

Thomas Apolte

# Warum die Politik die Globalisierung nicht liebt

*Die Globalisierung wird von der Politik als ein Problem dargestellt und von der Öffentlichkeit skeptisch betrachtet. Welche Erkenntnisse hat die Wirtschaftswissenschaft zum Phänomen „Globalisierung“? Sind die Probleme „Arbeitslosigkeit“ und „Krise der sozialen Sicherungssysteme“ auf die Globalisierung zurückzuführen? Welche Aufgabe hat die Wirtschaftspolitik in den Zeiten der Globalisierung?*

Der überwiegende Teil der Gesellschaft steht dem Phänomen Globalisierung offenbar skeptisch bis ablehnend gegenüber. Einer ipos-Umfrage im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Banken zufolge waren im Jahre 2005 34% der Befragten der Meinung, die Globalisierung bringe eher Nachteile für Deutschland. Weitere 40% sahen Vor- und Nachteile und lediglich 19% sahen eher Vorteile der Globalisierung für Deutschland.<sup>1</sup> Nicht viel anders ist die Einschätzung vonseiten der Politik, von der die Globalisierung meist als eine Bedrohung, zumindest aber als „Problem“ dargestellt wird, welches zu lösen freilich vor allem die Politik selbst aufgerufen ist. Dabei denkt man in der Regel an den Verlust von Wohlstand und Arbeitsplätzen, an Sozialabbau, Finanzkrisen, kulturellen Imperialismus und den Raubbau an der Natur – kurz: an so ziemlich alle Übel der modernen Welt. Diese Sicht steht in einem bemerkenswerten Gegensatz zu den Erkenntnissen der Wirtschaftswissenschaft und den Erfahrungen derjenigen Länder – insbesondere in der dritten Welt –, die sich der Globalisierung geöffnet haben. Dieser Beitrag versucht zu erklären, warum die Globalisierung entgegen dem wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisstand in der öffentlichen Debatte – und hier vor allem unter den Politikern – ein so ungeliebtes Kind ist.<sup>2</sup>

## Ökonomen und Globalisierungskritiker

Schlägt man ein Lehrbuch zur internationalen Wirtschaft auf, so liest man von den Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung und von Tendenzen zur Angleichung der Wohlstandsniveaus und Faktorpreise, die alle gleichermaßen über die Kanäle des Handels, des Kapitalverkehrs und der Migration getrieben werden.

Weiterhin liest man über den internationalen Wettbewerb, der die Konsumenten von nationalen Abhängigkeiten befreit. Und schließlich erfährt man von den erfolgreich globalisierten Entwicklungsländern, welche in den vergangenen ein bis zwei Jahrzehnten mit der Integration in die Weltwirtschaft teilweise spektakuläre Wohlstandsgewinne erzeugt haben, während die so genannten Globalisierungsverlierer nicht deshalb Verlierer sind, weil es die Globalisierung gibt, sondern weil sie an der Globalisierung im Prinzip nicht teilgenommen haben.<sup>3</sup> Freilich findet man auch Probleme, aber in aller Regel werden diese Probleme als lösbar angesehen – vorausgesetzt, die Wirtschaftspolitik richtet ihre Strategie entsprechend daran aus, die Probleme der Globalisierung zu flankieren, so dass im Übrigen der gegenseitigen Nutzen aus der internationalen Arbeitsteilung wirksam wird.<sup>4</sup>

Aber gerade so, als gäbe es die Lehrbücher der internationalen Wirtschaft nicht, findet sich in den Veröffentlichungen der Globalisierungsgegner, die sich selbst Globalisierungskritiker nennen, ein genau gegenteiliger Befund.<sup>5</sup> Demnach führt der Prozess der Globalisierung zur Verarmung insbesondere der ohnehin schon ärmeren Bevölkerung, und zwar in den Industrieländern wie in den Entwicklungsländern gleichermaßen. Glaubt man den Globalisierungskritikern, so führt Globalisierung keineswegs zu einer Angleichung von Wohlstandsniveaus und Faktorpreisen,

<sup>1</sup> Bundesverband deutscher Banken: Umfrage des Bankenverbandes: Einstellungen zur sozialen Marktwirtschaft, Berlin 2005, S. 5.

<sup>2</sup> Siehe ausführlich, wenn auch auf populärwissenschaftlicher Basis: Th. Apolte: Wohlstand durch Globalisierung. Warum wir offene Grenzen brauchen, München 2006.

