

Siegfried F. Franke

Ratlose Regierungen?!

Sozial- und Wirtschaftspolitik unter dem Druck der Weltmärkte





Die Globalisierung ist ein uraltes Phänomen – wer will, kann sie sogar aus der Schöpfungsgeschichte des Alten Testaments herauslesen: Mose 1, Kap. 1, Vers. 28: „Und Gott segnete sie [Mann und Frau] und sprach zu ihnen: Seid fruchtbar und mehret euch und füllet die Erde und machet sie euch untertan und herrschet über die Fische im Meer und über die Vögel unter dem Himmel und über das Vieh und über alles Getier, das auf der Erde kriecht. Und Gott sprach: Sehet da, ich habe euch gegeben alle Pflanzen, die Samen bringen auf der ganzen Erde ...“

Einige Grundlagen: Die Globalisierung – Gewinne und Gefahren

Die Globalisierung – altbekannt

Der Vorspann liest sich – modern interpretiert – wie eine Aufforderung zur Inangriffnahme und Vollendung des EU-Binnenmarktes oder zur Fortentwicklung der World Trade Organization (WTO). Und wie oft lesen wir im Märchen, aber auch in Geschichtsbüchern vom bunten Treiben der Kaufleute mit ihren Gewürzen, Edelsteinen, Früchten, Weinen und Tüchern aus aller Herren Länder!

„Safran macht den Kuchen geih“, heißt es schon in einem bekannten Kinderlied – und damit ist nicht der simple Krokus aus dem eigenen Garten gemeint, sondern die schon im Altertum vom Mittelmeer bis nach Indien kultivierte Pflanze, die zu Gewürzen, Arzneien und Farbstoffen verwendet wurde.

Die Globalisierung – ökonomisch interpretiert

Geben wir dem Ganzen einen ökonomischen Anstrich: Alles, was wir verbrauchen, verschenken, verteilen oder zwangsweise umverteilen [politisch korrekt „Solidarität“ genannt], der »Kuchen« also, ökonomisch: das Nationaleinkommen oder Sozialprodukt (Y), muss erst einmal »gebacken«, also hergestellt oder produziert werden.

Siegfried F. Franke ■
Ratlose Regierungen?! ■

Offenkundig mehr all das unseren Nutzen – und schon haben wir ein Stückweit die Tür zur »Globalisierung« aufgestoßen. Der »Kuchen« wird angereichert durch Importgüter (M). Natürlich kann uns das Ausland diese Güter nicht fortlaufend schenken; wir müssen dafür etwas bieten: Das sind im Inland hergestellte Güter, die im Ausland begehrt werden, also Exportgüter (X), Übersicht 2.

Was lernen wir daraus? Freihandel schafft eine größere Produktvielfalt und damit mehr an Lebensqualität.¹ Aus kollektiver oder politischer Sicht ist der Freihandel, modern gewendet die »Globalisierung«, sogar bitter nötig, denn wie sonst sollte ein geographisch kleines, aber bevölkerungsreiches, dabei rohstoffarmes Land wie die Bundesrepublik Deutschland jene Güter und Dienstleistungen erzeugen beziehungsweise bereitstellen, die zur Versorgung einer 82-Millionen-Gesellschaft notwendig sind, wenn wir nicht entscheidende Rohstoffe – ich nenne nur Rohöl, Erdgas, Erze, aber auch Holz sowie bestimmte Arzneimittel, von Genussmitteln wie Kaffee, Tee oder Tabakwaren ganz zu schweigen – einführen würden? Damit sind wir ökonomisch gesprochen bei einer »offenen Volkswirtschaft«, das heißt, wir haben es mit der Globalisierung zu tun.

Es leuchtet unmittelbar ein, dass auch bei der Herstellung und der Verteilung von Export- beziehungsweise Importgütern keine Verschwendung betrieben werden sollte, das heißt, die Wertschöpfung des Außenbeitrags soll – genau wie die der anderen Güter und Dienstleistungen – ökonomisch effizient erfolgen. Damit führt uns die »Globalisierung« unmittelbar zum Problem der internationalen Arbeitsteilung, ein Problem, das schon *Adam Smith* thematisiert hat. Einfach gewendet: Was schon im Innern gilt, nämlich das Prinzip der Arbeitsteilung, sollte in Form des Freihandels auch den grenzüberschreitenden Warenaustausch bestimmen: Jedes Land sollte sich – soweit wie möglich – auf die Produktion jener Güter und Dienstleistungen konzentrieren, bei denen es Vorteile hat, die es also kostengünstiger als andere Länder herstellen kann. Die Vorteile mögen geographisch, klimatisch oder von der Bodenbeschaffenheit her bedingt sein; sie können jedoch auch das Ergebnis eines hohen technischen Wissensstandes sein.

Güter und Dienstleistungen, bei denen ein Land Vorteile hat, werden gegen begehrte Güter getauscht, die andere Län-

der anbieten können und die im eigenen Land gar nicht oder nur mit großen Kosten und Mühen herzustellen sind. Das klingt alles plausibel, vielleicht sogar trivial. Wo also lauern die Gefahren, die mit der Globalisierung verbunden sind?

Freihandel beziehungsweise Globalisierung verbindet Länder mit unterschiedlicher Geschichte, unterschiedlichen Religionen, Normen und Werten, unterschiedlichen Sprachen und daraus folgend auch unterschiedlichen politischen Kulturen. Es ist also verständlich, dass es beim Kontakt miteinander zu fruchtbaren Anregungen, aber auch zu Spannungen und zu unerwünschten Rückwirkungen auf die jeweils eigene Gesellschaft und Politik kommt.

Globalisierung: Ihre „Großbuchstaben“ und ihre „Kleinbuchstaben“

Mit *Joachim Starbatty*² und in Anlehnung an *Platon* will ich zwischen den »großen Buchstaben« und den »kleinen Buchstaben« der Gerechtigkeit beziehungsweise der Globalisierung unterscheiden. In Übersicht 3 kennzeichnen die »großen Buchstaben« jene Prinzipien, nach denen sinnvollerweise das Gemeinschaftsleben, also Gesellschaft, Politik und Wirtschaft geordnet sein sollen.

In Bezug auf die Wirtschaft ergeben sich daraus im Zeitalter des weltweiten Zusammenwachsens der Märkte die »großen Buchstaben« [ISKW] der Globalisierung (Übersicht 4).

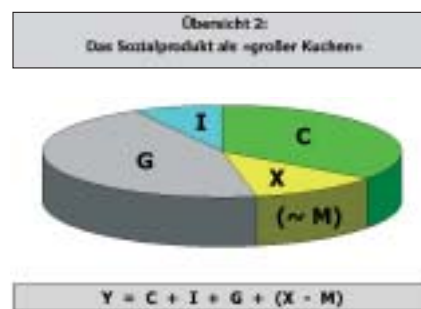
Bei alledem darf man jedoch nicht die »kleinen Buchstaben« überlesen; sie stehen für die Empfindungen der Einzelnen, die die abstrakten Prinzipien der »großen Buchstaben« konkret erfahren und zum nicht geringen Teil auch erdulden. Hier »entdeckt« man dann – gewissermaßen unter dem Dach der allgemeinen Wohlstandssteigerung – die »Globalisierungs-

Man kann sich freilich in Askese üben, den »Kuchen« klein halten und ihn nur mit häuslichen Zutaten herstellen. Ökonomisch gesprochen bewegen wir uns dann in einer »geschlossenen Volkswirtschaft«, wobei in Übersicht 1 die Buchstaben C, I und G Konsumgüter und Dienstleistungen für private Haushalte, Investitionsgüter und Dienstleistungen für Unternehmen sowie staatliche Leistungen symbolisieren.



