

Globalisierung: Mächtige Wirtschaft – Machtlose Politik?

*Vortrag von Dr. Otto Graf Lambsdorff**

an der 19. Economic Conference vom 1. Dezember in Zürich

Verliert die Politik heute, im Zeitalter der Globalisierung, wirklich an Macht und werden die Unternehmen immer mächtiger? Diese Behauptung ist inzwischen so zum Allgemeinplatz geworden, dass kaum noch genauer nach ihrem Wahrheitsgehalt gefragt wird. Es lohnt sich also – wie so oft bei populären Aussagen in der Politik - genauer hinzusehen.

Schnell drängen sich dabei weitere Fragen auf: Ist der behauptete Machtverlust überhaupt ein Grund zur Besorgnis? Wie muss eine Politik aussehen, die die Chancen der Globalisierung nutzt und zugleich mit dem Prinzip der individuellen Freiheit vereinbar ist? Bei den Anregungen, die ich Ihnen heute Abend zur Beantwortung dieser Fragen geben möchte, werde ich mit der Politik innerhalb der Nationalstaaten beginnen und anschließend auf die politischen Herausforderungen eingehen, die es auf globaler Ebene gibt.

Eine Beobachtung ist richtig und scheint die These vom Machtverlust der Politik zu bestätigen: Die traditionellen Institutionen des Sozialstaates geraten zunehmend unter Druck, Steuersysteme sind verstärktem internationalen Wettbewerb um Investitionen und um Leistungsträger ausgesetzt. Man kann das beklagen. Doch nicht jeder Verlust an politischer Macht ist aus einer freiheitlichen Perspektive negativ zu bewerten – ganz im Gegenteil.

Es zeigt sich, dass der Entscheidungsspielraum der Politik hauptsächlich dort eingeschränkt wird, wo es in den westlichen Wohlfahrtsstaaten in den letzten Jahrzehnten dramatische Fehlentwicklungen gegeben hat. Die Expansion des Sozialstaates von einer Grundsicherung gegen große Risiken hin zu einem Rundum-Versorgungspaket war genauso ein Irrweg wie ein Steuersystem, das in den meisten Ländern immer komplizierter und leistungshemmender wurde. Ihr Land, die Schweiz, konnte sich, wenigstens was Letzteres betrifft, dieser Entwicklung teilweise entziehen.

Der zunehmende internationale Wettbewerb hat somit ohne Zweifel eine positive Wirkung, wenn er schneller die Probleme aufdeckt, die zwar allen im Prinzip bekannt waren, deren Lösung aber immer wieder auf die lange Bank geschoben wurde. Die auf Kosten kommender Generationen finanzierten Alterssicherungssysteme müssen so weit wie möglich auf ein Kapitaldeckungssystem umgestellt werden. Bei den Krankenversicherungen muss es mehr Wahlfreiheit, Wettbewerb und Eigenverantwortung geben. Die öffentlichen Haushalte müssen ins Gleichgewicht gebracht werden. Doch all das müsste auch ohne die Globalisierung geschehen, schon allein um unseren Nachkommen nicht vollkommen unzumutbare Lasten zu hinterlassen.

In Deutschland gibt es die Redensart: Es soll vorkommen, dass die Nachkommen mit dem Einkommen nicht auskommen. Dieser Witz kann traurige Realität werden! Politische Fehlentscheidungen sind die Ursache für die Zwänge, in die sich Deutschland und viele andere

* *Vorsitzender des Vorstandes der Friedrich-Naumann-Stiftung*

westliche Industriestaaten gebracht haben, und nicht der Prozess der Globalisierung. Das gilt auch dann, wenn es um die nationalen Wirtschaftspolitiken geht. In den letzten Jahren hat es einen Abbau von Subventionen und Protektionismus gegeben, zu dem verschiedene Faktoren beigetragen haben. Das führte tatsächlich zu einer Verringerung der Optionen, die den nationalen Regierungen zur Verfügung stehen. Doch es geht wieder genau um den Verlust derjenigen Handlungsmöglichkeiten, die ohnehin jeder ordnungspolitischen Vernunft widersprechen. Der Prozess des Abbaus von Subventionen und Handelshemmnissen darf nicht gebremst werden, wie es von verschiedenen Profiteuren gefordert wird. Ganz im Gegenteil: Wir sollten alles tun, damit er mehr Fahrt aufnimmt. Das ist nicht nur im Sinne einer liberalen Wirtschaftspolitik und damit der langfristigen Mehrung unseres Wohlstandes. Das ist auch eine Frage der Gerechtigkeit.

