

Thieß Petersen

## Ökonomische Wurzeln des Populismus

Das politische Modell einer liberalen und weltoffenen Demokratie gerät in vielen westlichen Industrieländern zunehmend unter Druck. Stattdessen nehmen populistische Tendenzen zu. Dieser Beitrag skizziert die ökonomischen Ursachen für das Erstarken populistischer Parteien und Politiker in entwickelten westlichen Volkswirtschaften.

Wirtschaftliche Entwicklungen, wie die voranschreitende Globalisierung und der technologische Fortschritt, rufen in entwickelten Volkswirtschaften Arbeitsmarkt- und Einkommenseffekte hervor, die für bestimmte Personengruppen negative Auswirkungen haben (Lohnsenkung, Arbeitsplatzverlust). Die Angst vor derartigen Entwicklungen – sei sie begründet oder unbegründet – führt bei den Betroffenen zu dem Wunsch nach politischen Entscheidungen, die die Ursachen (Globalisierung und technologischen Fortschritt) dieser wirtschaftlichen Entwicklungen zurückdrängen. Die politische Konsequenz dieses Wunsches ist das Erstarken populistischer Parteien und Politiker, die sich gegen das Modell der liberalen Demokratie wenden. Stattdessen setzen sie auf Abschottung, Ausgrenzung und eine Begrenzung des technologischen und wirtschaftlichen Fortschritts.

Die Konzentration auf die ökonomischen Ursachen des zunehmenden Populismus bedeutet nicht, dass andere Einflussfaktoren als unbedeutend anzusehen sind. Populismus hat zahlreiche Ursachen und lässt sich keinesfalls monokausal durch wirtschaftliche Entwicklungen erklären. Möglicherweise sind ökonomische Aspekte noch nicht einmal die wichtigsten Gründe.<sup>1</sup> Unbestritten ist jedoch, dass wirtschaftliche Entwicklungen wie die voranschreitende Globalisierung und der technologische Fortschritt eine Bedeutung für das Aufkommen und Erstarken der Kritik an liberalen und weltoffenen Demokratien haben. Allein deshalb lohnt sich ein Blick auf die

Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen Entwicklungen und diesen politischen Tendenzen. Außerdem haben negative wirtschaftliche Entwicklungen wie der Verlust des Arbeitsplatzes Einfluss auf die Einstellungen und Haltungen der Betroffenen. So zeigen Guiso, Herrera, Morelli und Sonno, dass eine Zunahme der ökonomischen Unsicherheit das Vertrauen in die politischen Parteien reduziert. Gleichzeitig wird die Haltung der von dieser Verunsicherung betroffenen Menschen gegenüber Zuwanderern negativer bzw. ablehnender.<sup>2</sup> Und schließlich: Wenn es um Handlungsoptionen zur Verringerung dieser Kritik an der liberalen Demokratie geht, bietet sich die Wirtschafts- und Sozialpolitik als ein einigermaßen rasch und zielgenau wirkendes Instrument an. Maßnahmen, die Einstellungen und Wertvorstellungen ändern, setzen einen Wertewandel voraus, der sich nur schwer und zudem nur langfristig erwirken lässt.

### Wirtschaftliche Entwicklungen und Populismus

Ausgangspunkt der weiteren Ausführungen ist die ökonomische Globalisierung. Sie wird als die wirtschaftliche Verflechtung aller Länder miteinander verstanden, wobei sich diese Verflechtungen sowohl auf den Austausch von Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital, Technologien, Wissen) beziehen als auch auf den Austausch von Produkten (Sachgüter und Dienstleistungen, Vor- und Endprodukte, Konsum- und Produktionsgüter). Zentraler Treiber der so verstandenen Globalisierung ist die Reduzierung bzw. der komplette Abbau von Hindernissen, die einen weltweiten Austausch von Produktionsfaktoren und Produkten erschweren.

### Globalisierung und weltweite Angleichung von Preisen

In einer Extremausprägung, die nicht realistisch ist, aber als gedankliches Konstrukt die Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung verdeutlicht, würde der komplette Abbau dieser Hindernisse bedeuten, dass es für

<sup>1</sup> Vgl. D. Rodrik: Populism and the economics of globalization, NBER Working Paper Series, Working Paper, Nr. 23559, Cambridge MA, S. 2.

<sup>2</sup> Vgl. L. Guiso, H. Herrera, M. Morelli, T. Sonno: The spread of populism in Western countries, VoxEU.org, 14.10.2017, <https://voxeu.org/article/spread-populism-western-countries> (23.8.2018).