Wenn die Mehrheit der Bürger das so will, ist nichts dagegen einzuwenden. Viele Menschen entwickeln jedoch Begehlichkeiten nach ausländischen Produkten oder Dienstleistungen:

Wer von Ihnen fährt zum Beispiel einen japanischen oder französischen Wagen? Vielleicht, weil er billiger ist. Vielleicht auch, weil er formschöner, funktionaler oder schlicht auch exotischer ist. Wie viele von Ihnen beginnen das Frühstück mit einem frisch gepressten Orangensaft oder einer aufgeschnittenen Ananas oder Kiwi? Wer hat nicht schon einen Urlaub im Ausland verbracht und will wieder hin?



gewinner«, aber eben auch jene Gruppen, die auf der »Verliererseite« stehen.

Es liegt auf der Hand, dass gerade die »Kleinbuchstaben« als besonders negativ und bedrückend empfunden werden. Das bedeutet aber nichts anderes, als dass es eine der zentralen Aufgaben der Politik ist, darauf hinzuwirken, die Wohlstandsgewinne zu erhalten und zu mehren und die Wohlstandsverluste zu minimieren. Das Fatale ist freilich, dass die Wirksamkeit nationaler Steuerungsinstrumente mehr und mehr ins Leere läuft und dass zugleich die internationale Staatengemeinschaft (EU, G7/G8, WTO) noch nicht in der Lage oder willens ist, die »Großbuchstaben« so zu sortieren, um den Ängsten der Bürger und den Problemen vieler Staaten entgegenzutreten.

Die enger werdenden Spielräume der Regierung

Wandel der Sozialpolitik: Vom Sozialstaat einfacher Prägung nach Bismarck zum Wohlfahrtsstaat des Lord Beveridge

Warum die Spielräume für die nationale Sozial- und Wirtschaftspolitik enger werden, erschließt sich, wenn man die historische Entwicklung vom unterstützenden und bestimmte Voraussetzungen schaffenden liberalen Sozialstaat zur „Rundumbetreuung“ durch den in fast alle Lebenslagen eindringenden Wohlfahrtsstaat – im politischen Sprachgebrauch

Übersicht 5: Die „Kleinbuchstaben“ der Globalisierung	
Globalisierungsgewinner	Globalisierungsverlierer
<ul style="list-style-type: none"> ● Kapitaleigner (direkt/indirekt), die aus dem grenzüberschreitenden Güter- und Dienstleistungsverkehr Vorteile (Gewinne) erzielen. ● Arbeitnehmer, die in jenen Branchen beschäftigt sind. ● Staaten, die aus der Wohlstandssteigerung ihrer Bürger politische und gesellschaftliche Sicherheit gewinnen. ● Bürger, die in vielfältiger Weise eine Nutzenmehrung erfahren. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Kapitaleigner, deren Besitz an Wert verliert, weil ihre Güter weniger oder gar nicht mehr begehrt werden. ● Arbeitnehmer, die in jenen Branchen beschäftigt sind bzw. waren [nieder-konkurriertes Produkt, Betriebsschließung, arbeitslos gewordener Nachbar oder Vereinskamerad]: Ihr berufliches Können ist wertlos geworden. ● Der Staat: Sinkende Steuereinnahmen bei steigenden Soziallasten. ● Bürger: Soziale Unsicherheit, steigende Alltagskriminalität, düstere Zukunftsaussichten. ● Bürger/Staaten, die unter Umweltschäden leiden. ● Verlust der kulturellen Identität [gleiche Normen für Wein, Hamburgers; Einheitssprache usw.].

freilich immer noch: der »Sozialstaat« – in kurzen Strichen nachzeichnet. Sie ist für die westeuropäischen Industrieländer typisch und wird im Folgenden exemplarisch für Deutschland umrissen. Während es bei Bismarck um drei klar erkennbare Motive geht, nämlich

- um die Absicherung sozialer Grundrisiken infolge der Auflösung der bäuerlich-ländlichen Großfamilie und – damit verbunden –

- um die Erschließung von Produktivpotentialen, und schließlich
- nicht zuletzt um die Sicherung der konservativen Staatsmacht,

begründet *Lord Beveridge* ein System, das ...

... in umfangreicher Form jede nur erdenkliche Marktunvollkommenheit ausgleichen will. Die sich so nach und nach herausbildende Neudefinition der »sozialen Gerechtigkeit« kreiert und gebiert fortlaufend neue soziale Leistungsansprüche.

Mit diesem Ansatz wurde in vielen westeuropäischen Staaten, auch in der Bundesrepublik Deutschland, der Wandel vom Sozialstaat im engeren Sinne zum ausgesprochenen Wohlfahrtsstaat eingeleitet. Zu welchen Auswüchsen dieses System inzwischen geführt hat, habe ich mehrfach an anderen Stellen dargelegt.³

Übersicht 3: Prinzipien des Gemeinschaftslebens
<ul style="list-style-type: none"> ● Demokratische Mitbestimmung ● Konsumentensouveränität ● Private Eigentums- und Verfügungsrechte [bei Beachtung politischer Grenzen] ● Effiziente und umweltschonende Ressourcennutzung ● Wettbewerb

Übersicht 4: Die „Großbuchstaben“ der Globalisierung
<p>I Internationalisierung der Arbeitsteilung</p> <p>S Spezialisierung</p> <p>K Kostenersparnisse und daraus folgend eine allgemeine oder durchschnittliche</p> <p>W Wohlstandssteigerung</p>

Mittlerweile ist die Rede, dass »der Staat Geld in die Hand nehmen müsse«, um dieses oder jenes ordentlich zu richten, im Politjargon gängig geworden. Woher aber nimmt der Staat das Geld? Kann all das durch Umverteilung, das heißt durch mehr Steuern, die bei den »Reichen« oder »Besserverdienenden« abzuholen seien (»Reichensteuer«, Wiedereinführung der Vermögensteuer, eine kräftig zupackende Erbschaftsteuer usw.), bewerkstelligt werden? Um sich einen Überblick über die Finanzierung sozialer Wohltaten zu verschaffen, ist es nützlich, sich einige zentrale Grundlagen in Erinnerung zu rufen. Dabei greife ich auf eine einfache Übersicht zum Nationaleinkommen und seinem Zustandekommen zurück (Übersicht 6) und fasse die Zusammenhänge knapp zusammen (Übersicht 7).

Selbstorganisation und Ehrenamt: Ein noch zartes neues Pflänzchen

Bei allen »Segnungen« des modernen Wohlfahrtsstaates: Viele erfahren, dass er mit tüchtigen Eingriffen in die Freiheit der Menschen einhergeht. Daher hat sich – ausgehend von Amerika – eine Bewegung gebildet, nämlich der »Kommunitarismus« [auf gar keinen Fall zu verwechseln mit dem Kommunismus!], die den Freiheitsgrad der Bürger wieder ausweiten will und die deshalb auf eine stärkere Selbstorganisation kleinerer Einheiten im Rahmen des übergeordneten Gemeinwesens setzt. In Stichworten: Stärkung der Familie, Bildung von Genossenschaften, leistungsabhängige Stipendien, Zusammenhalt von Alt und Jung, zum Beispiel durch Alumni-Vereine, soziale Grundsicherung plus Eigenvorsorge, betreutes Wohnen und Stärkung der ehrenamtlichen Tätigkeit.⁴

Erst allmählich springt Deutschland unter dem Druck leerer Kassen auf den Zug der Ehrenamtlichkeit, und einige Universitäten – so auch Stuttgart – bemühen sich um die Ehemaligen; natürlich auch in der Absicht, vielleicht so etwas mehr an Unterstützung ergattern zu können...

Zur Finanzierung sozialer Wohltaten: Einige Grundlagen

Wer mit offenen Augen durch Deutschland geht, wird entdecken, dass es vieles gibt, was verbesserungswürdig ist. Um nur einige Aspekte zu nennen: Eine bessere Infrastruktur, Mehrausgaben für das Bildungssystem, zusätzliche Hilfen für Kranke und Alte, ein wirksamer Rechtsschutz und vermehrte Hilfen für Asylbewerber, wobei unerheblich ist, ob sie aus politischen, wirtschaftlichen oder klimatischen Gründen Aufnahme gehören.

