



Rolf Klein

# Demokratien im inszenierten Standortwettbewerb

## Politik für die unteren 90 Prozent

<https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8288-4594-7>

**Rolf Klein**

**Demokratien im inszenierten  
Standortwettbewerb**

Rolf Klein

**Demokratien im inszenierten  
Standortwettbewerb**

Politik für die unteren 90 Prozent

Tectum Verlag

Rolf Klein

Demokratien im inszenierten Standortwettbewerb  
Politik für die unteren 90 Prozent

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021

ISBN 978-3-8288-4594-7

ePDF 978-3-8288-7655-2

ePub 978-3-8288-7656-9

Umschlagabbildung: © Raimond Spekking | Wikimedia Commons

Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)

**Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

*„Aber so großartig die Leistungen der Naturwissenschaften und der Technik sind; noch sind zu den neuartigen Lebensumständen die entsprechenden Ordnungen nicht gefunden.“*

Walter Eucken „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“  
(erschieden 1959)

## Inhaltsübersicht

<b>Vorwort</b> .....	XV
<b>1. Darum geht es</b> .....	1
<b>2. „Im immer schärferen internationalen Wettbewerb...“</b> .....	13
<b>3. Wieviel Wettbewerb um Kapital und Unternehmen soll es geben?</b> .....	67
<b>4. Starker Staat und freier Handel</b> .....	151
<b>5. Die europäische Wettbewerbsunion</b> .....	161
<b>6. Die Arbeit und ihr Preis</b> .....	183
<b>7. Die Alterssicherung – Spielräume des Möglichen</b> .....	205
<b>8. Wohlstand – Entwicklung und Verteilung</b> .....	235
<b>9. Wachstum – ein Puzzle aus Angebot und Nachfrage</b> .....	271
<b>10. Eine Politik für die unteren 90 Prozent – Gestaltungsmacht zurückgewinnen</b> .....	303
<b>Literatur</b> .....	321
<b>Register</b> .....	329
<b>Zum Autor</b> .....	331

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	XV
<b>1. Darum geht es</b> .....	1
<b>2. „Im immer schärferen internationalen Wettbewerb...“</b> .....	13
a) Überlebensgroß: der internationale Wettbewerb .....	13
b) Welche Form des Wettbewerbs? .....	15
2.1 Produktive Arbeitsteilung .....	16
a) Wettbewerb ist Teil der Zusammenarbeit .....	16
b) Drei Länder im Versuchslabor .....	22
c) Weitere Beobachtungen: Strategische Wirtschaftspolitik .....	30
d) Ricardos Theorie: Kritik und Relativierungen .....	32
aa) Ein Modell ohne Transportkosten und Informationsprobleme .....	34
bb) Spezialisierungsmuster, die uns diffus erscheinen .....	34
cc) Umstellungskosten können Vorteile reduzieren .....	36
dd) Bessere und schlechtere Entwicklungspfade – Ein Wettbewerb um die Spezialisierungen mit den besten Entwicklungsperspektiven .....	37
ee) Spezialisierungsvorteile auch bei Unterbeschäftigung? .....	39
ff) Ausufernde Kredite sind für Schuldner und Gläubiger gefährlich .....	40
e) Ist das Theater für immer gerettet? .....	41
2.2 Vom Tauschmodell zur Geldwirtschaft .....	42
a) Die Wechselkurse verwandeln komparative Vorteile in Preisvorteile .....	43
b) Der Kapitalmarkt beeinflusst ebenfalls den Wechselkurs .....	47
c) Flexible und feste Wechselkurse .....	49
d) Zentralbanken als Übeltäter .....	51
e) Komparative Vorteile angesichts schlingernder Wechselkurse .....	52
f) Die ungleich verteilten Verlockungen einer „inneren Abwertung“ .....	55
g) Ist abwerten anrühlich? .....	59

h)	Der Konkurrent im eigenen Land – aus einer anderen Branche .....	61
i)	Der Konsument als wirtschaftspolitischer Strategie? .....	63
j)	Freier Handel und staatliche Souveränität .....	64
<b>3.</b>	<b>Wieviel Wettbewerb um Kapital und Unternehmen soll es geben? .....</b>	<b>67</b>
3.1.	Die zweischneidigen Wirkungen der Kapitalmobilität .....	67
a)	Handel treiben oder Produktionsmittel verlagern? .....	67
b)	Was ist eigentlich Kapitalmobilität? .....	69
c)	Vorteile und Nachteile der Kapitalmobilität .....	72
aa)	Vor- und Nachteile für Investoren .....	72
bb)	Vor- und Nachteile für Länder und die dort ansässigen Arbeitskräfte .....	72
3.2	Wähler und Investoren als konkurrierende Schiedsrichter der Politik .....	87
a)	Kapitalmobilität als Demokratieproblem .....	87
b)	Ein theoretischer Überbau für unbeschränkten Kapitalverkehr .....	89
c)	Gesunde Schlankheitswettbewerbe? .....	94
d)	Race to the bottom? .....	98
e)	Wenn die Auswanderung an das Vermögen delegiert wird .....	101
f)	Bürger ohne wirkungsvolle Exit-Option .....	103
3.3	Die Wertordnung des Grundgesetzes .....	107
a)	Tragende Grundsätze .....	109
b)	Das Demokratieprinzip .....	111
aa)	Das Gewicht der Wählerstimmen .....	111
bb)	Eine zulässige Selbstentmachtung des demokratischen Staats? .....	113
c)	Das Sozialstaatsgebot .....	119
d)	Die steuerliche Privilegierung von Einkommen aus mobilem Kapital .....	122
aa)	Niedrigere Steuersätze als Ausgleich für die Geldentwertung? .....	124
bb)	Eine niedrige Abgeltungssteuer im Kampf gegen die Steuerhinterziehung? .....	125
e)	Ausbeutung der reichen Minderheit durch eine ärmere Mehrheit unter dem Grundgesetz? .....	126
3.4.	Regulierung der Kapitalmobilität zu vertretbaren Kosten? .....	129
a)	Steuerliche Beeinflussung des Kapitalexports .....	129
b)	Kapitalverkehrsregulierung zu Zeiten des „Wirtschaftswunders“ und zu unterschiedlichen Zwecken .....	132

