

lich. Spekulation in Rohstoffe und Grundnahrungsmittel muss verboten werden. Derivate sollten abgeschafft werden. Die ursprüngliche Idee, mit Geschäft und Gegengeschäft Wechselkurs- und Zinsrisiken von Unternehmungen abzuwehren ist längst der Spekulation gewichen. Derivate sind Wetten, die verboten werden sollten. Die Gehälter von Bankmanagern sollten an normale Löhne angeglichen werden. Es ist nicht einsichtig, warum Finanzdienstleistungen so viel mehr wert sein sollen, als reale Dienstleistungen wie die eines Lehrers oder einer Krankenpflegerin. Grundsätzliche Regulierungen der Finanzmärkte sind notwendig, sodass wir in einer Bank für Gemeinwohl mit unseren Ersparnissen Investitionen in Wohlfahrt und Fairness finanzieren können. Dies erfordert aber umfassende Reformen und eine politische Neuorientierung.



Brigitte Unger

ist Professorin für Finanzwissenschaft an der Universität Utrecht und seit 2016 Mitglied des deutschen Wissenschaftsrats. Sie forscht zu Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Verteilungsfragen.

b.unger@uu.nl

Matthias Machnig/Oliver Schmolke

Verteilung der Zukunft

Die nüchterne Bestandsaufnahme lautet: Die Löhne, Einkommen, Vermögen sowie Bildungs- und Aufstiegschancen in Deutschland sind in einem solchem Maße ungleich verteilt, dass nun auch Ökonomen davor warnen, Ungleichheit dürfe nicht weiter die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes gefährden.

DIW-Präsident Marcel Fratzscher wagt die These, dass die soziale Marktwirtschaft in Deutschland nicht mehr existiert und weist zum Beispiel nach, dass die unteren 50 % der Löhne seit dem Jahr 2000 real nicht gestiegen sind und die deutschen Reallöhne heute durchschnittlich unter dem Niveau von 1990 liegen, obwohl seither die Wirtschaftsleistung pro Kopf um mehr als 25 % gestiegen ist und die hohen Einkommen deutlich zugelegt haben.

Auch die Vermögensungleichheit ist in Deutschland größer als in allen anderen Ländern der Eurozone. Fast nirgendwo in Europa konzentriert sich auf die reichsten 10 % ein größeres Vermögensvolumen, nämlich zwei Drittel, während gleichzeitig 40 % der Bevölkerung gar nichts besitzen und damit noch schlechter dastehen als die Vergleichsgruppe in den USA. Und wer arm ist, bleibt viel zu oft arm, denn das deutsche Bildungssystem ist nicht durchlässig genug: Knapp 60 % der 25- bis 64-Jährigen besitzen den gleichen Bildungsgrad wie ihre Eltern. Angesichts dessen ist klar, dass die Verteilungsfrage neu gestellt werden muss.

Verteilung ist nicht einfach ein statistische Größe. Das Maß an gerechter Verteilung entscheidet über individuelle Chancen, Schicksale und Lebenswege, darüber, ob jemand selbstbestimmt und frei leben, an der Gesellschaft teilhaben und sich in die

Demokratie einbringen kann oder will. Wer arm ist, wird häufiger krank und stirbt früher. Er lebt öfter in Stadtteilen mit schlechter Bausubstanz, kaputten Schulen, verwahrlosten öffentlichen Räumen, höherer Kriminalität und schwächeren sozialen Netzwerken. Wer ein geringes Einkommen hat, vererbt viel zu oft geringe Bildungschancen an seine Kinder, geht seltener wählen und beteiligt sich weniger an politischen Prozessen.

Die Verteilungsfrage stellt sich doppelt

Nicht nur die Ungleichheit an sich ist problematisch. Problematisch ist auch, dass es wenige Auswege und Aufstiege gibt, und dass die Veränderbarkeit des eigenen Lebens zum Besseren zu oft zu aussichtslos geworden ist. Die Verteilungsfrage stellt sich also doppelt. Es geht zum einen um materielle Verteilung und andererseits um die Verteilung der Zukunftschancen. Die Zukunft ist zwar am oberen Rand der Gesellschaft weit offen, unten aber verschlossen. Eine solche Gesellschaft steckt fest. Sie ist sozial, ökonomisch, kulturell gespalten, verunsichert und modernisierungsskeptisch. Sie ist anfällig für Statusangst, Ausgrenzung und Xenophobie im Inneren und für Abschottung nach außen.