Das Umlagesystem unter dem Druck der Globalisierung

Die Grundkonstruktion des *Umlagesystems* sieht vor, dass der jeweils arbeitende Teil der Bevölkerung jene unterhält, die nicht arbeiten und die nicht als Unternehmer aus Eigentumstiteln Ansprüche an das Nationaleinkommen haben. Zu diesem Zweck werden vom Bruttoeinkommen – neben der Einkommenbeziehungsweise Lohnsteuer – entsprechende Beiträge zur Sozialversicherung abgezogen, die noch in der gleichen Periode an die Berechtigten (Arbeitslose, Kranke und Rentner) ausgezahlt werden. Aus Gründen der optischen Verschleierung und der besseren Akzeptanz des Systems sind die Beträge bekanntlich ungefähr zur Hälfte von den Arbeitnehmern

selbst zu erbringen, die andere Hälfte zahlen die Arbeitgeber. Da dieser Teil jedoch als Kostenbestandteil in den Preisen enthalten ist und da er für etwaige Lohnerhöhungsspielräume nicht mehr zur Verfügung steht, sind es im Grunde auch Zahlungen der Arbeitnehmer. Ansonsten wäre nicht erklärbar, dass das Bundesverfassungsgericht die daraus resultierenden Ansprüche ausnahmslos bei den Arbeitnehmern sieht.

Rücklagen sind – abgesehen von einer begrenzten Liquiditätsreserve – in diesem System nicht vorgesehen. Die Einnahmen sollen die laufenden Ausgaben decken. Sind die Einnahmen dauerhaft höher, so wären die Beiträge zu senken. In der Vergangenheit wurden dann allerdings meistens die Leistungsansprüche ausgeweitet. Notwendige Erhöhungen, das heißt, dass die Ausgaben größer sind als die Einnahmen, werden nur sehr behutsam (zehntelprozentweise) vorgenommen, stattdessen wird den Sozialkassen ein Zuschuss aus dem allgemeinen Steuertopf gewährt. Nicht selten werden die dazu benötigten Steuererhöhungen umweltpolitisch verbrämt (zum Beispiel Mineralölsteuererhöhung als Öko-Steuer).

Die von manchen ärgerlich gestellte Frage, was der Staat beziehungsweise die Rentenversicherung mit den über all die Jahre eingezahlten Beträgen eigentlich gemacht hat, ist damit beantwortet: Im Umlageverfahren wird das Geld sofort wieder ausgezahlt; zinsbringende und mündelsichere Anlagen werden damit nicht getätigt. Gelegentlich vorhandene Überschüsse sind willkommen, um Löcher in anderen Sozialkassen zu stopfen oder um sie – wie der derzeitige Bundesfinanzminister *Peer Steinbrück* gera-



de am Beispiel der vorhandenen Überschüsse der Arbeitslosenversicherung vorexerziert – in den Bundeshaushalt zu leiten.

Um den Arbeitslosen, Kranken und Rentnern einen angemessenen Lebensunterhalt zu ermöglichen und um gleich-

zeitig die einzelnen Arbeitnehmer nicht zu stark mit Abgaben zu belasten, ist das Umlageverfahren auf eine hinreichende Zahl von Kindern angewiesen, die – gut ausgebildet – jenes Nationaleinkommen erwirtschaften, an dem die nicht oder nicht mehr Arbeitenden angemessen teilhaben können.

Dieses Verfahren gerät unter Druck, wenn die Arbeitslosigkeit steigt und sich gar verfestigt (strukturelle Arbeitslosigkeit; zum Beispiel Langzeitarbeitslose). Das Potential an Beschäftigten, die zur Umlage herangezogen werden können, sinkt dann, während die Zahl der Versorgungsempfänger steigt. Globalisierungsbedingt ist die Arbeitslosigkeit dann, wenn Deutschland seine Produkte zum geforderten Preis nicht mehr in genügender Zahl am Weltmarkt absetzen kann. Eine weitere Gefahr droht diesem System aus einer dauerhaft niedrigen Geburtenrate.

Die Folgen einer solchen Entwicklung sind fatal, weil sie in das Dilemma einer Abwärtsspirale führen: Die Sozialversicherungsbeiträge steigen, während gleichzeitig die Versicherungsleistungen sinken. Eine weitere, nachteilige Folge steigender Sozialversicherungsbeiträge sind steigende Preise. Das aber vermindert die Absatzchancen unserer Produkte auf den Weltmärkten: Ein Teufelskreis also. Hinzu kommt, dass wegen steigender Sozialbeiträge (und zum Teil auch steigender Steuern) die inländische Gesamtnachfrage sinkt, das heißt, das Problem der *strukturellen Arbeitslosigkeit* gebiert ein *konjunkturpolitisches Folgeproblem*.

Übersicht 7: Der Zusammenhang zwischen Kapitalstock, Arbeit und Nationaleinkommen

- (1) Das Nationaleinkommen (Y) ist die (bewertete) Summe der in einer Periode hergestellten Güter und Dienstleistungen. Würde die Bevölkerung das ganze Nationaleinkommen verzehren, das heißt, es würden nur Konsumgüter und Dienstleistungen für private Haushalte bereitgestellt, so bliebe nichts zur Renovierung und Modernisierung des Kapitalstocks (K), also der staatlichen und privaten Güter, die zum Produzieren benötigt werden, übrig. Mit einem veralteten und verrotteten Kapitalstock beschneidet die Gesellschaft indessen ihre Möglichkeiten, künftig genau so viele und genau so gute Güter herzustellen, wie bisher.
Folglich ist es zweckmäßig, nicht nur Konsumgüter, sondern auch Investitionsgüter bereitzustellen, um den Kapitalstock zu pflegen und zu erweitern. Dies dient der Zukunftssicherung und der Wohstandsmehrung. Die Wohstandsmehrung kann sich in einer Pro-Kopf-Einkommenserhöhung niederschlagen, sie kann aber schlicht zum Unterhalt einer wachsenden Bevölkerung, zum Beispiel bei Zuwanderung, notwendig sein.
- (2) Sind die Konsumansprüche an das Nationaleinkommen, gemessen am Kapitalstock und den notwendigen Investitionsgütern zu seiner regelmäßigen Instandhaltung, zu groß, so schrumpft das Produktivkapital im Zeitablauf mit der Folge, dass der Wohlstand sinkt und Arbeitslosigkeit droht.
Die in diesem Zusammenhang oft für notwendig befundene Arbeitszeitverkürzung löst das Problem nicht; sie stabilisiert die Produktion bestenfalls auf niedrigerem Wohlstandsniveau.
- (3) Der Kapitalstock muss so groß sein, dass die von der Bevölkerung gewünschten Güter produziert werden können, und die Bevölkerung beziehungsweise ihr arbeitsfähiger Teil (A) müssen so ausgebildet sein, dass ein moderner Kapitalstock auch bedient und fortentwickelt werden kann.
- (4) Die qualitative Fortentwicklung des Kapitalstocks ermöglicht Produktivitätsfortschritte, das heißt, bei gleich bleibendem Konsumbegehren kann jetzt weniger gearbeitet werden oder die Arbeitszeit bleibt gleich, dafür kann man sich jetzt mehr leisten. In der Regel sind bisherige Produktivitätsfortschritte kombiniert verwendet worden: Etwas mehr Freizeit, aber auch steigender Konsum. Die in der qualitativen Fortentwicklung des Kapitalstocks (Forschung) wurzelnden Produktivitätsfortschritte ziehen indessen auch stetig steigende Anforderungen an die Qualifikation der Arbeit nach sich. Mit anderen Worten: die Anforderungen an das Bildungssystem steigen.
- (5) Eine anhaltend hohe und steigende Arbeitslosigkeit, die steigende Anzahl von Sozialhilfeempfängern (neuerdings: Hartz IV) sowie die diversen sonstigen »sozialen Wohltaten« sind mehr als nur Indizien dafür, dass die Ansprüche an das laufende Nationaleinkommen zu hoch sind.
Eine hohe Kapitalproduktivität könnte diese Ansprüche dennoch erfüllen helfen. Dazu sind jedoch zwei zentrale Voraussetzungen zu nennen:
Erstens: Es muss genügend viele qualifizierte Arbeitnehmer geben, die zudem zur permanenten Weiterbildung bereit sind.
Zweitens: Die Arbeitenden akzeptieren hohe Steuern und hohe Sozialversicherungsabzüge, um steigende Sozialansprüche zu finanzieren.