c)	Ist es fair, Kapitalexporte zu besteuern? .....	136
d)	Wie könnte eine steuerliche Regulierung aussehen? .....	137
e)	Die Idee der „Tobin-Steuer“ .....	139
f)	Zur Problematik internationaler Lösungen .....	140
g)	Und wenn Kapital gar nicht so knapp ist?.....	141
3.5	Die Verlagerung von Unternehmen oder Unternehmensteilen ins Ausland .....	143
a)	Der Abschied von der Buchhaltung .....	144
b)	Ein theoretischer Nachtrag zum komparativen Vorteil: die Mitnahme komparativer Vorteile .....	147
c)	Der First-Mover-Advantage .....	148
<b>4.</b>	<b>Starker Staat und freier Handel</b> .....	<b>151</b>
a)	Globaler Handel und starke Demokratien.....	151
b)	Warum ist das Denken in Standortkonkurrenzen so beliebt? .....	154
c)	Erosion und Politikverdrossenheit.....	155
<b>5.</b>	<b>Die europäische Wettbewerbsunion</b> .....	<b>161</b>
a)	Die Wirkungen der gemeinsamen Währung.....	161
b)	Ein „Aufbau Ost“ für ganz Europa? .....	168
c)	Die wirtschaftsliberale Struktur der Europäischen Union .....	170
aa)	Freier Kapitalverkehr, auch mit der übrigen Welt .....	170
bb)	„Negative“ und „positive“ Integration .....	173
d)	Das europäische Dilemma.....	176
<b>6.</b>	<b>Die Arbeit und ihr Preis</b> .....	<b>183</b>
a)	Arbeit ist ein besonderes Gut .....	183
aa)	Eingeschränkte Mengenanpassung .....	183
bb)	Biographische Verwundbarkeit .....	185
cc)	Der Ethik-Malus in der Lohntüte .....	186
b)	Manchmal sind mehr Arbeitskräfte billiger als wenige .....	187
c)	Die Gewerkschaften kommen ins Spiel .....	193
d)	Manches kann nur der Staat .....	195
aa)	Mindestlöhne.....	195

bb) Maßnahmen, die die Arbeit nicht verteuern .....	195
e) Wenn die Arbeit wirklich ausgehen sollte ... ..	198
<b>7. Die Alterssicherung – Spielräume des Möglichen .....</b>	<b>205</b>
a) Demographische Veränderungen .....	205
b) Spielräume für Renten und Pensionen .....	208
aa) Versorger und Versorgte .....	208
bb) Eine überschlägige Berechnung .....	210
cc) Zur Produktivitätsentwicklung .....	212
dd) Im Bann der Beitragssätze .....	216
ee) Was ist eigentlich Generationengerechtigkeit? .....	220
c) Umlage oder Kapitaldeckung? .....	228
d) Zwei Nachbemerkungen .....	232
<b>8. Wohlstand – Entwicklung und Verteilung .....</b>	<b>235</b>
a) Die Entwicklung des Bruttonationaleinkommens seit 1970 .....	235
b) Die Entwicklung der Nettolohn- und -kapitaleinkommen und der Sozialleistungen .....	242
c) Die Einkommensentwicklung auf der Ebene der Haushalte .....	248
d) Die steuerliche Umverteilung ist rückläufig .....	254
e) Ein Blick auf die Vermögensverteilung .....	257
f) Die Staatseinnahmen .....	259
g) Gläubigerland Deutschland .....	263
aa) Großgläubiger mit rekordverdächtigen Leistungsbilanzüberschüssen .....	264
bb) Die Verschuldung des Staates bei seinen Bürgern .....	267
<b>9. Wachstum – ein Puzzle aus Angebot und Nachfrage .....</b>	<b>271</b>
a) Wachstum wollen fast alle .....	272
b) Wozu eigentlich Wachstum? .....	273
c) Ein Streit mit Patina – oder: das Wirtschaftswachstum als abgetasteter Elefant .....	277
d) Wachstum erzeugende Tauschprozesse .....	280
e) Divergenzen zwischen Angebot und Nachfrage .....	285
f) Individuelle Budgets und die gesamte Volkswirtschaft .....	287

g) Wie veränderungsbereit sind die Nachfrager? .....	291
h) Förderung des Wachstums .....	293
i) Keynesianische Wirtschaftssteuerung .....	298
<b>10. Eine Politik für die unteren 90 Prozent – Gestaltungsmacht zurückgewinnen .....</b>	<b>303</b>
a) Keine ökonomische Zwangslage, sondern ein kultureller Konflikt.....	303
b) Noch mehr Verantwortung für Politiker? .....	308
c) Chancen für einen anderen Weg .....	310
d) Die Europäische Union .....	312
e) Niederungen .....	315
f) Eine Bergtour geht zu Ende .....	316
<b>Literatur .....</b>	<b>321</b>
<b>Register .....</b>	<b>329</b>
<b>Zum Autor .....</b>	<b>331</b>

## Vorwort

Was passiert in den entwickelten Industrieländern mit der Mehrheit der Bevölkerung – den unteren 90 Prozent –, wenn sich die Staaten als Teilnehmer eines globalen Wettbewerbs betrachten? In Konkurrenz, wer Unternehmen den besten Standort bietet, wer als Exportnation weltweit die attraktivsten Angebote macht. Was bedeutet das Wettbewerbsdenken für den Wohlstand und die soziale Sicherheit jener „Normal-Bürger“, zu denen die meisten von uns gehören? Was bedeutet es für die Versorgung mit öffentlichen Leistungen und den Einfluss auf demokratische Entscheidungsprozesse? Wie beeinflusst die Wettbewerbsorientierung die Anpassungsfähigkeit der Gesellschaft an sich wandelnde Umweltbedingungen, technologische Umbrüche und eine wachsende gesellschaftliche Komplexität? Wie können freier Handel und ein starker sozialer Staat miteinander vereinbart werden? Gibt es Möglichkeiten, die Position der unteren 90 Prozent gegenüber mächtigen Akteuren der Wirtschafts- und Finanzwelt zu stärken, ohne den erreichten Wohlstand zu gefährden?