Die Kosten verfestigter Ungleichheit und blockierter Chancen werden mehrfach bezahlt: Individuell von denen, die mit geringer Bildung und schlechten Jobs das ganze Erwerbsleben lang zu kämpfen haben und anschließend mit miserabler Rente in den Ruhestand gehen. Wirtschaftlich aber auch von allen Unternehmen, die aufgrund von unproduktiverem Arbeitskräfteangebot, schwächerer Binnennachfrage und niedrigerem Wachstum Marktchancen verlieren. Gesellschaftlich schließlich von allen Bürgern, die in einem sozial destabilisierten Land weniger Sicherheit und Lebensqualität finden. Wut und Verbitterung machen sich breit, nicht nur bei den sozial Schwächeren.

Es kann keinen erfolgreichen Kampf gegen die Ungleichheit geben, wenn die Massenarbeitslosigkeit nicht überwunden wird. In dieser Hinsicht hat es in Deutschland zweifellos große Fortschritte gegeben: Die Arbeitslosigkeit ist im zurückliegenden Jahrzehnt von über 5 Millionen auf weniger als drei Millionen Erwerbslose gesunken. Der Sockel von Langzeitarbeitslosigkeit konnte verkleinert werden. Dadurch sind neue Perspektiven und Chancen entstanden. Denn dauert Arbeitslosigkeit zu lange an, werden Qualifikationen entwertet und das Risiko steigt, unqualifizierte, atypische und prekäre Beschäftigung im Niedriglohnsektor annehmen zu müssen.

Heute steht niemand mehr außerhalb der Arbeitslosenstatistik, wie es im alten System der Sozialhilfe der Fall war. Steigende Beschäftigung, mehr sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, höhere Beschäftigungsquoten von Arbeitnehmern über 50 Jahren und von Frauen sind eine gute Entwicklung. Damit wird auch das Risiko von Altersarmut gesenkt und die materielle Abhängigkeit vom Ehepartner verringert.

Wie erwähnt beobachten wir allerdings auch, dass die Ungleichheit der Einkommen noch nicht in dem Maße reduziert werden konnte, wie es nötig ist. Denn es gab in Deutschland auch den Trend, dass ein Teil der Reformrendite am Arbeitsmarkt wieder aufgezehrt wurde, weil Flexibilitätsinstrumente, eigentlich gedacht, um Neu-

einstiege und die Abarbeitung von Auftragsspitzen zu erleichtern, zu oft zur Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses missbraucht wurden.

Der Niedriglohnsektor, geringfügige Beschäftigung, Befristungen, erzwungene Teilzeit, Werk- und Honorarvertragsarbeit haben zugenommen und sind in den Kern des Arbeitsmarktes vorgedrungen. Die materielle Unsicherheit, die dadurch entstanden ist, durch ergänzende, »aufstockende« Sozialhilfe zu kompensieren, erweist sich als kostspieliger Fehlanreiz und Einfallstor für Wettbewerbsverzerrungen und Lohn-dumping auf Kosten des Steuerzahlers: Unternehmen konkurrieren damit, die Lohnschwelle weiter zu senken und die vom Steuerzahler finanzierten Transfers einzupreisen. Der ehrliche und faire Unternehmer, der gute Löhne zahlt, ist oftmals der Dumme. Das darf nicht sein.

Die Verteilungsfrage kann nicht allein durch Lohnersatzleistungen und Transfer-einkünfte beantwortet werden. Das würde die Politik und übrigens auch die Gewerkschaftsbewegung auf die nachträgliche Minimalkorrektur der am Markt entstehenden Ungleichheit reduzieren. Primär muss es um die gerechte Verteilung der Produktivitäts- und Wohlstandszuwächse gehen, und zwar dort, wo sie erwirtschaftet werden. Das heißt: Es geht um anständige Löhne und dauerhafte und mitbestimmte Beschäftigung.