Das Kapitaldeckungsverfahren und seine Grenzen

Die Kernüberlegung des *Kapitaldeckungsverfahrens* läuft – wie der Begriff schon vermuten lässt – darauf hinaus, dass Anteile am laufenden Nationaleinkommen durch den (früheren) Erwerb von Besitztiteln am Kapitalstock begründet werden. Dieses System ist freilich an einige selbstverständliche Voraussetzungen gebunden, die den weiteren Ausführungen vorangestellt werden sollen:

- Die Bevölkerung, insbesondere der Teil der Lohn- und Gehaltseinkommensbezieher, muss überhaupt erst einmal in die Lage versetzt werden, nennenswerte Kapitalanteile zu erwerben. Dazu muss ihre Sparneigung und –fähigkeit genügend groß sein.
- Folgerichtig darf die Belastung des laufenden Einkommens mit Steuern und Abgaben nicht allzu hoch sein.
- Dazu bedarf es einer vertrauensschaffenden langfristig verlässlichen Politik: Neben eine geringe Besteuerung der Kapitaleinkünfte muss die Gewissheit treten, dass später kein Zugriff auf Besitztitel und Vermögenserträge erfolgt.

Manche sehen einen Ausweg aus diesem Dilemma in einer munter weiter steigenden Staatsverschuldung. Davor kann man nur warnen. Man muss dazu nicht gleich den Staatsbankrott an die Wand malen – bis dahin dürfte es noch ein sehr weiter Weg sein –, aber wegen der steigenden Zins- und Tilgungsbelastung ist der Staat immer weniger politisch manövrierfähig. Wichtige Bereiche, wie etwa die Bildung und die notwendige Instandhaltung und Erweiterung der öffentlichen Infrastruktur, geraten – wie sich schon jetzt abzeichnet – dann unter die Räder.

Andere wiederum sehen die Lösung ...

- ... zum einen in der Erhöhung der Lebensarbeitszeit, das heißt in einer Erhöhung der Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand (als Stichwort sei hier die „Rente mit 67“ genannt),
- und zum anderen in einer Beteiligung der Tarifpartner an der Arbeitslosenversicherung. Grundgedanke dieses Vorschlags ist die berechtigte Überlegung, dass Arbeitgeber und Gewerkschaften, die sich auf die Tarifautonomie nach Art. 9 Abs. 3 GG berufen, die Folgen ihres Tuns, das nicht selten Kartellabsprachen gleichkommt, nicht dem Staat beziehungsweise der Versicherungsgemeinschaft aufbürden dürfen.
- Während die beiden zuvor genannten Vorschläge sich im Rahmen des bestehenden Umlageverfahrens bewegen, zielt der dritte Vorschlag auf eine Änderung des Systems ab, indem er durch die Umstellung der Sozialversicherung auf das so genannte *Kapitaldeckungsverfahren* Elemente der Eigenvorsorge bei der Alters- und der Krankheitsvorsorge einführen will.

Insbesondere an der letzten Voraussetzung hapert es seit langem in Deutschland: Die Steuer- und Abgabenpolitik hat mit der so genannten Reichensteuer, der mehrfachen Reduzierung des Sparerfreibetrags, der Abschaffung der Eigenheimzulage, der Erhöhung der Bemessungsgrundlagen (zum Beispiel die faktische Abschaffung der Kfz-Pauschale, Streichung der Absetzbarkeit eines häuslichen Arbeitszimmers), der zum Teil rückwirkenden Abschaffung oder Verringerung von Spekulationsfristen, der immer wieder aufflammenden Diskussion zur Wiedereinführung der Vermögensteuer und den Begehrlichkeiten des Fiskus im Erbfalle einiges dafür getan, auch noch die Reste eines etwaigen vorhandenen Vertrauens vollends zu ruinieren. Hinzu kam noch die Überlegung, die bei privaten Krankenversicherungen angesammelten Rücklagen zum Teil ins Umlagesystem der gesetzlichen Sozialversicherung zu schaufeln.

Risiko!! Selbst wenn es dem Staat gelänge, ein vertrauensvolles Klima zu schaffen, in dem die Bevölkerung voll

guten Mutes Eigenvorsorge für die Risiken der Arbeitslosigkeit, der Krankheit und des Alters durch Kapitalanlagen trifft, ist darauf hinzuweisen, dass dies kein Allheilmittel ist und dass damit durchaus auch Risiken verbunden sind, derer man sich bewusst sein muss. Eines der Risiken besteht darin, dass das Unternehmen, an dem man beteiligt ist, den Markt falsch einschätzt, Verluste einfährt und schließlich gar in Konkurs geht. Diesem, in einer Marktwirtschaft freilich immer vorhandenen, Problem kann man durch eine durchdachte Risikostreuung in der Anlage entgegenwirken. Nicht zu unterschätzen ist schließlich die Gefahr der Kapitalentwertung durch...

- Kriege oder Naturkatastrophen,
- durch die technologische Entwicklung
- und schließlich dadurch, dass der vorhandene technologisch hochwertige Kapitalstock nicht mehr bedient werden kann, weil es – hier könnten jetzt die Stichworte PISA und demographischer Wandel fallen – nicht mehr genügend qualifizierten Nachwuchs gibt, der diesen Kapitalstock bedienen kann.

Die genannten Risiken machen deutlich, dass auch Ansprüche auf das Nationaleinkommen aus Besitztiteln ...

- der steten Pflege und Modernisierung des Kapitalstocks
- und einer hinreichenden Zahl von entsprechend qualifizierten Arbeitnehmern bedürfen. Das heißt nichts anderes, als dass es auch beim Kapitaldeckungsverfahren nicht ohne Kinder geht! Plastisch gesprochen: Wenn ich alt und gebrechlich bin und den modernen Backofen, an dem ich Anteile habe, nicht mehr selbst bedienen kann, ist es doch der Nachwuchs, der jene Brötchen backt, die auch ich verzehre.
- Und nicht zuletzt ist der friedlichen internationalen Zusammenarbeit und dem Klimaschutz stete Aufmerksamkeit zu widmen.

Probleme des Übergangs vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren

Es ist ohne Zweifel auf längere Sicht erforderlich, Elemente der Kapitaldeckung

mit in die Absicherung sozialer Risiken einzubeziehen. Das wird freilich nicht einfach, denn: Beim Übergang muss der arbeitende Teil der Bevölkerung sowohl über eine Umlage die (steigende) Zahl der Rentner finanzieren als auch zugleich eine eigene Beteiligung am Kapitalstock aufbauen. Um eine Vorstellung von der Größenordnung zu geben: Um eine Rente von monatlich 1.000 Euro zu erhalten, ist bei einer Nettorendite von vier Prozent die Ansparung eines Kapitals von einer viertel Million Euro nötig!

Ein Zwischenfazit

Über lange Zeit hinweg ist der Ausbau des Sozialstaates durch steigende Sozialbeiträge, steigende Steuern und – wo das nicht reichte – durch eine zusätzliche Staatsverschuldung betrieben worden. Das konnte freilich nur so lange gut gehen, wie die Wirtschaft hinreichend wuchs und wir keine nennenswerten ausländische Konkurrenz zu gewärtigen hatten. Das hat sich seit geraumer Zeit durch jene Vorgänge, die wir holzschnittartig, manchmal ungenau und entschuldigend als »Globalisierung« bezeichnen, geändert.