Die Chancen für Länder, die erst auf dem Wege zu größerem Wohlstand sind, verbessern sich entscheidend, wenn sie freien Marktzugang erhalten und sich nicht mehr mit hoch subventionierten Konkurrenten aus den reichen Ländern auseinandersetzen müssen.

Ein anderes Beispiel für den vermeintlichen Machtverlust der Politik ist der Wettbewerb der Steuersysteme, wie wir ihn derzeit in Europa, aber nicht nur dort erleben. Wenn Estland, die Slowakei oder andere neue Mitgliedsstaaten der EU ihre Steuersysteme radikal reformiert haben, so ist das erstens ihr gutes Recht und sollte zweitens als Beispiel für andere Länder dienen. Wir können uns von der Steuerreform in der Slowakei einiges anschauen. Damit meine ich nicht einmal so sehr die niedrigen Steuersätze, sondern vor allem die Klarheit und Einfachheit der Regeln. Die Slowakei hat bei der Verabschiedung ihres neuen Einkommens- und Unternehmensteuerrechts nicht etwa Schwäche gezeigt oder vor den Zwängen der Globalisierung kapituliert. Sie hat vielmehr gezeigt, dass einschneidende politische Veränderungen möglich sind, und sie hat gleichzeitig die Grundregeln der Ordnungspolitik befolgt. Sie hat abstrakte und einfache Regeln eingeführt, die sowohl den einzelnen Menschen als auch den Unternehmen Planungssicherheit geben. So werden Wettbewerb und Eigenverantwortung ermöglicht.

Doch was haben viele Finanzminister der EU, unter ihnen der deutsche und der französische, dazu zu sagen? Sie verteufeln die Reformen und tun so, als würden die betreffenden Länder mit unfairen Methoden Investitionen anziehen. Sie selbst verteidigen dagegen ein System, das mit unzähligen Ausnahmen und Sonderregelungen allen Gruppen irgendwie entgegenkommt, aber letztlich allen schadet, indem es die wirtschaftliche Entwicklung abwürgt.

An der vieldiskutierten Frage des Steuerwettbewerbs ist noch etwas anderes wichtig, auf das ich am Ende noch einmal zurückkommen werde. Auch Politik selbst braucht Wettbewerb. Der Wettbewerb ist, um es mit Friedrich August von Hayek zu sagen, das beste Entdeckungsverfahren. Das gilt für politische Institutionen, für Steuersysteme genauso wie für die Sozialversicherungen. Es ist ein großer Vorteil der Globalisierung, dass es leichter geworden ist, von den Erfolgen, aber auch von den Fehlern anderer zu lernen.

Es wird schnell von unfairen Praktiken gesprochen, wenn es um andere geht. Tatsächlich tun zum Beispiel die EU und ihre Mitgliedsstaaten noch vieles, damit Unternehmen und ganze Wirtschaftszweige von unseren Märkten ferngehalten werden. Das ist unfair und gleichzeitig ein verzweifelter Versuch, unproduktive Teile der Wirtschaft, die ihre Interessen gewöhnlich laut und machtvoll vertreten können, am Leben zu erhalten. Die Interessen von bestimmten Gruppen in den reichen Industriestaaten werden über die Interessen der Menschen in der übrigen Welt gestellt, denen Chancen genommen werden, ihre Lage aus eigener Kraft zu verbessern.

Alle Beispiele, die oft als Beleg für einen Machtverlust der Politik angeführt werden und die ich bisher diskutiert habe, haben eines gemeinsam: Es geht um Politiken, die mit den Grundsätzen

liberaler Politik nicht vereinbar sind. Es geht sowohl bei der Sozialpolitik als auch bei Subventionen und Handelshemmnissen um eine Politik, die auf staatliche Umverteilung oder Interventionen in den Markt setzt. Diejenigen, die den Machtverlust der Politik kritisieren, beklagen also vor allem, dass es weniger Spielraum für Staatsinterventionismus und Umverteilung gibt. Das ist aus liberaler Sicht überhaupt nicht zu kritisieren – trotzdem ist diese Position in der Öffentlichkeit populär.

