

Grüne Akademie

Kapitalismuskritik reloaded

Sommerakademie 22./23. Juni 2012

Deregulierung, Ungleichheit und Krise: Die politischen Determinanten entbetteter Marktwirtschaft

Von Prof. Dr. Thomas Rixen

Mir geht es um die Frage: Wieso lassen Staaten bzw. Regierungen sich das eigentlich gefallen, was Herr Vogl als „Souveränitätsverlagerung“ bezeichnet? Mein Ausgangspunkt ist folgende Einsicht: Es gibt keine vorpolitischen Märkte. Märkte sind immer politisch geschaffen, und im Idealfall dienen sie dem Ziel einer effizienten Allokation. Diese wird dann erreicht, wenn die Märkte vernünftig reguliert werden, wenn sie, kurz gesagt, politisch eingebettet sind. Aber auch wenn die Märkte schlecht reguliert und dysfunktional sind, liegen dem politische Entscheidungen zugrunde. Auch die Abwesenheit bewusster politischer Entscheidungen ist natürlich eine politische Entscheidung. Diesem Thema will ich mich widmen: Was sind eigentlich die politischen Determinanten „entbetteter“ Marktwirtschaften? Dabei will ich insbesondere die zunehmende wirtschaftliche Ungleichheit, die sich in den letzten Jahren in den entwickelten Demokratien zeigt, in den Blick nehmen.

Mir geht es um die folgenden vier Punkte: Erstens: Wir erleben eine Entwicklung hin zu steigender Ungleichheit und das hat mit der Entbettung der Marktwirtschaften, insbesondere der Finanzmärkte, zu tun. Das Wohlstands- und Aufstiegsversprechen der Marktwirtschaft wird für sehr viele nicht mehr eingelöst.

Zweitens: Die Politik hat ihren Anteil an dieser Entbettung. Ich will zwei denkbare Erklärungen dafür anbieten, wie es dazu kommt, nämlich den internationalen Standortwettbewerb und den wachsenden Einfluss von Partikularinteressen. Ich werde gleich erklären, was es damit auf sich hat.

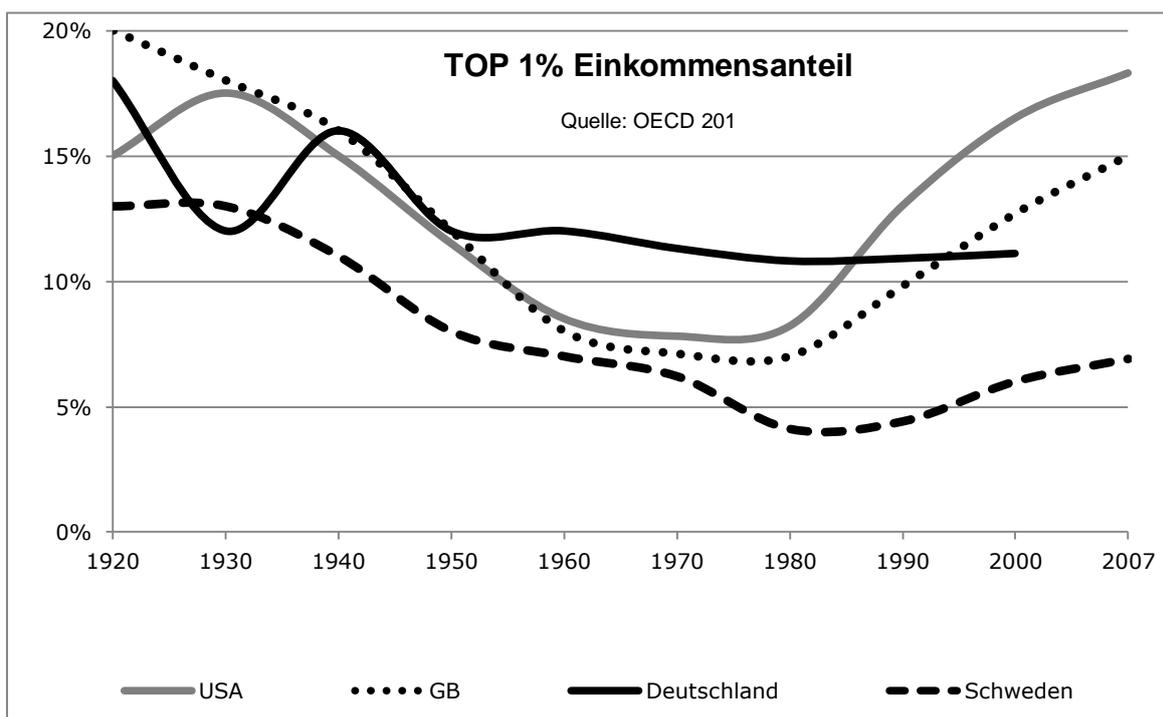
Drittens: Was diese politischen Dynamiken angeht, hat sich bisher kaum etwas geändert. Wir erleben vielleicht Ansätze von Kritik, Stichwort *occupy*, aber bisher ist in Bezug auf das, was tatsächlich in der Politik beschlossen wurde, nicht zu erkennen, dass grundsätzlich andere Mechanismen in Gang gesetzt würden.

