

Jo Leinen/Andreas Bummel

*Das demokratische
Weltparlament*

Eine kosmopolitische Vision



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8012-0492-1

Copyright © 2017 by
Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn
Umschlag: Hermann Brandner, Köln
Satz: just in print, Bonn
Druck und Verarbeitung: CPI books, Leck
Alle Rechte vorbehalten
Printed in Germany 2017

Besuchen Sie uns im Internet: www.dietz-verlag.de

Inhalt

Einleitung	1
Teil I: Die Idee eines Weltparlaments: Ihre Geschichte und Pioniere	7
1. Von der Stoa bis Kant: Kosmopolitismus, Naturrecht und Vertragsdenken	9
Kosmopolitismus im alten Griechenland 9 — Kosmopolitische Wurzeln in Indien und China 10 — Der Menschheitsstaat bei Vitoria 11 — Friedenskonzeptionen im Zeichen der »souveränen Staatsgewalt« 12 — Die Idee des Gesellschaftsvertrages bei Hobbes und Locke 14 — Vertragsdenken und Völkerstaat bei Wolff 17 — Das kosmopolitische Projekt von Kant 18	
2. Das 18. Jahrhundert: Aufklärung, Revolutionen und Parlamentarismus..	21
Der amerikanische Bundesstaat und repräsentative Demokratie 21 — Die historischen Wurzeln des Parlamentarismus 23 — Kosmopolitismus in der Französischen Revolution 24 — Die »Republik der Menschheit« bei Cloots 26 — Das Ende der kosmopolitischen Strömung 27	
3. Vom Wiener Kongress bis zu den Haager Konferenzen: Integrationslogik und der Beginn des Interparlamentarismus	28
Die Völkerrepublik bei Sartorius 28 — Das Programm weltweiter Integration bei Pecqueur 29 — Weltföderation und Weltparlament bei Pecqueur 30 — Tennyson's »Parlament der Menschheit« 32 — Der Kampf um eine Ausweitung des Wahlrechts 33 — Die Entstehung des Interparlamentarismus 34 — Die Gründung der IPU 36 — Die Haager Konferenzen als Impulsgeber 36 — Internationalismus in den USA 37 — Eine Initiative bei der IPU 38 — Argumente aus der deutschen Friedensbewegung 40	
4. Weltkrieg, Völkerbund und die Pariser Konferenz	43
Das Programm der »Round Table«-Gruppe 43 — Die Theorie der soziokulturellen Evolution und eine Weltföderation 44 — Ein Weltparlament auf der Tagesordnung von Versailles 45 — Der »deutsche Entwurf« für eine Völkerbundssatzung 47 — Enttäuschung über den Völkerbund 48	
5. Der Zweite Weltkrieg und die Atombombe: Der Weltföderalismus in der Anfangszeit der UNO	51
Der Föderationsgedanke unter dem Druck des Faschismus 51 — Die Etablierung des Weltföderalismus 52 — Überlegungen über die Nachkriegsordnung 54 — Grundsatzkritik an der UNO und der Schock der Atombombe 55 — Prominente Unterstützung für eine föderale Weltordnung 56 — Demokratie, Nationalstaat und Souveränität in der Kritik von Reves 57 — Albert Einstein und Albert Camus als Für-	

	sprecher 58 — Die Position der katholischen Kirche 59 — Der britische Vorstoß von November 1945 60 — Die Frage der Charta-Revisionskonferenz 61 — Die Gründung des Europarates 63 — Der Vorschlag einer Parlamentarischen Versammlung der UNO von Sohn 63 — Entwürfe für eine Weltverfassung 64 — Das Konzept von Clark und Sohn 65 — Parlamentarische Zusammenarbeit für eine Weltföderation 67	
6.	Die Blockkonfrontation und der Aufstieg der »Nichtregierungsorganisationen«.....	69
	Der Weltföderalismus zwischen den Fronten des Kalten Krieges 69 — Die föderalistische Bewegung und die Gründung der NATO 69 — Das Abklingen des Weltföderalismus und der Weltparlamentsidee 70 — Das World Order Models Project 71 — Die wachsende Bedeutung der »Nichtregierungsorganisationen« 72 — Die Idee einer »Zweiten Kammer« 74 — Die Frage der Stimmengewichtung in der UN-Generalversammlung 75 — Der Reformbericht von Bertrand 76 — Perestroika und der Vorstoß Gorbatschows 77	
7.	Das Ende des Kalten Krieges: Demokratisierungswelle und Wiederbelebung der Debatte.....	80
	Die Demokratisierungswelle 80 — Die Wiederbelebung der Debatte 81 — Eine Parlamentarische Versammlung bei der UNO als strategisches Konzept 82 — Unterstützung für ein Weltparlament und eine UNPA 83 — Der Bericht der Commission on Global Governance 86 — Der Bericht der Weltkommission für Kultur und Entwicklung 87	
8.	Kosmopolitismus und Demokratie im Zeitalter der Globalisierung und der »Weltrisikogesellschaft«.....	89
	Globalisierung und Nationalstaat 89 — Die Theorie einer »kosmopolitischen Demokratie« 91 — Die Beiträge von Falk und Strauss 93 — Eine Gemeinschaft der Demokratien? 95 — Die föderale Weltrepublik bei Höffe 96 — Die Forderung nach einem WTO-Parlament und die Rolle der IPU 97 — Weitere Vorstöße in Richtung Weltparlament und UNPA 99	
9.	Der »Krieg gegen den Terror«, die Rolle der IPU und die Kampagne für ein Parlament bei der UNO.....	103
	Landminenverbot, Strafgerichtshof und Weltsozialforum 103 — Neue Beiträge zur Idee eines globalen Parlaments 104 — Die Konferenzen in Lucknow 105 — Der 11. September und globale Demokratie 106 — Der Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages 107 — Der Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung 108 — Die Kampagne des Ubuntu-Forums 109 — Der Bericht des Cardoso-Panels 110 — Wachsende Unterstützung für eine UNPA 112 — Die internationale Kampagne für eine UNPA 115 — Forderungen nach einer UNPA ab 2007 118 — Die dritte Weltkonferenz der Parlamentssprecher 121 — Die Resolution des Europaparlaments von 2011 122 — Die Empfehlungen von de Zayas 124 — Neuere Entwicklungen 125 — Der Bericht der Albright-Gambari-Kommission 126	

Teil II: Regieren und Demokratie im Anthropozän	129
10. Das Anthropozän, planetare Grenzen und die Tragödie der Gemeingüter	132
Das Zeitalter des Menschen 132 — Die Grenzen des Erdsystems 133 — Das Problem des Freiwilligkeitsprinzips 135 — Die »Tragödie der Gemeingüter« 137 — Das Management globaler Gemeingüter 138 — Das Generationenproblem 140 — Globale Mehrheitsentscheidungen 141 — Die Tragödie des Völkerrechts 142	
11. Die Wachstumsproblematik, die »Große Transformation« und eine globale ökosoziale Marktwirtschaft.....	144
Overshoot und der ökologische Fußabdruck 144 — Das Ende der Wachstumsutopie 145 — Die Herausforderung globaler ökosozialer Entwicklung 146 — »Politikblockaden« als Hauptproblem der Transformation 147 — Staatsbildungsprozess und Entstehung der Marktwirtschaft 148 — Die Doppelbewegung zwischen Marktfundamentalismus und Dirigismus 149 — Eine globale ökosoziale Marktwirtschaft 150	
12. Turbokapitalismus, Finanzkrise und der entfesselte globale Wettbewerb	153
Die Aktualität der Doppelbewegung und die Frage der Emanzipation 153 — Die Finanzkrise und das fortbestehende Systemrisiko 154 — Staatliche Interventionen zur Stabilisierung des Finanzsystems 156 — Das Finanzsystem als »prioritäres globales öffentliches Gut« 157 — Das anarchische Völkerrechtssystem 158 — Liberalismus, Laissez-faire und die Frage eines Weltstaates 159 — Der globale Deregulierungswettlauf 160 — Die zentrale Rolle der Steueroasen und anonymer Strohfirmen 162 — Die versteckten Billionen 164 — Globale Staatsbildung als Ziel der Gegenbewegung 165	
13. Die Frage einer Weltwährung, globale Steuern und weltweiter Fiskalföderalismus.....	167
Weltwährung und Weltzentralbank 167 — Externe Effekte nationaler Währungspolitik und Währungskriege 168 — Neuere Vorschläge einer Weltreservewährung 169 — Der steuerpolitische Abwärtswettlauf 170 — Eine einheitliche Besteuerung multinationaler Unternehmen 172 — Die Ablehnung durch die OECD 173 — Globaler Fiskalföderalismus und die Wiederherstellung fiskaler Souveränität 174 — Vorschläge für globale Steuern 175 — Die Verwaltung, Kontrolle und Verwendung globaler Steuereinnahmen 177	
14. Weltinnenpolitik, transsoveräne Probleme und komplexe Interdependenz	179
»Transsoveräne Probleme« 179 — Der Begriff der Interdependenz 180 — Transgouvernementale Netzwerke und die Verschmelzung von Innen- und Außenpolitik 181 — Entwicklungsphasen der internationalen Ordnung 183 — Souveränität und das Zeitalter der »Implosion« 184	

15. Die Fragilität der Weltzivilisation, existentielle Risiken und die Evolution des Menschen..... 186
 Das Potential eines weltweiten Zusammenbruchs 186 — Das Genom als Erbe der Menschheit 187 — Reprogenetik 188 — Transhumanismus und künstliche Intelligenz 189 — Autonome Waffensysteme 190 — Bioterrorismus, Nanobots und neue Viren 191 — Die Notwendigkeit weltrechtlicher Regulierung 192
16. Die Bedrohung durch Nuklearwaffen, »allgemeine und vollständige Abrüstung« und kollektive Sicherheit 195
 Der Atomkrieg als Ende aller Dinge 195 — Die Gefahr einer Abdrift zum Atomkrieg 196 — Das Risiko nuklearer Zwischenfälle 197 — Die unerfüllte Verpflichtung zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung 199 — Die Architektur nuklearer Abrüstung 201 — Der Zusammenhang zwischen nuklearer und konventioneller Abrüstung 203 — Das McCloy-Zorin-Übereinkommen 204 — Die unerfüllte Friedenskonzeption der UN-Charta und UN-Streitkräfte 205 — Die vier Säulen einer Weltfriedensordnung 208 — Die Rolle eines Weltparlaments 208
17. Terrorismusbekämpfung, Rückstoß und Datenschutz..... 210
 Der »Krieg gegen den Terror« als Selbstzweck 210 — Die verdeckte Kriegsführung der USA 210 — Folgen der US-Außenpolitik und des »Krieges gegen den Terror« 211 — Menschenrechtsverletzungen und der Drohnenkrieg der USA 213 — Ursachen des transnationalen Terrorismus und die Bedeutung eines Weltparlaments 214 — Der globale Überwachungsapparat und die Entrechtung aller Menschen 217 — Ein globales Datenschutzrecht 219
18. Ein Weltpolizeirecht, internationale Strafverfolgung und das post-amerikanische Zeitalter..... 222
 Die Notwendigkeit eines Weltpolizeirechts und eine supranationale Polizei 222 — Das Versagen klassischer Zwangsmaßnahmen 223 — Eine supranationale Polizei zur Unterstützung des ICC 224 — Die Strafverfolgung des ICC ausweiten 226 — Souveränität und die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden 227 — Die Stärkung der internationalen Strafverfolgung und ein Weltparlament 228 — Die mangelhafte Kontrolle von Interpol 230 — Ein Weltparlament als Instanz des Weltpolizeirechts 231 — Die Rolle und Bedeutung der USA 234
19. Ernährungssicherheit und die politische Ökonomie des Hungers..... 238
 Das Ausmaß des Welthungers und das Recht auf angemessene Ernährung 238 — Bevölkerungswachstum und Nahrungsmittelproduktion 240 — Die Fragilität der globalen Nahrungsmittelversorgung 242 — Die Abhängigkeit von Öl und Phosphat 244 — Hunger als Problem der politischen Ökonomie 245 — Die Bedeutung von Demokratie und des internationalen Systems 246 — Ernährungssicherheit als globales öffentliches Gut und das Versagen der G20 247 — Die FAO, ein World Food Board und globale Nahrungsmittelreserven 249 — Offener Handel, Ernährungssicherheit und eine Weltfriedensordnung 250 — Die Demokratisierung der globalen Ernährungspolitik und ein Weltparlament 252