Viele Menschen glauben immer noch, dass bei Problemen beliebiger Art Regierungen die richtigen Instrumente hätten, um sie zu lösen. Das zeigt sich schnell, wenn große und bekannte Unternehmen von der Insolvenz bedroht sind oder einzelne Wirtschaftszweige in die Krise rutschen. Dann wird schnell und lautstark politisches Eingreifen gefordert. Gewöhnlich reagieren Politiker damit, dass sie die Lösung des Problems zur „Chefsache“ machen. Doch das hat viel mit der Jagd nach Wählerstimmen und öffentlicher Zustimmung zu tun, aber wenig mit vernünftiger Politik. Es war eine verhängnisvolle Tendenz der letzten Jahrzehnte, dass viele Menschen zu glauben begannen, Regierungen seien für ein sehr großes Spektrum von Problemen zuständig – von der Altersvorsorge bis zur Sicherheit ihrer Arbeitsplätze.

Dieses Vertrauen in die Politik musste notwendigerweise enttäuscht werden. Die Globalisierung hat diesen Prozess nur beschleunigt, ihn aber nicht allein bewirkt. Damit ist auch der Weg klar, um dem vermeintlichen Machtverlust entgegenzusteuern: Die Parlamente und Regierungen müssen sich wieder mehr darauf konzentrieren, ihrer Hauptaufgabe gerecht zu werden: einfache und verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Bürgern ebenso wie den Unternehmen ermöglichen, in eigener Verantwortung zu handeln und produktiv zu werden. Gleichzeitig sollten sich die die Parlamente, wieder mehr Macht von den Regierungen und deren Beamtenapparaten zurückholen.

Zur Lösung des Problems gehört auch, sich von den verschiedenen Interessengruppen unabhängiger zu machen. Es ist klar, dass das alles andere als einfach ist. Doch aus meiner Sicht ist es der einzige Weg, unseren entwickelten Demokratien langfristig Chancen im weltweiten Wettbewerb zu erhalten. Es ist auch der einzige Weg, auf dem politische Entscheidungsträger ihrer Verantwortung gegenüber dem ganzen Volk gerecht werden können. Dem steht die in vielen Ländern vorherrschende Befriedigung von Gruppeninteressen entgegen, die auch von den Unternehmen kraftvoll vorgebracht werden.

Das führt uns zum zweiten Teil der Frage, die uns am heutigen Abend beschäftigt. Wird „die Wirtschaft“, werden also die Unternehmen immer mächtiger?

Auf den ersten Blick finden wir viele Indizien, um diese Frage mit ja zu beantworten. Wir kennen sie zum Teil aus den Klagen über den Machtverlust der Politik. Aber immer noch erhalten bestimmte Wirtschaftszweige gewaltige Subventionen oder werden durch Zölle oder andere Handelshemmnisse vor Konkurrenz geschützt – schauen wir nur auf die Werften in Europa, die Stahlindustrie in den USA und die Landwirtschaft fast überall. Das sind nur drei Beispiele unter viel zu vielen. Auch bei Investitionen werden gerade in so genannten strukturschwachen Gebieten gewaltige Zuschüsse gezahlt.

Man sollte sich keinen Illusionen hingeben, was wirtschaftspolitische Präferenzen von Unternehmen angeht. Das freie Unternehmertum ist die Basis der Marktwirtschaft und auch – das wird oft vergessen – eine der Grundlagen einer freien Gesellschaft. Doch das heißt noch lange nicht, dass Unternehmen sich immer an der reinen Lehre der Ordnungspolitik orientieren. Wenn sie Chancen sehen, durch politischen Druck Wettbewerbsvorteile zu erreichen, so werden sie versuchen, diese zu nutzen. Das gilt besonders für Unternehmen, für die sich das Wettbewerbsumfeld verschlechtert. Sie werden verlangen, vor unliebsamer Konkurrenz geschützt

oder mit Subventionen unterstützt zu werden. Die Anreize dafür sind von der Politik gesetzt worden.