Viertens will ich kurz andeuten, was nun zu tun ist. In diesem Punkt bin ich allerdings wenig originell. Es geht darum, das Polanyische Pendel zurückzuziehen und Strukturen zu schaffen, innerhalb derer es gelingen kann, die Märkte wieder politisch einzubetten.

I. Wachsende Ungleichheit

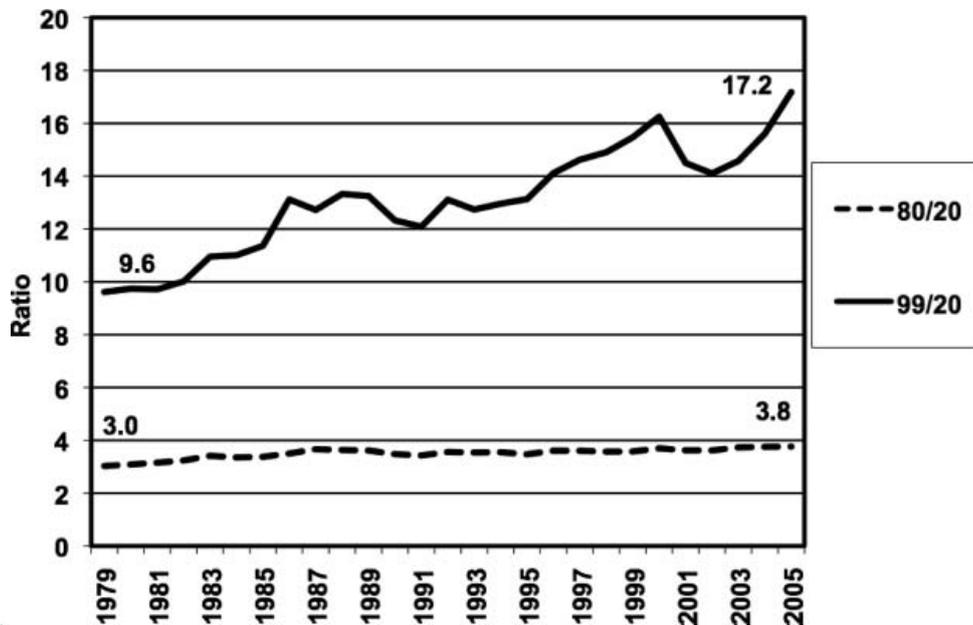
Letztes Jahr hat die OECD ihre Studie „Divided we stand. Why inequality keeps rising“ veröffentlicht. Die Studie zeigt, dass die Ungleichheit seit Mitte der Achtzigerjahre im Vergleich zur Mitte der Zweitausenderjahre fast überall angestiegen. Mit wenigen Ausnahmen wächst die Ungleichverteilung der Einkommen. In manchen Ländern mehr, in anderen weniger. Ein besonderes Kennzeichen der Entwicklung ist, dass es insbesondere an der absoluten Spitze der Einkommensverteilung rasante Zugewinne an relativem Volkseinkommen gibt, das für diesen Teil anfällt. Der Anstieg ist in den USA und Großbritannien besonders stark (siehe Grafiken 1 und 2).

Grafik 1: Konzentration an der Spitze



Grafik 2: Konzentration an der Spitze (USA)

Konzentration an der Spitze (USA)