**Dr. Thieß Petersen** ist Senior Advisor der Bertelsmann Stiftung im Projekt „Global Economic Dynamics“ und Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder.

ein bestimmtes Produkt einen einzigen Weltmarkt mit nur einem einzigen Preis gibt, der für alle Regionen der Welt gilt. Sobald es unterschiedliche Preise für identische Produkte gibt, setzen Arbitragegeschäfte ein: In dem Marktsegment mit dem geringen Preis wird das Gut gekauft, um es umgehend mit einem Gewinn in dem Marktsegment mit dem höheren Preis zu verkaufen. Durch die höhere Nachfrage des Gutes im Marktsegment mit dem geringen Preis steigt dort der Preis. Im Marktsegment mit dem höheren Preis sinkt der Preis hingegen als Folge des steigenden Angebots. Dieses Vorgehen dauert so lange an, bis die Preise in beiden Marktsegmenten gleich hoch sind. Dieses Gesetz von der Unterschiedslosigkeit der Preise gilt für alle Arten von gehandelten Gegenständen, also für Sachgüter und Dienstleistungen ebenso wie für die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Am weitesten ist das globale Zusammenwachsen von Märkten im Bereich der Finanzprodukte vorangeschritten: Der Abbau von Kapitalverkehrskontrollen und der – abgesehen von minimalen Gebühren – fast transaktionskostenlose Erwerb von Aktien führt dazu, dass es weltweit für die Aktie eines bestimmten Unternehmens tatsächlich nur einen Preis gibt. Gleiches gilt für Devisen und Anleihen.

Auch wenn es abgesehen von den Finanzmärkten noch keine weltweit vollständig integrierten Märkte gibt, hat die Verringerung der Kosten eines grenzüberschreitenden Austauschs von Gütern und Produktionsfaktoren dazu geführt, dass die entsprechenden Märkte näher zusammenwachsen. Damit nähern sich auch die Preise der betroffenen Güter und Produktionsfaktoren an. In den entwickelten Volkswirtschaften führen diese Preisanpassungen dazu, dass sich die Einkommenschancen bestimmter Personengruppen verschlechtern. Von zentraler Bedeutung für den zunehmenden Populismus in entwickelten westlichen Volkswirtschaften ist die Tendenz zur weltweiten Anpassung der Löhne an einen globalen Durchschnittslohn, weil das Arbeitseinkommen die mit Abstand wichtigste Einkommensquelle der Bürger in diesen Volkswirtschaften ist.

Für eine tendenzielle Reduzierung von Beschäftigung und Löhnen in entwickelten Volkswirtschaften durch die voranschreitende Globalisierung gibt es drei zentrale Mechanismen.

1. Ein erster Wirkungskanal besteht aus der Zuwanderung von Arbeitskräften aus weniger entwickelten Volkswirtschaften. In entwickelten Volkswirtschaften sind die Löhne wesentlich höher als in weniger entwickelten Ländern. Dies stellt für Arbeitskräfte aus Ländern mit niedrigen Löhnen einen Anreiz dar, in die entwickelten Volkswirtschaften auszuwandern. Im idealtypischen Modell eines globalen Arbeitsmarktes, in dem die Verlagerung des Arbeits- und Wohnorts ohne Transaktionskosten möglich ist, führen derartige Wanderungsbewegungen zu einem identischen Lohnsatz in allen Regionen der Welt. Dieser globale Lohnsatz liegt zwischen den hohen Löhnen in Industrieländern wie Deutschland und den USA und asiatischen Niedriglohnländern. Für die Beschäftigten in entwickelten Volkswirtschaften bedeutet dies Lohneinbußen, denn ihr Lohn sinkt auf das Niveau des globalen Durchschnittslohns ab.
2. Der Import von Gütern aus Niedriglohnländern hat die gleichen Arbeitsmarkteffekte, denn im Zuge der internationalen Arbeitsteilung erfolgt der globale Lohnausgleich auch über eine Spezialisierung der einzelnen Volkswirtschaften auf bestimmte Produkte und den anschließenden Handel dieser Produkte zwischen den Ländern. Bevölkerungsreiche Länder wie China und Indien haben wegen ihres geringen Lohns einen internationalen Wettbewerbsvorteil bei der Herstellung arbeitsintensiv produzierter Güter. Folglich spezialisieren sie sich auf die Herstellung dieser Produkte (Heckscher-Ohlin-Theorem). Damit steigt die Nachfrage nach Arbeitskräften, weil eine größere Produktionsmenge auch einen größeren Arbeitseinsatz verlangt. Die höhere Nachfrage nach Arbeitskräften bewirkt einen Lohnanstieg. Hoch entwickelte Volkswirtschaften wie Deutschland und die USA konzentrieren sich hingegen auf die Herstellung kapital- und technologieintensiver Produkte. Im Gegenzug schränken sie die Herstellung arbeitsintensiv produzierter Güter ein. Damit geht die Nachfrage nach Arbeitskräften zurück. Aus der geringeren Nachfrage nach Arbeitskräften resultiert dann ein Lohnrückgang (Stolper-Samuelson-Theorem).<sup>3</sup> Unter idealtypischen Modellannahmen kommt es auch in diesem Fall zu einem weltweiten Ausgleich der Löhne sowie der Zinsen als Preis für den Produktionsfaktor Kapital, wie es im Faktorpreisausgleichstheorem beschrieben wird.<sup>4</sup>
3. Die hohe internationale Kapitalmobilität ist zu berücksichtigen. Die Möglichkeit einer Verlagerung von Investitionen ins Ausland kann das Beschäftigungsniveau im eigenen Land verringern: Wenn Investoren ihr Kapital im Ausland anlegen, weil sie dort eine höhere Rendite erwarten, unterbleiben entsprechende Investitionen im Inland. Neue Arbeitsplätze werden nicht mehr im Inland, sondern im Ausland geschaffen. Falls es wegen der geringeren Arbeitskosten im Ausland zu einer Verlagerung bestehender Produktionsanlagen dort-