Die „Globalisierung“: Begriff und Gründe

Adam Smith hat schon 1776 in seinem berühmten Buch „Wohlstand der Nationen“ herausgearbeitet, dass die arbeitsteilige Produktion die zentrale Quelle der nationalen Wohlstandsmehrung ist. Die Arbeitsteilung kann einerseits innerbetrieblich organisiert sein, und zwar durch die sinnvolle Aufeinanderfolge einzelner Produktionsschritte (man denke an sein berühmtes Stecknadelbeispiel; heute würden wir es modulare Produktionsweise nennen), oder andererseits unternehmensübergreifend gestaltet sein.

Länderübergreifend führt dies – wie eingangs dargelegt – zum Freihandel. Dabei erstreckte sich der Freihandel im damaligen Sinne auf den reinen Warenaustausch zwischen zwei oder mehr Ländern. Die Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) wanderten selten über die Grenzen. Demgegenüber umfasst heute die so genannte Globalisierung nicht nur den weltweiten Austausch von Gütern, sondern darüber hinaus auch den Austausch von Dienstleistungen und Produktionsfak-

toren; ja mehr noch, die Produkt- und Faktormärkte (einschließlich der Finanzmärkte) formen sich weltweit nach immer einheitlicheren Kriterien. Hinzu treten virtuelle Märkte (elektronische Plattformen) und ein weltweiter Wissenstransfer.

Zwar steigert diese Entwicklung im Durchschnitt den Wohlstand der am Globalisierungsprozess beteiligten Länder zum Teil ganz beträchtlich, man muss indessen auch damit rechnen, dass es Gruppen in den jeweiligen Ländern gibt, die schmerzhaft Nachteile hinnehmen müssen (so genannte Globalisierungsverlierer, Übersicht 5). Worin sind nun die Gründe für den sich seit einiger Zeit beschleunigenden Prozess der Globalisierung zu finden?

In der realen Welt verschlingt der Waren- und Dienstleistungsaustausch Kosten, die über ihren marktmäßigen Preis hinausgehen. Sie entstehen bei der Vorbereitung oder Anbahnung, bei der Durchführung und schließlich bei der Kontrolle von Geschäften, und sie schlagen – verständlicherweise – insbesondere bei grenzüberschreitenden Geschäften besonders zu Buche (zum Beispiel Anträge, Genehmigungen, Transport- und Versicherungskosten, Zölle, Einfuhrumsatzsteuern, Umrüstkosten, Währungskosten). Diese Kosten – von den Ökonomen Transaktionskosten genannt – können so hoch sein, dass eigentlich nutzenbringende Warenaustausche nicht stattfinden; ein Teil davon mag – auch das soll vorkommen ... – „schwarz“ abgewickelt werden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg sind Entwicklungen eingetreten, die diese Transaktionskosten ganz erheblich gesenkt und damit das Tor zur Globalisierung weit aufgestoßen haben. Eine der Ursachen wurzelt in der erklärten Absicht der politischen Spitzen in Europa, sich auf die gemeinsamen Werte zu besinnen und sich über die allmähliche wirtschaftliche Vernetzung politisch zu einigen, um damit den kriegerischen Auseinandersetzungen der Vergangenheit, die in den beiden Weltkriegen des zwanzigsten Jahrhunderts einen traurigen Höhepunkt fanden, ein für allemal ein Ende zu setzen.

Der Weg zur politischen Zusammenarbeit fand seinen Ausgangspunkt in der Gründung des Europarates (1949) und ging über die Gründung der Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion, 1952), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atom-

gemeinschaft (1958), der Verschmelzung zur Europäischen Gemeinschaft bis hin zur Umformung in die Europäische Union (1993). Die EU umfasst mit den beiden Ost- beziehungsweise Südosteuropäerweiterungen (2004, 2007) mit 27 Staaten mittlerweile den größten Teil Europas. Parallel dazu kam es 1959 zur Gründung der Europäischen Kleinhandelszone (EFTA), die inzwischen nur noch vier kleine Länder umgreift (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz). Im Übrigen ist die EFTA schon seit 1994 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) eng mit der EU verzahnt.⁵

Dem erfolgreichen Vorbild der EU folgten andere länderübergreifende Wirtschaftszusammenschlüsse. Beispielfhaft seien nur die NAFTA (North American Free Trade Agreement), gebildet aus den USA, Kanada und Mexiko, der MERCOSUR, dem wichtige Länder Südamerikas angehören, und die ASEAN genannt, ein zentrale Länder Asiens umfassender Zusammenschluss.

Der zunehmende weltweite Warenaustausch findet schließlich in der World Trade Organization (WTO) seine institutionelle Verankerung, die aus dem 1947 gegründeten GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) hervorgegangen ist.

Der Wille zum möglichst komplikationsarmen länderübergreifenden Warenaustausch führte zu einer beträchtlichen Senkung der Transaktionskosten. Dazu sei nur auf die völlige Abschaffung der Binnenzölle in der EU und die Weiterentwicklung zum Gemeinsamen Binnenmarkt hingewiesen, das heißt, dass die Normen der Produkte und ihrer Herstellungsverfahren weitgehend angeglichen wurden und dass grenzüberschreitende liberalisierte Märkte auch für zum Beispiel die Bereiche der Energie, der Telekommunikation, des Transportwesens und des Kapitalverkehrs entstehen konnten. Ferner sei erwähnt, dass – bei allen noch bestehenden oder sich neu auftürmenden Schwierigkeiten – die Zölle im Rahmen der WTO (des GATT) während der rund letzten 50 Jahre von durchschnittlich 40 vom Hundert auf nur noch vier vom Hundert gesunken sind.

Neben die politische gewollte grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit der Folge der Vereinfachung des internationalen Warenaustausches ist mit der Entwicklung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie eine zweite Ursache der Senkung der Transaktionskosten getreten.

Beispielhaft sei etwa auf die Senkung der Suchkosten hingewiesen. Wie schwierig war es noch vor 30 Jahren, einen neuen Lieferanten für bestimmte Teile zu finden, wenn der bisherige Lieferant seine Vorprodukte immer weiter im Preis erhöhte oder die Qualität nachließ. Wegen der Transportkosten kam dann häufig auch nur eine neue Geschäftsbeziehung im näheren geographischen Umfeld in Betracht. Heute ist es möglich, über das Internet in der ganzen Welt nach neuen Geschäftsverbindungen zu forschen; und: erste Probelieferungen wie auch spätere Lieferungen finden – gerade wenn es sich um kleinere Mengen handelt – in den großen Containerschiffen immer noch einen Platz. Zu geringen Transportkosten kommen Güter auch von den entlegensten Gebieten der Welt zu uns. Einfache Buchungsaufgaben [Rechnungslegung, Überwachung, Reservierungen] wie auch Serviceleistungen [Hotlines] können über das Internet rasch im fernen, billigeren Ausland erledigt werden. Wie man lesen konnte, werden sogar Steuererklärungen für US-amerikanische Bürger im fernen Indien bearbeitet und ausgefüllt.

Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien haben auch einen Zwang zu Normierungen mit sich gebracht, der sich nicht nur auf Produkte und Produktionsverfahren, sondern auch auf gesetzliche Vorgaben und auch auf den sprachlichen Umgang miteinander konzentrieren (als Stichwort sei hier auf das vielbeklagte »Denglisch« verwiesen).