Thomas Rixen
thomas.rixen@uni-bamberg.de

Quelle: Hacker/Pierson 2010 6
www.uni-bamberg.de/policy

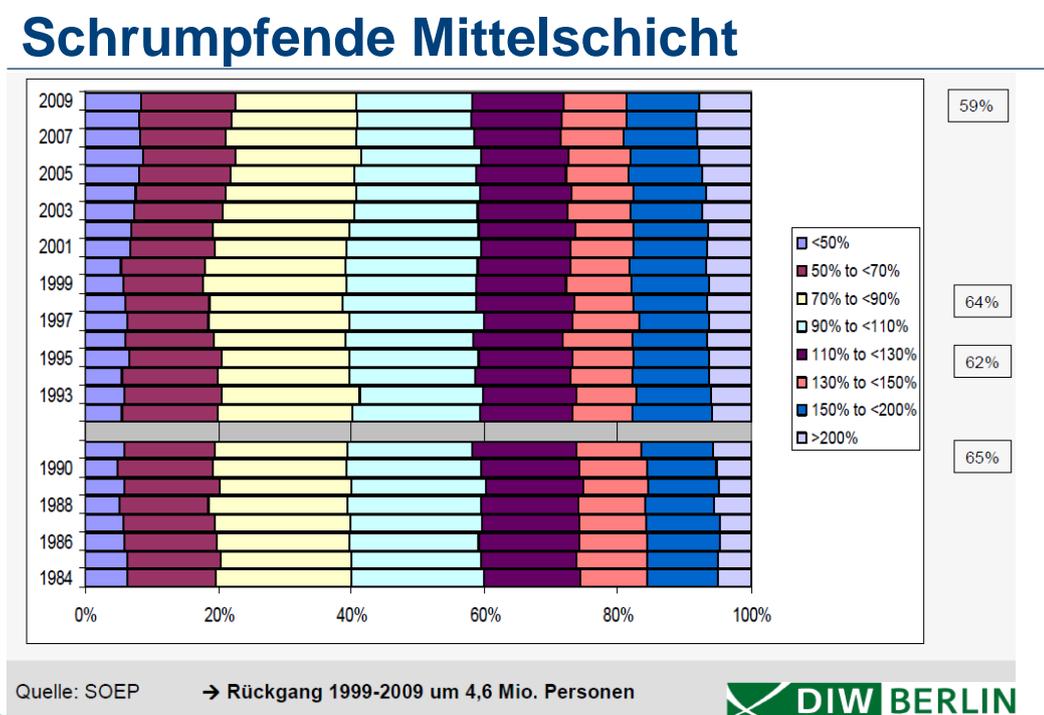
Für Deutschland haben wir nur Zahlen bis 2003, die sind noch nicht so dramatisch. Allerdings zeigen Daten des DIW, die auf der Grundlage von Steuererklärungen basieren, dass es wahrscheinlich ist, dass wir auch in Deutschland einen erheblichen Anstieg der Ungleichheit erleben.

Ich habe bisher über Einkommen gesprochen. Das Vermögen – und das gilt eigentlich immer – ist sowieso extrem ungleich verteilt im kapitalistischen Wirtschaftssystem, aber auch hier sieht man: Die Vermögenskonzentration hat zugenommen. In Deutschland gehören rund achtzig Prozent des Vermögens den zwanzig Prozent der Vermögendsten. Auch das sieht man in anderen Ländern.

Jetzt könnte man sagen, gut, Ungleichheit hat zugenommen, aber wir kennen ja das klassische Argument „alle Boote steigen“ – das Stichwort ist *trickle-down economics*. Die Daten legen allerdings nahe, dass dies nicht funktioniert. In den meisten OECD-Staaten, wieder im Vergleich Mitte der Achtziger- bis Mitte der Zweitausenderjahre,

steigt die Armut. Und wenn man sich Reallohnsteigerungen anguckt, unten in der Verteilung und oben in der Verteilung, zeigt sich, dass die unten deutlich niedriger ausfallen als oben. Also auch das ist Anlass zur Sorge, wir haben nicht nur „ganz oben“ in der Verteilung beunruhigende Entwicklungen, sondern auch „unten“. Die Konsequenz daraus ist eine schrumpfende Mittelschicht. In Grafik 3 ist die Mittelschicht definiert als derjenige Einkommensbereich, der zwischen siebzig und hundertfünfzig Prozent des Medianeinkommens liegt. Demzufolge ist die Mittelschicht in Deutschland von 1999 bis 2009 um 4,5 Millionen Personen geschrumpft.

Grafik 3: Schrumpfende Mittelschicht



Thomas Rixen
thomas.rixen@uni-bamberg.de

10

www.uni-bamberg.de/policy

Die erste Frage ist nun: Woran liegt das eigentlich? Eine wichtige Erklärung, die von Ökonomen angeboten wird, lautet: Das hat was mit Globalisierung zu tun, mit der internationalen Arbeitsteilung. Nach dieser Idee führt der internationale Handel dazu, dass sich Länder auf unterschiedliche Produkte spezialisieren. Dann könnte man erwarten, dass sich die reichen Länder auf technologieintensive, wissensintensive

Produkte spezialisieren, für die auch sehr gute Preise auf diesen Märkten erzielt werden können. Somit erzielten diejenigen in den entwickelten Ländern, die über die entsprechenden *skills* verfügen, ein hohes Einkommen. Das Gehalt einfacher Arbeiter hingegen wird gedrückt, weil arbeitsintensive (nicht-technologie- und wissensintensive) Produkte in Ländern hergestellt werden können, in denen die Löhne niedriger sind. Das ist die Standard-Erklärung der Ökonomen, die für die steigende Ungleichheit angeboten wird. Sicher ist diese Erklärung plausibel und kann einen Teil dessen, was wir sehen, erklären. Sie kann aber bestimmte Aspekte nicht erklären, wie zum Beispiel, warum gerade im obersten Prozent so ein immenser Anstieg der Einkommen stattfindet. Wieso findet innerhalb der oberen zehn Prozent so eine immense Spreizung statt?