3 Vgl. zum Heckscher-Ohlin-Theorem sowie zum Stolper-Samuelson-Theorem M.-A. Mündler: Außenhandel, Arbeitsmärkte und die globale Verteilung der Einkommen, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg. (2018), Sonderheft, S. 53-54, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2018/13/aussenhandel-arbeitsmaerkte-und-globale-einkommensverteilung/> (23.8.2018).

4 Vgl. H. Siebert: Außenwirtschaft, 7. Aufl., Stuttgart 2000, S. 62-67.

hin kommt (Outsourcing), werden im Inland sogar Arbeitsplätze abgebaut. Darüber hinaus ist – wie bereits beschrieben – der grenzüberschreitende Transfer von Kapital mit weitaus geringeren Kosten verbunden als der grenzüberschreitende Austausch von Arbeitskräften. Die Kapitalmobilität ist daher höher als die Arbeitskräftemobilität. Dies schwächt die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer: Bei – individuellen oder kollektiven – Lohnverhandlungen können die Kapitaleigentümer damit drohen, ihr Kapital bei zu hohen Löhnen aus dem Land abzuziehen und in Länder zu verlagern, in denen die Löhne niedriger sind. Der Produktionsfaktor Arbeit verfügt nicht über dieses Drohpotenzial. In entwickelten Volkswirtschaften schwächt die hohe Kapitalmobilität somit die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer und wirkt damit lohnsenkend. In den Entwicklungsländern führt der Kapitalzufluss aus dem Ausland hingegen dazu, dass die damit verbundenen neuen Arbeitsplätze mit Arbeitnehmern besetzt werden müssen. Dies erhöht die Nachfrage nach Arbeitskräften und steigert die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer.

Die grundlegenden volkswirtschaftlichen Überlegungen kommen somit zu der Einschätzung, dass die voranschreitende Globalisierung in entwickelten Volkswirtschaften zu einem Rückgang des Beschäftigungsniveaus und der Löhne führt.<sup>5</sup> Ergänzt werden diese Arbeitsmarktentwicklungen durch den technologischen Fortschritt.

#### Arbeitssparender technologischer Fortschritt und weltweite Angleichung von Löhnen

Beschäftigungs- und lohnsenkende Effekte ergeben sich auch aus einem technologischen Fortschritt, der in entwickelten Volkswirtschaften menschliche Arbeitskräfte durch den vermehrten Einsatz von Kapital und Technologien ersetzt. Dieser technologische Fortschritt ergibt sich aus dem Zwang zur Kostensenkung: In einer auf Wettbewerb basierenden Marktwirtschaft müssen Unternehmen permanent ihre Produktionskosten reduzieren, um im Vergleich zu ihren Mitkonkurrenten wettbewerbsfähig zu bleiben und nicht vom Markt verdrängt zu werden. Ein wirksames Instrument zur Kostensenkung ist der Einsatz moderner Technologien. Sie erhöhen die Gesamtproduktivität und senken so die Produktionskosten. Weil in entwickelten Industrienationen das Lohnniveau relativ hoch ist, gibt es in diesen Ländern einen Anreiz, durch den

