

## Staatsschulden, Demokratie und Ungleichheit

Michael Dauderstädt<sup>1</sup>

Die Staatsverschuldung vieler Demokratien hat im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise neue, für viele beunruhigende Höhen erreicht. Dahinter verbirgt sich ein langfristiger Trend, der in den meisten westlichen Demokratien schon seit Jahrzehnten die Staatsschulden wachsen ließ (absolut und oft auch relativ zum Bruttoinlandsprodukt; siehe die Kurve „Durchschnitt“ in Grafik 1 auf S. 2).

### Die explosive Mischung von politischer Gleichheit und wirtschaftlicher Ungleichheit

In einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat haben alle Menschen (zumindest die mit der Staatsbürgerschaft) gleiche Rechte auf ein bestimmtes Lebenshaltungsniveau. Dies äußert sich etwa in den Sätzen für Sozialhilfe (Arbeitslosengeld II), in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung und im (weitgehend) freien Zugang zu Bildung und Sicherheit. Je ungleicher die Einkommen in einer Gesellschaft verteilt sind und je größer die Zahl der Armen ist, desto weniger Menschen können sich den gesellschaftlich akzeptablen Mindestlebensstandard aus ihrem Markteinkommen leisten.

Damit ergibt sich die Notwendigkeit, entweder diese zu geringen Einkommen aus öffentlichen Mitteln zu erhöhen oder die Leistungen zu subventionieren. Es handelt sich nicht um ein freies, öffentliches Gut,

### Auf einen Blick

**Ungleichheit ist einer der Haupttreiber der Staatsverschuldung in demokratischen Gesellschaften. Haushalte mit niedrigen Einkommen könnten sich sonst notwendige öffentliche Güter und Dienstleistungen kaum leisten, solange Steuererhöhungen nur schwer durchzusetzen sind. Gleichzeitig brauchen reiche Sparer den Staat als Schuldner. In einer gleichen und freien Gesellschaft wären dagegen Staatsschulden kein Problem, da Steuerzahler und Gläubiger identisch wären.**

sondern die Finanzierung über Steuern und Sozialversicherungsbeiträge seitens der Empfänger reicht nicht aus, um die Kosten der Angebotserstellung zu decken. Im Einzelfall geschieht das bei einer Versicherungsregelung (z. B. Krankenversicherung) zwar immer wieder, da es sich um eine Umverteilung innerhalb der Versichertengemeinschaft (z. B. von den Gesunden zu den Kranken) handelt. Aber bei progressiver Besteuerung und linearen Beiträgen (also ohne „Kopfpauschale“) gehört diese Umverteilung zum System.

Die Ungleichheit steigert auf diese Weise die Staatsausgaben und Einkommensersatzleistungen. Sie verstärkt einen auch ohne Ungleichheit angelegten Trend, dass eine Gesellschaft für diese Aufwendungen einen tendenziell immer größeren Teil ihres Einkommens ausgeben muss, da diese Leistungen entweder gar nicht oder nur in einem geringeren Umfang von den sonst in der Gesamtwirtschaft üblichen Produktivitätszuwächsen profitieren. Aufwendungen für Industriegüter, die mit immer weniger Arbeit hergestellt werden können, oder für Dienstleistungen, die dank moderner Informationstechnologie schneller und besser zu erbringen sind, machen einen tendenziell immer geringeren Teil der Ausgaben der privaten Haushalte aus. Staatliche Leistungen bestehen aber zum großen Teil aus Einkommens-