Die zweite Frage ist: Wieso hat die Politik eigentlich nicht gegengesteuert? Wieso ist die Politik untätig geblieben oder – und das werde ich im Folgenden noch unterfüttern – wieso hat sie den Trend sogar verstärkt? Das ist zunächst einmal rätselhaft. In einer Demokratie würde man nach einem einfachen politökonomischen Modell erwarten, dass die Mehrheit der Bevölkerung für Umverteilung ist, weil typischerweise der Medianwähler – da liegen demokratische Mehrheiten – unterhalb des Durchschnittseinkommens liegt. Deshalb würde die Mehrheit von Umverteilung profitieren. Vor diesem Hintergrund ist es erklärungsbedürftig, dass wir in den entwickelten Demokratien über einen längeren Zeitraum einen durchaus drastischen Anstieg von Ungleichheit erleben. Das ist das Rätsel, zu dem ich im dritten Teil zwei Erklärungsangebote machen will.

II. Politische Entscheidungen als Ursache der wachsenden Ungleichheit

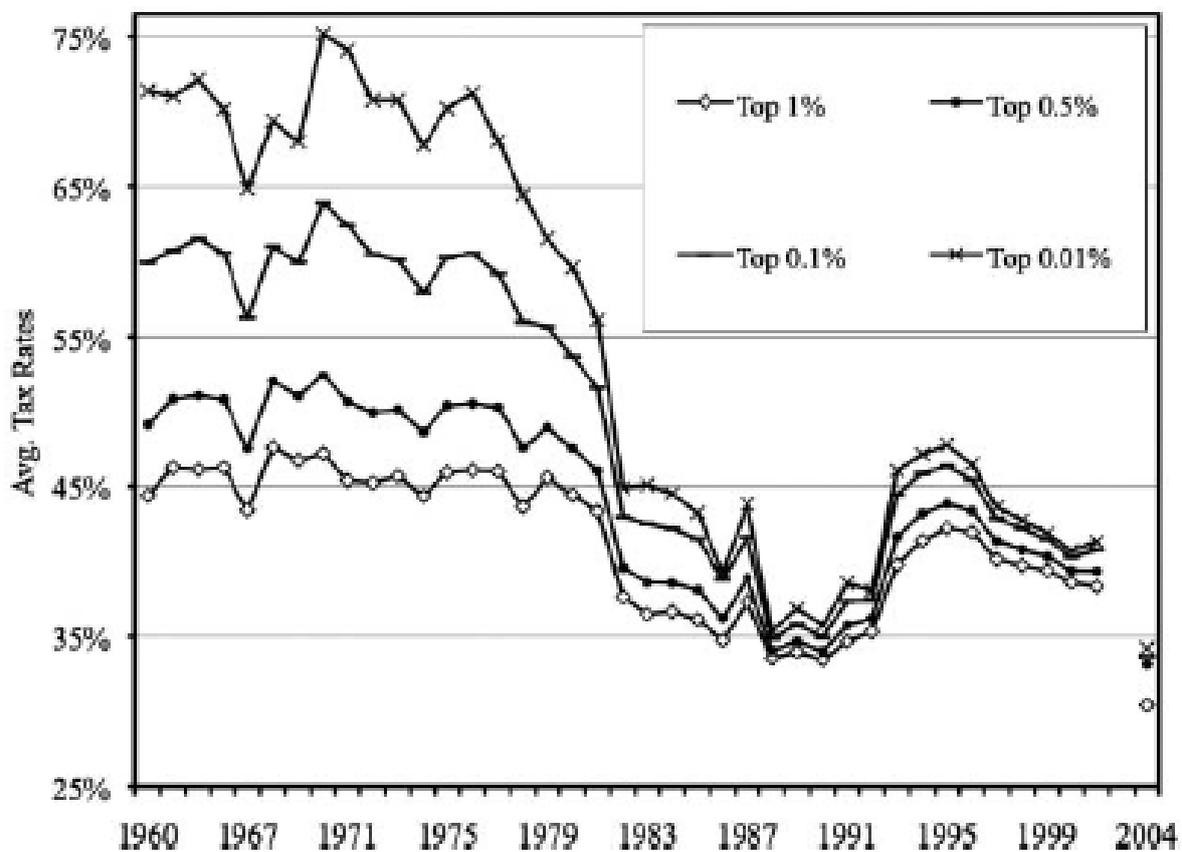
Zuvor möchte ich aber erläutern, warum die Politik meiner Meinung nach nicht nur nicht gegengesteuert hat, sondern den Ungleichheitstrend sogar mit befördert hat. Da ist zum einen das Steuersystem: Die Steuersysteme wirken in allen OECD-Ländern nicht mehr so stark umverteilend, wie sie dies noch Mitte der Achtzigerjahre getan haben. Die Ungleichheit der Verteilung nach Steuern und Transfers hat zugenommen. Das heißt, Mitte der Zweitausenderjahre wird weniger Umverteilung erreicht durch das Steuer- und Transfersystem als es noch in den Achtzigerjahren der Fall war.