5 Eine differenzierte Analyse zum Einfluss des Außenhandels auf Lohnunterschiede zeigt zudem, dass produktive exportierende Unternehmen ihren Beschäftigten höhere Löhne zahlen als Unternehmen, die ausschließlich für den heimischen Markt produzieren, vgl. dazu Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wachsende Lohnungleichheit in Deutschland – Welche Rolle spielt der internationale Handel?, Gütersloh 2014, S. 28-32; sowie M.-A. Mündler, a. a. O., S. 55-58.

technologischen Fortschritt Arbeitskosten einzusparen. In hoch entwickelten Volkswirtschaften wie Deutschland zeichnet sich dieser technologische Fortschritt also dadurch aus, dass der Produktionsfaktor Arbeit durch den Produktionsfaktor Kapital ersetzt wird. Hieraus resultieren für sich genommen eine Reduzierung des Beschäftigungsniveaus und ein tendenzieller Lohndruck.

In wenig entwickelten Volkswirtschaften besteht hingegen wegen des hohen Angebots an Arbeitskräften kein großer ökonomischer Anreiz, Maßnahmen zur Förderung des arbeitssparenden technologischen Fortschritts durchzuführen. Daher kommt es hier nicht zu dem damit verbundenen Druck auf Löhne und Beschäftigung. Der Zwang zur Kostensenkung – und der damit verbundene Anreiz zur Nutzung eines arbeitssparenden technologischen Fortschritts – gilt selbst in einer Volkswirtschaft, die sich vom Rest der Welt vollkommen abschotten würde. Die Globalisierung erhöht allerdings den Zwang zur Kostensenkung, weil die Zahl der potenziellen Konkurrenten erheblich steigt.

#### Empirie zu den Arbeitsmarkteffekten

Theoretische volkswirtschaftliche Überlegungen führen zu der Einschätzung, dass das Zusammenspiel aus voranschreitender ökonomischer Globalisierung und technologischem Fortschritt negative Einkommenseffekte für Arbeitnehmer in entwickelten Volkswirtschaften hat. Und tatsächlich gibt es eine Vielzahl empirischer Untersuchungen, die zeigen, dass die skizzierten ökonomischen Überlegungen in der Realität anzutreffen sind. Vor allem Importe aus Niedriglohnländern – insbesondere aus China und Osteuropa – haben einen beschäftigungs- und lohnsenkenden Effekt in Industrienationen wie Deutschland und den USA.<sup>6</sup>

Die Zuwanderung von Arbeitskräften hat bisher in Deutschland kaum nachweisbare negative Arbeitsmarkteffekte.<sup>7</sup> Dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass die Arbeitsmigration in Deutschland stark beschränkt ist. Der Zuzug von Arbeitskräften ist deshalb vom Volumen her zu gering, um spürbare makroökonomische Effekte hervorzurufen. Die Arbeitsmarkteffekte können jedoch anders

6 Vgl. J. McLaren, S. Hakobyan: Looking for local labor market effects of NAFTA, NBER Working Paper Series, Working Paper, Nr. 16535, Cambridge MA, 2010; D. Autor, D. Dorn, G. Hanson: The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States, in: American Economic Review, 103. Jg. (2013), S. 2121-2168; sowie J. Südekum, W. Dauth, S. Findeisen: Verlierer(-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun?, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg. (2017), H. 1, S. 24-31.

7 Vgl. H. Hinte, U. Rinne, K. F. Zimmermann: Flüchtlinge in Deutschland: Herausforderungen und Chancen, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 11, S. 748, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2015/11/fluechtlinge-in-deutschland-herausforderung-und-chancen/> (23.8.2018); sowie A. F. Constant: Do migrants take the jobs of native workers?, IZA World of Labor, Nr. 10, Bonn 2014, S. 9.

ausfallen, wenn nicht der gesamte Arbeitsmarkt betrachtet wird, sondern partielle Arbeitsmärkte. Bei der Analyse des Einflusses zugewanderter Arbeitskräfte auf die Lohnhöhe in verschiedenen Branchen (z. B. Verarbeitendes Gewerbe versus einfache Dienstleistungen) zeigt sich, dass vor allem die Löhne im Bereich einfacher Dienstleistungen durch den Zuzug von Arbeitskräften aus dem Ausland sinken.<sup>8</sup>