20. Globale Wasserpolitik.....	254
Die Situation der Trinkwasserversorgung 254 — Wassersicherheit als globales Anliegen 255 — Das Demokratiedefizit der Wasser-Governance und ein Weltparlament 257	
21. Die Abschaffung von Armut und eine soziale Grundsicherung für alle ..	260
Armut als Schlüsselproblem 260 — Extreme Armut und das Recht auf angemessenen Lebensstandard 260 — Die Notwendigkeit einer neuen Entwicklungspolitik 263 — Wirtschaftswachstum reicht nicht 264 — Soziale Grundsicherung als Basis eines planetaren Gesellschaftsvertrages 265 — Ein globales Grundeinkommen 266 — Die Teilhabe aller Menschen an den Gemeingütern 268 — Der Traum vom Leben ohne wirtschaftlichen Zwang 268	
22. Globale Klassenformation, die »Superklasse« und globale Ungleichheit.	270
Die Entstehung globaler Klassengegensätze und die Rolle der Mittelschicht 270 — Das globale Prekariat 272 — Das Konzept der Multitude 273 — Die Superreichen und globale Herrschaftsstrukturen 275 — Die transnationale kapitalistische Klasse 276 — Ein transnationaler Staatsapparat 278 — Die Verflechtung transnationaler Konzerne 279 — Die Notwendigkeit einer globalen Antikartellbehörde 280 — Globale Ungleichheit und Instabilität 282 — Ungleichheit als Ursache der Finanzkrise 284 — Die Vermehrung von Kapitalanlagen und eine globale Kapitalsteuer 285 — Die Notwendigkeit weltstaatlicher Instrumente und ein Weltparlament 286 — Ein neuer globaler Klassenkompromiss 287	
23. Die Weltordnungsdebatte, eine planetare Verwirklichungshierarchie und das Zeitalter der Entropie	289
Die globale Elite und die Frage einer Weltregierung 289 — Das Schreckbild eines globalen Leviathans 291 — Hierarchische Ordnung und Komplexität 293 — Herrschafts- und Verwirklichungshierarchien 293 — Das Prinzip der Subsidiarität 294 — Die Fragmentierung der Global Governance und des Völkerrechts 295 — Ein kohärentes Weltrecht und ein Weltparlament 297 — Die Unübersichtlichkeit der Weltordnung und das »Zeitalter der Entropie« 297 — Ein entropischer Niedergang der Weltzivilisation? 299 — Weltföderalismus als Komplexitätsreduktion 300 — Die Tabuisierung der Idee eines Weltstaates 301 — Das wankende Paradigma der Zwischenstaatlichkeit 302 — Standardthesen der reaktionären Rhetorik 304	
24. Die dritte demokratische Transformation und das globale Demokratiedefizit.....	306
Die Demokratisierungswellen 306 — Wirtschaftliche Entwicklung und Demokratie 308 — Der postindustrielle Wertewandel 309 — Demokratie als universeller Wert 310 — Das Recht auf Demokratie 312 — Entdemokratisierung durch die intergouvernementale Ebene 313 — Der Einfluss transnationaler Konzerne 315 — Das Beispiel der Codex-Kommission 316 — Fragmentierung als Demokratieproblem 317 — Das Dilemma der Größenordnung 318 — Die Idee der Legitimationskette 319 — Output-Legitimation 320 — Rechenschaftspflicht gegenüber der Weltbürgerschaft 322 — Gleichheit und Repräsentation im Völkerrecht und im Weltrecht 323 — Die dritte demokratische Transformation 325 — Internationale parlamentarische Institutionen 327	

25. Die Entwicklung eines planetaren Bewusstseins und eine neue globale Aufklärung.....	329
Krieg und soziopolitische Evolution 329 — Der Rückgang von Gewalt 332 — Die Entwicklung von Vernunft, Empathie und Moral 332 — Gruppenselektion als Ursprung der Moral 335 — Binnenmoral und die Adoleszenzkrise der Menschheit 336 — Soziogenese und Psychogenese 339 — Der wachsende Kreis der Empathie 340 — Der Übergang zum integralen Bewusstsein 342 — Gruppennarzissmus und promethisches Gefälle 344 — Das Problem der kulturellen Phasenverschiebung 346 — Globale Identität und die »Anderen« 348 — Der »Overview«-Effekt und ein planetares Weltbild 350 — Identität, Demos und Staatsbildung 353 — Die progressive Haltung der Weltbevölkerung 356 — Globalgeschichte und weltbürgerliche Schulbildung 358 — »Big History« als moderne Schöpfungsgeschichte 360 — Die Fortsetzung des Projekts der Moderne 362 — Die neue globale Aufklärung 365	
Teil III: Die Zukunft gestalten:	
Design und Verwirklichung einer Weltdemokratie	367
26. Die Entwicklung eines Weltparlaments.....	369
Das Beispiel des Europäischen Parlaments 369 — Der Vorschlag einer UNPA 371 — Ausbau von Kompetenzen und Zuständigkeit 372 — Steigende demokratische Anforderungen 375 — Die Sitzverteilung 376	
27. Die Schaffung von Weltrecht.....	380
Völkerrecht und Weltrecht im Vergleich 380 — Eine Weltlegislative mit zwei Kammern 382 — Ein Weltverfassungsgericht 383	
28. Die Bedingungen der Transformation.....	385
Die Rahmenbedingungen für institutionelle Veränderungen 385 — Eine kosmopolitische Bewegung 387 — Die Rolle der NGOs 388 — Eine UNPA als Motor der Veränderung 390 — Vier Faktoren 392 — Die schleichende Revolution 392 — Die Revolution von unten 393 — Die Revolution von oben 394 — Der Auslöser 395 — Den Schrecken antizipieren und verhindern 396 — Klimabedingte Ereignisse 397 — Ein demokratisches China 398 — Am Anfang 400	
Anhang	
Personenverzeichnis.....	403
Endnoten.....	411

Einleitung

Erstmals in der Geschichte sind alle Menschen durch eine gemeinsame Weltzivilisation verbunden, die ausnahmslos die gesamte Erde umfasst. Die technologischen Fortschritte im Bereich der Kommunikation, des Transports, der Medien und der Information treiben die planetare Verflechtung weiter voran. Die Vernetzung durch das Internet ist allgegenwärtig und für Wirtschaft und Gesellschaft unverzichtbar geworden. Das moderne Leben unserer Zeit ist nur möglich aufgrund der Globalisierung des Warenhandels, des Kapitalverkehrs, der Dienstleistungen und der Produktionsprozesse. Die weltweite Konsumgesellschaft und ihr Ressourcenverbrauch sind allerdings nicht nachhaltig. Wegen der engen und komplexen Verflechtungen hat das Handeln jedes Einzelnen Einfluss auf alle anderen, so unmerklich er auch scheinen mag. In der Summe ist die Menschheit zu einer Schicksalsgemeinschaft geworden. Wir verfügen über die Mittel, die hoch entwickelte menschliche Zivilisation zu zerstören. Die Weltgesellschaft ist produktiv genug, um allen Menschen ein Leben mit einer Grundsicherung, Schulbildung und Gesundheitsversorgung zu ermöglichen. Und doch ist dies noch nicht geschehen. So wie die Sklaverei und der Kolonialismus überwunden wurden, müssen auch extreme Armut und die Institution des Krieges mitsamt der Kriegswirtschaft in die Geschichtsbücher verbannt werden. Ein zentrales Problem ist außerdem die extreme soziale Ungleichheit. Die Vorteile der Globalisierung und der fortschreitenden Produktivität müssen in den einzelnen Gesellschaften und global gerecht verteilt werden. All das zu schaffen ist weniger eine Frage der richtigen Politik. Es ist viel mehr eine Frage der *richtigen politischen Strukturen*. Aus welcher Perspektive man es auch betrachtet, der zentrale Punkt liegt darin, dass keine politischen Institutionen für wirksame globale Regulierung existieren. Trotz aller hilflosen Versuche kann die Weltzivilisation so nicht gestaltet werden. Die Weltordnung befindet sich in einer Krise, die mit der Gefahr eines katastrophalen Zusammenbruchs einhergeht. Das träge »Weiter so« der wirtschaftlichen und politischen Eliten provoziert den Aufstieg nationalistischer, antimoderner und gegenaufklärerischer Kräfte, die das Risiko eines globalen Niederganges erheblich vergrößern. Um diesen instabilen Zustand zu beseitigen, sind effektive weltrechtliche Instituti-

onen nötig, die demokratisches Weltregieren ermöglichen. Es geht um die Frage, ob der Prozess der Globalisierung endlich auch in den politischen Strukturen vollzogen wird. Die entscheidenden Leitplanken auf dem Weg zu einer ökosozialen und nachhaltigen globalen Marktwirtschaft sind dabei die Prinzipien der Demokratie, des Föderalismus und der Subsidiarität. Ohne Zweifel muss die Demokratie weiterentwickelt und gestärkt werden. Dies wird jedoch nur mit einem ganzheitlichen Ansatz gelingen, der ein besonderes Augenmerk auf die globale Ebene legt.

Dieses Buch ist das Ergebnis unserer langen Beschäftigung mit der Frage eines Weltparlaments und basiert auf einer mehrjährigen intensiven Recherchearbeit. Es handelt sich nicht um eine neutrale Betrachtung, sondern um ein leidenschaftliches Plädoyer. Wir sind von der Notwendigkeit eines demokratischen Weltparlaments überzeugt. Ein neutrales Buch zu schreiben war weder unsere Absicht, noch wäre es uns überhaupt möglich gewesen. Als einen praktischen Schritt haben wir vor zehn Jahren die internationale Kampagne für eine parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen mit gegründet. Wir wissen, dass ein Weltparlament und eine Weltrechtsordnung nicht von heute auf morgen verwirklicht werden können. Doch wir argumentieren, dass es allerhöchste Zeit ist, diese Entwicklung mit der Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei der UNO, abgekürzt UNPA, in Gang zu setzen. In der übergeordneten Perspektive haben wir uns nicht davon leiten lassen, was realpolitisch möglich ist, sondern davon, was nötig wäre. Ohne visionäres Vorausdenken wäre in der Menschheitsgeschichte nicht viel zustande gekommen. Die Zeit der Utopien ist nicht vorbei. Ganz im Gegenteil. Über den Zustand und die Ziele der planetaren Zivilisation muss nun, zu Beginn der globalen Moderne, dringend vorbehaltlos nachgedacht werden. Wir wollen die Weltordnung unserer Zeit in ihren vielen Facetten analysieren und mit Blick auf eine föderale und demokratische Weltordnung Vorschläge machen. Unser Anliegen ist es schlicht und einfach, die Frage eines Weltparlaments und einer Weltrechtsordnung in den Blickpunkt zu rücken und eine ernsthafte Debatte darüber anzustoßen.

Das Projekt eines Weltparlaments ist unserer Ansicht nach *der* Schlüssel zur Realisierung einer demokratischen, solidarischen und nachhaltigen Weltordnung und darüber hinaus ein Vehikel für eine neue globale Aufklärung. Die Schaffung eines Weltparlaments gehört zu den wichtigsten politischen Voraussetzungen für das langfristige Fortbestehen der Weltzivilisation im Zeitalter des Anthropozäns. Die globalen Risiken und Herausforderungen unserer Zeit sind gravierend, ja sogar existentiell. Wir möchten jedoch keinem Alarmismus

verfallen. Selbst wenn es alle Probleme der Welt nicht gäbe, würde das die Argumente für ein Weltparlament nicht entkräften. Es ist eine Konsequenz daraus, die Gleichheit aller Menschen und ihre globale Vernetzung innerhalb der *einen* Weltzivilisation anzuerkennen. Die Art und Weise, wie in einer Gemeinschaft Entscheidungen gefällt werden, ist von zentraler Bedeutung. Hier zeigt sich, wie die Mitglieder der Gemeinschaft zueinander stehen und welche Einflussmöglichkeit sie auf ihr Schicksal haben. Ein Weltparlament ist natürlich kein Allheilmittel. Es ist aber *das* Instrument, das es erlaubt, alle Mitglieder der Weltgemeinschaft – und das sind *alle* Menschen – in Entscheidungen von globaler Tragweite einzubeziehen.