Kollektive Interessenvertretung

Hier muss Interessenpolitik im Sinne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gemacht werden, hier entscheidet sich, wie stark und dauerhaft die Integration der Menschen in den Arbeitsmarkt und dadurch in die Gesellschaft gelingt. Die Wirtschaft darf kein interventionsfreier Raum sein, wenn Ursachen, nicht bloß Symptome der Ungleichheit behandelt werden sollen. Die kollektive Interessenvertretung durch handlungsfähige Betriebsräte und Gewerkschaften ist deshalb eine zentrale Bedingung für faire Verteilungsergebnisse. Starke Sozialpartnerschaft ist ein Ausdruck des Marktgleichgewichts, wo es um die Teilhabe am Haben und Sagen geht. Unverzichtbar bleibt darüber hinaus die Intervention des sozialen Rechtsstaates. Der Mindestlohn, wichtiger aber noch die leichtere Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen für Unternehmen, die sich keinem Tarifvertrag anschließen, stärken die Machtbalance zwischen Kapital und Arbeit.

Offensive Verteilungspolitik muss den Markt definieren, konstituieren und gestalten. Das kann sich jedoch nicht nur im Wege des Arbeitsrechts vollziehen. Der amerikanische Wirtschaftshistoriker Robert J. Gordon beschreibt in seinem neuen Buch *The Rise and Fall of American Growth* das Absinken der Produktivitätszuwächse im 20. Jahrhundert als Wegbegleiter einer schlechten Verteilungsbilanz. Im »goldenen Zeitalter« der Jahrzehnte zwischen 1920 und 1970 wuchs die Produktivität in den USA durchschnittlich um fast 2 % jährlich, in den Jahrzehnten danach bis Anfang des 21. Jahrhunderts nur noch um kaum mehr als 0,5 %. Gordon vergleicht diesen Trend mit der Verteilung des Realeinkommens: Bis 1970 betrug der Zuwachs für die 10 % Top-Verdiener jährlich 2,46 %, für die restlichen 90 % 2,65 %. Zwischen 1970 und 2013 erlahmte die Dynamik, wodurch die Spitzenverdiener noch auf 1,42 % kamen, der Rest aber mit -0,17 % an Realeinkommen verlor. Hinter diesen Zahlen steht ganz

offensichtlich der Verlust von produktiven Arbeitsplätzen und damit verbundenen Einkommenspositionen der Mittelschichten. Hingegen war die Innovationsleistung der expandierenden Finanzmärkte mit ihren immer aufwendiger strukturierten Anlageprodukten gering. Spekulative Kapitalgewinne konzentrierten sich auf eine kleine Schicht von Vermögenden. Die Shareholder-Ökonomie wurde aber zu einem Verlustgeschäft für die Arbeitnehmermitte.

Zukunftsfähige Innovationssysteme

Gordon ist zu pessimistisch, wenn er prophezeit, dass auch in den kommenden Jahrzehnten Produktivitätssteigerungen und Verteilungsspielräume der entwickelten Volkswirtschaften gering bleiben. Denn technisch-wissenschaftliche Herausforderungen bleiben überall bestehen, sei es die Bekämpfung von schweren, noch immer unheilbaren Krankheiten wie Krebs oder Demenz, sei es der effiziente Rohstoff- und Energieeinsatz, die Elektromobilität oder die Digitalisierung der Wirtschaft. Neue Innovationen, die ein längeres, gesundes und aktives Lebens breiter Bevölkerungsschichten ermöglichen oder zu erhöhter Effizienz von Produktion und Verbrauch führen, können den Wohlstand der Nationen um ein Vielfaches steigern. Dafür aber braucht es zukunftsfähige Innovationssysteme, die in den Markt intervenieren, neue Märkte initialisieren und expandieren. In modernen Gesellschaften sind Märkte niemals statisch. Sie sind immer in Bewegung. Und Innovation in die Zukunft heißt auch, neue Märkte zu erschließen

- durch eine Finanzmarkt- und Steuerpolitik, die den Raubkapitalismus der Renditejäger eindämmt und stattdessen langfristig wirkende Investitionen in Forschung und Entwicklung, in Prozess- und Produktfortschritt belohnt. Entnommene Gewinne und Kapitalerträge sind angemessen und progressiv zu besteuern. Im Unternehmen investierte Gewinne, die neuen Produkten und Arbeitsplätzen zugutekommen, sind zu erleichtern. Die steuerliche Forschungsförderung muss wieder auf die politische Agenda gehoben werden.