Studien zu den Arbeitsmarkteffekten des technologischen Fortschritts weisen ebenfalls den skizzierten Einfluss auf Beschäftigung und Lohnhöhe in entwickelten Volkswirtschaften nach.<sup>9</sup> Die Bedeutung des Einsatzes von Robotern hat dabei – bis jetzt – nur geringe Auswirkungen. So kommt beispielsweise eine Untersuchung, die den Einfluss von Robotern auf regionale Arbeitsmärkte in den USA zwischen 1990 und 2007 empirisch schätzte, zu dem Ergebnis, dass ein neu eingesetzter Industrieroboter drei bis sechs Arbeitsplätze verdrängt. Für die gesamte US-amerikanische Volkswirtschaft ergibt dies einen Verlust von 360 000 bis 670 000 Arbeitsplätzen. Jeder zusätzliche Roboter pro 1000 Beschäftigte senkt die Löhne um 0,25 % bis 0,5 %.<sup>10</sup>

Die wenigen hier skizzierten Untersuchungen zu den Arbeitsmarkteffekten der internationalen Arbeitsteilung, des damit verbundenen grenzüberschreitenden Handels und des verstärkten Einsatzes von Kapital und Technologien in der Produktion werden durch zahlreiche weitere Studien bestätigt. Für entwickelte Volkswirtschaften wie Deutschland ergeben sich daraus Effekte für die Verteilung von Einkommen und Teilhabechancen. Vereinfachend lassen sich folgende Trends ablesen: Die Einkommens- und Beschäftigungschancen derjenigen, die keine oder nur eine geringe berufliche Qualifikationen vorweisen können, verschlechtern sich. Der verstärkte Einsatz von Kapital und Technologien verbessert die Einkommenssituation der Kapital- und Technologieeigentümer. Die Einkommenschancen derjenigen, die nur die eigene Arbeitskraft als Einkommensquelle haben und über kein Vermögen verfügen, verschlechtern sich hingegen tendenziell. Mit Blick auf die Branchen sind vor allem Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe von Beschäftigungs- und Einkommensrückgängen betroffen, weil dort viele manuelle Routinetätigkeiten durch Maschinen und Roboter ersetzt werden können und weil die Arbeitskräfte aus dem Verarbeitenden Gewerbe in Niedriglohnländern eine Konkurrenz für diese Beschäftigten sind.

8 Vgl. M. F. Steinhardt: The Wage Impact of Immigration in Germany – New Evidence for Skill Groups and Occupations, in: The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy, 11. Jg. (2011), H. 1, S. 24.

9 Vgl. T. Khemraj, J. Madrick, W. Semmler: Okun's Law and Jobless Growth, Policy Note des Schwartz Center for Economic Policy Analysis, New York 2006, S. 3.

10 Vgl. D. Acemoglu, P. Restrepo: Robots and Jobs: Evidence from US Labor Marktes, Cambridge MA and Boston, 17.3.2017.

Diese Aspekte wirken sich auf die Arbeits- und Lebenssituation der Menschen in entwickelten Volkswirtschaften aus: Zum einen kommt es zu tatsächlichen Beschäftigungs- und Einkommensverlusten bei Teilen der skizzierten Personengruppen. Zum anderen – und dieser Effekt könnte für den zunehmenden Populismus sogar noch bedeutender sein – wächst bei den potenziell betroffenen Personen die Angst vor einem drohenden Beschäftigungs- und Einkommensverlust. Damit steigt die ökonomische Verunsicherung dieser Personen.