In gewisser Weise haben wir eine archäologische Arbeit vorgelegt. Einerseits ist die Idee eines Weltparlaments nicht neu. Der erste Teil des Buches geht auf die ideengeschichtlichen Grundlagen seit der Antike ein und schließt eine Lücke, indem er die Bemühungen für ein Weltparlament seit der französischen Revolution erstmals historisch nachverfolgt. Wir skizzieren wichtige Beiträge aus der Geschichte und legen das beachtliche theoretische und praktische Fundament des Projekts in Umrissen frei. Für die Befürworter der Idee ist es wichtig zu wissen, dass sie in einer jahrhundertelangen Tradition stehen. Andererseits ist die Forderung nach einem Weltparlament heute so relevant wie nie zuvor. Um das sichtbar zu machen, stellen wir die Frage eines Weltparlaments im zweiten Teil des Buches in den Kontext der Gegenwartsprobleme und langfristiger Entwicklungen. Unser Ausgangspunkt ist dabei die Beachtung planetarer Grenzen, der Umgang mit den globalen Gemeingütern und die Wachstumsproblematik. Wir gehen auf die latente Krise des Finanzsystems ebenso ein wie auf den Deregulierungswettlauf oder die Notwendigkeit, Steuervermeidung global zu unterbinden. Transsoveräne Probleme zeigen sich überall. Die Weltzivilisation ist fragil und aufgrund der rasanten technologischen Entwicklungen im Bereich der Bio- und Nanotechnologie, der Robotik und der künstlichen Intelligenz stellen sich fundamentale Fragen, denen die Menschheit institutionell nicht gewappnet ist. Das Gleiche gilt für nukleare Abrüstung, kollektive Sicherheit, den Schutz der Menschenrechte oder Kriminalitätsbekämpfung. Auch bei der Bekämpfung von Hunger, Armut und Ungleichheit oder in der globalen Wasserpolitik spielt der Aufbau globaler Demokratie eine entscheidende Rolle. Vor dem Hintergrund der globalen Herrschaftsstrukturen der transnationalen Elite argumentieren wir für die Durchsetzung eines neuen globalen Klassenkompromisses. Bei all dem muss das traditionelle Verständnis nationaler Souveränität auf den Prüfstand gestellt werden. Die heutige Dynamik ist am besten

als chaotischer Beginn eines globalen Staatsbildungsprozesses zu verstehen. In diesem Zusammenhang gehen wir im letzten Kapitel des zweiten Teiles auf die soziopolitische Evolution der Menschheit ein und zeichnen die Entwicklung eines planetaren Bewusstseins nach.

Wir möchten Hinweise geben und Zusammenhänge herstellen, die bisher zu wenig Beachtung gefunden haben. So oft wie möglich lassen wir dabei besonders bemerkenswerte und relevante Quellen und Autoren selbst zu Wort kommen. Es geht nicht darum, wissenschaftliche oder politische Diskurse im Einzelnen darzustellen. Bei der Vielzahl der angesprochenen Themen ist das auch nicht möglich. Das Buch demonstriert wie verbreitet die Unterstützung für ein Weltparlament ist und analysiert die Schwächen der gegenwärtigen Weltordnungsdebatte. Zitate aus fremdsprachlichen Texten haben wir selbst ins Deutsche übertragen. Manchmal gehen wir auch darauf ein, welche Politik ein Weltparlament unserer Meinung nach umsetzen sollte. Der dritte Teil schließlich gibt eine Vorstellung davon, wie der Weg zur Realisierung eines Weltparlaments und die Transformation zu einer demokratischen Weltrechtsordnung verlaufen könnte. Wir gehen dabei auf wichtige Gestaltungsmerkmale eines Weltparlaments als Teil einer Weltlegislative ein.

Für die Unterstützung bei der Buchveröffentlichung danken wir dem Komitee für eine demokratische UNO, der Stiftung Apfelbaum und der Vereinigung der Weltföderalisten der Schweiz. Wir möchten bei dieser Gelegenheit außerdem die wichtige Rolle würdigen, die das Komitee für eine demokratische UNO, das World Federalist Movement-Institute for Global Policy, die Gesellschaft für bedrohte Völker und in jüngerer Zeit der Workable World Trust in der Kampagne für eine parlamentarische Versammlung bei der UNO spielen. Im Zuge der Kampagne hat es im Verlauf der letzten zehn Jahre und in der Vorbereitungszeit davor unzählige Begegnungen, Diskussionen und Veranstaltungen in aller Welt gegeben, die auf die eine oder andere Weise unsere Überlegungen und damit auch dieses Buch geprägt haben. Wir danken allen, die zu diesem Austausch und zur Kampagne beigetragen haben. Wir bitten um Verständnis, dass eine namentliche Nennung an dieser Stelle den Rahmen sprengen würde.

Es ist unsere Hoffnung, dass dieses Buch nicht nur eine ernsthafte Debatte in Gang bringt, sondern auch die Bemühungen für ein Weltparlament wesentlich stärkt. Sie sind herzlich dazu eingeladen, sich unserem Projekt anzuschließen. Schenken Sie dieses Buch Freunden, Kollegen und Bekannten. Besuchen Sie die Internetseite der Kampagne und unterzeichnen Sie dort den internationalen Aufruf für eine parlamentarische Versammlung bei der UNO. Werden Sie För-

derer von Democracy without Borders, das als Nachfolgeorganisation des Komitees für eine demokratische UNO die Arbeit für ein Weltparlament und globale Demokratie fortsetzt. Werden Sie Teil einer neuen kosmopolitischen Bewegung!

www.unpacampaign.org

www.democracywithoutborders.org

12. Turbokapitalismus, Finanzkrise und der entfesselte globale Wettbewerb

Die Aktualität der Doppelbewegung und die Frage der Emanzipation

Das neu erwachte Interesse an Polanyi hat nicht allein mit der Frage des nachhaltigen Wirtschaftens zu tun, der nun in der beschriebenen »Doppelbewegung« eine zentrale Bedeutung zukommt. Die Aktualität von Polanyi ergibt sich nach Ansicht von Wissenschaftlern wie dem in Dublin lehrenden Soziologen Ronaldo Munck oder der in New York lehrenden Philosophin und Feministin Nancy Fraser vielmehr daraus, dass die Marktkräfte heute erneut zu einem hohen Grad entfesselt sind. Die unter der britischen Premierministern Margaret Thatcher und dem US-Präsidenten Ronald Reagan in den 1980er Jahren eingeleiteten Reformen waren der Beginn einer Deregulierungswelle, die nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch des Realsozialismus in dem sogenannten globalisierten »Turbokapitalismus« gemündet ist. Ein emblematischer Höhepunkt war 1999 in den USA die Abschaffung des 1933 im Rahmen des »New Deal« eingeführten Trennbankensystems, das eine institutionelle Teilung zwischen dem klassischen Kundengeschäft und dem Eigenhandel der Banken erzwang. Laut dem US-amerikanischen Regierungsberater Edward Luttwak, der den Begriff des »Turbokapitalismus« mit einem gleichnamigen Buch seinerzeit populär gemacht hat, waren die Proteste gegen die Tagung der WTO in Seattle als ein Auflehnen gegen die »entfesselte Marktwirtschaft« zu deuten. »Der Kapitalismus der neunziger Jahre«, fasst Luttwak zusammen, »unterscheidet sich vollkommen von dem der vorangegangenen Dekaden. Deshalb habe ich das Wort Turbokapitalismus erfunden. Es bezeichnet den vollkommen deregulierten, völlig entfesselten Markt, ohne alle schützenden Barrieren.«¹ Das ist ohne Zweifel übertrieben. Mit Polanyi könnte man aber sagen, dass die Doppelbewegung zumindest wieder in die Richtung des Laissez-faire ausgeschlagen ist. »Was wir heute ›Neoliberalismus‹ nennen«, so Nancy Fraser, »ist nichts anderes als die Wiederkehr ein und desselben, schon im 19. Jahrhundert verbreiteten Glaubens an den ›selbstregulierten Markt‹, der die von Polanyi beschriebene kapitalistische Krise entfesselt hat.«² Die Situation sei so ähnlich, dass von einer Neuauflage der in der »Großen Transformation« beschriebenen Problematik ge-

sprochen werden könne. Fraser betont, dass die bei Polanyi zu findende Kontrastierung zwischen »guten eingebetteten Märkten« und »schlechten entfesselten Märkten« zu einfach sei. Worum es eigentlich gehen müsse, sei es, *jede Form der Unterdrückung* zu erkennen und in Frage zu stellen, gleich ob sie ökonomischer oder gesellschaftlicher Art, marktliberalen oder dirigistischen Ursprungs, sei. Der Kampf um Emanzipation und eine möglichst gerechte Gesellschaft lasse sich daher nicht ohne weiteres in Polanyis Schema der Doppelbewegung zwängen. Die kapitalistische Krise müsse eigentlich als ein dreiseitiger Konflikt zwischen Marktkräften, sozialer Regulation und Emanzipation verstanden werden. Ein Abdriften in Autoritarismus und Totalitarismus ist eine Möglichkeit, die nach den historischen Erfahrungen immer bedacht und verhindert werden muss.

Die Finanzkrise und das fortbestehende Systemrisiko

Die von Polanyi postulierte Tendenz »entfesselter Märkte« zur Selbstzerstörung und eine damit verbundene soziale Zerrüttung von Gesellschaften scheint sich im Zuge der globalen Finanzkrise seit 2007 zu bestätigen. Mit der Möglichkeit eines Zusammenbruchs des internationalen Finanzsystems konfrontiert, dessen Ablauf und Folgen unvorhersehbar waren, sahen sich Regierungen und Zentralbanken genötigt, massiv zugunsten sogenannter »systemrelevanter« Finanzinstitute und anderer Unternehmen zu intervenieren. Privatwirtschaftliche Risiken der Institute und ihrer Eigentümer wurden abgefangen und auf die Gesellschaft abgewälzt. Unter strikt marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten hätten die betroffenen Institute ebenso wie Lehman Brothers in die Insolvenz gehen müssen. Nach Angaben des Internationalen Währungsfonds wurden von den G20-Ländern allein bis August 2009 Kapitalspritzen in Höhe von 1160 Milliarden US-Dollar und Bürgschaften im Umfang von 4638 Milliarden Dollar in Aussicht gestellt, das sind 2,2 beziehungsweise 8,8 Prozent des Bruttosozialprodukts aller G20-Länder des Jahres 2008 zusammen genommen. Für Kapitalspritzen sind den IWF-Zahlen zufolge bis dahin tatsächlich Mittel in Höhe von 446 Milliarden Dollar geflossen, für Kredite und den Erwerb von Kapitalanteilen 366 Milliarden.³ Während die Finanzinstitute und ihre Eigentümer gerettet wurden, löste die von ihnen mitverursachte Finanzkrise unter anderem den schlimmsten Börsencrash seit 1929, eine weltweite Rezession, einen jahrelangen heftigen Einbruch des Welthandelsvolumens, sowie bis heute andauernde Arbeitslosigkeit von vielen Millionen Menschen aus. Die Angst vor einer

neuen großen Weltwirtschaftskrise ging um. Ob und wie sich eine regulative Gegenbewegung durchsetzen wird, das ist die entscheidende Frage.