<sup>3</sup> Siehe World Bank: Globalization, Growth, and Poverty, Washington 2002.

<sup>4</sup> Vgl. M. Pflüger: Konfliktfeld Globalisierung, Heidelberg 2002, S. 231 ff.

<sup>5</sup> Siehe den globalisierungskritischen „Klassiker“ V. Forrester: Der Terror der Ökonomie, München 1998; H.-P. Martin, H. Schumann: Die Globalisierungsfalle, 10. Auflage, Reinbeck 1998.

*Prof. Dr. Thomas Apolte, 46, ist Direktor am Institut für ökonomische Bildung der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.*

sondern zu einer Verfestigung, wenn nicht sogar zu einer Vertiefung der Wohlstandsdifferenzen bis hin zu einer Verelendung der Menschen in der dritten Welt. „Ungezügelte“ Globalisierung zerstört die Sozialsysteme ebenso wie unsere natürlichen Lebensgrundlagen, und die demographischen Probleme der alten Industrieländer sind nicht viel mehr als ein Alibi globaler Kapitalinteressen, mit dem der weltweite Sozialabbau legitimiert werden soll.<sup>6</sup> Daher, so die Empfehlungen der Globalisierungskritiker, darf die Globalisierung nicht einfach hingenommen werden, indem die nationale Politik sich passiv auf die neuen Bedingungen einstellt. Vielmehr muss die Globalisierung auf ein verträgliches Niveau heruntergebremsst und im Übrigen – dem Primat der Politik folgend – aktiv politisch gestaltet werden. Nur so könne sie in sozial- und umweltverträgliche Bahnen gelenkt werden.<sup>7</sup> Gewinnt die Politik die Kontrolle über die weltwirtschaftliche Entwicklung nicht zurück, so bleiben wir alle in der Globalisierungsfalle stecken.<sup>8</sup> Deshalb müssen „wir“ die Sozialpolitik, die Steuerpolitik, die Finanz- und Kapitalmärkte ebenso wie die internationalen Handelsströme wieder unter die Kontrolle der Politik bringen.<sup>9</sup>

Kein Zweifel: In den öffentlichen Debatten hat sich die Sicht der Globalisierungskritiker durchgesetzt – und zwar quer durch die politischen Lager.<sup>10</sup> Und doch beruht diese Sicht auf kapitalen Irrtümern und Fehlurteilen. Mehr noch: Nicht einmal die in ihr steckende Behauptung, moralisch überlegen zu sein, ist zutreffend.<sup>11</sup> Denn die Ergebnisse der Globalisierungskritiker können logisch nicht aus einer Orientierung am Wohl der ärmeren und schwächeren Menschen abgeleitet werden. Kurz: Sie folgen nicht aus der richtigen Moral, sondern aus der falschen Analyse.<sup>12</sup> Wie ist es dann aber möglich, dass nahezu alle gesellschaftlichen Gruppen mit in den globalisierungskritischen Chor einstimmen? Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten,

<sup>6</sup> Dabei geben sich die Urheber nicht selten als Experten aus, siehe etwa E. Scheunemann: Der Jahrhundertfluch. Neoliberalismus, Marktradikalismus und Massenarbeitslosigkeit. Eine allgemeinverständliche Erklärung der Zusammenhänge, Münster 2003.

<sup>7</sup> Vgl. C. Leggewie: Die Globalisierung und ihre Gegner, München 2003, S. 182 ff.

<sup>8</sup> Ein Suchbefehl beim Internetanbieter Amazon ergab allein sieben verschiedene Monographien verschiedener Autoren und eine Hörkassette, die das Wort „Globalisierungsfalle“ im Titel tragen.

<sup>9</sup> Vgl. R. Safranski: Wieviel Globalisierung verträgt der Mensch?, München 2002, S. 19 f.

<sup>10</sup> Wer einen Beleg sucht, sei auf den Schlussbericht der Enquete-Kommission des Bundestages zur Globalisierung verwiesen, siehe Deutscher Bundestag (Hrsg.): Globalisierung der Weltwirtschaft, Op-laden 2002.

<sup>11</sup> Vgl. Th. Apoite: Wohlstand durch Globalisierung, a.a.O., S. 5 f.