### Empirie zur Bedeutung der Wirtschaftsentwicklung für den Populismus

Das Aufkommen des Populismus lässt sich zwar keinesfalls ausschließlich durch ökonomische Entwicklungen erklären. Ebenso unbestritten ist jedoch, dass Einkommens- und Beschäftigungseffekte einen Beitrag in entwickelten Volkswirtschaften hierzu leisten.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausdrücklich nur auf hoch entwickelte westliche Volkswirtschaften wie Deutschland, Frankreich, die USA und Großbritannien. In diesen Ländern, die über ein hohes technologisches Entwicklungsniveau verfügen und zudem in Konkurrenz zu Niedriglohnländern stehen, lassen sich die grundlegenden Wirkungszusammenhänge zwischen ökonomischer Globalisierung und technologischem Fortschritt auf der einen und dem Populismus auf der anderen Seite wie folgt beschreiben: Die skizzierten negativen Einkommens- und Beschäftigungseffekte führen bei den davon bereits betroffenen Personen zu Unzufriedenheit. Bei denjenigen, die in der Zukunft befürchten, Einkommenseinbußen oder sogar einen Arbeitsplatzverlust hinnehmen zu müssen, kommt es zu Verunsicherung bzw. Angst. Der Wunsch, die Ursache der Unzufriedenheit und Verunsicherung zu beseitigen, führt dann dazu, dass sich die unzufriedenen und verunsicherten Wähler globalisierungs- und modernisierungskritischen Parteien zuwenden. So gesehen sind ökonomisch verursachte Unzufriedenheit und Ängste der „Nährboden für populistische Politiker“<sup>11</sup>.

Wichtig ist dabei der Hinweis, dass sowohl die ökonomische Globalisierung als auch der technologische Fortschritt einzelne Personen sehr unterschiedlich trifft. Daher gelten die skizzierten Wirkungszusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und demokratiekritischen Wählerpräferenzen vor allem für diejenigen, die von negativen globalisierungs- und technologieinduzierten Einkommens- und Beschäftigungseffekten betroffen sein könnten.

11 F. Coppola: Die Austeritätspolitik und der Aufstieg der Populisten, Makronom vom 8.9.2016, <https://makronom.de/die-austeritaetspolitik-und-der-aufstieg-der-populisten-16758> (2.7.2018).

Der skizzierte Wirkungszusammenhang wurde in der jüngsten Vergangenheit durch zahlreiche empirische Untersuchungen analysiert. Grundsätzlich gibt es eine belastbare Evidenz dafür, dass Arbeitslosigkeit und ökonomische Unsicherheit einen signifikanten Einfluss auf das Wahlverhalten haben. Eine Analyse von 220 Regionen in 26 europäischen Ländern weist für den Untersuchungszeitraum von 2000 bis 2017 folgende Zusammenhänge nach: Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit geht mit einem statistisch robusten Anstieg des Stimmenanteils populistischer Parteien einher. Zudem wird gezeigt, dass ein Anstieg der Arbeitslosigkeit mit einem Rückgang des Vertrauens der einzelnen Bürger in politische Institutionen verbunden ist.<sup>12</sup>

Für die USA stellen Jensen, Quinn und Weymouth fest, dass sich ein direkter Einfluss des internationalen Handels auf die US-Präsidentenwahlen nachweisen lässt. Basierend auf den regionalen Wahlergebnissen der Präsidentschaftswahlen von 1992 bis 2012 zeigen sie: Ein Anstieg der Importe (gemessen als Anteil der Importe am heimischen Bruttoinlandsprodukt) geht mit einem Rückgang des Stimmenanteils des amtierenden Präsidenten einher. Dabei gilt: Beschäftigte, für die der internationale Handel nachteilige Effekte hat (also vor allem Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe, die mit gering qualifizierten Tätigkeiten und geringen Löhnen Güter herstellen, die in Konkurrenz zu Gütern aus dem Ausland stehen), stimmen in geringerem Ausmaß für den Amtsinhaber als Beschäftigte, die vom Außenhandel profitieren.<sup>13</sup>

Autor, Dorn, Hanson und Majlesi untersuchen die Bedeutung von Importen aus China für den Ausgang der US-Präsidentschaftswahl 2016. Der Vergleich mit den regionalen Wahlergebnissen des Jahres 2000 zeigt, dass eine Zunahme chinesischer Importe zu einem systematischen Anstieg der Stimmenanteile für die republikanische Partei führt.<sup>14</sup> Mit Blick auf die Kongresswahlen sprechen die Autoren von einer „trade-induced political polarization“. Verantwortlich dafür sind die zunehmenden Importe aus China.<sup>15</sup>

Der Einfluss von Importen aus China auf das Wahlverhalten ist auch für westeuropäische Länder untersucht

worden. Colantone und Stanig kommen bei ihren statistischen Analysen von 15 westeuropäischen Staaten im Zeitraum von 1988 bis 2007 zu folgendem zentralen Ergebnis: In Regionen, die in einem besonderen Maße von chinesischen Importen betroffen sind, gibt es einen systematisch höheren Stimmenanteil für nationalistische und rechtsradikale Parteien.<sup>16</sup> Bei einer Untersuchung der Individualdaten zeigt sich dieser Zusammenhang selbst für Beschäftigte im Dienstleistungssektor und für öffentliche Angestellte, die beide grundsätzlich relativ gut vor einer Konkurrenz aus dem Ausland geschützt sind.<sup>17</sup>