Der deutsche Bundespräsident Horst Köhler, der vor seinem Amtsantritt vier Jahre lang als Direktor des Internationalen Währungsfonds tätig war, kritisierte Mitte 2008 in einem Interview, dass sich die internationalen Finanzmärkte »zu einem Monster« entwickelt hätten, das »in die Schranken gewiesen« werden müsse.⁴ Auch viele Jahre später kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass dieses »Monster« keineswegs gebändigt worden ist. Angesichts der staatlichen Interventionen war vorschnell von einer »Renaissance des Staates« die Rede. Doch bei den realisierten Maßnahmen handelte es sich hauptsächlich um Notfallaktionismus zur Erhaltung des Status quo und gerade nicht um eine systematische Beseitigung der Krisenursachen. Trotz aller möglichen Versprechungen haben sich die Regierungen letztlich im Wesentlichen darauf verlegt, an einer Verbesserung der behördlichen Finanzmarktaufsicht zu arbeiten. Das allerdings greift zu kurz. Im Juli 2012 kritisierte Neil M. Barofsky, der bis Anfang 2011 als unabhängiger Kontrolleur des TARP-Programms der US-Regierung zum Aufkauf von Kapitalanteilen instabiler Finanzinstitute eingesetzt war, dass eines der angeblichen Hauptziele der neuen Regulierungen in Folge der Finanzkrise, nämlich die Dominanz einiger weniger »systemrelevanter« Banken zu beenden, überhaupt nicht erreicht worden sei. Ganz im Gegenteil, die Top-Banken in den USA seien inzwischen sogar um 23 Prozent größer geworden. Ihr Anteil am Bruttosozialprodukt, beklagt Barofsky, sei von 2007 bis 2012 von 43 auf 56 Prozent gestiegen. »Das Risiko unseres Bankensystems ist bemerkenswerterweise in diesen Banken konzentriert, die jetzt 52 Prozent allen Industrievermögens kontrollieren«, so der ehemalige Aufseher.⁵ Falls sie ins Strudeln geraten, sind diese Banken für ein Scheitern lassen, aber zugleich vielleicht auch für eine Rettung zu groß.

Im Rahmen des Basler Ausschusses der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich wurden die 1000 Seiten umfassenden Basel III-Regeln ausgearbeitet, die 2014 in Kraft getreten sind und unter anderem neue Mindestvorgaben für die Eigenkapitalabdeckung der Banken enthalten. Unabhängig davon, für wie effektiv man diese Regeln hält, erweist sich die einheitliche Umsetzung solcher internationaler Standards als schwierig. Eine Umsetzung der Empfehlungen wird in den internationalen Verhandlungen der rund 30 dem Baseler Ausschuss angehörenden Regierungen zwar zugesagt, ist aber nicht völkerrechtlich verbindlich. Im Hinblick auf eine Regulierung des sogenannten Schattenbankwesens, das zum Beispiel Hedgefonds umfasst, machte der zuständige EU-Kommissar

Michel Barnier ein erstaunliches Statement. Mehr als drei Jahre nach der Pleite der US-Investmentbank Lehman Brothers, einem Höhepunkt der Krise, sagte Barnier, dass man erst einmal »besser verstehen« müsse, »was Schattenbanken eigentlich sind und welche Regulierung und Aufsicht für sie angebracht« sei. Die Branche sei nämlich »innovativ« und »dauernd in Bewegung«. ⁶ Dabei haben die Schattenbanken schon allein aufgrund ihres Volumens entscheidenden Einfluss auf das Finanzsystem. Nach Angaben des Finanzstabilitätsrates der G20-Länder wuchs ihr Umfang 2014 auf Grundlage der vorhandenen Daten auf 36 Billionen US-Dollar an. ⁷ Dies entspricht etwa der Hälfte des globalen Bruttoinlandsprodukts. Bei der Regulierung gibt es kaum Fortschritte. Schon bei der Definition dessen, was eine Schattenbank überhaupt sein soll, gibt es Uneinigkeit. Die Charakterzüge, die zur Krise geführt haben, sind immer noch vorhanden. Es scheint nur eine Frage der Zeit zu sein, bis die Finanzsysteme wieder außer Kontrolle geraten.

Staatliche Interventionen zur Stabilisierung des Finanzsystems

Von einer »Renaissance des Staates« sprechen zu wollen ist auch aus einem anderen Grund falsch. Denn selbst wenn es erst langsam in das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu dringen scheint, sind staatliche Interventionen zur Stabilisierung des Finanzsektors keine Ausnahmeerscheinung der globalen Finanzkrise, sondern jahrzehntelange Praxis. Der Rückzug des Staates und der freie Markt sind so gesehen nur ein Mythos. Der Staat hat ständig zugunsten von Investoren in das Marktgeschehen eingegriffen. Studien zufolge soll es zwischen den späten 1970er und den frühen 2000er Jahren 117 systematische Bankenkrisen in 93 Ländern gegeben haben, für die der Steuerzahler für staatliche Interventionen zum Erhalt der Finanzstabilität im Schnitt die unglaubliche Summe von 12,8 Prozent des nationalen Bruttosozialprodukts aufgewendet haben soll. ⁸ Wie Jeff Faux vom Economic Policy Institute in Washington D.C. betont, liefen die großen Finanzkrisen der 1990er Jahre in Mexiko, Thailand, Brasilien, Bolivien, Südkorea, Indonesien, Russland und Argentinien alle darauf hinaus, dass Großinvestoren durch staatliche Rettungsschirme geschützt und »der Rest der Gesellschaft der Gnade der brutalen Gesetze von Angebot und Nachfrage« ausgeliefert wurde. Dieses verzerrte Modell der freien Marktwirtschaft sei nichts anderes als »Sozialismus für die Reichen«, urteilt der Wirtschaftswissenschaftler. ⁹ Die Besonderheit der globalen Finanzkrise war nun aber nicht nur, dass sie mit den

USA von einem Zentrum des Systems ausging, sondern auch dass ein *internationaler* Systemzusammenbruch drohte, zu dessen Verhinderung in aller Welt gleichzeitig massiv interveniert werden musste. Aufgrund der engen globalen Verflechtung der weltweiten Finanzsysteme ist es immer unwahrscheinlicher, dass sich Krisen lokal eindämmen lassen. »In Ermangelung entsprechender politischer Maßnahmen«, schreibt der IWF, »sind hoch integrierte Ökonomien weiterhin empfänglich für gefährliche grenzüberschreitende Ansteckungseffekte.«¹⁰ Das ganze Weltfinanzsystem ist instabil geworden.

Das Finanzsystem als »prioritäres globales öffentliches Gut«

Die von Schweden und Frankreich initiierte »internationale Arbeitsgruppe zu globalen öffentlichen Gütern« unter der Leitung des ehemaligen mexikanischen Präsidenten Ernesto Zedillo und Tidjane Thiam von der Elfenbeinküste zählte »die Erhaltung der internationalen Finanzstabilität« schon vor der globalen Finanzkrise neben fünf anderen Bereichen wie der Bekämpfung des Klimawandels und ansteckender Krankheiten, der Stärkung des Welthandels sowie von Frieden und Sicherheit zu den *prioritären globalen öffentlichen Gütern*. Im Gegensatz zu globalen Gemeingütern wie der Atmosphäre, die schlicht existieren, handelt es sich bei den »globalen öffentlichen Gütern«, wie sie von dieser Arbeitsgruppe definiert werden, um wichtige politische Zielsetzungen, die im gemeinsamen internationalen Interesse liegen, von deren Verwirklichung alle Staaten und Menschen profitieren und deren Verwirklichung effektive internationale Kooperation erfordert. Sie können von einzelnen Ländern per Definition nicht alleine erreicht und erhalten werden. Bei dem Versuch, globale öffentliche Güter wie ein stabiles Finanzsystem bereitzustellen, treten die gleichen Hindernisse auf wie beim Management der globalen Gemeingüter. Aufgrund unterschiedlicher Interessen können sich Regierungen nur schwer auf weitgehende Regulierungen und Maßnahmen einigen. Die Bereitschaft von Regierungen, sich verbindlichen Regeln zu unterwerfen, ist beschränkt. Da jeder vom öffentlichen Gut profitiert, besteht insofern ein Anreiz des Trittbrettfahrens, als dass die zur Bereitstellung des Gutes notwendigen Investitionen und Mühen möglichst anderen überlassen und hinausgezögert werden. Die Einhaltung der vereinbarten Regeln sicherzustellen, ist problematisch. Die Bereitstellung des Gutes kann unter Umständen schon scheitern, wenn nur eine Partei, quasi als schwächstes Glied, die Regeln nicht beachtet. Wie die internationale

Arbeitsgruppe feststellt, ist das Festhalten an der nationalen Souveränität »das Hauptproblem, das allen anderen zugrunde liegt«. »Die Haupthindernisse«, so die Task Force in ihrem Bericht, »rühren von der Tatsache her, dass der internationale Bereich grundsätzlich durch freiwillige Interaktion zwischen souveränen Staaten charakterisiert ist.«¹¹ Es läuft auch hier wieder darauf hinaus, dass es keinen weltrechtlichen Rahmen gibt, der globale Regulierung erlaubt.

Das anarchische Völkerrechtssystem

Es ist an dieser Stelle bemerkenswert, dass sich das ganze völkerrechtliche System in Analogie zu Merkmalen beschreiben lässt, die einen entfesselten Markt charakterisieren. Dem nach Nutzenmaximierung strebenden Homo oeconomicus in der Doktrin des Laissez-faire entspricht im Völkerrecht der auf seine Vorteile bedachte souveräne Staat. Im Endeffekt geht es dem souveränen Staat im weitesten Sinne um geopolitische Interessen, also darum, relativ zu anderen rivalisierenden Staaten eine bessere Machtposition zu erlangen. Das schließt militärisch durchgesetzte Kontrolle über Territorium und Ressourcen als klassisches Mittel der Geopolitik ein, geht aber darüber hinaus. Zwischen den Industrieländern spielt sich die Rivalität nicht mehr militärisch, sondern auf wirtschaftlichem Gebiet ab. In der »Geo-Ökonomie«, wie Luttwak es nennt, intervenieren die Staaten zugunsten bestimmter Industrien und Unternehmen, etwa um ihre Marktführerschaft auszubauen, sie vor unerwünschter Konkurrenz zu schützen oder um die Eroberung neuer Märkte durchzusetzen. Selbst wenn die Industrieländer, so Luttwak, »keine Kriegsgedanken mehr hegen und tagtäglich in schönster Eintracht auf den verschiedensten Ebenen zusammenarbeiten, so beruht ihr eigentliches Wesen doch auf Gegnerschaft«.¹² Nach dem Ende des Kalten Krieges schrieb der einflussreiche Politikwissenschaftler Kenneth Waltz, der im Studium der internationalen Beziehungen als prägender Theoretiker des Neorealismus bekannt ist, dass die »Grundstruktur der internationalen Politik« trotz aller Veränderungen »anarchisch« bleibe. »Jeder Staat«, so Waltz, »schlägt sich alleine durch, mit oder ohne Zusammenarbeit mit anderen. Die Staatschefs und ihre Gefolgsleute beschäftigen sich mit ihrer Stellung, das heißt, mit ihrer relativen Position zueinander«.¹³ George Soros hat die erwähnte Analogie weiter ausgeführt. Die Doktrin der Geopolitik, schreibt er, »hat insofern gewisse Ähnlichkeiten mit der Doktrin des ›laissez faire‹, als beide den Eigennutz als einzig realistische Basis betrachten, um das Verhalten eines Subjekts zu erklären. Das Subjekt des ›laissez faire‹ ist der individuelle Marktteilnehmer, das der Geopolitik

der einzelne Staat. Mit beiden eng verbunden ist die Vulgärversion des Darwinismus, die das Überleben des Stärkeren für ein Naturgesetz hält«. Die Idee, dass der Staat die Interessen *seiner Bürger* zu vertreten habe und kein Selbstzweck sei, gebe es im geopolitischen Verständnis gar nicht. »Der geopolitische Realismus«, so Soros, »läßt sich als Übertragung der Doktrin des ›laissez faire‹ auf die internationalen Beziehungen begreifen.«¹⁴ Wir wollen den Gedankengang noch einen Schritt weiterführen. Denn wenn bei Polanyi der Staat eingreifen muss, um den entfesselten Markt zu bändigen, ist es analog gesehen genau die Option des *weltstaatlichen* Eingreifens, die es im Völkerrecht nicht gibt.