Ich habe es immer wieder erlebt, wie der Redner auf der Veranstaltung eines Wirtschaftsverbandes den Segen des Wettbewerbs beschwört, anschließend neben seinem Wettbewerber Platz nimmt und wettbewerbsbeschränkende Abmachungen verabredet. Das hat negative Folgen für diejenigen, die sich nicht so leicht Gehör verschaffen können – mittelständische Unternehmer oder ausländische Konkurrenten. Die Rahmenbedingungen, die für alle Unternehmen gemeinsam gelten, verbessern sich dagegen kaum. Das inflexible deutsche Arbeitsrecht zum Beispiel behindert Investitionen in allen Branchen gleichermaßen. Derartige Unzulänglichkeiten verstärken wiederum die Anreize, auf politischem Wege wenigstens einen Teil der Belastungen zu kompensieren.

Wenn über die zunehmende Macht von Unternehmen gesprochen wird, werden oft Beispiele aus der dritten Welt herangezogen: So etwa aus Nigeria, wo verschiedene Ölkonzerne großen Einfluss auf die Regierung ausüben, was zur Verschärfung der ökologischen und sozialen Probleme beiträgt, denen sich dieses rohstoffreiche Land gegenüber sieht. Doch auch hier liegt das Hauptproblem auf der politischen Ebene, bei einer korrupten und gierigen politischen Klasse. Verstehen sie mich nicht falsch. Ich denke sehr wohl, dass auch Unternehmen eine moralische Verantwortung haben. Doch wesentlich sind die politischen Rahmenbedingungen, an denen sie ihr Handeln ausrichten. Hier liegt die Macht und die Verantwortung der Politik. Schnell wird klar, was das einzige Mittel gegen die zu große Macht einzelner Unternehmen – und anderer einflussreicher Gruppen – ist: Gleiche und möglichst wenig belastende Regeln für alle, Abschaffung von Privilegien für einzelne Wirtschaftszweige, mit welchen Argumenten diese auch immer verteidigt werden. Das ist genau das, was Adam Smith „unparteiische Politik“ nannte.

Der frühere neuseeländische Finanzminister Roger Douglas, ein großer Bewunderer von Adam Smith und Ludwig Erhard, sagte einmal, dass radikale Reformen nur durchsetzbar sind, wenn alle Sonderregelungen gleichzeitig und schnell abgeschafft werden. Das mag in den anders organisierten Demokratien Kontinentaleuropas schwieriger sein als in der angelsächsischen Welt. Das Erfolgsbeispiel Neuseeland, das sich in einem Jahrzehnt aus einer lange andauernden Lähmung löste und heute eine der dynamischsten Volkswirtschaften der Welt ist, zeigt aber, dass die Regierungen und Parlamente der Nationalstaaten durchaus nicht ohnmächtig sind. Sie können viel zum Wohl eines Landes und seiner Menschen beitragen, wenn sie sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und diese entschieden angehen. Staaten, die weiter falsche wirtschaftspolitische Konzepte verfolgen, werden dagegen immer weiter zurückbleiben. Die deutsche Wachstumsschwäche ist leider ein gutes Indiz dafür.

Das heutige Thema hat, wie ich schon zu Beginn erwähnte, noch eine andere, mindestens ebenso wichtige Dimension. Die Globalisierung erfordert tatsächlich in einigen Bereichen weltweit gültige Rahmenbedingungen. Wir brauchen eine globale Ordnung des Freihandels. Das Instrument dafür kann nur die WTO sein. Bilaterale oder regionale Handelsabkommen können kein Ersatz sein. Sie bringen zwar den beteiligten Ländern eine Liberalisierung des Handels, haben aber eine wettbewerbsverzerrende Wirkung für alle anderen Länder. Multilaterale Lösungen bieten auch mehr Schutz für kleinere und schwächere Partner, deren Interessen in regionalen Verbänden gegen übermächtige Partner sehr viel schwerer durchzusetzen sind. Schließlich lenken regionale Verhandlungen die politische Aufmerksamkeit von den umfassenden Liberalisierungen ab, die im Rahmen der WTO möglich sind.