Der Druck der Globalisierung im Einzelnen

Aus den zuvor genannten Gründen und unter Berücksichtigung der Tatsache,

dass mit der immer weiteren Öffnung der Märkte in Asien, in Südamerika sowie in Ost- und Südosteuropa ein ungeheures Potential an Arbeitskräften auf den Weltmarkt strömt, wird klar, dass sich die westlichen Industrieländer, darunter Deutschland, dem Druck der Globalisierung nicht entziehen können. Daher gilt es, den Druck auf die einzelnen Branchen zu beschreiben, um anschließend zu überlegen, auf welche Weise innerstaatlich reagiert werden kann.

Anhand der Übersicht 8 soll der Druck der Globalisierung kurz durchgespielt werden. Die Übersicht unterteilt grob nach „arbeitsintensiven“ und nach „kapitalintensiven“ Branchen. Die Übergänge sind im Einzelnen fließend, gleichwohl ist es nützlich, sich zu fragen, ob der Faktor „Arbeit“ oder der Faktor „Kapital“ bei der Wertschöpfung überwiegt. Des Weiteren ist nach „Produkten“ und dem Angebot an „Dienstleistungen“ zu unterscheiden. Während Produkte (abgesehen von Ausnahmen wie Häusern und Grundstücken) ortsungebunden sind, kann man bei Dienstleistungen danach unterscheiden, ob sie ortsgebunden oder ortsungebunden sind.

(1) Arbeitsintensive Produkte

Es leuchtet unmittelbar ein, dass Entwicklungs- und Schwellenländer einen relativen Vorteil bei einfachen arbeitsintensiven Produkten haben, weil ihre Lohnkosten nur einen Bruchteil jener Kosten umfassen, die hochentwickelte Industrie- und Wohlfahrtsstaaten mittlerweile schultern müssen. Fallen die Handelsstrahlen aufgrund bilateraler (Assoziierungs)-Abkommen oder aufgrund der Vereinbarungen im Rahmen der WTO, so hängt es von der Höhe der Transaktionskosten ab, in welchem Ausmaß sie am Weltmarkt

konkurrenzfähig sind und auch auf dem hiesigen Markt zu bestehen vermögen. Da die Transaktionskosten stark gesunken sind, besteht eine deutliche Gefahr der Arbeitslosigkeit für gering qualifizierte Arbeitskräfte. Bekanntlich waren die Textilindustrie, die Spielzeugindustrie sowie die Hersteller einfacher Geräte von dieser Entwicklung schon früh betroffen.

(2) Ortsungebundene arbeitsintensive Dienstleistungen

Hohe Lohnkosten lösen eine Tendenz zur Verlagerung von ortsungebundenen arbeitsintensiven Dienstleistungen ins Ausland aus. Zu diesen Tätigkeiten zählen zum Beispiel einfache Buchungs- und Buchführungsaufgaben. Eine speziell dazu entwickelte Software hilft, die Daten wunschgemäß zu verarbeiten, aber es bleibt die zeitraubende manuelle Tätigkeit der Eingabe. Mit Hilfe der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien ist es möglich, diese Tätigkeiten ins Ausland zu verlagern. Etliche Unternehmen, darunter – wie zu hören war – auch die Lufthansa, haben solche Tätigkeiten von Indien aus erledigt. Auch manche Auskünfte, die man zu Produkten, Preisen, Rückfragen, Bedienungsfragen usw. erhält, werden – man ahnt es kaum – von Callcentern im Ausland erteilt. Auch ohne das Internet sind Verlagerungen möglich: So wird etwa die Wäsche vieler Hotels und Krankenhäuser in Berlin rasch nach Polen gebracht, um von dort gewaschen, gereinigt und gebügelt wieder zurückzukommen.

Als Zwischenfazit ist daher zunächst festzuhalten, dass insbesondere gering qualifizierte Arbeitnehmer von dieser Entwicklung nachteilig betroffen sind.

Übersicht 8: Arbeitsintensive und kapitalintensive Branchen

Auswirkungen der Globalisierung auf ausgewählte Branchen

Arbeitsintensive Branchen			Kapitalintensive Branchen		
Produkte	Dienstleistungen		Produkte	Dienstleistungen	
überwiegend ortsungebunden	ortsungebunden	ortsgebunden	überwiegend ortsungebunden	ortsungebunden	ortsgebunden

(3) Ortsgebundene arbeitsintensive Dienstleistungen

Ortsgebundene arbeitsintensive Dienstleistungen sind – schon von der Begriffsfassung her – auslandsgeschützt. Mein Arbeitszimmer lässt sich schwerlich nach Dienstschluss über das Internet ins Ausland senden, um es im Morgengrauen gereinigt zurückzuerhalten ... Dennoch gibt es keinen Grund, sich entspannt zurückzulehnen: Zu hohe Lohnkosten (einschließlich der beträchtlichen Lohnnebenkosten) können Arbeitsplätze kosten.

Bekanntlich wird gerade in der öffentlichen Verwaltung (vielleicht nicht in der Zentralen Verwaltung der Uni Stuttgart oder in den Ministerien) auf eine regelmäßige Reinigung verzichtet. Der Reinigungsservice kommt nur noch an wenigen Tagen bei eingeschränktem Arbeitsauftrag. Und im privaten Bereich greift man halt selbst zum Putzlappen (als gesetzestreue Bürgerinnen und Bürger versagen wir uns natürlich der Möglichkeiten, die sich über die Schwarzarbeit böte ...). In grenznahen Gebieten übernehmen pendelnde ausländische Arbeitskräfte diese Arbeiten. Um Lohnkosten – und damit Arbeitskräfte – einzusparen, erfolgt oft auch die Verlagerung mancher Tätigkeiten auf den Kunden. Die Selbstabholung wie die Lieferung von reinen Bausätzen sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen.

Als weiteres Ergebnis ist daher festzuhalten, dass auch in den Ländern, denen relativ mehr Kapital als Arbeit zur Verfügung steht, in westlichen Industrieländern also, Arbeitslosigkeit entsteht, weil es natürlich auch dort einen Bedarf an arbeitsintensiven Produkten und Dienstleistungen gibt, der indes zunehmend vom billigeren Ausland her bedient werden kann. Von der Tendenz zur Arbeitslosigkeit sind wiederum insbesondere gering qualifizierte Arbeitnehmer betroffen.

(4) Wie aber, so ist weiter zu fragen, steht es um die kapitalintensiven Branchen?

Eine kapitalintensive Produktionsweise erfordert

- hohe Investitionen mit anspruchsvoller Technik,
- verbunden mit einer anspruchsvollen Bedienung und Wartung und

- dementsprechend gut ausgebildeten Arbeitskräften.

Deutschland wie auch andere westliche Industriestaaten können hier noch Vorteile verbuchen, weil sie

- eine hohe Rechtssicherheit mit
- keinen nennenswerten sozialen und politischen Spannungen und
- einem guten Ausbildungsniveau verbinden.⁶
- Hinzu tritt eine gute Infrastruktur.

Dennoch nimmt auch hier der Druck der Weltmärkte zu. Zu nennen sind insbesondere die so genannten Schwellenländer, das sind jene Länder wie zum Beispiel China, Indien, Korea oder Malaysia, die den Status reiner Entwicklungsländer längst verlassen haben und die buchstäblich an der Schwelle zum Eintritt in den Kreis westlicher Industrieländer stehen, dabei aber auf den Vorteil einer großen, lern- und arbeitswilligen Bevölkerung zurückgreifen können. In diesen Ländern

- nimmt die Bildung stetig zu und
- die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichen es, dort Produktionslinien aufzubauen, die (noch) von den Industrieländern her gesteuert werden, sich dabei aber billiger Löhne erfreuen können.
- Des Weiteren machen die fortschreitende Modularisierung und mikroprozessorgesteuerte Produktionsverfahren auch einen hohen Kapitaleinsatz im Ausland zunehmend rentierlicher.
- Demokratisierungsprozesse und die daraus resultierende steigende Rechtssicherheit geben Auslandsinvestitionen schließlich die notwendige Sicherheit. Darin liegt, nebenbei bemerkt, nach meiner Auffassung der eigentliche Sinn der Mahnung westlicher Politiker, die Menschenrechte ernster zu nehmen. Es geht nicht etwa darum, jedem notorischen Querulanten Prozesse über mehrere Instanzen zu ermöglichen, sondern um die Rechtssicherheit bei hohen Investitionen, wenn man mit einheimischen Geschäftspartnern oder Regionalpolitikern in Auseinandersetzungen gerät.