Liberalismus, Laissez-faire und die Frage eines Weltstaates

Aus der Sicht klassischer Vertreter des Laissez-faire müsste man jetzt allerdings geltend machen, dass die soeben gezogene Parallele zur Geopolitik und zum Völkerrecht ihre Vorstellungen in wichtigen Punkten verzerrt und unvollständig wiedergibt. Der Staat soll sich ihrer Doktrin zufolge ja *gerade nicht* in wirtschaftliche Belange einmischen, also zum Beispiel schon gar nicht zugunsten bestimmter Industrien oder Unternehmen intervenieren. Laissez-faire bedeutete für sie außerdem *nicht* die *Nichtexistenz* einer übergeordneten Staatsmacht, wie es in der anarchisch-völkerrechtlichen Ordnung der Fall ist, sondern eben ihre *Begrenzung* auf bestimmte Aufgaben. Zwar solle sich der Staat möglichst nicht in Marktmechanismen einmischen, doch sein Einsatz zur Sicherung von Frieden, Freiheit und Eigentum wird vorausgesetzt. Die friedliche menschliche Kooperation, das Einhalten der gemeinsamen Regeln, müsse notfalls durch staatlichen Zwang durchgesetzt werden können. »Liberalismus hat mit Anarchismus nicht das Geringste zu tun«, betonte der einflussreiche Nationalökonom Ludwig von Mises (1881 bis 1973) dementsprechend in seinem Werk »Liberalismus« aus dem Jahr 1927. Im Hinblick auf die internationale Ordnung gilt das ihnen ganz genauso. Das völkerrechtliche Dogma, dass »jeder einzelne Staat souverän« sei und »die oberste und letzte Instanz« darstelle, war den Befürwortern von weltweitem Freihandel und weltweiter Freizügigkeit (»laissez-faire et laissez-passer«) ein Gräuel. Der Liberalismus, machte Mises klar, »umspannt in seinem politischen Konzept von vornherein die ganze Welt, und dieselben Ideen, die er im kleinsten Kreis zu verwirklichen sucht, hält er auch für die große Weltpolitik für richtig. Wenn der Liberale zwischen Außenpolitik und Innenpolitik unterscheidet, so tut er es nur, um den großen Aufgabenkreis der Politik zweckmäßig unterzuteilen und zu gliedern, keineswegs aber etwa darum, weil er

der Meinung wäre, daß in der auswärtigen Politik andere Grundsätze zu gelten hätten als in der Inneren«. In dem Wissen, dass es nicht genüge, den Frieden im Innern des Staates herzustellen, fordere der Liberalismus, dass »die staatliche Organisation ihre Fortsetzung und ihren Abschluß finde in einer *staatsgleichen Verbindung aller Staaten zu einem Weltstaat*« (unsere Hervorhebung).¹⁵ Der Wirtschaftsnobelpreisträger Friedrich von Hayek (1899 bis 1992), der neben Mises einer der wichtigsten Vertreter der österreichischen Schule der Nationalökonomie war und einigen als Wegbereiter des Neoliberalismus gilt, plädierte in seinem 1944 veröffentlichten Buch »Der Weg zur Knechtschaft« klipp und klar für eine *weltföderalistische* Ordnung mit einer »übernationalen Instanz.« Diese internationale politische Instanz solle genau festgelegte, aber dafür voll durchsetzungsfähige Befugnisse erhalten, unter anderem um »Wirtschaftsinteressen in Schach halten und im Falle eines Konflikts ausgleichend wirken« zu können. Gegenüber den Staaten müsse sie die Macht haben, einen »Kodex von Normen« durchzusetzen, um sie »von Handlungen zurückzuhalten, die anderen schaden«. Der Föderalismus, so Hayek, sei »nichts anderes als die Anwendung des demokratischen Prinzips auf die internationalen Beziehungen«, aber »eine Demokratie mit genau begrenzten Machtbefugnissen«. »Bei kluger Verwirklichung«, schrieb der Ökonom, »kann das föderative Organisationsprinzip sich tatsächlich als die beste Lösung für einige der schwierigsten Probleme der Welt erweisen«.¹⁶ Der Dissens selbst mit Vertretern eines richtig verstandenen Laissez-faire dreht sich also weniger darum, *ob* es einen Weltstaat geben sollte, sondern vielmehr darum, wie er gestaltet sein sollte und was genau seine Aufgaben wären.

Der globale Deregulierungswettlauf

Dass die Staaten in einem permanenten »entfesselten Wettbewerb« zueinander stehen, verschafft den marktradikalen Kräften eine sehr vorteilhafte Position. Wird in einigen Staaten eine Deregulierung erst einmal durchgesetzt, entsteht internationaler Wettbewerb, der in einem eigendynamischen Deregulierungswettlauf mündet. Bei diesem »Race to the Bottom« geht es darum, wo Unternehmen und Kapital die für sie besten Bedingungen vorfinden. Das setzt Löhne, Sozialsysteme, Umweltstandards, Arbeitnehmerrechte und Steuerpolitik unter Druck. Die Deregulierung des Finanzwesens in den USA wurde genau mit diesem Argument vorangetrieben. Bei der Lesung des Gesetzes zur »Modernisierung der Finanzdienstleistungen« im US-Senat im November 1999, mit dem

unter anderem das Trennbankenprinzip abgeschafft wurde, sagte beispielsweise der aus New York stammende demokratische Senator Chuck Schumer, dass es zu allererst darum gehe, sicherzustellen, »dass US-Finanzunternehmen wettbewerbsfähig« blieben. »Wenn wir dieses Gesetz nicht verabschieden«, so Schumer, »könnte sich herausstellen, dass London oder Frankfurt oder nach Jahren später einmal Shanghai die Finanzhauptstadt der Welt wird«. Wichtige US-Firmen könnten die Vereinigten Staaten verlassen und sich in Ländern ansiedeln, in denen »diese Sachen« erlaubt seien. Der Finanzdrehplatz New York und »Millionen« hochbezahlter Jobs seien in Gefahr.¹⁷ Der *New York Times*-Kolumnist und Globalisierungsapostel Thomas L. Friedman spricht in seinem Bestseller »Globalisierung verstehen« von einer »Goldenen Zwangsjacke«, die Thatcher und Reagan geschneidert hätten. Die Metapher der Zwangsjacke beschreibt nach Friedman die Prinzipien, die ein Land unter den Bedingungen der globalisierten Weltwirtschaft anstreben muss, um als Standort kredit- und kapitalwürdig zu sein: »Es muss den privaten Sektor zum hauptsächlichsten Motor des Wirtschaftswachstums machen; eine möglichst geringe Inflationsrate und möglichst hohe Preisstabilität anstreben; den Umfang der staatlichen Bürokratie beschränken; einen möglichst ausgeglichenen Staatshaushalt, möglichst sogar einen Überschuss erreichen; Zölle auf Einfuhren senken, beziehungsweise ganz streichen; Beschränkungen für Auslandsinvestitionen beseitigen; Importquoten aufheben und nationale Monopole zerschlagen; den Exportanteil steigern; staatliche Unternehmen und Versorgungsgesellschaften privatisieren; den Kapitalmarkt deregulieren und die eigene Währung frei konvertibel machen; seine Industrie sowie seine Aktien- und Anleihenmärkte für ausländischen Besitz und ausländische Investitionen öffnen; durch die Deregulierung der Wirtschaft die Binnenkonkurrenz stimulieren; staatliche Korruption bekämpfen und Subventionen streichen; das Bankwesen und die Telekommunikationsindustrie für Privatbesitz und Wettbewerb öffnen; seinen Bürgern erlauben, aus einer Vielzahl konkurrierender Altersversorgungsmodelle und Pensions- und Investmentfonds (auch ausländischen) zu wählen.«¹⁸ Golden nennt Friedmann die Zwangsjacke deshalb, weil nur dieses Programm noch Wachstum hätte generieren können. Aus der Politik wurde eine bloße »Ingenieurskunst«, die die Umsetzung dieses von Ratingagenturen, Investmentfonds, Spekulanten und anderen Marktkräften geforderten Programms zum Ziel hatte. Unterstützt wurden sie dabei vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, die Kredite von der Umsetzung entsprechender Konditionen abhängig machten.

Die zentrale Rolle der Steueroasen und anonymer Strohfirmen

Wie der britische Journalist Nicholas Shaxson in seinem 2011 veröffentlichten Buch »Schatzinseln« überzeugend darlegt, sind Steueroasen ein zentraler Dreh- und Angelpunkt des entfesselten globalen Wirtschafts- und Finanzsystems. Steueroasen, das sind völkerrechtlich souveräne Staaten oder andere Gebietskörperschaften, die Geschäfte anlocken, indem sie Personen oder Firmen dabei helfen, »sich den Regeln, Gesetzen und Regulierungen anderer Gebietskörperschaften zu entziehen«.¹⁹ Im Angebot sind hohe Diskretion und Geheimhaltung, niedrige bis gar keine Steuern und Nichteinmischung durch die Behörden vor Ort. Etwa zwei Drittel des Welthandels spielt sich innerhalb international operierender Konzerne ab. Präsenz in Offshore-Gebieten ermöglicht solchen international tätigen Unternehmen das Kunststück, den Ort, wo Gewinne und Verluste steuerlich anfallen, mittels innerbetrieblicher Verrechnungspreise auf dem Papier fast beliebig manipulieren zu können – und zwar ganz legal. Kombiniert mit Holdinggesellschaften, die in Steueroasen ansässig sind und denen zum Beispiel wichtige Markenrechte oder anderes geistiges Eigentum gehören, wird das Ziel der niedrigstmöglichen Besteuerung dabei nicht selten erreicht. Die in vielen Steueroasen angebotenen Rahmenbedingungen und Finanzdienstleistungen spielen etwa in Form von Geldwäsche auch für die globale organisierte Kriminalität eine wichtige Rolle. Während der Finanzkrise könnten solche Geldflüsse sogar das Finanzsystem gerettet haben. Der Chef des UN-Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung UNODC, der italienische Wirtschaftsexperte Antonio Maria Costa, behauptete gegenüber dem *Observer*, dass zum Höhepunkt der Krise Gelder aus Drogengeschäften und anderen illegalen Aktivitäten in Höhe von fast 350 Milliarden US-Dollar in das Finanzsystem gepumpt und dabei gewaschen worden seien. Für einige kurz vor dem Zusammenbruch stehende Banken sei das zu dem Zeitpunkt das einzige verfügbare liquide Kapital gewesen.²⁰

Es sind nicht nur vereinzelte Gebilde wie die rund 50.000 Einwohner zählenden karibischen Kaimaninseln, eines von vierzehn britischen Überseegebieten und zugleich eines der weltgrößten Finanzzentren, die der restlichen Welt auf der Nase herumtanzen. »Anders als viele Leute vermuten«, schreibt Shaxson, »sind die weltweit bedeutendsten Steueroasen nicht irgendwelche exotischen Palmeninseln, sondern die mächtigsten Staaten der Welt«. Bei dem weltweiten Offshore-System handele es sich um rund sechzig Schattenfinanzzentren, die netzartig in Einflusszonen angeordnet seien, die von Großbritannien und den

USA kontrolliert würden. Die wichtigen Rollen, die Reagan und Thatcher im Globalisierungsprojekt gespielt hätten, seien bestens bekannt. Weit weniger Aufmerksamkeit sei eben den Schattenfinanzzentren geschenkt worden, »den stillen Kriegern der Globalisierung, die reiche und arme Staaten dazu zwingen, sich einen Abwärts-Wettlauf zu liefern, während sie tiefe Schneiden in deren Steuer- und Regulierungssysteme reißen, egal, ob die Länder dies nun wollen oder nicht«. ²¹

Die entscheidende Rolle von Steueroasen im »schädlichen Steuerwettbewerb« hatte die OECD schon 1998 in einem bahnbrechenden Bericht klar identifiziert. Eines der Probleme ist die Steuerhinterziehung. Um Steuerhinterziehern besser auf die Schliche kommen zu können und die Transparenz zu erhöhen, wurde ein Standard für bilateralen Informationsaustausch »auf Anfrage« ausgearbeitet, der gegenüber Steueroasen durchgesetzt werden sollte. An diesen Bemühungen, die ab 2009 vom G20-Gipfel aufgegriffen wurden, lassen viele Beobachter kein gutes Haar. Wenn eine Steuerbehörde Informationen anfordere, müsse sie in jedem Einzelfall schon ziemlich genau wissen, was für eine Information es sei, so Shaxson. Es handele sich um Augenwischerei. Wenn außerdem der Fuchs behaupte, er habe die Sicherheit des Hühnerhauses aufgemöbelt, müsse man das mit Vorsicht genießen. ²² Mehrere Studien sind übereinstimmend zu dem Schluss gekommen, dass ein Flickwerk von bilateralen Verträgen über Informationsaustausch im Endeffekt ohnehin gar nichts bringe. Erforderlich sei vielmehr ein »großer Knall«: Ein *lückenloses globales Übereinkommen*. ²³