Es kommt zur Senkung von Steuersätzen, vor allem im Bereich der Körperschaftsteuern und Einkommensteuern. Die Progression der Einkommensteuer sinkt. Es gibt ein paar Staaten in der OECD-Welt, die sich für ein sogenanntes duales Steuersystem entschieden haben, die den Satz für Unternehmen und den für persönliche Einkommen auseinandergezogen haben. Diesen Staaten ist es so gelungen, zumindest bei der Einkommensteuer ein progressives System zu erhalten. Aber für alle Länder gilt, dass die Unternehmenssteuersätze gesunken sind. Gleichzeitig sind aber die gesamten *Steuereinnahmen* in vielen Ländern stabil geblieben. Dies wurde dadurch erreicht, dass die Senkung der Steuersätze durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gegenfinanziert wurde. Dieser Schritt hat aber Auswirkungen auf die Verteilung der Steuerlast. Grob gesprochen lässt sich sagen, dass es zu einer Entlastung der Unternehmens- und Kapitaleseite kommt, während abhängig Beschäftigte stärker belastet werden.

In Deutschland sehen wir am Beispiel der Steuerverteilung zwischen Massensteuern (Lohn-, Umsatz-, Verbrauchs-, Mineralöl- und Energiesteuer) und Gewinnsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Abgeltungssteuer, nicht veranlagte Steuern) im Jahre 1960 eine Gleichverteilung zwischen diesen beiden Steuerarten. Bis 2011 hat sich das Verhältnis extrem gewandelt, die Herkunft der Einnahmen hat sich verändert: der Anteil der Massensteuern hat sich verdoppelt (1960: 37,5 Prozent am gesamten Steuereinkommen, 2011: 71 Prozent), während sich der Anteil der Gewinnsteuern fast halbierte (1960: 34,7 Prozent, 2011: 19,5 Prozent). Auch in den USA beobachten wir im gleichen Zeitraum eine Abnahme der Progressivität: Von 1960 bis 2004 gleichen sich die Steuerbelastungen der oberen Einkommen an (siehe Grafik 4).¹

¹ Thomas Piketty and Emmanuel Saez, "How Progressive Is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective," *Journal of Economic Perspectives* 21, no. 1 (2007): 3–24.

Grafik 4: Zum Beispiel USA



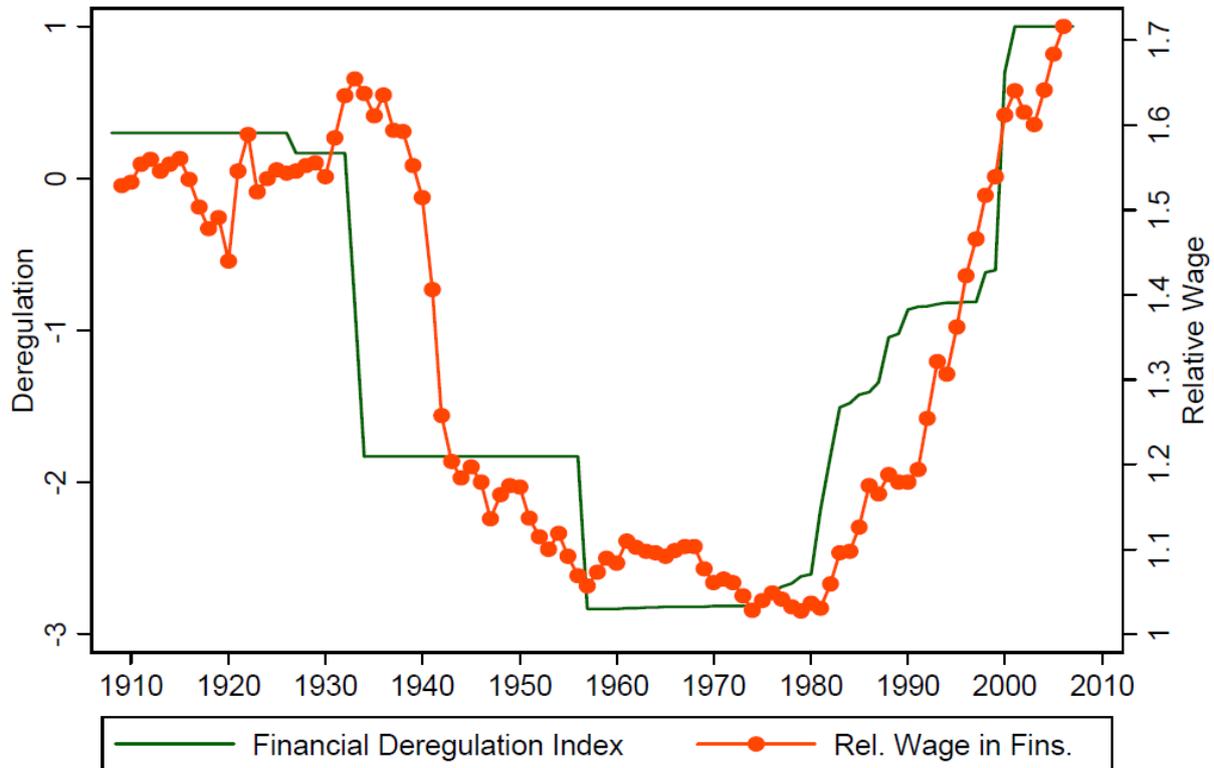
Quelle: Saez/Piketty 2007; Grafik: Hacker/Pierson 2010