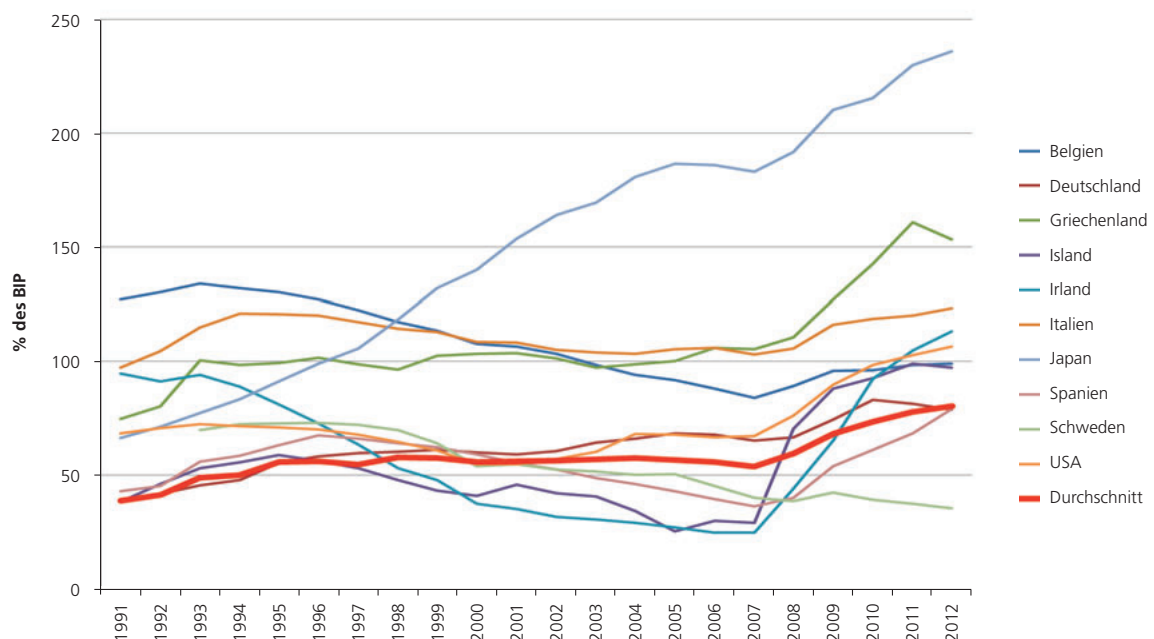
ersatz wie Rente, Kranken- oder Arbeitslosengeld oder aus Dienstleistungen, die kaum ohne Qualitätseinbußen zu beschleunigen sind. Damit muss ihr Anteil an den Ausgaben der Gesellschaft weiter zunehmen, zumal durch die demografische Entwicklung auch die Bedarfe (z. B. Pflege) wachsen.

Nicht zuletzt führt die Ungleichheit der Einkommen dazu, dass reichere Haushalte relativ viel sparen und somit die Nachfrage schwächen, wenn andere Akteure sich nicht im gleichen Umfang verschulden und so das Geld ausgeben, das die reichen Haushalte sparen. Wenn Unternehmen oder andere (ärmere?) Haushalte dies nicht tun, muss ein Staat, der sich für Wachstum und Konjunktur verantwortlich fühlt, als Schuldner einspringen. Das zeigte sich deutlich in der großen Krise 2008/09, aber auch strukturell angesichts des langfristigen, demografisch bedingten Spartrends.

### Ungeliebte Steuern

Die durch Ungleichheit und Produktivitätsdifferentialie wachsenden Staatsausgaben müssten nun nicht zwangsläufig zu einer höheren Staatsverschuldung führen, sondern könnten auch durch höhere Einnahmen finanziert werden.

Grafik 1: **Das Wachstum der Staatsverschuldung (1980–2010)**



Quelle: IWF-WEO: Der Durchschnitt bezieht sich auf die „advanced countries“ beim IWF.  
Bemerkung: Auch wenn das relative Gewicht manchmal stagnierte oder zurückging, so stiegen die absoluten Schulden praktisch immer weiter.

Realwirtschaftlich würden die dazu notwendigen Mittel teilweise dank der Produktivitätssteigerungen in den anderen Sektoren zur Verfügung stehen, ohne dass Konsumeinschränkungen notwendig werden.<sup>2</sup> Aber es bliebe immer noch ein Umverteilungsrest, der sich in höherer Besteuerung und relativ höheren Abgabenlasten für die Reichen niederschlägt. Tatsächlich bringen die wohlhabenderen Haushalte den Löwenanteil der Einkommenssteuer auf und sie werden auch – absolut, wenn auch nicht relativ und auch nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze – stärker durch die Sozialabgaben belastet.

Die betroffenen Schichten antworten darauf durchaus erfolgreich mit politischem Gegenruck und Vermeidungsstrategien. Die Beitragsbemessungsgrenze selbst ist nur ein Ausdruck davon; die seit längerer Zeit zurückgehenden Anteile der Unternehmens-, Vermögens- und Erbschaftssteuer sowie sinkende Spitzensteuersätze belegen ebenfalls die Macht der Wohlhabenden. Außerdem verfügen sie über mehr oder weniger legale Möglichkeiten, sich dem Zugriff des Fiskus zu entziehen: Steuerflucht, Verlagerung von Gewinnen in Tochterunternehmen an Niedrigsteuerstandorten, Ausnutzung von Steuerschlupflöchern usw. Öffentliche Güter laden strukturell zum Trittbrettfahren ein, das durch effiziente Kontrolle und ein klareres gesellschaftliches Bewusstsein zu bekämpfen ist.