Um das Offshore-System und mit ihm internationale Geldwäsche, Korruption und Steuerhinterziehung wirksam stillzulegen, muss auch das Problem anonymer Strohfirmen angegangen werden. Große Wellen schlug im April 2016 die internationale Berichterstattung über die Praktiken der in Panama ansässigen Firma Mossack Fonseca, die einer der Marktführer im Bereich von Offshore-Dienstleistungen und Briefkastenfirmen ist. Eine 2014 veröffentlichte Untersuchung hebt hervor, dass Strohfirmen, die nicht auf ihre wahren Eigentümer zurückgeführt werden können, zu einem der wichtigsten Mittel zur Verschleierung und Beiseiteschaffen von Vermögen geworden sind. »Strohfirmen zu regulieren«, so die Studie, »stellt für viele Facetten der Global Governance somit eine wesentliche Herausforderung dar.« Zwar gibt es internationale Standards, die im Rahmen des bei der OECD angesiedelten internationalen Arbeitskreises für Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung FATF gesetzt wurden. Wie sich herausstellt, sind diese jedoch sehr ineffektiv. Am meisten überrascht waren die Forscher davon, dass die Standards gegen anonyme Mantelfirmen gerade von

Dienstleistern in den OECD-Ländern am wenigsten befolgt wurden. »Dienstleister zur Unternehmenseintragung in den USA, insbesondere in Delaware, Indiana, Wyoming und Nevada, zählen zu den schlechtesten in der Welt«, so die Studie.²⁴ Nach den Veröffentlichungen über die sogenannten Panama-Papers forderte Ecuador internationale Bemühungen zur vollständigen Abschaffung von Steueroasen und startete eine Initiative zur Etablierung eines UN-Gremiums, das sich der Problematik ein für allemal annehmen sollte. Eine UN-Organisation zu Steuerfragen stößt allerdings schon lange auf den Widerstand der OECD. Das Europäische Parlament hat umgehend einen Untersuchungsausschuss zum Panama-Skandal eingerichtet. Eine UN-Parlamentarierversammlung wäre der richtige Ort, um eine schonungslose globale Untersuchung in Gang zu bringen.

Die versteckten Billionen

Der Schaden, der durch das Offshore-System angerichtet wird, lässt sich kaum beziffern. In einer aufsehenerregenden Studie des früheren Chefvolkswirts der Unternehmensberatung McKinsey, James Henry, angefertigt im Auftrag des Tax Justice Network, wurde es als »schwarzes Loch der Weltwirtschaft« bezeichnet. Allein das von Privatpersonen in Steueroasen gebunkerte *reine Finanzvermögen* wurde konservativ auf 21 bis 32 Billionen US-Dollar geschätzt, das ist mehr als das jährliche Bruttonettoprodukt der USA. Ungefähr die Hälfte davon gehört rund einhunderttausend Superreichen aus aller Welt. Da dieses Geld in der Regel statistisch nicht erfasst werden kann, sind Erhebungen über die Vermögensverteilung verzerrt. Die Ungleichheit ist noch größer, als statistisch überhaupt sichtbar gemacht werden kann. Mit Blick auf die Gelder, die von den Eliten der Entwicklungsländer in die Steueroasen geschoben und vorwiegend in Anlagen aus den Industrieländern investiert werden, kommt die Studie zu dem Schluss, dass die Entwicklungsländer rein rechnerisch gesehen eigentlich Geberländer sind. Das außer Landes geschaffte Privatvermögen übertrifft die öffentlichen Auslandsschulden nämlich bei weitem. »Das Problem hier ist«, so Henry, »dass das Vermögen dieser Länder einer kleinen Anzahl von reichen Individuen gehört, während die Schulden über die Regierung von den gewöhnlichen Leuten geschultert werden.« Bei den Superreichen, schreibt Henry, hätte man es allerdings mit der »am besten verschanzten Interessengruppe der Gesellschaft« zu tun.²⁵

Globale Staatsbildung als Ziel der Gegenbewegung

In seinem Buch über »das befremdliche Überleben des Neoliberalismus« schreibt der britische Politikwissenschaftler Colin Crouch, dass die Aufgabe nicht darin bestehe, »den Untergang des Neoliberalismus infolge der von ihm selbst herbeigeführten Krise zu erklären, sondern vielmehr die Tatsache, daß er nach dem Zusammenbruch der Finanzmärkte politisch einflußreicher da steht denn je«. ²⁶ Das allerdings ist jetzt nicht mehr besonders überraschend. Die Gegenbewegung steht nämlich vor dem Problem, dass ihr kein weltstaatliches Instrumentarium zur Verfügung steht, das den Marktkräften und der globalen Elite etwas entgegensetzen könnte. Sie ist neutralisiert, weil sie keinen staatlichen Rahmen hat, dessen sie sich bemächtigen könnte, um global wirksame Regulierung zu schaffen. Zwischen wenigen Ländern abgestimmte Initiativen und erst recht nationale Alleingänge mögen zwar Symbolkraft besitzen, können aber am System insgesamt nicht viel ausrichten. »Daß eine Renaissance des Staates keine Perspektive für Reformen« bietet, liege auch daran, so Crouch, »daß politische Macht ganz überwiegend nationalstaatlich organisiert« sei. Das bedeute nicht nur, »daß die Politik die Interessen des Volkes auf globaler Ebene schwerlich vertreten kann, sondern auch, daß Parteien und Regierungen stets nationalen Sichtweisen verhaftet bleiben«. In einer globalisierten Wirtschaft sei das unrealistisch. ²⁷

Es läuft letztlich wie schon auf dem Gebiet des nachhaltigen Wirtschaftens darauf hinaus, dass sich die Gegenbewegung für einen globalen Staatsbildungsprozess, der in einem Weltrechtssystem mündet, wird einsetzen müssen. Die Grundfeste des Offshore-Systems zum Beispiel ist die Souveränität der entsprechenden Staaten und Gebietskörperschaften. Die völkerrechtliche Freiheit dieser Länder, das globale Steuer-, Wirtschafts- und Finanzsystem nach Gutdünken untergraben zu können, muss in Frage gestellt werden. Der Kampf gegen das Offshore-System, so Shaxson, brauche »eine internationale Perspektive, um neue Formen der internationalen Zusammenarbeit zu schaffen«. ²⁸ »Eine konstruktive Gegenbewegung«, meint der kanadische Ökonom Myron Frankman in einem lezenswerten Buch über Weltföderalismus, »muss ernsthafte Überlegungen zum Aufbau demokratischer Institutionen auf der Weltebene frühzeitig auf ihrer Agenda haben.« ²⁹ Für manche Globalisierungskritiker mag diese Erkenntnis ein schwieriger Schritt sein, da die Mobilisierung zu einem hohen Grad gerade im grundsätzlichen Widerstand gegen internationale Organisationen erfolgt und oft eine tiefe Staatsskepsis vorherrscht. Ohne sich dessen bewusst zu sein, haben sie sich damit aber gerade ein vulgäres neoliberales Verständnis des interna-

tionalen Systems zur Grundlage gemacht. Es gibt jedoch Zeichen dafür, dass der Meinungstrend langsam in eine andere Richtung geht. So plädiert zum Beispiel Harald Schumann mit seiner Koautorin Christiane Grefe in dem Buch »Der Globale Countdown« inzwischen für den »Ausbau und die Demokratisierung globaler Regelwerke und Institutionen«. Mehr noch, die Herausforderung liege darin, »eine Art Weltföderalismus zu erfinden und klare Regeln für die richtige politische Arbeitsteilung zwischen globalen, regionalen oder nationalen Institutionen aufzustellen, um den Interessen aller gerecht zu werden«.³⁰ In Schumanns Bestseller »Die Globalisierungsfalle«, der zwölf Jahre zuvor veröffentlicht wurde, war das noch kein Thema. In einer Festrede zum fünfzigsten Jubiläum der renommierten internationalen Vereinigung von Wissenschaftlern auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen 2009 in New York fragte der Politologe und damalige Vorsitzende Thomas G. Weiss, was eigentlich mit der einst so prominenten Idee einer föderalen Weltregierung passiert sei. Er plädierte leidenschaftlich dafür, dass sich die Wissenschaft endlich wieder ernsthaft damit auseinandersetzt. »Der Markt«, merkte Weiss treffend an, »wird nicht gnädigerweise für globale Institutionen sorgen, die ein würdevolles Überleben der Menschheit sicherstellen. Adam Smiths ›unsichtbare Hand‹ trägt zwischen den Staaten ebenso wenig wie innerhalb von Staaten zu einer Problemlösung bei.«³¹

21.

Die Abschaffung von Armut und eine soziale Grundsicherung für alle

Armut als Schlüsselproblem

Die Abschaffung von extremer Armut und Existenznot ist die Grundlage für eine humane, gerechte, friedliche und sichere Welt, in der alle Menschen die Möglichkeit haben, sich zu bilden, politisch zu partizipieren und ihr Potential zu nutzen. Armut ist eine Hauptursache für Hunger und ein wichtiger Grund für mangelhaften Zugang zu Trinkwasser, schlechte Gesundheitsversorgung, fehlende Bildung, nicht vorhandene Familienplanung und politische Instabilität. Mit einem höheren Lebensstandard geht in der Regel eine niedrigere Geburtenrate einher, so dass die Überwindung von Armut zur Verlangsamung des Bevölkerungswachstums beitragen kann. Der Politikwissenschaftler Franz Nuscheler meint, dass die »Korrelation von hohem Bevölkerungswachstum und verschiedenen interdependenten Armutsindikatoren« die Schlussfolgerung nahelegt, »dass Armut das bevölkerungs- und entwicklungspolitische Schlüsselproblem ist«.¹ Aus der Sicht des aus Bangladesch stammenden Wirtschaftswissenschaftlers Muhammad Yunus, der für seine Vorreiterrolle bei Mikrokrediten an die Ärmsten mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde, ist Armut »vielleicht die ernsthafteste Bedrohung des Weltfriedens, sogar gefährlicher als Terrorismus, religiöser Fundamentalismus, ethnischer Hass, politische Rivalität oder als jeder andere der Faktoren, auf die oft als Treiber von Krieg und Gewalt verwiesen wird«. »Armut«, so Yunus, »führt zu Hoffnungslosigkeit, die Menschen zu Verzweiflungstaten treibt.«²

Extreme Armut und das Recht auf angemessenen Lebensstandard

Die Überwindung von Armut ist seit langem auf der internationalen Agenda. Bei der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation ILO bei der Versailler Friedenskonferenz 1919 hieß es beispielsweise, dass der Weltfrieden »nur auf dem Boden der sozialen Gerechtigkeit aufgebaut werden kann«.³ Die 1941 vom Interalliierten Rat angenommene Atlantik-Charta erklärte es zum Ziel, allen Menschen in allen Ländern ein Leben »frei von Furcht und von Not« zu

ermöglichen. Die Charta der Vereinten Nationen spricht von internationaler Zusammenarbeit zur Lösung wirtschaftlicher und sozialer Probleme und führt in ihrem neunten Kapitel dazu aus, dass »Stabilität und Wohlfahrt« eine Voraussetzung für den Frieden seien. Die Vereinten Nationen sollten daher »die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg« fördern. Wie bereits erwähnt, ist in Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in Artikel 11 des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte schließlich das Recht auf einen »angemessenen Lebensstandard« enthalten. Jeder Mensch soll seine Grundbedürfnisse erfüllen können. Als Nachfolge der Millennium-Entwicklungsziele wurde im September 2015 bei einem UN-Gipfeltreffen für den Zeitraum bis 2030 eine »Agenda für Nachhaltige Entwicklung« verabschiedet. Das erste Ziel der neuen »Agenda 2030« besteht darin, extreme Armut »für alle Menschen überall« vollständig abzuschaffen.

