



**Dialogue on  
Globalization**

**BRIEFING PAPERS  
FES BERLIN**

## **Globalisierung gestalten – europäische Sozialordnung entwickeln**

*WALTER RIESTER / SASCHA RAABE*

## 1 Warum 2005 ein wichtiges Jahr für die globale Politik ist

Die Flutkatastrophe in Asien hat es uns erneut vor Augen geführt: Wir leben in der Einen Welt. Und: Wenn es darauf ankommt, sind die Bürger und Staaten in der Einen Welt bereit, sich gegenseitig zu unterstützen. Die Bereitschaft, bei Herausforderungen globalen Ausmaßes tatkräftig zusammen zu arbeiten, darf sich nicht auf Not- und Katastrophenfälle beschränken. Auch auf anderen Feldern globaler Politik besteht akuter Handlungsbedarf.

Zwei Themen dominieren dieses Jahr die globale Agenda: Die Reform der Vereinten Nationen und der Verlauf der Welthandelsrunde. Für beide Themen sieht der Kalender globaler Politik, nach der Verschnaufpause im letzten Jahr, wieder große internationale Konferenzen vor. Beide Treffen sollten als Chance begriffen werden, aller Konferenzmüdigkeit zum Trotz. Worum geht es?

Beim „Millennium +5 Gipfel“ im September 2005 in New York soll die UN aus ihrer Krise herausgeführt werden, in die sie im Vorfeld des Irak-Kriegs Ende 2002 geraten war. Dazu soll die Gunst der Stunde des 60. Geburtstags der Weltorganisation genutzt werden. Es geht um weit mehr als um die Erweiterung des Sicherheitsrats. Für die Entwicklungs- und Schwellenländer bleibt die Frage, wie Armut wirksam bekämpft werden kann, von essentieller Bedeutung. Die Vertreter der Weltgemeinschaft müssen sich fragen lassen, welche Fortschritte bei der Bekämpfung von Armut gemacht wurden. Referenzrahmen sind die vor fünf Jahren in New York vereinbarten Millenniums-Entwicklungsziele. Ein Blick in aktuelle Statistiken gibt Anlass zur Sorge. Zentrale Ziele wie etwa die Halbierung der Anzahl der Menschen, die Hunger erleiden, wird nicht wie vereinbart bis zum Jahre 2015 zu erreichen sein. Im Kampf gegen die Armut werden dringend mehr Ressourcen benötigt und neue Wege, diese wirksam einzusetzen. Die Gruppe der entwickelten Länder dagegen – allen voran die USA – werden im September die Bedeutung sicherheitspolitischer Fragen betonen. Ihr Bezugspunkt ist der kürzlich vorgelegte Bericht des von Kofi Annan eingesetzten sicherheitspolitischen Expertengremiums. Angesichts der Parallelität beider Prozesse prophezeien einige Beobachter gar ein Tauschgeschäft, nach dem Motto: „Ihr gebt uns mehr Ressourcen für Entwicklung und Armutsbekämpfung – wir kooperieren im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen.“

Der zweite Meilenstein des Jahres 2005 ist die für Dezember in Hong Kong terminierte 6. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO). Nach dem Scheitern in Cancún wird dort über Erfolg oder Misserfolg der seit 2001 geführten Verhandlungen über die „Entwicklungsrunde“ entschieden. Hintergründig wird es auch in Hong Kong um Armutsfragen gehen. Aus Sicht vieler Entwicklungs- und Schwellenländer ist das Ziel der Entwicklungsrunde ein faires Welthandelssystem. Fairness ist indessen kein objektiver Wert, sondern eine Frage des Interessenausgleichs. Größter Stolperstein auf dem Weg zu einem Interessenausgleich in der WTO ist die Agrarpolitik. Je länger die Gespräche am Sitz der WTO in Genf andauern, desto mehr erweist sich die Reform der Agrarpolitik als schwierige, nicht aber als unüberwindbare Hürde.

Sollten beide Meilensteine passiert werden und die erhoffte politische Dynamik einsetzen, könnte es 2005 auch bei anderen Themen, über die in letzter Zeit unter der Überschrift „Globalisierung gestalten“ diskutiert worden ist, Fortschritte geben. Dazu gehört, das bestehende System internationaler Sozialpolitik wie auch die Instrumente globaler Umweltpolitik weiterzuentwickeln.