Stellt man diese Entwicklungen, die in den Schwellenländern schon länger andauern und die sich auch in einigen Entwicklungsländern abzeichnen, in Rechnung, so wird klar, dass auch kapitalintensive Branchen bei uns – und mit ihnen qualifizierte Arbeitnehmer – unter Druck geraten können.

(5) ... und wie steht es um die ortsungebundenen kapitalintensiven Dienstleistungen?

Aufgrund der zuvor beschriebenen Entwicklung, zu nennen sind insbesondere das zunehmende Ausbildungsniveau, Demokratisierungsprozesse und die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, ist verständlich, dass auch kapitalintensive, aber ortsungebundene Dienstleistungen (zum Beispiel anspruchsvolle Softwareentwicklung) und große Teile aus den Bereichen ‚Forschung und Entwicklung‘ unter Druck geraten. Über das Internet treten deutsche hochqualifizierte Entwicklungssingenieure mit ausländischen ‚Kollegen‘ in Konkurrenz, die sie nie gesehen haben. Dabei nimmt der Leistungsdruck wegen des jetzt weltumspannenden 24-Stunden-Arbeitstages enorm zu. Die Folge ist, dass selbst Arbeitnehmer mit hoher Qualifikation um ihre Stelle fürchten müssen, wobei die Aussicht, eine neue zu finden, recht gering ist. Begrifflich drückt sich das neuerdings als ‚Akademikerarbeitslosigkeit um die 40‘ aus.⁷

(6) Sind wenigstens die ortsgebundenen kapitalintensiven Dienstleistungen sicher?

Die betrübliche Antwort lautet auch für diese Branchen – leider: Nein! Denn als Folge der zuvor beschriebenen Entwicklungen geht schließlich auch ein Druck auf ortsgebundene kapitalintensive Dienstleistungen aus. Beispielhaft sei die Dehnung von Wartungsintervallen genannt, die durch eine bessere Technologie möglich, aber auch durch das Kundenverhalten erzwungen wird.

bank, zu zitieren:
„Im Zuge der Globalisierung verlieren die Regierungen ihr Regelsetzungsmonopol, nicht aber die Möglichkeit und auch die Pflicht zum Handeln für ihre Bürger. Waren sie zuvor daran interessiert, wie sie aus der Steuer- und Abgabenzitrone noch mehr herauspressen konnten, so müssen sie bei Globalisierung Acht geben, dass sie nicht gerade diejenigen, deren Beiträge das Sozialsystem finanzieren, aus dem Lande treiben. Sie müssen daher jetzt in die Attraktivität des Standortes investieren, um Abwanderung von Arbeit und Kapital zu verhindern“.⁹

Dieser Appell läuft erkennbar darauf hinaus, die Regierungen für folgende zentrale Politikfelder in die Pflicht zu nehmen (Übersicht 9):

**Das Fragezeichen im Titel:
Wie sollen die notwendigen Reformen in den skizzierten Bereichen umgesetzt werden?**

Ich habe begründet, dass wir von der Globalisierung profitieren und dass wir diesen Prozess auch nicht zurückschrauben können, gleichwohl besteht eine doppel-

te Gefahr:

- Zum einen nämlich die, dass wir in der internationalen Rangliste nicht mehr vorne mitspielen, sondern absteigen,
- und zum anderen, dass es im Innern zu einem Auseinanderklaffen der Gesellschaft zwischen ‚Gewinnern‘ und ‚Verlierern‘ der Globalisierung kommt, was unabsehbare Folgen für Sicherheit und Ordnung hätte.

Wie ungeheuer schwierig die Arbeit in den genannten Reformfeldern ist, belegt Übersicht 10; sie listet wesentliche Steuerungshebel und Steuerungsbereiche auf, zeigt aber zugleich, dass überall aus verfassungsrechtlichen Gründen, aus Gründen des Europa- und des internationalen Rechts wie auch aus faktischen innenpolitischen Befindlichkeiten deutliche Grenzen ihres Einsatzes bestehen.

**Das Ausrufungszeichen im Titel:
Regelgeleiteter politischer und wirtschaftlicher Wettbewerb als Leitfaden für die staatliche Reformpolitik**

Die von *Lusser* eingeforderte Pflicht zum Handeln für seine Bürger kann der Staat

Fazit: Kein Branche kann sich zurücklehnen und sicher fühlen

Der Druck der Weltmärkte trifft alle Branchen, wenn auch unterschiedlich stark, das heißt aber, keine Branche, aber auch wirklich keine, kann die Hände in den Schoß legen. Die Politik war und ist an diesem Prozess ganz maßgeblich beteiligt, weil sie – aus guten Gründen – durch politisches Wollen die Grenzen zum Weltmarkt aufgestoßen und die Transaktionskosten entscheidend gesenkt hat.

Mir persönlich will es manchmal scheinen, als ob die Politik die Dynamik der Märkte, die sie entfesselt hat, unterschätzt hat, und sie schwankt nun hin und her, ob sie den Prozess etwas verlangsamen soll oder ob sie durch besonders forciertes Vorschreiten die notwendigen Strukturanpassungen im Innern beschleunigen soll.

Wie dem auch sei, die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien verhindern ein politisches Zurückschrauben, selbst wenn dies gewollt wäre. Schließlich kommt durch die Demographie ein weiterer Druck auf die Politik zu. Da ich mich zu diesem Problem bereits mehrfach geäußert habe, sollen hier nur zwei Kernthesen gerafft wiedergegeben werden. Weder wird eine Zuwanderung noch eine steigende Produktivität die damit verbundenen Probleme lösen.⁸

Welche Handlungsspielräume bleiben der Regierung vor diesem Hintergrund ?

Um *Markus Lusser*, den früheren Präsidenten der Schweizerischen National-

Übersicht 9: Zentrale Politikfelder einer globalisierungsorientierten Reform
Z Zukunftsgerichtete Bildungspolitik
E Effiziente Vermögenspolitik
D Dauerhafte, verlässliche und moderate Steuerpolitik
E Erhaltung kultureller Traditionen
R Reform der sozialen Sicherungssysteme
N Neuordnung des Wettbewerbs [einschließlich Arbeitsmarkt und Tarifautonomie]

Übersicht 10: Handlungsgrenzen der Regierung

Steuerungshebel/Steuerungsbereiche	Grenzen der Gestaltung
• Steuern	EU: Harmonisierung T_{eff} ; DBA; »Steuerflucht«
• Zölle, Kontingente, non-tarifäre Hemmnisse	EU: GZT; keine Kontingente; WTO: Abbau
• Staatsausgabenvariationen	kein positiver Multiplikatoreffekt; aber: „Brüning-Effekt“ möglich
• Wettbewerb und Subventionen	EU/WTO: Subventions- und Dumpingverbot (EU, WTO)
• Arbeitsmarkt (Tarifautonomie, Arbeitsrecht)	Verfassungsprobleme; Widerstand von Gewerkschaften, SPD, CDA
• Sozialpolitik	Interferenzen der Systeme (Umlage, Kapitaldeckung); sonstige Bereiche: ideologische Blockaden, BVerfG
• Bildungspolitik	Überwindung der „Kuschelpädagogik“; Finanzlage

offenbar nur erfüllen, wenn er sich von der irrwitzigen Idee, überall mitspielen zu wollen, löst und sich auf eine klare Regelsetzung besinnt. Eine solche regelgeleitete Ordnungs- oder Wettbewerbspolitik sollte von folgenden Grundsätzen geleitet sein:

- F** Funktionsbezogener Föderalismus mit klaren Verantwortlichkeiten
- I** Interessensvertretung in der EU und in anderen internationalen Organisationen ohne Scheu
- T** Transparenz in der Wirtschaft [fairer Wettbewerb in allen Bereichen]

Statt eines Schlusswortes

Das Vorangegangene war Schlusswort genug. Es gibt nur die Alternative zwischen Anpassung oder Abstieg – etwas Drittes gibt es nicht. Nur eine klar fundierte und rechtzeitige Anpassung ermöglicht es uns, die Früchte der Globalisierung ungeschmälert zu genießen: Plakativ ausgedrückt:

Durch und mit

FIT zum immergrünen Zedernwald!