<sup>12</sup> Siehe J. Baghwati: In defense of globalization, Oxford 2005.

denn ein kurzer Blick auf unsere aktuellen Probleme zeigt, dass nicht ein einziges derjenigen Probleme, die uns heute in Deutschland beschäftigen, auf seriöse Weise ursächlich auf die Globalisierung zurückgeführt werden kann. Hierzu nur zwei Beispiele.

### Arbeitslosigkeit und Globalisierung

Niemand bestreitet, dass Globalisierung gravierende Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte hat. Dass aber das Problem der seit nunmehr mehr als drei Jahrzehnten anhaltenden Arbeitslosigkeit in Deutschland und in einigen anderen Industrieländern auf die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft zurückzuführen sei, widerspricht allen Fakten. Dies zeigt schon ein Blick auf die höchst unterschiedliche Beschäftigungssituation einiger vergleichbarer Industrieländer. Während Frankreich mit 9,0%, Deutschland mit 8,5% und Spanien mit 8,4% die höchsten Arbeitslosenquoten nach dem OECD-Standard aufweisen, belegen die Niederlande mit 3,9% sowie Dänemark und Norwegen mit jeweils 3,3% die Spitzenplätze erfolgreicher Beschäftigungspolitik.<sup>13</sup>

Damit sind die Arbeitslosenquoten der drei schlechtesten Länder in Westeuropa im Durchschnitt um den Faktor 2,4 höher als jene der drei besten. Hinzu kommt, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen (mehr als zwölf Monate) an den Gesamtarbeitslosen in Deutschland mit 54% hinter der Slowakei (68,1%) der zweithöchste von allen OECD-Ländern ist.<sup>14</sup> In Dänemark liegt dieser Anteil bei 26% und in Norwegen gerade einmal bei 9%. Bei diesen beiden Ländern ist ein großer Teil der noch verbleibenden Arbeitslosigkeit durch Fluktuation auf den Arbeitsmärkten zu erklären, so dass man dort heute praktisch von Vollbeschäftigung sprechen kann. Ähnlich liegen die Dinge in einigen weiteren Ländern, vor allem in Australien, der Tschechischen Republik, Neuseeland, Großbritannien und den USA.

Es kann aber keine Rede davon sein, dass diese Länder von der Globalisierung weniger betroffen sind als die Länder mit den hohen Arbeitslosenquoten. Bei den europäischen Ländern mit niedrigen Arbeitslosenquoten ist sogar das Gegenteil der Fall: Hier handelt es sich durchweg um kleinere Länder, gemessen an der Einwohnerzahl, die in größerem Maße vom internationalen Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital abhängig sind. Dieser empirische Befund

<sup>13</sup> Vgl. OECD: Main Economic Indicators, Paris 2006. Die Zahlen beziehen sich auf das dritte Quartal 2006.

<sup>14</sup> Vgl. OECD: Employment Outlook 2006, Paris 2006.

ist schwerlich mit der Globalisierung als Ursache der augenblicklichen Arbeitslosigkeit zu vereinbaren.

Theoretisch betrachtet kann Globalisierung grundsätzlich aber durchaus Beschäftigungsprobleme auslösen, und hierzu reicht allein der internationale Handel als Ursache aus. Um dies nachzuvollziehen, muss man die Arbeitnehmer im Rahmen eines Heckscher-Ohlin-Ansatzes gedanklich unterteilen in hoch qualifizierte und gering qualifizierte und realistischere annehmen, dass die hoch qualifizierte Arbeit in den Industrieländern vergleichsweise reichlich vorhanden, während sie in den Entwicklungsländern knapp ist.<sup>15</sup> Für die gering Qualifizierten gilt das Gegenteil. Wenn es dann zu Handel kommt, spezialisieren sich die Industrieländer auf Produkte, für deren Herstellung es vieler hoch qualifizierter Arbeitnehmer bedarf, und die Entwicklungsländer spezialisieren sich auf Produkte, für deren Herstellung es vor allem gering qualifizierter Arbeit bedarf. Die Folge ist, dass die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften in den Industrieländern steigt und jene nach gering qualifizierten sinkt. Sind die Löhne flexibel, so kommt es zu Lohnsteigerungen der hoch qualifizierten Arbeitnehmer, während gering qualifizierte Arbeitnehmer unter Lohndruck geraten. Sind die Löhne nicht flexibel, so kommt es bei den gering qualifizierten Personen zu Arbeitslosigkeit.