### Mehr Ungleichheit durch Staatsschulden?

Ausgabenwachstum und Steueraversion führen zu einem stetigen Wachstum der Staatsschulden. Die Gläubiger sind zum großen Teil die Mitglieder der Gesellschaft, die über Vermögen verfügen und deren Einkommen ihre Ausgaben übersteigen. Für sie sind (oder waren jedenfalls bis 2010) Staatsanleihen eine risikofreie Anlageoption. Entsprechend fließen die Zinsen der Staatsschuld überwiegend an diese wohlhabenden Gläubiger, erhöhen damit deren Einkommen und – bei weiter hoher Sparneigung – auch deren Vermögen weiter. Kritiker der Staatsverschuldung weisen daher zu Recht darauf hin, dass die Steuerzahler nur einen um die staatliche Zinslast zu bereinigenden realen Gegenwert in Form öffentlicher Güter und Dienstleistungen für ihre Steuern erhalten.

Dieses traurige Schicksal teilen die Konsumenten öffentlicher Güter aber mit denen privater Güter. Denn auch in deren Marktpreisen sind die Finanzierungskosten (die Zinslast der Unternehmen) enthalten. Im Ergebnis wächst die Ungleichheit in verschuldeten Gesellschaften weiter. Umgekehrt braucht die ungleiche Gesellschaft Schulden und Schuldner, damit das Sparen und der Vermögensaufbau seitens der Reichen nicht zu Nachfrageausfällen und Rezession führt. Denn Vermögen und Schulden können nur im Gleichschritt wachsen (oder schrumpfen).

Bei der Staatsschuld haben die ärmeren Haushalte immerhin den Vorteil, dass sie als Bürgerinnen und Bürger Miteigentümer bzw. Nutznießer der damit finanzierten Realvermögen (z. B. Infrastruktur) oder öffentlichen Güter sind. Für sie ist eine schuldenfinanzierte Schule ähnlich sinnvoll wie ein schuldenfinanziertes eigenes Haus. Ohne Schulden hätten sie entweder die Kosten sofort voll zu tragen oder müssten während einer längeren Ansparperiode auf das gewünschte Gut warten. Auch der Hausbau verschärft die Ungleichheit der Verteilung der Einkommen und Geldvermögen zugunsten der Gläubiger (nicht die der Gesamtvermögen, da das Reinvermögen des Häuslebauers zunächst gleich bleibt; er hat nur seine Bilanz um Haus und Schulden verlängert).

### Gedankenexperiment und Gegenmodell: Die Gini-Null-Gesellschaft

In einer Gesellschaft, in der Einkommen und Vermögen gleich verteilt wären, wäre die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern von deutlich geringerer Bedeutung. Nennen wir sie Gini-Null-Gesellschaft, da in ihr das bekannteste Ungleichheitsmaß, der Gini-Index, null wäre. Weil so die Notwendigkeit entfiel, durch Umverteilung für einen menschenwürdigen Mindestwohlstand zu sorgen, könnte man die Versorgung der Menschen mit Gütern und Dienstleistungen getrost weitgehend dem Markt überlassen. Die Haushalte würden bei gleicher Kaufkraft über ihre Nachfrage das Angebot an Gütern und Dienstleistungen ihren Bedürfnissen anpassen.

Echte öffentliche Güter, bei denen es schwierig ist, einzelne von ihrer Nutzung auszuschließen, auch wenn sie nichts zu ihrer Produktion beitra-

gen (z.B. Sicherheit), müssten weiter durch Steuern finanziert werden. Der Steuersatz wäre aber für alle gleich. Über ihr Wahlrecht haben auch hier alle die gleiche Einflussmöglichkeit auf die Ausgestaltung des Angebots. Markt und Staat wären beide demokratisch mit gleichen Rechten und Pflichten und gleicher Macht, die Struktur des Angebots den Bedürfnissen der Menschen anzupassen.