Das bedeutet natürlich, dass die Progressivität des Steuersystems an dieser Stelle stark reduziert wurde. So viel zunächst zur Steuerpolitik. Wenn wir über Umverteilung sprechen, sind Steuern das erste staatliche Instrument, das einem einfällt. Aber wie wir gesehen haben, verteilt der Staat immer weniger um.

Nun möchte ich die Finanzmarktpolitik bzw. die Finanzmarktderegulierung erörtern. Es geht nicht nur darum, wie Staaten korrigierend eingreifen können, sondern auch, wie sie auf die Primärverteilung Einfluss nehmen. Zu Beginn habe ich gesagt, dass Märkte immer politisch geschaffen sind. Demnach ist auch die Primärverteilung nichts Unpolitisches. Das lässt sich gut zeigen, wenn man sich zum Beispiel die Gehälter im Finanzsektor anguckt. Wie eine Studie von Philippon/Reshef zeigt, entwi-

ckeln sich die Gehälter im Finanzsektor genau im Gleichschritt mit der Deregulierung der Finanzmärkte (siehe Grafik 5).²

Grafik 5: Finanzmarktderegulierung und Gehälter im Finanzsektor



Quelle: Philippon/Reshaf 2009

Wenn man sich die Auswertungen genau anschaut zeigt sich, dass die Löhne im Finanzmarkt stark von den anderen Löhnen abweichen. Auf der gleichen Qualifikationsstufe beträgt der Lohn das 1,7-fache von Gehältern in anderen Sektoren. Das ist ein Hinweis darauf, dass in diesen Gehältern sogenannte Renten enthalten sind. Die Zunahme der Ungleichheit lässt sich also direkt mit der politisch gewollten Deregulierung des Finanzmarktes in Verbindung bringen.

² Philippon, T., and Reshaf, A. (2009) Wages and human capital in the U.S. Financial industry: 1909-2006, NBER Working Paper No. 14644.

III. Internationaler Standortwettbewerb und „Organized Combat“

Wie kommt das? Wieso macht die Politik nichts bzw. wieso unterstützt die Politik diese Entwicklung? Ein erstes Erklärungsangebot ist der Standortwettbewerb, also der Wettbewerb zwischen Staaten um mobiles Kapital. Dieser Wettbewerb hat verschiedene Ausprägungen. Im Steuerwettbewerb zum Beispiel geht es gar nicht so sehr um Direktinvestitionen oder Portfoliokapital, sondern sehr häufig geht es um sogenannte paper profits, also um die Gewinnverlagerung von großen Unternehmen. Dieser Wettbewerb führt dazu, dass Regierungen die Kapitalseite entlasten und die immobile Arbeit, inklusive Konsum, stärker belasten.³ Standortwettbewerb kann auch die Finanzmarktderegulierung erklären. Es geht darum, finanzielle Aktivität durch lasche Regulierungsstandards im eigenen Land zu halten bzw. anzulocken. Ein großer Finanzsektor ist ein wichtiger wirtschaftlicher Faktor. Eine Konsequenz eines solchen Wettbewerbs ist, dass die Entlastung des Kapitals natürlich die Möglichkeit zur Bekämpfung von Ungleichheit im eigenen Land einschränkt.

Der zweite Teil der Erklärung ist: Welche Politik Regierungen machen, entscheidet sich viel weniger in Wahlen als das oben erwähnte Modell des Median-Wählers nahe legt. Wähler interessieren sich eigentlich nicht besonders für bestimmte Politikinhalte auf spezialisierten Politikfeldern (*policies*); es gibt aber Gruppen, die sich sehr dafür interessieren – nämlich Interessengruppen wie Wirtschaftsverbände, Arbeitnehmerverbände usw. Diese Gruppen interessieren sich im Gegenzug weniger für den Ausgang von Wahlen, sondern sie interessieren sich fast ausschließlich für *policies*.