So weit erscheint diese Logik die Entwicklung in Deutschland gut abzubilden. Allerdings gibt es empirisch begründete Zweifel daran, dass die Arbeitslosigkeit unter den gering Qualifizierten in der Globalisierung ihre Ursache findet.<sup>16</sup> So müssten die Branchen mit der größten Internationalisierungsdynamik auch die stärkste Verschiebung der Arbeitsnachfrage zwischen hoch qualifizierten und gering qualifizierten Arbeitskräften aufweisen, was aber nicht der Fall ist. Weiterhin weisen die Entwicklungsländer ähnliche Verschiebungen der Nachfrage hin zu höher qualifizierten Arbeitskräften auf, was ebenfalls dem theoretischen Befund widerspricht. Schließlich findet man die Verschiebung der Arbeitsnachfrage gleichermaßen in stark internationalisierten wie in kaum internationalisierten Branchen. Alles dies deutet darauf hin, dass nicht die Globalisierung, sondern eher der technologische Wandel der letzten beiden Jahrzehnte für die Verlagerung der Arbeitsnachfrage in Richtung auf höher qualifizierte Personen verantwortlich ist. Dies be-

deutet zwar nicht, dass wir uns nicht künftig stärkerem Druck vonseiten der Entwicklungsländer ausgesetzt sehen werden, welcher dann im Ergebnis auf eine Mindernachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften hinausläuft. Bisher allerdings sind die Ursachen der Arbeitslosigkeit andere. Dies gilt gerade für die gering Qualifizierten, die in Deutschland die zentralen Problemfälle bei der Arbeitslosigkeit ausmachen.

Und damit sind wir wieder bei dem Umstand, dass einige – teilweise sogar besonders offene – Länder sowohl den technologischen Wandel als auch den bisher eher verhaltenen Globalisierungsdruck nicht nur gemeistert haben, sondern ihre Arbeitslosigkeit zeitgleich sogar in beachtlichem Maße abgebaut haben. Man denke hier nur an die Niederlande, deren standardisierte Arbeitslosenquote sich von 9,4% im Jahre 1984 bis heute mehr als halbiert hat.<sup>17</sup> Von einer unausweichlichen Tendenz zur Massenarbeitslosigkeit in der Folge der Globalisierung kann also keine Rede sein. Egal wie man zu den teilweise apokalyptischen Prognosen über die künftigen Auswirkungen der Globalisierung auf die Beschäftigungssituation in den Industrieländern steht: Bislang kann die Arbeitslosigkeit in Deutschland ebenso wenig wie in den übrigen Industrieländern mit der Globalisierungsdynamik der letzten zwei Jahrzehnte erklärt werden. Deshalb gilt bis auf weiteres: Das Problem der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist hausgemacht. Dazu haben wir die Globalisierung nicht gebraucht.

### **Globalisierung und die Krise der sozialen Sicherungssysteme**

Für die sozialen Sicherungssysteme gilt die These von den hausgemachten Problemen erst recht. Zwar lässt sich auch hier ein theoretischer Zusammenhang zwischen der Misere unserer Sozialsysteme und der Globalisierung konstruieren. Aber erstens passt der daraus folgende Befund empirisch nicht mit der Problemlage der deutschen Sozialsysteme überein; und zweitens können Sozialsysteme grundsätzlich „globalisierungsfest“ gemacht werden. Letzteres gilt zumindest, solange sich die Abwanderung von natürlichen Personen als Steuer- und Beitragszahler in Grenzen hält – was bisher der Fall ist und auch auf absehbare Zeit der Fall bleiben wird – und solange die Zuwanderung von natürlichen Personen in die sozialen Sicherungssysteme kontrolliert werden kann, was ebenfalls weitestgehend der Fall ist und auch bleiben wird. Unter diesen Bedingungen nämlich geht der Druck auf die Sozialsysteme ausschließlich von einer potenziellen Abwanderung von Kapital aus, soweit Steuern und

<sup>15</sup> Siehe Th. Apolte: Skill-biased technological change and structural unemployment in Europe, in: G. Dieckheuer, B. Fiedor (Hrsg.): Employment Issues in the European Union, Frankfurt 2006, S. 45-58.

<sup>16</sup> Vgl. im Folgenden S. Machin: Skill-biased Technical Change in the New Economy, in: D. C. Jones (Hrsg.): New Economy Handbook, Amsterdam 2004, S. 577.

<sup>17</sup> OECD: Main Economic Indicators, a.a.O.