Auch für Deutschland lässt sich ein statistisch signifikanter Einfluss von Importen aus Niedriglohnländern auf das Wahlverhalten feststellen. Die Auswertung der Bundestagswahlen zwischen 1987 und 2009 auf der Ebene von 408 Landkreisen zeigt: Die Regionen, die besonders stark von einem Import-Wettbewerb mit China und/oder Osteuropa betroffen sind, weisen einen signifikant höheren Stimmenanteil für rechte Randparteien auf. Zu den rechten Randparteien in dieser Periode gehören die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD), Die Republikaner und die Deutsche Volksunion (DVU).<sup>18</sup> Sofern sich in einer Region die Exportmöglichkeiten verbessern, geht der Stimmenanteil für diese Parteien zurück.<sup>19</sup>

Der gleiche statistische Zusammenhang lässt sich für die französischen Präsidentschaftswahlen nachweisen. Eine Untersuchung der vier Präsidentschaftswahlen zwischen 1995 und 2012 zeigt einen geringen, aber signifikanten Einfluss der Importe aus Niedriglohnländern auf den Stimmenanteil, den der rechtsextreme Front National bei diesen Wahlen erzielen konnte.<sup>20</sup> Schließlich lässt sich auch ein Einfluss der chinesischen Importe auf das Brexit-Referendum in Großbritannien zeigen. Die Regionen, die in besonders hohem Maße von chinesischen Importen betroffen sind, weisen systematisch einen höheren Stimmenanteil von Brexit-Befürwortern aus. Hierbei handelt es sich vor allem um Regionen, die ursprünglich einen hohen Anteil von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes aufwiesen.<sup>21</sup>

12 Vgl. Y. Algan, S. Guriev, E. Papaioannou, E. Passari: The European Trust Crisis and the Rise of Populism, Brookings Papers on Economic Activity, BPEA Conference Drafts, 7.-8.9.2017.

13 Vgl. J. B. Jensen, D. P. Quinn, S. Weymouth: Winners and Losers in International Trade: The Effects on US Presidential Voting, in: International Organization, 71. Jg. (2017), H. 3, S. 445-450.

14 Vgl. D. Autor, D. Dorn, G. Hanson, K. Majlesi: A Note on the effect of rising trade exposure on the 2016 presidential elections, Appendix to D. Autor, D. Dorn, G. Hanson, K. Majlesi: Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure (Rev. 2.3.2017), S. 1, 8.

15 Vgl. D. Autor, D. Dorn, G. Hanson, K. Majlesi: Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure, NBER Working Paper, Nr. 22637, Dezember 2016, S. 35-38.

16 Vgl. I. Colantone, P. Stanig: The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe, Mailand 2017, S. 36.

17 Ebenda, S. 32-35.

18 Vgl. C. Dippel, R. Gold, S. Heblich: Globalization and Its (Dis-)Content: Trade Shocks and Voting Behavior, Kiel 2016, S. 10.

19 Vgl. C. Dippel, R. Gold, S. Heblich: Empirische Studie: Globalisierung stärkt rechte Parteien, IfW Fokus, Nr. 193, Kiel 2016.

20 Vgl. C. Malgouyres: Trade Shocks and Far-Right Voting: Evidence from French Presidential Elections, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, Nr. RSCAS 2017/21, S. 2.

21 Vgl. I. Colantone, P. Stanig: Global competition and Brexit, BAFFI CA-REFIN Centre Research Paper Series, Nr. 2016-44.

Zusammenfassend gibt es also eine umfangreiche empirische Evidenz dafür, dass negative Einkommens- und Beschäftigungseffekte, die sich in entwickelten Volkswirtschaften aus dem Handel mit Niedriglohnländern und einem verstärkten Einsatz von Kapital und Technologien für bestimmte Personengruppen ergeben, ein Nährboden für populistische Parteien und Politiker sind. Wichtig ist in diesem Kontext erneut der Hinweis, dass sich der Zusammenhang zwischen diesen ökonomischen Entwicklungen und populistischen Tendenzen nicht nur auf eine tatsächliche Arbeitslosigkeit oder Lohnsenkung beschränkt, sondern auch auf die Befürchtung, zukünftig von Arbeitslosigkeit oder Lohneinbußen betroffen zu sein.<sup>22</sup> Möglicherweise geht – bei einer rein ökonomischen Betrachtung – die größte Unterstützung populistischer Politiker und Parteien sogar von denjenigen aus, die noch gar nicht von einer globalisierungs- oder technologieinduzierten Arbeitslosigkeit bzw. Lohnreduzierungen betroffen sind, sondern lediglich wirtschaftliche Nachteile befürchten. Ihnen drohen Arbeitsplatzverluste und eine Verringerung der „Gehälter in Richtung des globalen Durchschnitts“<sup>23</sup>.