Angesichts der dicken Bretter, die bei all diesen Fragen zu bohren sind, sollte jedoch nicht in Vergessenheit geraten, von welchen Zielen und Werten wir uns bei der Gestaltung der Globalisierung leiten lassen.

## 2 Ordnungsmodelle im globalen Wettbewerb

Globalisierung ist nicht nur die weltweite Konkurrenz um Produkte, sondern auch die um Ideen, Ziele und Werte. In dem teils offenen, teils versteckten Wettbewerb um das bessere „globale Modell“ lassen sich zwei Grundströmungen ausmachen.

An erster Stelle ist das angelsächsisch geprägte Modell der wirtschaftsliberalen Globalisierung zu nennen, das sich in den 90er Jahren zum „Marktführer“ entwickelt hat. Das Fundament dieses Modells ist die fortschreitende Internationalisierung des Marktes. Internationale Mechanismen, die Marktergebnisse zu Zwecken des globalen sozialen Ausgleichs korrigieren, werden weitgehend abgelehnt. Multilaterale Organisationen werden mit Skepsis betrachtet. Eine Ausnahme bilden solche Institutionen, die – wie etwa die WTO – in erster Linie dazu dienen, Marktbarrieren zu beseitigen. Das wirtschaftsliberale Modell der Globalisierung setzt aber nicht nur auf das freie Spiel der Marktkräfte, sondern auf das freie Spiel der Kräfte überhaupt. Neben

den Regeln des Marktes gilt das Gesetz der Stärke. Dort wo es – wie auf den weltweiten Agrarmärkten – dem Stärkeren nützt, werden die Mechanismen des fairen Wettbewerbs außer Kraft gesetzt.

Das konkurrierende kontinentaleuropäische Sozialstaatsmodell setzt zwar ebenfalls auf die Internationalisierung und die Dynamik des Marktes. Zugleich betont es aber den sozialen Ausgleich. Auch im Zeitalter der Globalisierung wird dazu ein handlungsfähiger und aktiver Staat benötigt, denn nur der Staat kann wirksam Marktergebnisse korrigieren. Dazu muss – trotz der weiter bestehenden Souveränität des Nationalstaates – der Sozialstaat seine Aufgaben schrittweise auf die internationale Ebene ausdehnen, beispielsweise in der Form internationaler sozialer Standards.

### 3 Für einen europäischen Ansatz

Auch bei unserem Engagement für globale Politik und internationale Sozialstandards sollten wir uns am wohlverstandenen Eigeninteresse orientieren. Als Europäer ist eine unserer größten Sorgen die Entwicklung unserer Sozialstaaten. Anlass ist der zunehmende Druck, den der sich verschärfende internationale Wettbewerb auf die europäischen Gesellschaften ausübt. Die Zukunftsfrage lautet: Wie lassen sich die europäischen Sozialstaaten im Zeitalter der Globalisierung in eine neue Sozialordnung überleiten?

Hierbei kommt es auch auf die Fähigkeit der europäischen Sozialstaaten an, sich von innen heraus zu reformieren. Bei uns in Deutschland, wie auch in anderen Mitgliedsstaaten der EU, stecken wir in schwierigen, bisweilen auch schmerzhaften Reformprozessen. Sie zielen darauf ab, die europäischen Volkswirtschaften und Sozialsysteme gleichermaßen zukunftsfähig zu machen.

Es besteht jedoch die Gefahr, dass die ersten Erfolge dieser Reformen kurz über lang wieder zunichte gemacht werden. Die internen Reformen müssen deshalb in einen supranationalen Ordnungsrahmen eingebettet werden. Ein erster Schritt auf dem Weg zu einem gemeinsamen Werte- und Ordnungsrahmen ist die Sozialcharta des Europarates. Die wesentlichen Vereinbarungen der Sozialcharta sind inzwischen Bestandteil des Grundwertekatalogs im Entwurf zur europäischen Verfassung. Langfristig reicht aber auch dieser Schritt nicht aus. Die dem europäischen Sozialstaatsmodell zugrunde liegenden Werte können auf Dauer nur abgesichert werden,

wenn sie in einem globalen Ordnungsrahmen verankert sind.