Bei den WTO-Verhandlungen haben die Industriestaaten schon viele Möglichkeiten verpasst, den internationalen Ordnungsrahmen zu verbessern. Sie sind nicht allein schuld an den extrem langsamen Fortschritten, die im Rahmen der Doha-Runde gemacht werden. Ein großer Teil der

Handelshemmnisse besteht zwischen den Entwicklungsländern selbst. Doch die Industriestaaten tragen eine besondere Verantwortung dafür, dass allen Ländern die Chancen offener Märkte offen stehen. Das so genannte „Juli-Paket“ des Allgemeinen Rates der WTO bietet neue Chancen für die weiteren Verhandlungen. Die EU hat sich endlich bei den Agrarexportsubventionen etwas bewegt. Doch hier liegt, wie bei anderen Verhandlungsgegenständen, der Teufel im Detail. Noch immer betragen die durchschnittlichen Zölle der OECD-Länder auf die landwirtschaftlichen Produkte der Entwicklungsländer 15%.

Im Gegensatz dazu gab es beim Marktzugang für Nicht-Agrarprodukte noch keine Fortschritte. Dieser ist jedoch für Länder auf dem Weg der Industrialisierung von besonderer Bedeutung. Gerade in Bereichen wie der Textilindustrie hat der wirtschaftliche Aufschwung vieler Länder seinen Anfang genommen. Weil die Industrialisierung der einzige Weg ist, Wohlstandssteigerungen für breite Massen zu erreichen, ist es besonders verwerflich, dass die von der EU errichteten Handelsschranken immer höher werden, je weiter die jeweiligen Produkte verarbeitet sind.

Allerdings ist bei weitem nicht alles sinnvoll, was unter dem Label „globaler Rahmenbedingungen“ oder gar „globaler Ordnungspolitik“ verkauft wird. Das gilt für das unsinnige, aber glücklicherweise kaum realisierbare Projekt der Tobin-Steuer ebenso wie für internationale Sozial- und Umweltstandards. Letztere erfreuen sich einer erstaunlich großen Zustimmung. Dabei wird gern verdrängt, dass sich hinter dem wohlklingenden Begriff „Sozialstandards“ oft knallharte Wettbewerbsinteressen verbergen – sowohl diejenigen von Ländern als auch die von großen internationalen Unternehmen. Derartige Standards führen heute zu weniger Lebenschancen und zu mehr Armut. Sie schützen und beruhigen viele satte Bürger der Wohlfahrtsstaaten, zerstören aber gleichzeitig die Möglichkeit für Millionen Menschen, aus bitterster Armut zu entkommen. Selbstverpflichtungen von Unternehmen auf bestimmte Standards können sinnvoll sein.

Alle Versuche dagegen, auf der Basis von derartigen Standards neue Handelsbarrieren aufzubauen, sind strikt abzulehnen. Die Bezeichnung „handelspolitischer Imperialismus“, mit der der frühere indische Finanzminister diese Politik einmal belegte, ist vollkommen gerechtfertigt.

Wenn man die Diskussionen über die Zukunft der globalen Institutionen verfolgt, beschleicht einen schnell der Verdacht, dass hier viele Fehler der Nationalstaaten wiederholt werden sollen. Interventionismus und Umverteilung sollen, da sie auf nationaler Ebene nicht mehr so richtig funktionieren, auf globaler Ebene wieder salonfähig gemacht werden. Das schon heute kaum noch überschaubare System von internationalen Organisationen soll mit mehr Kompetenzen und größeren Budgets ausgestattet werden; zuweilen geistert sogar die Idee einer Weltregierung durch die Debatte. Das ist der falsche Weg.

Gerade weil die Verhältnisse in vielen Teilen der Welt noch weit vom Idealzustand freier Gesellschaften und Märkte entfernt sind, brauchen wir den Wettbewerb auch auf dem Gebiet der politischen Institutionen. Er zeigt, wie erfolgreich Alternativen zu Staats- und Privilegienwirtschaft sind. Er erzeugt den notwendigen Druck hin zu Veränderungen. Das betrifft nicht nur die Wirtschaftspolitik, sondern auch den Weg zur Achtung der Menschenrechte und zu offenen Gesellschaften.

Es liegt in der Macht der einzelnen Regierungen, in der Macht der Politik, sich diesem Wettbewerb zu stellen und gleichzeitig verlässliche weltweite Rahmenbedingungen für ihn zu schaffen.