Nach dem Erklärungsangebot des „organized combat“ ist das der wesentliche Mechanismus, der *policies* determiniert – nämlich der Einfluss von Interessengruppen und der Kampf der verschiedenen Interessen um politischen Einfluss. Danach gibt es im Kampf der Interessen ein unebenes Spielfeld; insbesondere kleine Gruppen können ihre Interessen besonders einfach organisieren und deshalb politisch effektiv zur Geltung bringen und durchsetzen. Nun bilden sich Wirtschafts- und Finanzinteressen tendenziell in kleineren Gruppen ab als, z.B. die auf der anderen Seite stehenden Arbeitnehmerinteressen, deshalb gibt es hier eine Schlagseite. Hacker/Pierson, auf die ich mich hier beziehe, zeichnen sehr genau nach, wie in den USA in den letzten

³ Näher dazu: Rixen, T. (2011) 'Tax competition and inequality: The case for global tax governance'. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. 17(4): 447-467.

35 Jahren die kapitalseitigen Interessen stark auf dem Vormarsch waren, sich immer besser organisierten, sehr viel Geld investierten, um in Washington politisch Einfluss zu nehmen, während gleichzeitig Arbeitnehmerinteressen geschwächt wurden.⁴

Um es gleich hinterherzuschieben: es geht hier nicht um eine Verschwörungstheorie. Wahlen und Öffentlichkeit haben im Austausch zwischen Politik und Interessengruppen trotzdem eine Bedeutung. Eklatante Missstände oder Verstöße können ja öffentlich gemacht werden. Das heißt, für eine Regierung, die unter anderem an einer Wiederwahl interessiert ist, geht es immer darum, zwischen Interessengruppen und Öffentlichkeit zu moderieren. Das ändert aber nichts daran, dass Regierungen stark auf Interessengruppen angewiesen ist, weil sie letztlich die Einzigen sind, die zu den konkreten *policies* Input geben. Dass die Finanzindustrie gerade im Bereich der Finanzmarktregulierung einen hohen Einfluss genießt, lässt sich anhand von vier Erscheinungsformen des Lobbyeinflusses illustrieren.

Erstens werden organisierte Interessen versuchen, sehr frühzeitig, beim *Agenda-Setting*, Einfluss zu nehmen. Was wird überhaupt diskutiert, was bringt man auf die politische Agenda? Es geht darum, bestimmte Themen möglichst gar nicht auf die Agenda zu bringen, damit keine öffentliche Aufmerksamkeit entsteht. Ein Beispiel wäre die Besteuerung von Hedge-Fonds Managern in den USA. Diese genießen einen besonders niedrigen Steuersatz, und diese Regel wird, obwohl man meinen könnte, dass im Zuge der Finanzkrise ein Gegensteuern populär gewesen wäre, bisher nicht geändert.

Des Weiteren wird man erwarten, dass Interessengruppen versuchen, in Regulierungen Schlupflöcher für sich selbst zu verstecken, oder folgenreiche Regeln zu ihrem eigenen Vorteil in größeren Gesetzen zu verstecken. Hacker und Pierson nennen das Beispiel des „Commodity Futures Modernization Act“, der im Jahre 2000 als wenig beachteter Anhang eines größeren Gesetzespaketes verabschiedet wurde. Neben diversen anderen Finanzprodukten wurden damals auch bestimmte Derivate von der Aufsicht durch die Regulierungsbehörden befreit, die im Zuge der Finanzkrise eine bedeutende Rolle spielen sollten.

⁴ Hacker, J.S., and Pierson, P. (2010) Winner-take-all politics: How washington made the rich richer - and turned its back on the middle class. New York: Simon & Schuster.

Drittens begleiten die Lobbyisten, also die Leute, die sich professionell mit den policies beschäftigen, alle Gesetze natürlich bis zum Schluss. So gibt es in den USA das Gesetz zur Regulierung des Finanzmarktes *Dodd-Frank Act*, das auch einige deutliche Verbesserungen bringt. Das vom Kongress bereits verabschiedete Gesetz muss nun von verschiedensten regulatorischen Behörden umgesetzt werden. Man beobachtet, dass dieser Prozess extrem langsam vonstatten geht und dass es der Finanzindustrie gelingt, manche Regeln in diesem Stadium der Umsetzung weichzuspülen.

Viertens: Wenn es so ist, dass Regierungen eine Moderatorenrolle einnehmen müssen zwischen der breiten Bevölkerung, ihren Wiederwahlinteressen und ihrem Bedürfnis, Interessengruppen gerecht zu werden, dann kann man erwarten, dass Versuche zur Reregulierung des Finanzmarktes sehr häufig symbolischer Art sein werden. Man wird, begleitet von starker Rhetorik, neue Regeln verabschieden, in die aber letztlich Schlupflöcher eingebaut sind und denen der Biss fehlt. Man könnte sie, überspitzt gesagt, als Beruhigungspillen für die Wahlbürgerinnen und Wahlbürger bezeichnen.