Abgaben auf dieses Kapital eine Quelle jener finanziellen Mittel darstellen, aus denen die sozialen Sicherungssysteme finanziert werden. Dies ist in Deutschland aber kaum der Fall. Die Summe der von Kapitalgesellschaften entrichteten Körperschaftssteuern lag im Jahre 2005 bei 3,6% des gesamten Steueraufkommens.<sup>18</sup> Hinzu kommen Kapitalertragsteuern und persönliche Einkommensteuern der Kapitaleigner von noch einmal 3,8% des Steueraufkommens. Soweit die Kapitaleigner aber natürliche Personen mit Wohnsitz in Deutschland sind, wird die Kapitalertragsteuer mit der persönlichen Einkommensteuer verrechnet, so dass sich die Kapitaleigner nicht durch eine Verlagerung ihrer Anlagen ins Ausland der Steuer entziehen können. Hierzu müssten sie schon ihren Wohnsitz verlagern, was wiederum nur relativ wenige tun. Daher dürften insgesamt nicht mehr als 5% des Gesamtsteueraufkommens durch Standortverlagerungen tatsächlich vermeidbar sein und damit dem Steuerwettbewerb um mobiles Kapital unterliegen.

Von diesen 5% wird schließlich rein rechnerisch jener Anteil für die Finanzierung des Sozialstaats verwendet, welcher vom Gesamtsteueraufkommen für soziale Zwecke verwendet wird. Im Jahre 2004 wurden im Rahmen des Sozialbudgets 693 Mrd. Euro ausgegeben.<sup>19</sup> Davon wurden 429 Mrd. Euro aus Sozialbeiträgen finanziert. Der Rest, das sind etwa 38% des Sozialbudgets, wurde im Wesentlichen über Steuern finanziert, und davon waren etwa 5% „globalisierungsanfällige“ Kapitalsteuern. Selbst wenn der Globalisierungsdruck dafür sorgen würde, dass diese Steuereinnahmen komplett entfielen, so entspräche das einem Einnahmeausfall von 13,2 Mrd. Euro oder gerade einmal 1,9% des Sozialbudgets. Nicht einmal in einem derart überzogenen Szenario vollständig wegfallender Kapitalsteuern könnte der Globalisierungsdruck also die Ursache für größere Finanzierungsprobleme unserer Sozialsysteme sein. Erst recht ist er nicht die Ursache für jene Finanzierungsprobleme, die die sozialen Sicherungssysteme heute schon haben. Denn eine Erosion des Kapitalsteueraufkommens hat bisher in relevantem Maße praktisch (noch) nicht stattgefunden. Ganz und gar abwegig wäre es schließlich, den Globalisierungsdruck für die demografisch bedingten Finanzierungsprobleme verantwortlich zu machen, die uns ab der Mitte des kommenden Jahrzehnts ins Haus stehen.

<sup>18</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht September 2006, statistischer Anhang.

<sup>19</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2006/2007, statistischer Anhang.

Nun könnte man sicher argumentieren, dass ja auch die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen ein Beitrag der Kapitaleinkommensbezieher zum Sozialstaat seien und dass dieser im Zuge der Globalisierung ebenfalls zur Disposition steht. Denn bei den Arbeitgeberbeiträgen handelt es sich immerhin um rund 244 Mrd. Euro (2004) oder 35% des Sozialbudgets. Eine daran anknüpfende Argumentation klingt auf den ersten Blick plausibel. Sie ist aber dennoch sachlich falsch. Denn die Arbeitgeberbeiträge belasten steuersystematisch betrachtet nicht den Faktor Kapital, sondern sind ein Bestandteil der Bruttolohnkosten, welcher lediglich direkt an die Sozialversicherungsträger überwiesen wird, statt an die Arbeitnehmer ausgezahlt zu werden. Aus Sicht der Arbeitgeber ist es sogar vollkommen gleichgültig, was mit der Summe des Geldes geschieht, welches sie aufwenden müssen, um einen Arbeitnehmer zu beschäftigen – ganz gleich, ob die davon entrichteten Sozialbeiträge zu je 50% als Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, zu 100% als Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerbeiträge ausgewiesen werden, ob von den Bruttolohnkosten anstelle von Sozialbeiträgen ein neues Auto finanziert wird oder was auch immer.