Um diese Fragen dreht sich dieses Buch. Auf weite Strecken mit den Mitteln der so genannten Mainstream-Ökonomie ergreift es Partei für die Anliegen der breiten Mehrheit. Mit leicht verändert aufgestellten Scheinwerfern rückt es bekannte Theorien und Befunde in ein neues Licht. Zugleich geht es um eine interdisziplinäre Argumentation, die die Ökonomie, das Verfassungs- und Europarecht und die Politik miteinander verbindet.

Das Buch richtet sich an Leserinnen und Leser mit unterschiedlichen Interessen und Vorkenntnissen, an

- Bürgerinnen und Bürger, die ihr Gefühl von Unsicherheit und Ohnmacht der Wirtschafts- und Finanzwelt gegenüber überwinden wollen und sich dafür mit anspruchsvollen Sachverhalten auseinandersetzen,

- Studierende der Wirtschaftswissenschaften und anderer Fächer, die sich fragen, wie eine Wirtschaftswissenschaft mit alternativen Zielsetzungen möglich ist, die das traditionelle Handwerkszeug trotzdem nicht verwirft,
- Vertreter anderer, insbesondere gesellschaftswissenschaftlicher Fachrichtungen, die in ihrer Arbeit auf Deutungen wirtschaftlicher Zusammenhänge aufbauen,
- Angehörige von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Verbänden und Gewerkschaften
- sowie nicht zuletzt an traditionelle, dem Liberalismus nahestehende Ökonominnen und Ökonomen, die sich der Maxime „audiatur et altera pars“<sup>1</sup> verpflichtet fühlen.

Mit Rücksicht auf die unterschiedlichen Zugänge der Leserinnen und Leser werden spezielle wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse nicht vorausgesetzt. Fachbegriffe werden erläutert, die Darstellung kommt ohne mathematische Formeln aus.<sup>2</sup> Dem Verständnis förderlich ist die Bereitschaft, hier und da Modelle mitzudenken, die Ursachen und Wirkungen veranschaulichen.

Das Buch ist über einen längeren Zeitraum entstanden. Die Arbeit an ihm wurde von unterschiedlichen tagesaktuellen Szenarien begleitet – von Kassandrarufern wegen eines angeblich drohenden Niedergangs der deutschen Wirtschaft als auch vom verbreiteten Selbstbewusstsein aufgrund einer beachtlichen deutschen Sonderkonjunktur. Darüber geriet es weniger aufgeregt, aber hoffentlich nicht weniger anregend und instruktiv. Am Ende hat die Corona-Krise die Arbeit eingeholt. Wie wenige andere Ereignisse steht die Krise für die Erkenntnis, wie unsicher jede Zukunftsprognose ist und wie sehr wir, über unsere Eigenverantwortung hinaus, auf einen funktionstüchtigen sozialen Staat angewiesen sind, der seinen immensen Aufgaben gerecht wird.

Remagen / Bonn im Oktober 2020

---

1 Man muss auch die Gegenseite hören.

2 In den Fußnoten werden allerdings auch schon einmal Fragen berührt, die sich eher Lesern mit fortgeschrittenen Kenntnissen stellen.

## 1. Darum geht es

Als wohlhabend galt die Bundesrepublik Deutschland, damals noch auf Westdeutschland beschränkt, schon vor 50 Jahren. Zwei Jahrzehnte „Wirtschaftswunder“ hatten 1970 einen Wohlstand hervorgebracht, von dem breite Schichten profitierten. Westdeutschland wurde um seine Entwicklung international beneidet. Der Begriff der „Überflusgesellschaft“ kam in Gebrauch, teils staunend und mit Bewunderung, teils mit einem leisen Unbehagen, das in den späteren Ökologiedebatten lauter werden sollte. Auch wenn das stürmische Wachstum der Nachkriegszeit nun bald zu Ende ging, blieb die Entwicklung keineswegs stehen. Zwar gab es diverse Konjunkturinbrüche. Insbesondere die beiden Ölpreiskrisen von 1973 und 1980 wurden als bedrohlich wahrgenommen und hinterließen Spuren auf dem Arbeitsmarkt. Aber der Wert der jährlich erzeugten Waren und Dienstleistungen stieg beständig weiter an. Erst die Wiedervereinigung führte 1991 zu einer Zäsur, wenn auch nur bei einer gesamtdeutschen Pro-Kopf-Betrachtung. Mit dem Beitritt der wirtschaftlich ausgebluteten DDR ging der durchschnittliche Wohlstand je Einwohner der Bundesrepublik zurück. In Westdeutschland spürte man dieses statistische Phänomen jedoch kaum, allenfalls in Form knapperer öffentlicher Mittel. Nicht wenigen erschloss die Wiedervereinigung sogar neue geschäftliche und berufliche Perspektiven. Im Osten dagegen kam es zu vielen Umbrüchen mit Gewinnern und Verlierern. Der statistische Rückschlag wurde aufgeholt. Und 2017 ist das wiedervereinigte Deutschland dann – inflationsbereinigt und pro Kopf der Bevölkerung – doppelt so einkommensreich wie jene Überflusgesellschaft des Jahres 1970, dem Jahr nach der ersten Landung von Menschen auf dem Mond.