- durch einen aktiven Staat, der sein politisches und fiskalisches Kapital einsetzt, um den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt anzutreiben. Mariana Mazzucato schildert in ihrem Buch über *Das Kapital des Staates*, wie stark die öffentliche Hand die großen strukturbestimmenden Innovationsleistungen der modernen Gesellschaften angeschoben, für private Investitionen interessant gemacht und auf dem Markt zum Durchbruch verholfen hat. Das trifft nicht nur auf das Eisenbahn- oder Stromnetz zu, sondern ebenso auf die Leistungssteigerung von Halbleitern, auf das Internet, auf die Digitalisierung von Foto, Film und Musik. Staatliche Forschungsprogramme und Infrastrukturinvestitionen dringen in noch nicht profitable Felder vor und ziehen dann privates Kapital nach sich. In einer Phase historisch niedriger Zinsen sollten die Staaten in Europa ihre Aufgabe wahrnehmen und auch durch neue Spielräume der Kreditaufnahme Investitionen tätigen, die neue Wohlstandspotenziale erschließen.

- durch weit höhere Bildungsinvestitionen, die, beginnend mit sozial schwachen Kommunen oder Stadtteilen mit hoher Arbeitslosigkeit und mangelnder Perspektive, ein Leuchtturmprogramm für moderne, erstklassig ausgestattete Schu-

len ermöglichen. Bildung, Wissen, berufliche Qualifizierung sind in einer hoch innovativen Wirtschaft ein vorrangiger Verteilungsindikator. Die individuelle und die gesamtwirtschaftliche Rendite auf Bildungsinvestitionen ist von wachsender Bedeutung.

Wir brauchen ein soziales Investitions- und Modernisierungsprojekt, das eine neue Ära von Zukunftschancen für alle ermöglicht. Ungleichheit muss durchbrochen und Chancen müssen neu und besser verteilt werden. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass eine Gesellschaft sich dem technisch-wissenschaftlichen Fortschritt öffnen, ihn verstehen, vorantreiben, aktiv adaptieren und zum Nutzen einer größtmöglichen Zahl von Menschen nutzen kann. Es ist eine Frage von Wettbewerbsfähigkeit, dass Talent und Know-how produktiv und nachhaltig integriert werden. Verhärtete Ungleichheit mindert das Wachstum und kostet künftigen Wohlstand. Mehr Gleichheit hingegen heißt auch mehr Zukunftschancen. Das sollte bei allen Entscheidungen der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik beachtet werden. Mehr Gleichheit, mehr Chancen. Mehr Chancen, mehr Zukunft – so lautet die Logik des Sozialstaats.

Deshalb geht es jetzt darum, mehr Solidarität und Gerechtigkeit in Deutschland durchzusetzen. Wir müssen dafür sorgen, dass gute Arbeit auch in Zeiten der Digitalisierung gesichert wird; dass Kapitalerträge und Arbeit wieder gleich und Vermögen fair besteuert werden; dass Steuerschlupflöcher geschlossen und Finanzanlagen in Offshore-Gebieten verboten werden; dass eine europaweite Finanztransaktionssteuer und Steuerharmonisierung umgesetzt wird; dass Einkommen nicht so lange in Europa herumgeschoben werden können, bis am Ende nirgendwo mehr Steuern gezahlt werden müssen und dass die Zukunft des Rechts- und Sozialstaats gesichert wird, indem wir digitale Grundrechte schaffen und die Einnahmehasis unserer Sozialversicherungssysteme vergrößern. Wir müssen außerdem die Kommunen dabei unterstützen, für mehr bezahlbaren Wohnraum zu sorgen und vieles mehr.

Die Debatte muss jetzt eröffnet werden. Bei der Bekämpfung von Ungleichheit und der Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit darf es keine Denkverbote geben. Dabei sollte sich die Sozialdemokratie von ihren Werten leiten lassen und kluge Vorschläge aus der Wissenschaft diskutieren, wie zum Beispiel die des DIW zur Vermögenssteuer. Weite Teile der Gesellschaft sind wirtschaftlich, sozial und kulturell verunsichert. Sie warten auf ein deutliches Zeichen der Solidarität – glaubhaft und von Dauer. Wir sollten alles daran setzen, diejenigen zu sein, die diese Erwartung erfüllen.



Matthias Machnig

ist Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

buero-st-m@bmwi.bund.de



Oliver Schmolke

ist Abteilungsleiter Leitung und Planung im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

oliver.schmolke@bmwi.bund.de