

Ungleichheit und Staatsverschuldung

von Michael Dauderstädt

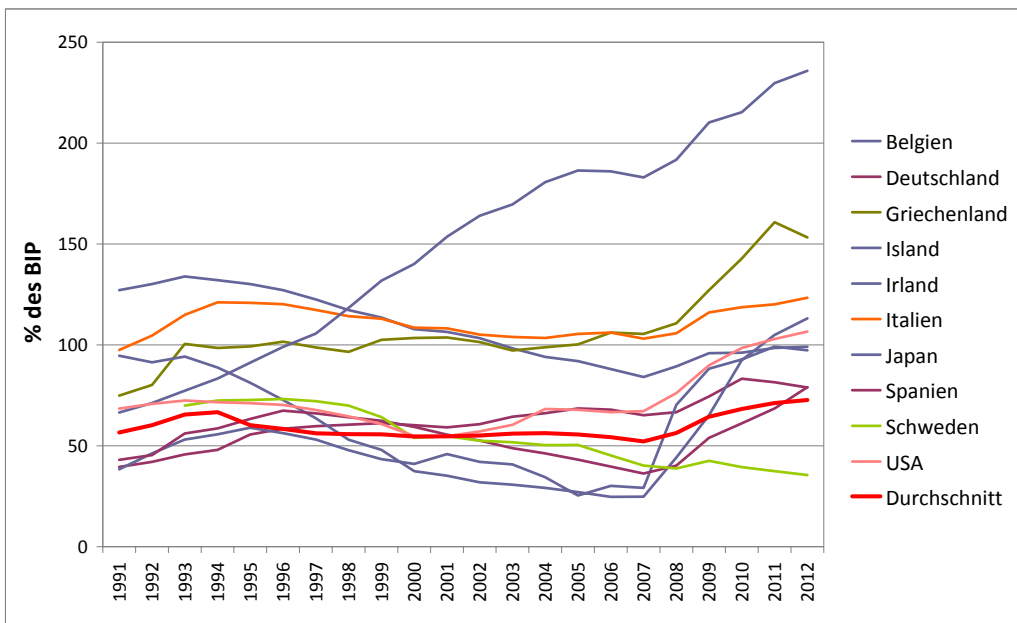
Die Staatsverschuldung vieler Demokratien hat im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise neue, für viele beunruhigende, Höhen erreicht. Dahinter verbirgt sich ein langfristiger Trend, der in den meisten westlichen Demokratien schon seit Jahrzehnten die Staatsschulden wachsen ließ. Sie stiegen mit jedem Haushaltsdefizit sowohl absolut als auch meist relativ zum Bruttoinlandsprodukt (siehe Grafik 1). Haushaltsüberschüsse, die die Staatsschulden senken würden, sind in den meisten reichen Demokratien eine große Seltenheit.¹

Mehr Staatsverschuldung durch Ungleichheit

Hinter dieser Entwicklung stehen einige systemische Trends, die in der Krise seit 2008 nochmals verstärkt wurden. Dazu zählen:

1. Steigende Staatsausgaben durch Ungleichheit;
2. Steigende Staatsausgaben durch Produktivitätsunterschiede im privaten und öffentlichen Sektor bei komplementärer Ent-

Grafik 1: Das Wachstum der Staatsverschuldung (1991-2012 in Prozent des BIP)



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

¹ Dieser Aufsatz beruht weitgehend auf einem WISO-direkt des Autors mit dem Titel „Staatsschulden, Demokratie und Ungleichheit“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Mai 2012, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09093.pdf>

wicklung des Bedarfs an öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen;

3. Steuervermeidung seitens der Vermögensbesitzer und „Besserverdienenden“, die durch die Globalisierung erleichtert wird;
4. Hohe Sparneigung und wirtschaftliche Instabilität durch Ungleichheit und Vermögenswachstum.

1. Die 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 Lebenshaltungs-niveau. 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. 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.