### Wirtschaftspolitische Implikationen

Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen sind explizit nicht Überlegungen der Gerechtigkeit, sondern der gesellschaftlichen Akzeptanz. Ob in entwickelten Volkswirtschaften wie Deutschland diejenigen, die wegen der voranschreitenden Globalisierung und des technologischen Fortschritts Einkommens- und Beschäftigungsnachteile erleiden, aus Gründen der Gerechtigkeit Kompensationen erhalten sollten, ist letztendlich eine Frage von Werturteilen. Eine nachlassende gesellschaftliche Akzeptanz des Gesellschafts- und Wirtschaftssystems stellt hingegen eine objektive Gefährdung der langfristigen Funktionsfähigkeit dieses Systems dar. Ohne diese Akzeptanz drohen unter anderem soziale Spannungen, Streiks und Proteste bis hin zu zunehmenden Eigentumsdelikten und anderen Straftaten. Ein Rückgang der Akzeptanz ist dabei nicht nur von denjenigen zu befürchten,

die tatsächlich Einkommens- und Beschäftigungsnachteile erfahren (z. B. in Form eines Arbeitsplatzverlusts, einer unfreiwilligen Reduzierung der täglichen Arbeitszeit oder Lohnkürzungen), sondern auch von Personen, die diese negativen Auswirkungen für sich oder Angehörige befürchten.

Zum Umgang mit den wirtschaftlichen Auswirkungen der Globalisierung und des technologischen Fortschritts in entwickelten Volkswirtschaften gibt es zwei grundsätzliche Ansätze: Kompensatorische Maßnahmen für diejenigen, deren Beschäftigungs- und Einkommenschancen sich verschlechtern, oder die Verhinderung der globalisierungsbedingten Einkommensveränderungen durch eine wirtschaftliche Abschottung sowie die Behinderung eines technologischen Fortschritts und des damit verbundenen Strukturwandels.

Bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise erweist sich der erste Ansatz als das überlegene Konzept. Er ermöglicht größeren materiellen Wohlstand durch die Ausnutzung der Spezialisierungsvorteile und Produktivitätszuwächse. Damit die gesellschaftliche Akzeptanz nicht verloren geht, müssen die Zugewinne aus Globalisierung und technologischem Fortschritt breit gestreut werden. Viele Politikbereiche sind daher aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Es braucht eine Stärkung der sozialen Sicherungssysteme, die Anpassung der Struktur- und Regionalpolitik sowie des Bildungssystems und einen Ausgleich von Einkommensungleichheiten durch das Steuer- und Transfersystem. Im Ergebnis stellt dieser Weg eine inklusive Lösung dar, weil er darauf abzielt, alle Gesellschaftsmitglieder an den Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung und des technologischen Fortschritts zu beteiligen. Und weil die internationale Arbeitsteilung den materiellen Wohlstand aller beteiligten Volkswirtschaften erhöht, können die Globalisierungsgewinner eines Landes die Verlierer – zumindest im Prinzip – „mehr als kompensieren“ und dennoch ihre eigene Einkommenssituation durch globale Arbeitsteilung und Handel verbessern.<sup>24</sup>

22 Vgl. L. Guiso, H. Herrera, M. Morelli, T. Sonno, a. a. O.

23 Vgl. F. Coppola, a. a. O.

24 Vgl. M.-A. Münder, a. a. O, S. 54.

#### Title: *Economic Roots of Populism*

**Abstract:** *Increasing populism in developed Western countries such as Germany can be traced to various causes, including economic ones. In these countries, advancing globalisation and technological progress lead to labour market and income effects that have had a negative impact on certain groups of people (wage reduction, increase in the risk of unemployment). The fear of such developments – whether justified or unfounded – results in the desire for political decisions that push back the catalysts of these economic developments. Therefore, international trade with low-wage countries and labour-saving technological progress in particular often breed populist parties.*

**JEL Classification:** A13, E25, F16