Die internationale Armutsgrenze, wie sie auch von den Vereinten Nationen herangezogen wird, orientiert sich an der Definition der Weltbank. Sie kommt durch einen in US-Dollar umgerechneten Durchschnittswert der absoluten Armutsgrenzen von 15 der ärmsten Länder der Welt zustande. Wegen der sich verändernden lokalen Kaufkraft des US-Dollars und wegen Änderungen in dem zugrundegelegten einheitlichen Warenkorb wurde sie seit Einführung der Methode von einem US-Dollar in 1990 auf 1,25 US-Dollar in 2008 und schließlich auf 1,90 US-Dollar in 2015 angepasst. Die letzte Veränderung erfolgte nur zehn Tage nach dem UN-Gipfel, in dessen Abschlussdokument daher noch von 1,25 US-Dollar die Rede ist. Von einer vollständigen Abschaffung der extremen Armut ist die Menschheit noch weit entfernt. Im Rahmen des ersten Millennium-Entwicklungszieles wurde angestrebt, den Anteil der extrem armen Menschen in den Entwicklungsländern von 1990 bis 2015 zu halbieren. Das soll nach Schätzungen der Weltbank 2010 erreicht worden sein. Demnach ist der Anteil der betroffenen Menschen von 43,1 Prozent in 1990 auf 20,6 Prozent in 2010 gesunken (nach den Daten für 2011 waren es laut Weltbank nur noch 17 Prozent).⁴ Diese hatten im Durchschnitt 0,87 US-Dollar täglich zur Verfügung. Mit Ausnahme von China und Indien hat sich an der wirtschaftlichen Situation der Ärmsten in den Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen in den letzten dreißig Jahren kaum etwas geändert.⁵ Das Einkommen der Hälfte der Menschen in den Entwicklungsländern lag nach Zahlen der Weltbank für 2010 unter 2,50 US-Dollar pro Tag und rund 88 Prozent mussten mit weniger als 10 US-Dollar pro Tag auskommen.⁶ Ein Einkommen zwischen zehn und fünfzig

US-Dollar pro Tag definiert nach der Weltbank die Mittelklasse. Die Anzahl der Menschen, die unter der Armutsgrenze von 1,25 US-Dollar pro Tag lebten, soll nach einem Bericht der Weltbank im Jahr 2011 bei etwa einer Milliarde gelegen haben.⁷ Nach der Anpassung der Armutsschwelle auf 1,90 US-Dollar ist ihre Zahl ungefähr gleich geblieben. Bis 2013 soll sie dann auf nur noch 767 Millionen gesunken sein.⁸ Wenn man das Einkommen jedes extrem armen Menschen auf magische Weise unmittelbar auf die Schwelle anheben könnte, dann würde es rund 250 Milliarden US-Dollar pro Jahr kosten, um extreme Armut in der Welt zu beseitigen.⁹ Dies ist nur ein Bruchteil des Geldes, das während der Finanzkrise zur Bankenrettung mobilisiert wurde.

Dieses Gedankenspiel ist jedoch allzu einfach und führt in die Irre. Die Überwindung extremer Armut ist nicht nur eine Frage des täglichen Einkommens, sondern ist multidimensional und hängt natürlich mit vielen weiteren Entwicklungsparametern zusammen. Nach Schätzung von UN-Habitat leben beispielsweise mehr als ein Drittel der Stadtbewohner der Entwicklungsländer (rund 863 Millionen Menschen) in Slums mit unzureichender Infrastruktur.¹⁰ Dazu gehört etwa die bereits behandelte Frage der mangelhaften Wasserinfrastruktur und Sanitärbedingungen. Rund 1,3 Milliarden Menschen haben nach Schätzung der Internationalen Energieagentur außerdem keinen Zugang zu Elektrizität.¹¹ Mehr als 2,5 Milliarden Erwachsene weltweit haben kein Bankkonto und können nur bedingt auf Bankdienstleistungen zurückgreifen.¹² Nach einem Bericht der OECD leben etwa 1,4 Milliarden Menschen und rund ein Drittel aller Ärmsten in 51 fragilen Staaten der Welt, in denen grundlegende staatliche Funktionen nur schwach entwickelt sind.¹³ Rechtsstaatliche Strukturen stehen den Ärmsten nur rudimentär zur Verfügung, haben aber entscheidende Bedeutung. Die von UNDP unterstützte internationale Kommission über die rechtliche Stärkung der Armen unter dem Ko-Vorsitz des peruanischen Ökonomen Hernando de Soto etwa betonte 2008 in ihrem Abschlussbericht, dass »vier Milliarden Menschen in der Welt« der Chance beraubt seien, »ein besseres Leben zu führen und der Armut zu entkommen, weil sie vom Rechtswesen ausgeschlossen sind«. Ein besonderes Problem stellen unsichere und kaum durchsetzbare Eigentumsrechte an Land dar. Die Kommission empfahl unter anderem einen »Globalen Vertrag über die rechtliche Stärkung der Armen«, in dem fundamentale Rechte und ein Rahmen zu ihrer Realisierung international kodifiziert werden sollten.¹⁴

Darüber hinaus wird die von den Vereinten Nationen und der Weltbank festgesetzte international einheitliche monetäre Armutsgrenze als willkürlich kritisiert und die Aussagekraft der darauf basierenden Statistiken angezweifelt.

Der Wirtschaftswissenschaftler Sanjay Reddy und Thomas Pogge beispielsweise halten die von der Weltbank berechnete Schwelle für zu niedrig und sehen die von der Weltbank angewandte, auf Kaufkraftparität basierende Berechnungsmethode als ungenügend an, da in den Warenkörben Güter einberechnet würden, die für die Bedürfnisse der Armen irrelevant seien. Wenn Einkommensarmut auf einer pro-Kopf-Basis beurteilt werden soll, so argumentieren sie, dann durch eine Methode, die von den tatsächlichen lokalen Kosten zur Erfüllung der Grundbedürfnisse ausgeht.¹⁵ Aussagen auf Grundlage der Weltbank-Statistiken und die monetäre Grenze zur Bemessung extremer Armut in der Welt sind daher mit Vorsicht zu genießen. Eine höhere Schwelle für extreme Armut, die sich tatsächlich an den Bedingungen eines »angemessenen Lebensstandards« orientiert, und eine bessere Bemessungsmethode müssen gefunden werden. Langfristig sollte man sich zudem vielleicht von einer globalen absoluten Armutsgrenze verabschieden und Armut relativ bemessen, so wie es in der EU und von der OECD bereits getan wird.

Die Notwendigkeit einer neuen Entwicklungspolitik

Um das Ziel einer vollständigen Abschaffung extremer Armut zu erreichen, ist ein Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik und in der Armutsbekämpfung unumgänglich. Es ist zu überlegen, welche politischen Lehren man aus dem Grundsatzstreit über den Sinn und Unsinn der öffentlichen Entwicklungshilfe ziehen muss, der beispielsweise 2009 durch das millionenfach verkaufte Buch »Dead Aid« der aus Sambia stammenden Ökonomin Dambisa Moyo weiter angefeuert wurde. Wie die jahrzehntelange Erfahrung mit öffentlicher Entwicklungshilfe in Afrika hinreichend belege, schrieb Moyo, sei diese nicht Teil der Lösung, sondern vielmehr selbst das Problem. Im Ergebnis, so ihr schonungsloses Urteil, führe staatliche Entwicklungshilfe in Afrika zu Korruption und politischer Abhängigkeit, schüre Konflikte um die Kontrolle der Staatsmacht, untergrabe die Effizienz der öffentlichen Verwaltung, schade der Privatwirtschaft und würge wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum ab. Der ehemalige deutsche Diplomat Volker Seitz weist darauf hin, dass zwischen 1960 und 2006 bis zu 2,3 Billionen US-Dollar nach Afrika südlich der Sahara geflossen seien, pro Kopf sechs Mal so viel wie nach Europa durch den Marshallplan, ohne eine erkennbare Verbesserung der Lebensumstände bewirkt zu haben.¹⁶ Internationale Armutsbekämpfung und Entwicklungspolitik müssen näher an die betroffenen Menschen gebracht werden. Die Armen brauchen eine Stimme. Ihre

Interessenvertretung in einer parlamentarischen Versammlung auf Weltebene wäre ein Mittel, um ihre Lage zu verbessern und die Debatte auf eine neue Basis zu stellen. »Der beste Weg, um den Armen eine Stimme zu geben, ist durch ein Weltparlament«, argumentierte George Monbiot im *Guardian* und fügte hinzu: »In Afrika wird zunehmend erkannt, dass ein Weltparlament die beste – vielleicht die einzige – Chance bietet, dass die Anliegen der Armen die Ohren der Reichen unmittelbar erreichen.«¹⁷

Wirtschaftswachstum reicht nicht

Dass es nicht erfolgversprechend ist, auf allgemeines Wirtschaftswachstum und einen damit einhergehenden Anstieg des Durchschnittseinkommens zu setzen, um extreme Armut zu überwinden, ist inzwischen weitgehend anerkannt. Der Ökonom David Woodward hat auf Basis der Wachstumszahlen von 1993 bis 2008 extrapoliert, dass es in diesem Fall theoretisch über einhundert Jahre dauern würde, bis extreme Armut auch nur im Sinne der Einkommensschwelle von 1,25 US-Dollar verschwunden wäre.¹⁸ Nicht zuletzt angesichts des geringen Effekts sowie der Notwendigkeit, den CO₂-Ausstoß zu verringern und auf nachhaltiges Wirtschaften umzustellen, sei die Idee, auf allgemeines Wachstum zu setzen, nicht nur unrealistisch, sondern auch »gefährlich und kontraproduktiv«.¹⁹ In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass 73 Prozent der weltweit ärmsten Menschen, die weniger als zwei US-Dollar am Tag zur Verfügung haben, inzwischen in Ländern mit mittlerem Einkommen leben. Dies sind nach Weltbank-Definition Länder mit einem jährlichen Brutto-sozialprodukt pro Kopf, das zwischen 1.026 und 12.475 US-Dollar liegt. Wie der ehemalige Leiter der Forschungsabteilung der Weltbank, Paul Collier, in einem Buch über »die unterste Milliarde« hervorhebt, liegt das Problem darin, dass das Wachstum bei den Ärmsten überhaupt nicht ankommt.²⁰ »Es ist unwahrscheinlich, dass Wachstum alleine die Welt zum 3-Prozent-Ziel bringen wird, da im Zuge des Rückgangs extremer Armut Wachstum immer weniger Menschen aus der Armut hebt«, schreibt inzwischen auch die Weltbank selbst. Wachstumspolitik müsse inklusiver ausgerichtet und mehr Ressourcen müssten zur Unterstützung der extrem Armen eingesetzt werden.²¹