Literatur

- Etzioni, Amitai (1975): Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse, Opladen
- Etzioni, Amitai (1994): Jenseits des Egoismus-Prinzips. Ein neues Bild von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Stuttgart
- Franke, Siegfried F. (2004): Die Osterweiterung der Europäischen Union – Visionen, Realität und Bedingungen zur erfolgreichen Integration der neuen Mitgliedstaaten, Universität Stuttgart, Institut für Volkswirtschaftslehre und Recht, Diskussionsbeitrag 2004/7
- Franke, Siegfried F. (2006): Vom dynamischen Sportler zur dynamischen Rente. Eine Zeitreise ins Jahr 2055, in: Wechselwirkungen, Jahrbuch 2005 aus Lehre und Forschung der Universität Stuttgart, Stuttgart 2006, ISSN 9724-3324, S. 2-15
- Meier, Bernd (2001): Kommunitarismus. Politische Idee, Programmatik und empirische Befunde, Köln
- Storbeck, Olaf (2006): Rumänischer Bio-Telemea und andere Globalisierungsgewinne, in: Handelsblatt, Nr. 234, 4. Dez. 2006, S. 9
- Starbatty, Joachim (2001): Globalisierung und die Europäische Union als „safe haven“ – ordnungspolitische Anmerkungen und Einführung zum Kongress, in: Smekal, Christian/Starbatty, Joachim (2001): Old and New Economy auf dem Weg in eine innovative Symbiose? [Hanns Martin Schleyer-Stiftung/Ehlerding Stiftung], Köln, S. 16-25
- Starbatty, Joachim (2006): Nationale Handlungsfähigkeit in den Stürmen der Globalisierung, in: ASM Bulletin 2006, S. 7

Anmerkungen

Dieser Beitrag ist die überarbeitete Fassung des Vortrags, den der Verfasser in der Reihe „Stuttgart zu Gast in der Universität – Sonntagsmatinee“ am 14. Januar 2007 gehalten hat. Soweit wie möglich ist die Redeform in der Schrifffassung beibehalten worden.

– Der Begriff der Globalisierung ist äußerst facettenreich: Er umfasst weltumspannende Entwicklungen im Bereich der Politik, der Gesellschaft, des Wissens, der Informations- und Kommunikationstechniken, des Klimas, der Musik, des Sports und natürlich der Wirtschaft (vgl. Arbeitsblatt 1 auf meiner Website zu meiner jeweiligen Wintervorlesung „Globalisierung“; vgl. auch Klaus-Peter Brinkhoff, Sport und Globalisierung, Beitrag zum Treffen der Ehrengenieure der Universität Stuttgart, Januar 2004, sowie Reinhard Krüger „Ein Versuch über die Archäologie der Globalisierung“ in diesem Heft). Der Schwerpunkt meines Beitrags liegt natürlich auf den wirtschaftlichen Aspekten der Globalisierung.

[1] Paul Krugman, zitiert nach Storbeck (2006), S. 9. Diese Erkenntnis ist indessen beileibe nicht neu; das wusste vor 200 Jahren schon Adam Smith.

[2] Starbatty (2001), S. 17 ff.

[3] S. näher dazu meinen früher in den Wechselwirkungen publizierten Vortrag: Franke (2006), S. 6-9

[4] Der Gedanke des Kommunitarismus geht wesentlich auf Amitai Etzioni zurück [Etzioni (1975; 1994); s. auch Meier (2001)]. Etzioni ist US-Professor für Soziologie und wurde 1929 als Werner Falk in Köln geboren. Kam über Palästina (1936) in die USA. In Deutschland wird die Idee der Bürgerbeteiligung seit kurzem vor allem von Meinhard Miegel in den politischen Diskurs gebracht, der den BürgerKonvent gegründet hat.

[5] Ausführlicher zur europäischen Entwicklung Franke (2004), S. 4-10

[6] PISA malt – aus welchen Motiven auch immer – die Lage für Deutschland erheblich zu düster. Ob das noch vorhandene gute Ausbildungsniveau bei der unaufhörlichen Hektik undurchdachter Schul- und Hochschulreformen so bleiben wird, wage ich indessen füglich zu bezweifeln.

[7] An dieser Entwicklung dürfte sich mittel- bis langfristig nichts ändern, auch wenn die deutsche Wirtschaft ganz „überraschend“ seit etwa Anfang des Jahres 2007 entdeckt, dass ihr qualifizierte Arbeitnehmer fehlen und sie händeringend nach (jungen) Ingenieuren sucht. Vielleicht wäre eine Erinnerung an ihr Einstellungs- und Entlassungsgebahren in den letzten 15 Jahren ganz hilfreich ...

[8] Die Gründe dafür sind leicht zu erfassen: Zuwanderung, die über hilfreiche Ergänzungen im Einzelfall hinausgeht, löst soziale Folgeprobleme aus, die – wie sich schon jetzt zeigt – kaum zu bewältigen sind. Die Beschränkung auf nur hochqualifizierte Zuwanderer wird sich im Übrigen kaum aufrechterhalten lassen. Außerdem ist die massive Abwerbung von qualifizierten Menschen aus Schwellen- und Entwicklungsländern moralisch fragwürdig, weil sie ihnen wertvolle Kräfte entzieht. Eine steigende Produktivität kann unter Umständen in der Tat Sozialleistungen für eine große Anzahl von Bürgern sichern, ohne dass es den Arbeitenden in Bezug auf den heutigen Lebensstandard schlechter gehen wird. Indessen: Arbeitnehmer, die in 20 oder 30 Jahren auf ihren Lohnzettel und die hohen Abzüge schauen, werden sich nicht damit trösten, dass ihnen netto soviel bleibt, wie ihren Vätern und Großvätern. Sie werden in der jeweiligen Zeit „brutto“ und „netto“ miteinander vergleichen. Vgl. auch Franke (2006).

[9] Entnommen von Starbatty (2006), S. 7



**Prof. Dr.
Siegfried F. Franke**

Jahrgang 1942, leitet seit 1991 die interdisziplinär angelegte Abteilung für Wirtschaftspolitik und Öffentliches Recht an der Universität Stuttgart. Siegfried Franke ist ausgebildeter Groß- und Außenhandelskaufmann und hat in Freiburg i.Br. und an der Fernuniversität Hagen Volkswirtschaftslehre, Rechtswissenschaften, Politikwissenschaft und Slavistik studiert. Promotion zum Dr. rer. pol. und Habilitation an der Universität Dortmund. Seine Lehr- und Forschungsschwerpunkte konzentrieren sich auf die politische Willens- und Entscheidungsbildung in der konkreten Ausprägung als Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik, Drogenpolitik, Steuerpolitik und Umweltpolitik, auf das wahlbezogene Verhalten von Verbänden, Parteien und Regierungen sowie auf die Begründung und Fortentwicklung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, wobei den Globalisierungsprozessen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Zu diesen Bereichen hat er sich in zahlreichen Publikationen und Vorträgen geäußert. Professor Franke war von 1998 bis 2002 Dekan der früheren Fakultät Geschichts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften und von 2003 bis 2006 Mitglied des Universitätsrats.