Unsere Vision lautet deshalb die „Globalisierung der sozialen Marktwirtschaft“. Dieses europäisch inspirierte globale Projekt stellt uns vor zwei Aufgaben. Erstens müssen tragfähige institutionelle und instrumentelle Lösungen für einen globalen Ordnungsrahmen entwickelt werden. Zweitens gilt es, internationale Partner für dieses Projekt zu gewinnen. Denn obwohl es weder einen Weltstaat noch ein globales Parlament gibt, können Reformen globalen Ausmaßes nur dann umgesetzt werden, wenn sie im Wettstreit unterschiedlicher Wertvorstellungen über eine ausreichend große politische Unterstützung verfügen.

### 4 Die „Mühen der Ebene“ statt „Big Bang“

In der politischen Diskussion über die Gestaltung der Globalisierung wird langer Atem benötigt. Zwar ist die Liste von Ideen und Initiativen zur Globalisierungsgestaltung sehr lang – man denke nur an die in den letzten Jahren geführten Diskussionen über die Tobin-Steuer, das Internationale Insolvenzrecht oder die über globale öffentliche Güter. Der „große Durchbruch“ scheint jedoch in weiter Ferne zu sein. Dabei wird allzu leicht vergessen, was bereits auf den Weg gebracht worden ist. So verfügen wir mit dem Streitschlichtungsmechanismus in der WTO über ein Instrument, das für mehr Fairness und Transparenz in der internationalen Handelspolitik sorgt. Mindestens genauso beachtlich ist die Existenz des Internationalen Strafgerichtshofs, der vor nicht allzu langer Zeit noch völlig undenkbar gewesen wäre. Institutionen und Regelwerke dieser Art unterwerfen die Starken verbindlichen Normen und schützen so die Schwachen.

Pessimisten, die das Erreichte als „zu wenig zu spät“ kritisieren, verkennen die historische Erfahrung. Nachhaltige soziale Reformen – dies zeigt die Geschichte der Nationalstaaten – waren bis auf wenige Ausnahmen immer das Ergebnis langwieriger sozialer und politischer Auseinandersetzungen. Alles spricht dafür, dass dies auch für Reformen auf internationaler Ebene gilt. Dagegen sind bei Lösungswegen, die auf einen „Big Bang“ setzen, Enttäuschungen vorprogrammiert.

## 5 Internationale Sozialstandards – der richtige Weg

Die Erfahrung mit internationalen Sozialstandards zeigt, dass die Gestaltung der Globalisierung nötig und möglich ist. Und sie bestätigt, dass dies nur langfristig gelingen kann. Bereits in den ersten Phasen der Industrialisierung, als mit der Zunahme der weltwirtschaftlichen Verflechtungen nationalstaatliche Regeln verstärkt dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt waren, hat sich der Kampf für soziale Rechte auf die internationale Ebene verlagert. Bester Zeuge dafür ist die Arbeiterbewegung, die bereits früh den Weg der internationalen Solidarität beschritten hat. Ein weiteres Indiz ist die bereits 1919 geschaffene Internationale Arbeitsorganisation (ILO), deren Hauptaufgabe bis heute die Verankerung internationaler sozialer Standards und Normen ist.

Mit dem Globalisierungsschub Mitte der 90er Jahre wurde eine Welle neuer Initiativen zur Verankerung weltweiter sozialer Standards ausgelöst. Dazu gehören die Kernarbeitsnormen der ILO, die 1998 in der „Erklärung über die fundamentalen Prinzipien und Rechte in der Arbeit“ formuliert und inzwischen von vielen Mitgliedsstaaten der ILO ratifiziert worden sind. Die dort festgeschriebenen Normen sind Mindeststandards. Sie haben zum Ziel, die Vereinigungsfreiheit von Arbeitnehmern und das Recht auf kollektive Tarifverhandlungen zu sichern, gleiche Entlohnung und Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz zu garantieren sowie Zwangsarbeit zu beseitigen und Kinderarbeit abzuschaffen. In die gleiche Richtung gehen die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen, die in erster Linie für multinationale Unternehmen in OECD-Staaten gelten. Eingeschränkter gültig, dafür aber spezifischer und verbindlicher sind die internationalen Rahmenvereinbarungen, die Gewerkschaften mit einzelnen multinationalen Unternehmen abgeschlossen haben. Ebenfalls zu erwähnen ist der von VN-Generalsekretär Kofi Annan 1999 ins Leben gerufene „Global Compact“. In ihm haben sich inzwischen fast 2000 Teilnehmer, zumeist große Unternehmen, zu einer Zusammenarbeit in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsbeziehungen, Umwelt und Anti-Korruption verpflichtet.