Soziale Grundsicherung als Basis eines planetaren Gesellschaftsvertrages

Der wesentliche Schritt zur Abschaffung extremer Armut in der Welt besteht darin, eine soziale Grundsicherung für alle Menschen zu gewährleisten. Parallel ist an die weltweite Einführung von Mindestlöhnen zu denken, deren Höhe länderspezifisch festgelegt wird, aber nirgends 1 Dollar pro Stunde unterschreiten darf.²² Das ist es, was die Basis eines neuen planetaren Gesellschaftsvertrages und einer globalen ökosozialen Marktwirtschaft darstellen muss. Die von der ILO eingesetzte Weltkommission über die soziale Dimension der Globalisierung hat richtig darauf hingewiesen, dass »ein Mindestniveau sozialer Sicherheit« als »unbestrittener Teil des sozio-ökonomischen Fundaments der globalen Wirtschaft akzeptiert werden« muss. Globales Engagement zur Beseitigung sozialer Unsicherheit habe kritische Bedeutung, um die Globalisierung weiter legitimieren zu können.²³ Tatsächlich ist »soziale Sicherheit« in den Artikeln 22 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in Artikel 9 des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als ein Menschenrecht verankert. Im Rahmen der ILO wurden zahlreiche Empfehlungen und Konventionen erarbeitet. Die von fünfzig Ländern aber meist nur in Teilen ratifizierte ILO-Konvention 102 von 1952 beispielsweise verpflichtet zur Einhaltung bestimmter Mindeststandards bei der Gewährleistung von Grundsicherungsleistungen. 1995 veranstaltete die UN in Kopenhagen einen Weltgipfel für soziale Entwicklung. In einer 2008 praktisch von der gesamten Staatengemeinschaft einstimmig angenommenen Grundsatzerklärung der ILO »über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung« wird unter anderem das Ziel einer »Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle, einschließlich Maßnahmen zur Bereitstellung eines Grundeinkommens für alle« bekräftigt. Das Ziel findet sich bereits in der ILO-Erklärung von Philadelphia aus dem Jahr 1944. Auch siebenzig Jahre später muss die ILO in ihrem ersten Bericht über soziale Absicherung trotz beachtlicher Fortschritte in zahlreichen Ländern der Welt feststellen, dass 73 Prozent der Weltbevölkerung, oder 5,2 Milliarden Menschen, nur zum Teil oder überhaupt keinen Zugang zu sozialstaatlichen Sicherungssystemen haben. Soziale Absicherung ist nicht nur ein Menschenrecht, sondern spielt nach Auffassung der ILO eine Schlüsselrolle bei der Reduzierung von Armut, sozialer Ungleichheit und von Hunger sowie zur Förderung von Ernährungssicherheit, sozialem Zusammenhalt, gesellschaftlichem Frieden und politischer Stabilität. Sie habe positive Wirkung auf die Gesundheitsversorgung, die Bildungssituation, auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, auf die

Konsumnachfrage sowie das Wirtschaftswachstum. »In soziale Absicherung zu investieren bedeutet in eine gesunde, produktive und gerechte Gesellschaft zu investieren«, heißt es in dem Bericht.²⁴

Ein globales Grundeinkommen

Bei der Bekämpfung von Armut und in der Entwicklungshilfe haben sich bedingungslose Geldzuwendungen als besonders erfolgreich erwiesen, wie der Politikwissenschaftler Christopher Blattmann und der Ökonom Paul Niehaus in der Zeitschrift *Foreign Affairs* von neuen Studienergebnissen berichten. »Westliche Funktionäre und Organisationen sind nicht die Besten darin, um zu beurteilen, was arme Menschen in den Entwicklungsländern brauchen, um ihr Leben zu bestreiten; die armen Menschen selbst sind es«, fassen sie zusammen.²⁵ Unmittelbarer als durch direkte Zuwendungen kann Armutsbekämpfung nicht sein. Die Menschen werden in die Lage versetzt, selbstverantwortlich darüber zu entscheiden, was sie am nötigsten brauchen, beispielsweise von Dingen des täglichen Überlebens bis hin zu Aus- und Weiterbildung oder Investitionen in ein eigenes Kleinunternehmen. Die von Blattmann und Niehaus analysierten Studien bestätigen, dass sie dazu in aller Regel sehr gut in der Lage sind.

In der EU hat das Europäische Parlament in einer 2010 verabschiedeten Resolution zur Bedeutung von Mindesteinkommen festgestellt, dass ein »bedingungsloses Grundeinkommen für alle, gepaart mit zusätzlichen Maßnahmen zur sozialen Einbeziehung und zum sozialen Schutz« seiner Auffassung nach ein wirksames Mittel »zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und zur Gewährleistung eines Lebens in Würde für alle« darstellt.²⁶ In den USA hat die Diskussion um den Vorschlag bereits eine lange Geschichte. In der Form einer sogenannten negativen Einkommenssteuer wurde es zum Beispiel schon 1962 vom US-amerikanischen Ökonomen Milton Friedman in dem Buch »Capitalism and Freedom« vorgeschlagen. Wenn ein Verdienst unterhalb eines bestimmten Betrages liegt oder gar kein Verdienst vorhanden ist, würde es dabei eine finanzielle Zuwendung vom Staat bis zur Höhe eines Grundeinkommens geben. Eine Beraterkommission des US-Präsidenten empfahl 1969 die Einführung eines solchen Modells. Zu den Unterstützern eines Grundeinkommens zählten der Bürgerrechtler Martin Luther King oder die Ökonomen James Tobin und Kenneth Galbraith. »Ich bin jetzt davon überzeugt«, schrieb Martin Luther King, »dass sich der einfachste Ansatz als der effektivste herausstellen wird«. Die Lösung der Armut liege darin, sie direkt durch ein garantiertes Einkommen

zu beseitigen.²⁷ Der bedeutende Vorkämpfer gegen soziale Unterdrückung und Friedensnobelpreisträger befürwortete, nebenbei bemerkt, auch die Einrichtung einer Weltpolizei und einer Weltregierung. »Das bedeutet nicht, dass jeder zu jeder Zeit sich immer einig sein muss. Es kann eine Weltregierung geben, in der Vielfalt existiert«, merkte er 1964 an.²⁸

Die Frage eines bedingungslosen Grundeinkommens wird in der globalen Entwicklungs- und Sozialpolitik unausweichlich. Der Gründer von Europas größter Drogeriemarktkette dm, Götz Werner, und die ehemalige Präsidentin der Hochschule für bildende Künste in Hamburg, Adrienne Goehler, sind als Verfechter des Vorschlags bekannt. Mit Blick auf ein erfolgreiches Modellprojekt im namibischen Dorf Otjivero fragen sie sich, weshalb »die klassische Entwicklungspolitik, die weltweit Korruption stark und Machthaber, Despoten, Diktatoren, Clans und Warlords reich gemacht, aber Armut nicht wirklich bekämpft hat, nicht radikal auf das bedingungslose Grundeinkommen umgestellt« wird.²⁹ Zugleich wird hiermit die zuvor aufgeworfene Frage beantwortet, wozu Gelder aus globalen Steuern eingesetzt werden sollten. Ein *globales Grundeinkommen* ist vielleicht die sinnvollste Verwendung für den größten Teil globaler Steuereinnahmen. Thomas Pogge zum Beispiel meint, dass »so etwas wie ein globales Grundeinkommen sehr wohl Teil des besten Planes sein könnte, um die Mittel aus einer Tobin-Steuer oder einer globalen Rohstoffdividende zur Abschaffung der Armut zu benutzen«. Projekte zur Verbesserung der staatlichen Infrastruktur stellen freilich ebenfalls eine wichtige Komponente dar, fügt er richtigerweise hinzu.³⁰ Werner und Goehler wiederum verknüpfen das Grundeinkommen mit einer globalen CO₂-Emissionssteuer. »Würde man heute die Emissionsrechte für CO₂ weltweit versteigern und die Einnahmen daraus als Grundeinkommen auszahlen«, schreiben sie, so »würde man damit zwei grundlegende Probleme des 21. Jahrhunderts gleichzeitig lösen: Zum einen würde man die CO₂-Emissionen wirksam begrenzen, also den befürchteten Klimawandel bremsen. Zum anderen würde – je nach Auktionspreis – jeder Mensch zwischen 13 und 14 Dollar pro Monat bekommen. Wir mögen in Europa solche ›Peanuts‹ verachten, aber im Weltmaßstab kann dieser Betrag ein minimales Auskommen sichern und damit etwa den Zugang zu sauberem Trinkwasser und Grundernährung.«³¹

Die Teilhabe aller Menschen an den Gemeingütern

Der Vorschlag eines Grundeinkommens ist mit der Idee von der Teilhabe *aller Menschen* an den Gemeingütern und den Früchten der Zivilisation verbunden. Wie Myron Frankman erläutert, ist der Gedankengang recht einfach: »Jedes Einkommen profitiert von zuvor existierenden Institutionen, Wissen, Kommunikation und Transportnetzen, die ein Teil davon sind, was man gemeinhin soziales Kapital nennt. So wie jeder von uns gleichermaßen ein Nutznießer des kumulativen globalen Prozesses der Zivilisation ist, sind wir zu einer vernünftigen finanziellen Dividende berechtigt.«³² Thomas Paine, der zu den frühen Befürwortern dieses Ansatzes zählt, hatte 1797 im Zusammenhang mit Grundeigentum hervorgehoben, dass die Erde in ihrem ursprünglichen Zustand als »gemeinsamer Besitz der menschlichen Rasse« anzusehen sei und dass daher alle diejenigen, die von Eigentum ausgeschlossen sind, von den Eigentümern zu entschädigen seien.³³ Wenn globale Gemeingüter genutzt werden, dann sollte dies allen Erdenbürgern zugutekommen. Ein globales Grundeinkommen hat somit eine starke symbolische Dimension. Es fördert den Gedanken der Gleichheit aller Menschen und ihre globale Identität. Ein Weltparlament sollte den Rahmen zur Ausgestaltung setzen, Budgethoheit haben sowie demokratische Kontrolle ausüben. Bei der Umsetzung ist es denkbar, dass innerhalb globaler Richtlinien verschiedene Modelle offengestellt werden, damit den lokalen Bedingungen bestmöglich entsprochen werden kann. In entwickelten Ländern, die funktionierende Steuer- und Sozialsysteme haben, könnte es zum Beispiel Sinn machen, das Grundeinkommen als negative Einkommenssteuer zu gestalten. In anderen Ländern mag es dagegen besser sein, es unbürokratisch in voller Höhe auszus zahlen. In fragilen und erst recht in scheiternden Staaten sind dabei große Herausforderungen zu meistern. Entscheidend ist jedenfalls, dass es jeder erhält und dass es bedingungslos ist, also mit keinem Arbeitszwang und keiner Bedürftigkeitsprüfung einhergeht. Letzteres ist nicht nur mit erheblichem bürokratischen Aufwand verbunden und stigmatisiert die Leistungsempfänger, es widerspricht der Logik eines Grundeinkommens auch grundsätzlich.

Der Traum vom Leben ohne wirtschaftlichen Zwang

Der Sozialpsychologe Erich Fromm hat darauf hingewiesen, dass der Mensch in der gesamten Geschichte durch zwei Faktoren in seiner Handlungsfreiheit eingeschränkt war, nämlich durch die Zwangsgewalt der Herrschenden und durch die Gefahr des Hungertodes für alle diejenigen, »die nicht bereit

waren, die ihnen auferlegten Bedingungen in Bezug auf ihre Arbeit und ihre soziale Existenz zu akzeptieren«. Im Zeitalter des wirtschaftlichen Überflusses allerdings, in dem es eigentlich möglich ist, die Grundbedürfnisse aller zu befriedigen, könnte der Mensch durch ein garantiertes Einkommen erstmals von wirtschaftlicher Bedrohung frei und unabhängig gemacht werden. »Das garantierte Einkommen«, schrieb Fromm, »würde nicht nur aus dem Schlagwort ›Freiheit‹ eine Realität machen, es würde auch ein tief in der religiösen und humanistischen Tradition des Westens verwurzeltes Prinzip bestätigen, dass der Mensch unter allen Umständen das Recht hat zu leben. Dieses Recht auf Leben, Nahrung und Unterkunft, auf medizinische Versorgung, Bildung usw. ist ein dem Menschen angeborenes Recht, das unter keinen Umständen eingeschränkt werden darf, nicht einmal im Hinblick darauf, ob der Betreffende für die Gesellschaft ›von Nutzen ist‹.« Ein Übergang von einer Psychologie des Mangels zu einer des Überflusses bedeute »einen der wichtigsten Schritte in der menschlichen Entwicklung«. ³⁴ In diesem Sinne ist ein Grundeinkommen für Götz Werner und Adrienne Goehler ein Schritt zur Verwirklichung des vielleicht wichtigsten Menschheitstraumes für alle: Ein Leben ohne Existenzangst und mit der Freiheit, tun zu können, was man will. Die humanistischen Ideale der Aufklärung und die Kernforderung der französischen Revolution nach »Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit« würden damit endlich eine »reale Grundlage« erhalten. ³⁵ Eine soziale Grundsicherung für alle Menschen weltweit zu gewährleisten, ist ein Menschenrecht und Ziel der globalen Sozialpolitik. Ein globales Grundeinkommen kann nationale Maßnahmen ergänzen und einen finanziellen Sockel schaffen, der extreme Armut auf dem Planeten beseitigen hilft.