Ökonomen haben immer wieder darauf hingewiesen, dass die prozentuale Aufteilung der Sozialbeiträge Augenwischerei ist. Unter der Bedingung einer beschäftigungsneutralen Abgabepolitik sind es immer allein die Arbeitnehmer, die bei wachsenden Sozialabgaben belastet werden. Denn das einzige, was für die Beschäftigungsentscheidung eines Arbeitgebers zählt, ist die Frage, ob die am Ende aufzuwendenden Bruttolohnkosten größer oder kleiner sind als der Beitrag des Arbeitnehmers zum Betriebsergebnis. Inwieweit diese Bruttolohnkosten in Zeiten der Globalisierung unter Druck geraten, wurde bereits im vorangegangenen Abschnitt angesprochen.

Unabhängig von diesen Überlegungen zeigt ein kurzer Blick auf die Fakten aber bereits, dass von einer Erosion der Finanzierungsbasis der Sozialsysteme ohnehin keine Rede sein kann. Denn nichts ist so dynamisch gestiegen wie gerade die Aufwendungen für die Sozialsysteme. Allein von 1991 bis 2004 sind die Einnahmen des Sozialbudgets von unter 38% auf über 43% des Volkseinkommens gestiegen.<sup>20</sup> In Euro gerechnet entspricht das einem Zuwachs von 59% (von 450 Mrd. Euro in 1991 auf 714 Mrd. Euro in 2004). Im Vergleich dazu sind die Bruttoinvestitionen des Staates von 40,5 Mrd. Euro auf 30,7 Mrd. Euro gesunken, und die Nettoinvestitionen des Staates sind seit 2003

<sup>20</sup> Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O.

negativ mit -6,5 Mrd. Euro im Jahre 2005. Angesichts solcher Zahlen von einer Erosion des Sozialstaats aufgrund der Globalisierung zu sprechen, wäre geradezu absurd. Deshalb gilt auch hier: Die öffentlichen Finanzen in ihre heutige Lage gebracht zu haben, das haben wir auch ohne die Globalisierung geschafft. Das schlimme an dieser Sache ist allerdings, dass die eigentlichen Probleme – jene im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung – noch vor uns liegen und alles das noch verschärft werden, was bis jetzt schon angerichtet wurde. Mit Globalisierung hat das alles nichts zu tun.

### **Die Rolle der Wirtschaftspolitik in den Zeiten der Globalisierung**

Die Liste der nur vermeintlichen Globalisierungsprobleme ließe sich problemlos fortführen. Natürlich will keiner behaupten, dass die Globalisierung nicht auch Probleme aufwirft. Nur: Wie man sich diesen Problemen stellt, ist die entscheidende Frage, und hierzu gibt es in der Tat sehr unterschiedliche Ansätze. Die Globalisierungskritiker jedenfalls fordern – freundlich ausgedrückt – eine defensive Strategie, die darauf hinausläuft, das Rad der Geschichte zurückzudrehen und zur Nationalstaatlichkeit zurückzukehren. Folgt man ihren Empfehlungen, so verzichtet man aber auf die Vorzüge der internationalen Arbeitsteilung und nicht zuletzt auch der größeren individuellen Gestaltungsfreiräume des Lebens, welche die Globalisierung den Menschen bietet. Alle diese Vorzüge werden in der Öffentlichkeit im Allgemeinen und von den Globalisierungskritikern im Besonderen dramatisch unterschätzt. Macht man sich diese Vorzüge aber einmal deutlich, so erscheint es allemal sinnvoller, einer offensiven Strategie zu folgen, die darauf beruht, die aus der Globalisierung folgenden Probleme zu meistern, ohne das Kind gleich mit dem Bade auszuschütten. Jede andere Strategie wird zumindest mit einem relativen Rückfall des Wohlstandsniveaus gegenüber jenen Ländern verbunden sein, die die offensive Strategie wählen. Das Schlimmste aber ist: Man wird feststellen, dass all jene Probleme, die schon heute fälschlicherweise der Globalisierung angelastet werden, nicht verschwinden, sondern sich eher noch verschärfen, je länger man eine ursachenadäquate Therapie hinausschiebt.