Trotz dieser imposanten Liste von Initiativen und Regelwerken bleibt die Kohärenz und die Verbindlichkeit dieser Regelwerke und Kodizes ein wunder Punkt. Dies zeigt nicht zuletzt die immer noch viel zu lange Liste von Ländern, in denen die Rechte von Gewerkschaften missachtet oder

gar mit Füßen getreten werden. Denn anders als bei den Vereinbarungen, die internationale Finanzinstitutionen wie Weltbank und IWF zu Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik unterschreiben, werden Vereinbarungen im sozialen Bereich von den verantwortlichen Regierungen und Unternehmen allzu gern als unverbindliche Appelle interpretiert.

Von einem lückenlosen und verbindlichen Rahmen für eine internationale Sozialpolitik sind wir deshalb noch weit entfernt. Versuche, die Handelspolitik und die WTO als Hebel zur Herstellung von mehr Verbindlichkeit zu nutzen, sind am Widerstand der Regierungen von Entwicklungs- und Schwellenländern gescheitert. Die Regierungen fürchten nicht nur Eingriffe in die Souveränität bei aus ihrer Sicht politisch sensiblen Fragen. Sie hegen auch den Verdacht, dass hier unter dem Deckmäntelchen sozialer Anliegen eine protektionistische Agenda verfolgt wird. Wenn auch aus europäischer Sicht unbegründet, so ist der Verdacht aus der Perspektive der Länder im Süden nicht unverständlich. Hauptursache für den Reflex des Protektionismusverdachts der Entwicklungsländer ist die europäische Agrarpolitik.

## 6 Agrarpolitik reformieren

Die Agrarpolitik ist nach wie vor der größte Sündenfall Europas und schwächt den Anspruch der EU, globale Politik kohärent und glaubwürdig zu betreiben. Zwar sind die beschlossenen und angekündigten Reformen, wie etwa das im Juli 2004 in Genf in Aussicht gestellte Auslaufen des Systems der Exportsubventionen, richtig. Sie müssen aber schneller und entschlossener als bisher umgesetzt werden. Nur dann kann Europa das Image der „Festung Europa“ ein für alle mal abstreifen und als vertrauenswürdiger Vermittler bei der sozialen Gestaltung der Globalisierung auftreten.

Aktuell zeigt die Debatte über die Reform der europäischen Zuckermarktordnung, wie schwierig dies in der Praxis ist. Die Zuckermarktordnung besteht aus Preisgarantien, Produktionsquoten, Importzöllen sowie Exportsubventionen und schützt so den europäischen Rübenzucker, der im Vergleich zum Rohrzucker nicht wettbewerbsfähig ist. Nachdem das Schiedsgericht der WTO im September 2004 Teile dieses Systems für unzulässig erklärt hat, wehrt sich die europäische Zuckerwirtschaft vehement gegen eine Reform, die diesen Namen auch verdient.

Besonders ärgerlich ist, dass wir gegenüber Zuckerexportländern wie Brasilien leichtfertig unsere politische Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzen.

So ist es kontraproduktiv, die Zuckermarktordnung mit dem Argument zu verteidigen, in Brasiliens Zuckerindustrie herrschten unwürdige soziale Standards. Denn der beste Weg, die in Brasilien bestehenden sozialen Probleme in den Griff zu bekommen, besteht in einer raschen wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Hierzu kann das Wachstum der international sehr wettbewerbsfähigen brasilianischen Zuckerindustrie durchaus einige Beiträge leisten, vorausgesetzt, die auf dem Weltmarkt für Zucker bestehenden Verzerrungen und Beschränkungen fallen weg.

Auch ein eher taktisches Argument spricht dafür, auf Länder wie Brasilien, China, Indien und Südafrika, die unter dem Zusammenschluss der G20 eine Öffnung der Agrarmärkte fordern, zuzugehen. Im globalen Wettbewerb der politischen Ideen und Konzepte sind es diese Länder, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Dynamik und/oder ihrer Rolle als Regionalmächte zunehmend an Einfluss gewinnen. Aus europäischer Sicht sind diese Länder wichtige Partner für eine progressiv ausgerichtete Gestaltung der Globalisierung.