2. Strukturelle Produktivitätsunterschiede

Hinzu kommt ein auch ohne Ungleichheit angelegter Trend, dass eine Gesellschaft für Aufwendungen, wie Absicherung gegen soziale Risiken und öffentliche Güter, 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 Produktivitäts-zuwächsen profitieren. Aufwendungen für Industriegüter, die mit immer weniger Arbeit hergestellt werden können, oder für Dienstleistungen, die dank moderner Informations-technologie 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 Einkommensersatz wie Rente, Kranken- oder Arbeitslosengeld oder aus Dienstleistungen, die ohne Qualitätseinbußen kaum zu beschleunigen sind. Gleichzeitig steigt häufig der Bedarf an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen mit dem Angebot und der Nachfrage nach privaten Gütern (z.B. mehr Autos brauchen mehr Straßen, Polizei, Verkehrsgerichtsbarkeit, Unfallmedizin etc.). Damit muss der Anteil öffentlicher Güter und Dienstleistungen am Verbrauch und an den Ausgaben der Gesellschaft tendenziell immer weiter zunehmen.

3. Ungeliebte Steuern

Die durch Ungleichheit und Produktivitätsdifferenziale wachsenden Staatsausgaben müssten nun nicht zwangsläufig zu einer höheren Staatsverschuldung führen, sondern könnten auch durch höhere Einnahmen finanziert werden. Realwirtschaftlich würden die dazu notwendigen Mittel teilweise dank der Produktivitätssteigerungen in den anderen Sektoren zur Verfügung stehen, ohne dass Konsumeinschränkungen

notwendig werden.² Hinzu kommt noch ein Umverteilungsrest, der sich in höherer Besteuerung und relativ höheren Abgabenlasten für die Reicheren 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 Gegendruck und Vermeidungsstrategien. Die Beitragsbemessungsgrenze selbst ist nur ein Ausdruck davon; die seit längerer Zeit zurückgehenden Anteile der Unternehmens-, Vermögens- und Erbschaftssteuer sowie sinkende Spitzensteuersätze (z.B. Senkung der Kapitalertragssteuer auf 25 Prozent) 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. Im Endeffekt dürften viele Reiche einen geringeren Anteil ihres Einkommens für Steuern und Abgaben ausgeben als ärmere Haushalte. Öffentliche Güter laden strukturell zum Trittbrettfahren ein, das durch effiziente Kontrolle und ein klareres gesellschaftliches Bewusstsein zu bekämpfen ist.

4. Übersparen und Krise

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. Auch hier käme alternativ eine Abschöpfung der nicht ausgegebenen Einkommen durch höhere Besteuerung in Frage.

Mehr Ungleichheit durch Staatsverschuldung?

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 Reicheren nicht zu Nachfrageausfällen und Rezession führt. Denn Vermögen und Schulden können nur im Gleichschritt wachsen (oder schrumpfen).

2 Vgl. Michael Dauderstädt (2011): Der Fortschritt ist bezahlbar, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Juni 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/o8167.pdf>

Bei der Staatsschuld haben die ärmeren Haushalte immerhin den Vorteil, dass sie als Bürger/innen 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: Staatsverschuldung ohne Ungleichheit

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.

Gleiche Finanzierung öffentlicher Ausgaben

Echte öffentliche Güter, bei denen es schwierig ist, einzelne von ihrer Nutzung auszuschließen, auch wenn sie nichts zu ihrer Produktion beitragen (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 Ricardó 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 Konjunkturreiz des staatlichen Defizits annulliert würde. Tatsächlich ist aber Staatsverschuldung 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.

Die Ricardo-Barro-Annahme macht nur Sinn, wenn Steuerzahler und Gläubiger zwei unterschiedliche Gruppen sind, also etwa im Fall der Staatsverschuldung im Ausland. Handelt es sich aber um dieselben Haushalte, so hätten diese offensichtlich keinen

Grund, für den Fall der Tilgung Rücklagen zu bilden. Denn sie wären ja selbst die Empfänger der rückgezahlten Staatsschulden, hätten also gleichzeitig die höheren Steuer Ausgaben und die Einnahmen aus der Rückzahlung der Staatsschuld. 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).

Fazit: Unproblematische Verschuldung bei 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. ■

LINKE?

Bei uns schon
seit 1863!

Mitglied werden!

DL 21

Forum demokratische Linke

Die Linke in der SPD

www.forum-dl21.de

☞ Dr. Michael Dauderstädt ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.