Wenn dies aber bereits heute alles bekannt ist, und wenn die Analysefehler der Globalisierungskritiker so offenkundig sind, wieso ist die offensive wirtschaftspolitische Strategie im Umgang mit der Globalisierung dann so unbeliebt? Ein Grund dafür dürfte sein, dass die offensive Strategie der Politik den politischen Ein-

flussträgern eine veränderte Rolle zuweist, die diese nur ungern zu akzeptieren bereit sein dürften. Denn diese Rolle besteht weniger darin, politische und wirtschaftliche Prozesse unabhängig und aktiv zu gestalten, als darin, sich an der weltwirtschaftlichen Dynamik auszurichten und das eigene politische Handeln damit kompatibel zu machen. Beispielsweise müssen soziale Sicherungssysteme so reformiert werden, dass sie auch unter den Bedingungen internationalen Handels, mobilen Kapitals und teilweise auch von Migration finanzierbar bleiben. Steuersysteme müssen angepasst werden, Bildungssysteme müssen international wettbewerbsfähig gestaltet werden usw.

Globalisierung zerstört weder die Grundlagen des Wohlstands, noch schränkt sie die Freiheit der Bürger ein, wie immer wieder behauptet wird.<sup>21</sup> Das Gegenteil ist vielmehr der Fall. Es liegt in der Natur der Sache, dass der Abbau von Grenzen immer neue Möglichkeiten eröffnet. Was Globalisierung aber begrenzt, ist die Freiheit der politischen Klasse, die Gesellschaft nach ihren Visionen zu gestalten und dabei den durch die offenen Grenzen hinzugewonnenen Freiraum seiner Bürger zu ignorieren.<sup>22</sup> Damit wandelt sich im Zuge der Globalisierung das Kriterium zur Identifizierung einer erfolgreichen Politik. Dieses setzt nicht mehr daran, inwieweit Politiker der Gesellschaft nach Maßgabe ihrer Visionen und Ideologien ihren persönlichen Stempel aufdrücken können. Vielmehr geht es darum, inwieweit die eigenen politischen Aktivitäten der Dynamik einer offenen Entwicklung Rechnung tragen und damit kompatibel sind. In diesem Sinne muss immer geprüft werden, ob eine Maßnahme im Zusammenspiel mit einer weltoffenen Wirtschaftsweise noch die gewünschten Wirkungen erzielt oder umgekehrt mehr Schaden anrichtet als nützt.

Darin liegt die Begrenzung der politischen Macht, in die sich die Politik fügen muss, wenn sie offensiv mit der Globalisierung umgehen will. Grundsätzlich zwingt uns die Globalisierung damit aber nur, uns eines zentralen Missverständnisses bewusst zu werden, welches sich über die Rolle der Politik in einer Demokratie in den letzten Jahrzehnten eingeschlichen hat und welches inzwischen tief verwurzelt ist: das über alle politischen Lager hinweg bestehende Missverständnis über den „Primat der Politik“. Dieses Missverständnis besteht in dem Irrglauben, dass politisch-kollektive Gremien in einer Demokratie das Recht und die Pflicht

<sup>21</sup> Siehe H.-P. Martin, H. Schumann, a.a.O.; U. Beck, J. Willms: Freiheit oder Kapitalismus, Frankfurt 2000.

<sup>22</sup> Siehe W. Schäfer: Globalisierung. Entmonopolisierung des Nationalen?, in: H. Berg (Hrsg.): Globalisierung der Wirtschaft. Ursachen – Formen – Konsequenzen, Berlin 1999, S. 9-21.

hätten, jederzeit jeden beliebigen Vorgang an sich zu ziehen, wenn sie dies für richtig halten. Aufbauend darauf wird es dann als „undemokratisch“ verteufelt, wenn sich unterhalb der politischen Ebene Dinge abspielen, die sich der politischen Kontrolle entziehen. Doch hier werden zwei Dinge unzulässigerweise miteinander vermengt: die Entscheidung darüber, was in einer Demokratie kollektiv-politisch behandelt werden soll, und jene darüber, was demokratischen Verfahren unterworfen werden soll. Demokratie bedeutet, dass alles demokratischen Verfahren zu unterliegen hat, was einmal auf die kollektiv-politische Ebene gehoben wurde. Nun aber zu glauben, dass alles, was nicht auf die kollektiv-politische Ebene gehoben wurde und damit auch keinen demokratischen Verfahren unterworfen werden muss, nunmehr undemokratisch wäre, ist ein fundamentales Missverständnis über den Sinn einer freien und demokratischen Gesellschaft. Dieses Missverständnis ist allerdings ein weit verbreitetes, und es firmiert meist unter ebenjener euphemistischen Umschreibung des „Primats der Politik“ – euphemistisch deshalb, weil damit in letzter Konsequenz ein totalitärer Machtanspruch der Politik formuliert wird, auch wenn das den meisten nicht bewusst ist, welche den Primat der Politik fordern.