Beste Voraussetzungen für ein gut funktionierendes, blühendes Gemeinwesen und für die unteren 90 Prozent der Bevölkerung, sollte man denken. Verglichen mit anderen Regionen der Welt gilt das ganz sicher. Vielen geht es wirtschaftlich sehr gut. Dennoch sind manche

Schatten erstaunlich tief, und die heutige Gesellschaft ist deutlich weniger zuversichtlich als jene vor 50 Jahren. Es wäre allerdings naiv, zu erwarten, angesichts des doppelten Wohlstands müsse das Befinden nun auch doppelt so gut sein. Das Glück – oder etwas bescheidener: das Wohlbefinden – steigt bekanntlich nicht im Gleichschritt mit dem Reichtum. Doch auch ohne eine so unrealistische Erwartung zeigen sich gewichtige Bereiche in überraschend schlechtem Zustand. Dass sich in Deutschland einmal Schlangen vor Essensausgaben bilden würden, die nicht mehr verkäufliche Lebensmittel zu Speisen für Bedürftige verarbeiten, konnte man sich 1970 noch nicht vorstellen, weder im Westen noch im Osten. Und wohl ebenso wenig, dass um 2020 eine siebenstellige Zahl von Kindern in Armut aufwachsen würde. Zwar werden unter dem Druck unserer auseinanderstrebenden Gesellschaft die Aufwendungen für Sozialleistungen nicht geringer. Doch wer Leistungen für seinen Unterhalt in Anspruch nehmen muss, stürzt heute nach einiger Zeit oft tiefer, als es ihm in früheren Jahrzehnten ergangen wäre. Ob die Unterstützung das abdeckt, was neben Essen, Wohnen und Kleidung längerfristig zu einer bescheidenen Teilhabe am sozialen Leben nötig ist, wie es die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt, ist fraglich.

Die Schwierigkeiten beschränken sich aber nicht auf arbeitslose Menschen. Viele Bürgerinnen und Bürger sorgen sich um ihre Alterssicherung. Jüngere erwarten für ihre alten Tage kaum Gutes, weder von der gesetzlichen Rentenversicherung, noch vom turbulenten Kapitalmarkt. Vor allem die Jüngeren leben zudem oft mit befristeten Stellen oder anderen Formen prekärer Beschäftigung, die die Gründung einer Familie behindern und die Vorsorge erschweren. Ihre Vergütungen unterschreiten nicht selten das, was ihre Vorgänger bekamen. Arbeitsverdichtung und eine entgrenzte, auf Wochenenden und Feierabend übergreifende Arbeit sind allgegenwärtig. Die Arbeitseinkommen haben mit der Entwicklung der Volkswirtschaft nicht Schritt gehalten. Die Reallöhne im unteren Lohnspektrum sind sogar niedriger als vor einem Vierteljahrhundert. Mancherorts wird das Wohnen unerschwinglich teuer. Und sobald es zu konjunkturellen Abschwüngen kommt, geht in der Mittelschicht die Angst vor dem Abstieg um. Das Menetekel der gesellschaftlichen Entwicklung in den USA steht ihr vor Augen. Schon vor Jahren hat eine deutsche Wochenzeitung die Men-

schen überspitzt, aber mit mehr als nur einer Prise Wahrheit in die „Abgehetzten und die Abgehängten“ unterteilt.<sup>3</sup>

Überlastung prägt auch weite Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge, einschließlich des teilweise privaten Gesundheitswesens und der Pflege. In Krankenhäusern und Altenheimen mangelt es an Zeit und Zuwendung. Öffentliche Verwaltungen, vom Jugendamt über die Gewerbeaufsicht bis zur Polizei, sind unterbesetzt und überfordert. Förderungen für Kinder und Jugendliche, die drohen, den Anschluss an unsere hoch komplexe Leistungsgesellschaft zu verfehlen, bleiben unterfinanziert. In einer schlecht ausgestatteten Justiz dauern Zivilgerichtsverfahren so lange, dass es manchem Kläger wirtschaftlich den Hals bricht. Straftäter in Untersuchungshaft müssen wegen der Überlastung der Gerichte auf freien Fuß gesetzt werden. Beträchtliche Teile unserer öffentlichen Infrastruktur sind in Gefahr. Ob Schulen, Universitäten, Brücken oder Straßen: es bröckelt und zerfällt an vielen Stellen. Zur Eisenbahn braucht man nichts zu sagen. Schwimmbäder werden geschlossen, Theater und Orchester verkleinert oder aufgegeben, Stadtteilbibliotheken abgewickelt, Parks vernachlässigt. Das Bild der Städte wandelt sich, und sehr oft nicht zum Guten. Manches, was im öffentlichen Bereich früher finanzierbar war, können wir uns heute scheinbar nicht mehr leisten. Und dennoch geht es Deutschland besser als vielen seiner europäischen Partner, die unter gravierender Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit zumal, und überbordender Staatsverschuldung leiden.

Vielleicht sollten wir uns einmal zunächst schlicht wundern... Nicht nur unser Wohlstand hat sich ja verdoppelt. Auch das Wissen und Können der Gesellschaft ist stetig gewachsen. Das Ausbildungsniveau der Bevölkerung ist gestiegen. Wir erleben, wie schon seit zwei Jahrhunderten, atemberaubende Fortschritte in Naturwissenschaft und Technik. Hinzu kommt der beständig wachsende Kapitalstock; die Werkzeuge, mit denen wir unsere Arbeitskraft vervielfachen, werden immer umfangreicher und wertvoller. Und nicht zuletzt bemühen sich auch jenseits des unmittelbaren Produktionsprozesses Scharen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, besser zu verstehen, wie Gesellschaft und Wirtschaft funktionieren. Auch das sollte eigentlich

---

3 Jessen (2006)

nicht ohne Nutzen bleiben. Ständig besser werden und dennoch wachsende Probleme – ist das nicht ein Widerspruch?

Natürlich fallen uns die Gefahren für Klima und Umwelt ein. Produzieren wir uns nicht zu Tode? Diese Sorgen rücken mehr und mehr an uns heran; aber die Umweltschäden und -risiken, so bedeutend sie sind, stellen nicht die Ursache der meisten heute zu spürenden Probleme dar.