Wie würde in einer solchen Gesellschaft eine größere Investition oder eine umfangreichere Ausgabe finanziert und eventuell über eine Verschuldung entschieden? Bei privaten Gütern (z.B. Haus) läge eine genossenschaftliche Finanzierung nahe wie beim Bausparen, bei der rotierend einzelne Haushalte ihren Kapitalstock erhöhen und dazu kontinuierlich sparen. Bei öffentlichen Gütern (z.B. Sicherheit) wäre das klassische Beispiel der Kriegskredit. Er wäre von allen Haushalte in gleicher Höhe aufzubringen. Entsprechend würden alle im gleichen Umfang von den Zinszahlungen und späteren Tilgungen profitieren.

Realwirtschaftlich entspricht dieser Finanzierung im privaten wie öffentlichen Fall ein Konsumverzicht. Die kaufkräftige Nachfrage wird von Konsumgütern auf Häuser oder Rüstungsgüter umgelenkt. Entsprechend muss der Einsatz der Produktionsfaktoren neu verteilt werden. Inwieweit dies tatsächlich einen Konsumverzicht erfordert, hängt aber von deren Auslastungsgrad ab. Nur bei Vollbeschäftigung (und in einer geschlossenen Volkswirtschaft) führt die zusätzliche Nachfrage nach Kapitalgütern zwangsläufig zu einer Einschränkung des Angebots (und damit des Verbrauchs) an Konsumgütern. Bei Unterbeschäftigung kann dagegen das Angebot ausgedehnt und die Nachfrage befriedigt werden.

### Schuldenlast und Steuerlast

(Neo-)klassische Ökonomen von Ricardo bis Barro hielten die Staatsfinanzierung über Steuern oder Schulden für gleichwertig, da im Falle einer

Schuldenfinanzierung die Haushalte Ersparnisse bilden würden, um für später zu erwartende höhere Steuern zum Zwecke des Schuldendienstes (Zinsen und Tilgung) vorzusorgen. Es käme also in beiden Fällen zu einer Einschränkung der privaten Nachfrage, womit auch der eventuell erwünschte Konjunkturanreiz des staatlichen Defizits annulliert würde.<sup>3</sup>

Diese Annahme macht nur Sinn, wenn Steuerzahler und Gläubiger zwei unterschiedliche Gruppen sind, also etwa im Fall der Staatsverschuldung im Ausland. Handelt es sich um dieselben Haushalte, so hätten diese offensichtlich keinen Grund, für den Fall der Tilgung Rücklagen zu bilden, da sie ja selbst die Empfänger der rückgezahlten Staatsschulden wären. So wäre es auch im Fall der Gini-Null-Gesellschaft, wenn alle Haushalte gleich zur Staatsfinanzierung beitragen. Würde nur ein Teil der Haushalte dem Staat Kredite gewähren, so wäre das einer Kreditvergabe zwischen Haushalten vergleichbar.

Eine hohe Staatsverschuldung wäre in einer Gini-Null-Gesellschaft offensichtlich auch kein Problem, da die Haushalte gleichzeitig die Steuerzahler und die Empfänger der Zinsen wären. Der wirkliche Wohlstandsgewinn resultiert – ähnlich wie bei Unternehmensinvestitionen – aus dem Realkapitalstock, der über die Staatsverschuldung geschaffen wurde (z.B. Infrastruktur).

### Gleichheit und Freiheit

Die Probleme der Staatsverschuldung resultieren offensichtlich vor allem daraus, dass die Gläubiger eine Minderheit darstellen, die eventuell als Ausländer obendrein auch keine Steuern zahlen und aus dem durch ihre Kredite finanzierten Realkapitalstock kaum Nutzen ziehen. In einer gleichen und freien (also nicht von ausländischen Gläubigern abhängigen) Gesellschaft stellen Staatsschulden – egal in welcher Höhe – kein dramatisches Problem dar.

1 Dr. Michael Dauderstädt ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Er dankt Julian Dederke für die Datenbearbeitung.

2 Vgl. Dauderstädt, Michael 2011: „Der Fortschritt ist bezahlbar“, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung.

3 Staatsverschuldung ist ähnlich zu sehen wie eine Verschuldung des Unternehmenssektors. Die Kunden bilden auch keine Rücklagen, um für höhere Preise vorzusorgen, die ihnen die Unternehmen, die sich heute für Investitionen verschulden, später abverlangen werden.