## **7 Auch die ärmsten Länder ins Boot holen**

Die Gestaltung der Globalisierung darf aber nicht nur solche Länder im Blick haben, die aufgrund ihrer Größe oder strategischen Bedeutung in der Lage sind, lautstark ihre Interessen zu artikulieren und die von Reformen wie etwa der Liberalisierung der Agrarmärkte unmittelbar profitieren werden. Unsere Aufmerksamkeit verdienen auch jene Länder, die Globalisierung ausschließlich als Marginalisierung erfahren – wie etwa die Mehrzahl der Länder südlich der Sahara.

Die Gruppe der ärmsten Länder hat angebotsseitig so große Schwierigkeiten, dass Marktzugang und Liberalisierung alleine nur wenig bewirken. Noch mehr als die Möglichkeit, Produkte zu verkaufen, benötigen diese Länder geeignete Rahmenbedingungen, diese zu produzieren. Dabei ist anzuerkennen, dass viele der ärmsten Länder trotz widriger Umstände interne Reformen auf den Weg gebracht haben. Jetzt kommt es darauf an, diesen Prozessen den nötigen Rückenwind zu geben. Angesichts der Tatsache, dass die internationalen Kapitalmärkte für die Gruppe der ärmsten Länder seit Jahren als Ressourcenpool ausfallen und unterm Strich sogar Geld aus diesen Ländern abfließt, müssen neue Wege gefunden werden, frisches Geld zu mobilisieren. Es bleibt zu hoffen, dass beim nächsten Treffen der G8 Staats- und Regierungschefs, wo das

Thema erneut auf der Tagesordnung steht, über politische Absichtserklärungen hinausgegangen wird.

## **8 Der Weg zum „Global Deal“**

Die Gestaltung der Globalisierung ist eine Daueraufgabe. Als Europäer treten wir für einen globalen Ordnungsrahmen ein, der soziale Gerechtigkeit und die Sicherung von Frieden und Sicherheit zum Ziel hat. Für Europas Rolle als redlicher Makler ist es wichtig, dass es gegenüber seinen internationalen Partnern eine Politik betreibt, die kohärent und zuverlässig ist. Eine weitere Reform der europäischen Agrarpolitik ist eine schwierige, letztlich aber keine unüberwindbare Hürde für eine solche Politik.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass das europäische Sozialstaatsmodell trotz der vermeintlichen „europäischen Krankheit“ immer noch über eine hohe Attraktivität verfügt. Dafür spricht nicht nur der europäische Erweiterungsprozess, sondern auch das Interesse, mit dem wirtschaftlich erfolgreiche Länder – wie etwa die asiatischen Tigerländer – die europäischen Erfahrungen beobachten und teils auch adaptieren. Dabei geht es uns nicht darum, anderen Ländern unser eigenes System überzustülpen. Was wir anstreben ist eine internationale Ordnung, die es den Nationalstaaten auch zukünftig ermöglicht, für sozialen Ausgleich zu sorgen und zwar so wie sie es für nötig und richtig halten. Dafür lohnt es sich zu werben – zuhause, in Europa und darüber hinaus.

*Die Autoren:*

*Walter Riester (\*1943) ist seit 2002 Mitglied des Deutschen Bundestages und dort im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung tätig. In der SPD-Arbeitsgruppe ist er zuständig für das Thema „Soziale Gestaltung von Globalisierung“. Von 1998 bis 2002 war er Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und hatte davor verschiedene leitende Funktionen in der IG Metall und im Deutschen Gewerkschaftsbund.*

*Dr. Sascha Raabe (\*1968) ist seit 2002 Mitglied des Deutschen Bundestages und u.a. Mitglied im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Er ist stellvertretender entwicklungspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion und Mitglied des Fraktionsvorstandes. Seine Themenschwerpunkte sind Welthandel und Globalisierung, sowie regional Lateinamerika.*

Mehr Informationen finden Sie unter  
[www.fes.de/globalization](http://www.fes.de/globalization)

---

Die in den Beiträgen geäußerten Meinungen liegen in der Verantwortung der jeweiligen Autoren und spiegeln nicht unbedingt die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Hiroshimastrasse 17  
10785 Berlin  
Germany  
Tel.: ++49-30-26-935-914  
Fax: ++49-30-26-935-959  
Roswitha.Kiewitt@fes.de  
[www.fes.de/globalization](http://www.fes.de/globalization)