Wenn wir den Gründen nachgehen, warum in vielen Bereichen öffentliche Aufgaben unterfinanziert und Löhne und Gehälter, trotz verschärfter Arbeitsbedingungen, hinter der Wirtschaftsentwicklung zurückgeblieben sind, die Alterssicherung abgemagert und die Ungleichheit gewachsen ist, treffen wir auf Argumente, die auf der Vorstellung eines globalen Wettbewerbs beruhen; eines Wettbewerbs, dem nach verbreiteter Meinung neben den einzelnen Unternehmen auch Staaten und Volkswirtschaften als Ganzes unterliegen.

Ausgedünnte öffentlichen Leistungen? – Mehr würde zu Steuererhöhungen führen und damit unsere Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Zu wenig Personal für Pflege und Gesundheit? – Mehr würde über die Sozialversicherungsbeiträge die Lohnnebenkosten steigern. Eine sichere, auskömmliche Altersversorgung? – Würde angesichts der demographischen Entwicklung höhere Beiträge erfordern, die auch die Arbeitgeber treffen. Eine andere Lastenverteilung zwischen Kapital und Arbeit? – Würde uns im Wettbewerb um das hoch mobile Kapital zurückwerfen. Dem globalen Wettbewerb, so die allgemeine Ansicht, können sich Staaten und Volkswirtschaften nicht entziehen, ohne gravierende Wohlstandsverluste hinzunehmen. Der Wettbewerb erfordere beispielsweise, die Steuerlast von Unternehmen auf Arbeitnehmer, Verbraucher, Immobilieneigentümer und Mieter zu verlagern und lasse Umverteilungspolitik, die die Unternehmen und deren Eigentümer belasten, nicht mehr zu. Mit diesen Vorstellungen vom internationalen Wettbewerb ist ein großer Teil des Paradoxons zu erklären, dass ein Land wie Deutschland zwar im Laufe der Zeit immer reicher geworden ist, aber trotzdem glaubt, sich Sinnvolles und Nötiges oft nicht mehr leisten zu können. Vieles, was nötig wäre, erscheint uns als zu teuer: von einer intensiven frühen Förderung benachteiligter Kinder über eine auskömmliche gesetzliche Rente bis zu einer hinreichenden

Ausstattung von Behörden und Justiz. Von einer schlagkräftigen Steuererfahndung mag man in diesem Zusammenhang gar nicht sprechen. Sie würde sich zwar letztendlich selber finanzieren. Aber wahrscheinlich wäre auch sie ein Nachteil im Wettbewerb.

Der Wohlstand der Bevölkerung setzt sich aus unterschiedlichen Komponenten zusammen: individuellen, wie dem persönlichen Einkommen als Grundlage einer selbstbestimmten Lebensführung, kollektiven, wie einer gut entwickelten öffentlichen Infrastruktur und nicht zuletzt aus stabilen sozialen Sicherungssystemen. Gute Lebensbedingungen erzeugt all das nur zusammen. Im weiteren Sinne kommen noch wichtige immaterielle Komponenten hinzu: genügend Zeit für sich und andere, sich aufgehoben fühlen in seiner Umgebung und die Freiheit, für seine Überzeugungen einzutreten, ohne Sanktionen des Staates, des Arbeitgebers oder anderer mächtiger Akteure fürchten zu müssen. In diesem Sinne erweitert sich der *Wohlstand* der unteren 90 Prozent zur *Wohlfahrt* der breiten Mehrheit. Dabei ist klar, dass die Gruppe der unteren 90 Prozent in gewissem Maße willkürlich gewählt ist. Denn vieles, was für die unteren 90 Prozent wichtig ist, betrifft ebenso die unteren 94 oder 97 Prozent, auch wenn sich die Gewichtung zur Spitze des Wohlstands hin verschieben.

Viele Missstände und Probleme betreffen die breite Masse unmittelbar als die ökonomischen Eliten. Sie schwächen das Gemeinwesen, von dem die unteren 90 Prozent stärker abhängen als die Oberschicht. Wer einen privaten Schwimmteich hat, braucht nicht unbedingt ein öffentliches Bad. In Deutschland und vielen Teilen der Welt eilt die Spitze der übrigen Gesellschaft davon. Das ist nicht zuletzt deshalb bedenklich, ja gefährlich, weil sich aus wirtschaftlicher Potenz immer auch politischer Einfluss gewinnen lässt.

Gerade mit Blick auf das mobile Kapital und die Einfluss- und Ausweichmöglichkeiten international agierender Konzerne ist von einer schleichenden Erosion staatlicher Gestaltungsmacht, insbesondere des klassischen Nationalstaats, die Rede. Aber ein Ersatz für den Staat – gerade als demokratischer Staat und Sozialstaat – ist nirgends in Sicht. Und es ist auch davon auszugehen, dass die öffentlichen Aufgaben weiter wachsen werden – auch wenn libertäre Strömungen von einer Welt träumen, in der die Staaten nur noch sehr eingeschränkt ge-

braucht werden und das demokratisch Verhandelbare vom Markt eng begrenzt wird. Die zunehmenden Aufgaben erwachsen aus der steigenden Komplexität entwickelter Industriegesellschaften, und niemand sollte sich der Hoffnung hingeben, dass ein Rückzug des Staates Kräften den Weg freimachen würde, die diesen Problemen besser oder kreativer begegneten. Aufgegebene staatliche Macht wird von mächtigen privaten Akteuren eingesammelt und genutzt.

Es muss gelingen, sich den wachsenden ökologischen Herausforderungen zu stellen. Gravierende Änderungen der Technik und des Arbeitsmarkts sind zu bewältigen, ebenso wie die demographischen Veränderungen. Zugleich ist die Zusammensetzung der Bevölkerung heterogener geworden, und die gemeinsamen kulturellen Standards haben sich verringert. Darauf sind Antworten zu finden, die in demokratischen Debatten vorbereitet werden müssen. Dementsprechend wird es viel weniger darauf ankommen, das letzte Prozent an Wachstum und Effizienz herauszuholen, wie es das Ziel der klassischen Wirtschaftswissenschaften ist, als vielmehr die Gesellschaft zu stabilisieren.