Kombiniert man den Primat der Politik mit einem der gängigen verschwörungstheoretischen Denksätze, welche große Kollektive oder gar Institutionen wie „die Finanzmärkte“ zu selbstständig handelnden Wesen aggregieren, so landet man auf direktem Wege bei wissenschaftstheoretisch unsinnigen Behauptungen wie jenem, dass „die Finanzmärkte“ sich zur vierten Gewalt im Staate aufschwingen – nur weil die Summe dessen, was sich an den internationalen Finanzmärkten abspielt, in der Tat ein bedeutender Einflussfaktor der weltwirtschaftlichen Entwicklung ist und dabei nicht politisch gelenkt wird. Tatsache ist aber: Kein Mensch und keine Institution steuert hier bewusst etwas, sondern es findet sich darin lediglich das notwendigerweise ergebnisoffene Produkt einer Entwicklung, die niemand in der Hand hat. Tatsache ist aber auch, dass die Politik allein vernünftige Spielregeln für diese Prozesse entwickeln kann, während sie die Prozesse an den Finanzmärkten selbst ebenso wenig steuern kann wie die Prozesse an anderen Märkten, und diese Prozesse wiederum ebenso wenig wie die gesellschaftliche Entwicklung insgesamt, und zwar auf nationaler wie auf internationaler Ebene.

An dieser Stelle genau setzt die unangenehme Wirkung der Globalisierung für die Politik ein: Sie nimmt der Politik nämlich die Illusion, dass diese die wirt-

schaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse ihres Landes kontrollieren und nach Belieben gestalten könne. Und nachdem die Demokratie der Politik bereits Freiräume genommen hatte, engt die Globalisierung diese Freiräume nun noch weiter ein. Die Konsequenz lässt sich dann grob so skizzieren: Die demokratischen Institutionen zwingen die Politiker, sich am Wohl der Wähler zu orientieren, und die Globalisierung zeigt der Politik, welche Wege sie hierzu mit Aussicht auf Erfolg beschreiten kann und welche nicht. Geht ein Politiker falsche Wege – sei es aus Unfähigkeit oder aus ideologischem Starrsinn –, so wird er abgestraft und muss um seine Position fürchten. Da bleibt kein großer Spielraum mehr für historische oder ideologische Entwürfe, und die Politiker werden in die Rolle professionell arbeitender Manager des öffentlichen Sektors gezwungen – nicht mehr und nicht weniger können sie dann noch sein. Einem Politiker, der „Historisches“ im Blick hat oder auch eine bestimmte Ideologie, kann das kaum gefallen. Ähnlich geht es gesellschaftlichen Einflussträgern, welche ihrerseits im Zuge der Globalisierung die Illusion verlieren, gesellschaftliche Prozesse „mitgestalten“ und die Gesellschaft vor schädlichen Einflüssen bewahren zu können. Sie alle müssen einsehen, dass wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse zwar unter dem Einfluss vielfältiger Faktoren vorangetrieben, aber letztlich dann doch von niemandem kontrolliert werden.

Dass ihnen allen das schwer fällt, ist sogar verständlich. In jedem Falle aber dürfte es der tiefere Grund dafür sein, dass Politiker und gesellschaftliche Einflussträger aller Couleur in so erstaunlichem Einvernehmen den Heilsversprechern von Attac und Co. in die Arme laufen.<sup>23</sup> Denn diese versprechen den Politikern die Rückübertragung ihres Einflusses, und sie versprechen den Bürgern, dass damit alle Probleme der Welt gelöst werden könnten. Dass dies aber pure Ideologie ist, war seriösen Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern lange bekannt, bevor der Begriff Globalisierung aufkam. Umgekehrt finden wir hierin aber einen weiteren Vorzug der Globalisierung: Sie verdeutlicht einmal mehr, dass die Politik ihrem eigenen Primat noch nie gerecht geworden ist und in einer offenen Gesellschaft auch gar nicht gerecht werden kann. Letzteres erkennt man allein schon daran, dass die Politik nicht die Lösung jener Probleme ist, die fälschlicherweise der Globalisierung angelastet werden, sondern dass sie allzu häufig selbst das Problem ist – siehe Arbeitslosigkeit und Sozialpolitik.

<sup>23</sup> Vgl. Th. Apolte: Wohlstand durch Globalisierung, a.a.O., S. 162 f.