An dieser Stelle will ich kurz auf einen möglichen Einwand eingehen, der lauten könnte: so extrem wie in den USA ist der Einfluss der Finanzindustrie in Deutschland und Kontinentaleuropa aber nicht. Dazu will ich nur sagen, dass zwar in Deutschland die politische Ökonomie der Interessenvertretung durchaus eine andere ist als in den USA, aber vielleicht nicht im Bereich der Finanzmärkte. Wir kennen alle die Beschwerden von Parlamentariern, dass sie genau in diesem Bereich mit einer sehr einseitigen Interessenvertretung konfrontiert sind. Davon abgesehen, selbst wenn es in Europa anders wäre, ist die Frage, was uns das nützen würde. Wenn in den USA die beschriebenen Mechanismen am Werk sind, ist das in Europa unmittelbar relevant, da Finanzmärkte global sind und sich deren Instabilität überall bemerkbar macht.

Aber zurück zu den beiden Erklärungsangeboten: Standortwettbewerb und „organized combat“ sind keine konkurrierenden Erklärungen, sondern sind vielmehr als komplementär zu verstehen. Beide Mechanismen können sich wechselseitig verstärken. Wenn es Standortwettbewerb gibt, dann ist das auch ein gutes Argument für Interessengruppen, um ihre Ziele weiter durchzusetzen. Das es tatsächlich zu einer

wechselseitigen Verstärkung von übermäßigem Einfluss der Finanzindustrie und internationalem Standortwettbewerb kommt, zeige ich an anderer Stelle anhand der mangelhaften Reregulierung des sogenannten Schattenbanksystems, also desjenigen Teils des Finanzsystems das aus Hedge Fonds, Zweckgesellschaften zur Verbriefung von Krediten und Geldmarktfonds besteht und in dem die wesentliche Ursache der Finanzkrise liegt.⁵

Wenn diese beiden Erklärungen für die zunehmende Ungleichheit zutreffen, dann bedeutet das, dass wir es nicht mit natürlicher Ungleichheit zu tun haben wie das die standardmäßige ökonomische Erklärung nahe legen würde. Vielmehr haben wir es insbesondere auf den Finanzmärkten mit manipulierten Märkten zu tun. Es gibt monopolistische und oligopolistische Strukturen, die nicht nur zu Ungleichheit führen, sondern auch eine ganze Menge Ineffizienz verursachen. Diese Märkte sind politisch manipuliert und das ist ein wesentlicher Teil der Erklärung nicht nur für die Ungleichheit, sondern auch für die Instabilität, die wir auf den Finanzmärkten beobachten.

IV. Und nun?

Was folgt daraus? Wenn es so ist, dass sich Staaten oder Regierungen in erster Linie im Wettbewerb sehen und ihre Politikentscheidungen als Wettbewerbsentscheidungen und in Abhängigkeit von Partikularinteressen treffen, dann ist es verständlich, wenn die Bevölkerung verdrossen wird und sich enttäuscht von der Politik abwendet.

Was lässt sich dagegen tun? Ich belasse es bei den offensichtlichen und sehr allgemein formulierten Konsequenzen, die sich aus dem Gesagten ergeben. Es geht darum, die Institutionen und politischen Prozesse zu verändern. Zum einen, das folgt aus dem ersten Argument, muss Standortwettbewerb begrenzt werden. Internationale Institutionen, die die Staaten an gemeinsame Regeln binden, müssen gestärkt werden. So können die Regierungen davon abgehalten werden, so zu agieren wie Marktakteure. Sie müssen einsehen, dass der Wettbewerb zwischen ihnen kontra-

⁵ Rixen, Thomas (i.E.): Offshore Financial Centers, Shadow Banking and Jurisdictional Competition: Incrementalism and Feeble Reregulation.

produktiv ist, und dass sie es nur kollektiv schaffen können, diesen Wettbewerb auszuschalten bzw. strikt zu regulieren.

Zum anderen sollte das Spielfeld der Interessen begradigt werden, also der *organized combat*. Es ist ja zunächst nichts dagegen zu sagen, dass sich Interessen organisieren, es geht eben darum, ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen berechtigten Interessen zu schaffen. Auf dem „Markt“ für Interessenvermittlung gelingt das eben nicht von selbst, sondern es muss politisch gesteuert werden. Der Einfluss von Geld muss begrenzt bleiben, und große, diffuse Gruppen brauchen Unterstützung bei ihrer Interessenartikulation.

Neben diesen auf die Struktur des politischen Prozesses zielenden Aspekten gibt es eine Reihe von Policies, die einen Beitrag zum Abbau der Ungleichheit leisten könnten, wie z.B. eine stärker umverteilende Steuerpolitik, striktere Finanzmarktregulierungen etc. Alle diese Maßnahmen werden aber schwer durchsetzbar sein unter den Bedingungen des Standortwettbewerbs und des „organized combat“.