Durch die Bedrohung der Macht des demokratischen Staates verlieren Menschen das Vertrauen in die Institutionen, die Politik und die Wirksamkeit kollektiven Handelns. Wir haben im Laufe der Entwicklung gelernt, dass wir nur in zusammenhaltenden Gemeinschaften gut leben und überleben können; selbst wenn wir in modernen Großgesellschaften teilweise umdenken müssen. Wird das Bewusstsein, in einer funktionierenden Gemeinschaft zu leben, dauerhaft verletzt, steht am Ende ein Niedergang, der auch die Wirtschaft mitreißt.

Nicht nur die „einfachen Bürger“ geraten in Bedrängnis, auch die Politiker. Einklemmt zwischen den oft begründeten Wünschen der Bürger und den „Sachzwängen der Wirtschaft“, im Trommelfeuer der Medien, leben viele Politikerinnen und Politiker im Bewusstsein, ihre Wähler nicht anders als enttäuschen zu können und zu müssen. Wer ein öffentliches Amt übernimmt, schiebt Ressourcen zwischen Mangelbereichen hin und her, je nachdem, wo sich der letzte Skandal ereignet hat, versucht, die Fassade funktionierender Institutionen zu wahren, spielt auf Zeit, jongliert mit symbolischer Politik, appelliert gern und folgenlos über die Medien. Besonders in der Klemme sind Parteien, die sich früher als Volksparteien verstehen konnten Die Mitglieder-

zahlen von CDU und SPD haben sich zwischen 1990 und 2020 ungefähr halbiert. International sind sozialdemokratische Parteien aller Schattierungen in Bedrängnis, die sich in scheinbar unausweichlichen Sachzwängen gefangen sehen. Die Erosion dieser Parteien ist nicht nur Ausdruck einer vielfältiger gewordenen Wählerschaft. Sie ist auch Ausdruck des Dilemmas teilweise unter Druck geratener staatlicher Handlungsfähigkeit.

Wir haben also Grund, die Vorstellung vom zwischen Staaten ausgeprägten wirtschaftlichen Wettbewerb näher zu betrachten. Funktioniert der internationale Wettbewerb wirklich so, wie er fast überall gesehen wird? Was bedeutet er für breite Schichten der Bevölkerung? Der amerikanische Ökonom und Nobelpreisträger *Paul Krugman* hat ihn als Trugbild, als eine „gefährliche Obsession“ gebrandmarkt;<sup>4</sup> die öffentliche Meinung nennenswert beeinflusst hat er damit nicht. Wir müssen also Antwort suchen auf die Fragen: Ist freier Handel nicht auch ohne jene Schattenseiten möglich? Ohne demokratische Steuerungsverluste? Ist die Selektionsfunktion des Wettbewerbs, bei dem die Schwächeren den Stärkeren zu weichen haben, außer für Unternehmen auch für Staaten – und die in ihnen lebenden Menschen – akzeptabel? Kann ein starker Sozialstaat in einer Welt globaler Handelsströme und Produktionssysteme erfolgreich sein?

Das Buch, das Sie vor sich haben, betrachtet die Dinge aus einer im wirtschaftspolitischen Schlachtgetümmel nicht übermäßig oft bezogenen Position: zwischen den Lagern. Es folgt einerseits in vielen Deutungen volkswirtschaftlicher Zusammenhänge den klassischen Theorien. Es verdammt diese nicht als nutzlose „Glasperlenspiele“ und scheut sich nicht, grundlegende Kräfte, die am Werk sind, zunächst einmal auch anhand einfacher Tauschbeispiele zu illustrieren, bevor anschließend gefragt wird, welche zusätzlichen Momente durch das Geld und die Finanzwirtschaft ins Spiel kommen. Aber es huldigt auch keiner umfassenden klassischen Gleichgewichtssillusion, bei der „die unsichtbare Hand des Marktes“ stets alles zum Besten lenkt und jede „Störung“ absorbiert. Vor allem jedoch ergreift es Partei: Es will grundlegende wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse darauf untersuchen, wie sie für eine Wirtschafts- und Sozialpolitik für die ökonomisch un-

---

4 Krugman (1994)

teren 90 Prozent der Bürger genutzt werden können. Damit geht es zu-gegebenermaßen um ein Gruppeninteresse, auch wenn die in den Blick genommene Gruppe weit über eine einzelne „Klasse“ oder gesellschaftliche Gruppierung hinausreicht und demokratisch bestens legitimiert ist.

Umgekehrt zählen zu den obersten 10 Prozent viele, die für das Funktionieren jeder Gesellschaft unerlässlich sind. Schon deshalb bedeutet der gewählte Ansatz nicht, dass ihnen ein fairer, motivierender Lohn für ihre Anstrengungen und ihre Qualifikation vorenthalten werden sollte. Schon aus Eigeninteresse ist eine Gesellschaft gut beraten, diese Fach- und Führungskräfte angemessen zu vergüten, gleichgültig ob sie selbständig oder unselbständig tätig sind. Eine Konzentration auf die unteren 90 Prozent wird deshalb vielen von ihnen nichts nehmen. Die Mehrzahl innerhalb der obersten 10 Prozent steht im Übrigen der Mehrheitsgesellschaft viel näher als der superreichen Spitze. Und die Erfahrung lehrt, dass diese obersten 10 Prozent, so sehr einzelne Mitglieder einen individuellen Abstieg vielleicht fürchten, aufgrund ihrer Möglichkeiten und ihres Einflusses meist wenig zu leiden haben. Jedenfalls, solange nicht Gewalt ins Spiel kommt, „die Straße regiert“ und eine Abwärtsspirale des Gemeinwesens in Gang setzt. *Adam Smith*, Moralphilosoph und berühmter Urahn der Wirtschaftswissenschaften, konnte 1776 das Verhältnis von Mehrheit und Gesamtgesellschaft noch ganz schlicht zu Papier bringen: „Aber was die Lebensumstände der Mehrheit verbessert, kann niemals als Unbill für das Ganze betrachtet werden.“<sup>5</sup>

Ein solcher Ansatz, so naheliegend er in einer Zeit ist, in der die ökonomische Spitze der übrigen Gesellschaft davonzieht, ist gleichwohl umstritten. Manche Wirtschaftswissenschaftler mögen die Perspektive der unteren 90 Prozent ablehnen, aus der ihr Fach hier angesehen wird. Das betrifft besonders jene, die fest davon ausgehen, dass jeder ökonomische Fortschritt, der sich politisch ungestört vollzieht, bald in der Gesamtgesellschaft ankommt, weil „die Flut alle Boote hebt“. Und für die deshalb auch die Sorge vor einer denkbaren Refeudalisierung der Gesellschaft keine Rolle spielt. Befremden kann der Ansatz aber auch jene, die es aus wissenschaftlicher Neutralität ablehnen, die Ökonomie aus

---

5 Smith (1776/2008) S. 481, übersetzt nach Herrmann (2016)

einem anderen als dem übergreifenden Blickwinkel der Gesamtwirtschaft zu betrachten – am liebsten der weltweiten. Letztere Wissenschaftler erfreuen sich oft eines besonderen Renommées, weil ihr Universalismus Machtfragen scheinbar umschiffet und mit den Bedürfnissen von Gruppen harmonisiert, die für die materielle Ausstattung und Wertschätzung des Fachs von Bedeutung sind.

Noch weniger als früher kann man sich heute angemessen mit Politik beschäftigen, ohne die grundsätzlichen Funktionsweisen von Volkswirtschaften zu verstehen. Gerade das verbreitete Wettbewerbsdenken macht fast alle Politikbereiche – ob zurecht oder zu Unrecht – zu Unterkapiteln der Wirtschaftspolitik. Das gilt von der Arbeitsmarkt- bis zur Gesundheitspolitik, von der Alterssicherung bis zur Infrastruktur, von der Bildungspolitik bis zur Forschungsförderung, der Kultur bis zum Umgang mit Zuwanderung. Volkswirtschaftliche Zusammenhänge lassen sich jedoch nicht rein intuitiv begreifen. Oder indem man Beobachtungen bei einigen wenigen Unternehmen verallgemeinert. Volkswirtschaften sind geprägt von zahllosen Aktionen und Reaktionen, die auf den ersten Blick kaum miteinander verbunden scheinen – und es dennoch sind. So ist es möglich, dass der Aufstieg der inländischen Automobilbranche die heimische Möbelindustrie mehr gefährdet als Verbesserungen, die ausländischen Möbelherstellern gelingen. Volkswirtschaften funktionieren in mancher Hinsicht anti-intuitiv. Deshalb sind die Erfahrungen, die Menschen bei ihrer Tätigkeit in der Wirtschaft sammeln – als Mitarbeiter, Manager oder erfolgreicher Unternehmer – für die Einschätzung volkswirtschaftlicher Zusammenhänge oft von begrenztem Wert. Andererseits machen aber gerade die nicht sofort ersichtlichen Effekte und Gegeneffekte dieses Gebiet so spannend. Die Volkswirtschaft ist ein Kraftfeld, das unser Leben mehr als vieles andere beeinflusst.

Weil das Geflecht der Wirkungen nicht einfach ist, begnügen sich Politiker und Medienvertreter gern mit Faustregeln in der Art: „Wenn die Gewinnmargen der Unternehmen steigen, kommen erst die Investitionen und dann der Arbeitsmarkt in Schwung.“ Doch so vordergründig laufen die Prozesse nicht. Wer Faustregeln folgt, kann zeitweilig Glück haben, aber die Gefahr ist groß, zu Lasten der Allgemeinheit substanzielle Fehler zu begehen. Und zu allem Überfluss gibt es dann auch noch die höchst eigennützigste Neigung politischer Parteien, schlicht diejenigen

zu Wirtschaftspolitikern zu küren, die über die besten Kontakte zur Wirtschaft verfügen.

Um herauszufinden, was die Globalisierung der Wirtschaft für den Wohlstand der unteren 90 Prozent der Bürger eines reichen Landes bedeutet, werden wir uns zunächst mit dem Wettbewerb um die Belieferung der Welt mit Waren und Dienstleistungen beschäftigen. Unsere Basis ist ein mittelgroßer, wirtschaftlich entwickelter Nationalstaat mit eigener Währung. Es wird sich zeigen, dass auch ein starker Staat, der sich zudem als Sozialstaat definiert, mit freiem weltweitem Handel gut vereinbar ist.

Danach schauen wir auf den Wettbewerb um Kapital. Hier geht es auch um die Frage, was dieser Wettbewerb politisch und rechtlich bedeutet. Nachdem wir zunächst von einem souveränen Staat ausgegangen sind, werfen wir anschließend einen Blick auf die Staaten innerhalb der Europäischen Union und die Gemeinschaft selbst.

Wir beschäftigen uns mit der verletzlichen „Ware“ der menschlichen Arbeitskraft und fragen nach den Möglichkeiten einer soliden, auskömmlichen Alterssicherung. Die Unsicherheit über eine ausreichende Sicherung im Alter erscheint als eine der zentralen politischen Fragen. Auch sie führt uns zur Diskussion des internationalen Wettbewerbs zurück. Denn Alternativen zur Finanzierung der Alterssicherung begegnen häufig dem Einwand, sie gefährdeten die Wettbewerbsfähigkeit und trieben das Kapital außer Landes. Und ganz ähnlich wird gegen eine Verbesserung der Position der Arbeit im Verhältnis zum Kapital argumentiert.

So vorbereitet schauen wir uns noch einmal die wirtschaftliche Entwicklung von 1970 bis zur Gegenwart an. Zeigt sich in ihr nicht eher unsere wachsende Produktivität als eine vielleicht schwankende Position im internationalen Wettbewerb? Welche Ressourcen hat sie uns beschert? Welche aufgeregten Debatten über unsere Wirtschaftsentwicklung im Laufe der Zeit waren berechtigt?

Danach überlegen wir, ob unsere Vorstellung zutreffend ist, wie wirtschaftliches Wachstum funktioniert – jenes Wachstum, das wir in den wohlhabenden Ländern manchmal eher zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, zum Abbau von Schulden oder zur Vermeidung sozialer

Spannungen anstreben als wegen der zusätzlichen materiellen Annehmlichkeiten, das es uns bringt.

Am Ende kommen wir auf die – all diese Überlegungen motivierende – Frage zurück, ob eine auf die unteren 90 Prozent der Bevölkerung fokussierte Politik denkbar und möglich ist. Eine Politik, die diese 90 (oder 95) Prozent nicht bedrängter, unsicherer und gehetzter macht, sondern besserstellt, ihr Bedürfnis nach sozialer Sicherheit erfüllt, erweiterte politische Spielräume – beispielsweise für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder für den Umgang mit der nächsten technischen Revolution – eröffnet und einer angemessenen Gestaltung und Finanzierung der öffentlichen Aufgaben Raum lässt.

Die Aussagen jedes Kapitels fassen wir in einem Ergebnisblock zusammen. Und wir verdeutlichen die Themen häufig mit Beispielen und einfachen Modellen. Dabei müssen wir natürlich auch ein bisschen rechnen. Sie, liebe Leserin, lieber Leser, bleiben aber von jeder Darstellung mithilfe mathematischer Formeln verschont. Da auch Fachbegriffe jeweils erläutert werden, können Sie dem Text ohne wirtschaftswissenschaftliche Vorkenntnisse folgen. Gerade denen, die in einem anderen Bereich qualifiziert sind und sich mit Wirtschaftspolitik wegen deren zentraler Bedeutung beschäftigen möchten, soll eine informative und anregende Lektüre an die Hand gegeben werden. Den fachkundigen Leserinnen und Lesern wird dagegen eine vielleicht etwas ungewohnte Perspektive auf wirtschaftliche Zusammenhänge angeboten, die das bekannte Terrain mit anders aufgestellten Scheinwerfern ausleuchtet.

In allen Kapiteln bleiben freilich immer wieder Aspekte ausgespart, die zu einer erschöpfenden Abhandlung des jeweiligen Bereichs dazu gehören würden, im gegebenen Kontext aber doch entbehrlich scheinen. Das ist der Absicht geschuldet, die übergreifenden Zusammenhänge in einem Buch von überschaubarem Format darzustellen. Wie sonst ließe sich z.B. ein Zusammenhang von Handel, Kapitalmobilität, Alterssicherung und Europäischer Union erfassen? Wie ein Überblick über die Auswirkungen des verbreiteten Wettbewerbsdenkens gewinnen? Und gerade um diese, auch Fachgrenzen überschreitenden Zusammenhänge geht es.

Neun Kapitel liegen vor Ihnen, und Sie fragen sich vielleicht: Ist das nicht schrecklich abstrakt? – Nun, am Ende ist es eine ziemlich handfeste

Materie. Denn wir sprechen so konkret wie möglich über das tägliche Leben, über Einkommen, Arbeitsbedingungen, politischen Einfluss, soziale Sicherheit. Über die Grundlagen, um unser Leben zu gestalten. Ein gutes Leben hoffentlich, nicht nur in finanzieller Hinsicht. Auch wenn wir nicht wirklich miteinander reden können, kommen wir doch in einem Wechselspiel von Argumenten, Zweifeln und Begründungen voran. Wir beleuchten Zusammenhänge und entdecken Überraschendes. Berührt werden viele der spannendsten Fragen der Politik. Es wäre schön, wenn Sie am Ende auf die Lektüre wie auf eine gelungene Bergwanderung zurückblickten, auf einer ordentlich markierten Route: Der Untergrund war manchmal steinig, der Anstieg spürbar, aber die Panoramen waren umso eindrucksvoller. Vielleicht bleiben wir über einiges geteilter Meinung. Und doch haben wir eine gemeinsame Wegstrecke hinter uns gebracht.

### **Und die Corona-Krise?**

Die Folgen der aktuellen Corona-Krise sind gegenwärtig schwer abschätzbar. Der Einbruch der Wirtschaftsleistung ist abrupt und tief. Anders als Kriege und Naturkatastrophen führen Krisen wie die Finanzkrise ab 2007 und heute die Corona-Krise jedoch nicht unmittelbar zu physischen Zerstörungen. Aber sie bringen Aktivitäten zum Erliegen und wirbeln die Beziehungen von Gläubigern und Schuldern durcheinander. Das kann anhaltende strukturelle Verwerfungen erzeugen. Auf Krisen folgen glücklicherweise oft Nachholeffekte, die eine Erholung beschleunigen. Die Entwicklung nach dem zweiten Weltkrieg ist dafür ebenso ein Beispiel wie, in viel kleinerem Maßstab, die Erholung der deutschen Wirtschaft nach der Finanzkrise der Jahre 2007 bis 2009. Eine Garantie für eine schnelle Heilung gibt es nicht. Viel hängt von der Dauer der Krise und der Beschaffenheit der Strukturen ab, auf die sie trifft. Doch es besteht Hoffnung, dass das meiste reparierbar ist – auf der Ebene der Volkswirtschaft, wenn auch nicht in jedem Einzelfall.

Die Corona-Krise zeigt einmal mehr, wie fragwürdig es ist, aktuelle Entwicklungen prognostisch in die Zukunft zu verlängern. Damit ist es aber umso wichtiger, über Instrumente zu verfügen, mit denen auch Szenarien analysierbar sind, die sich unerwartet wandeln.