

Krisendiagnose

Wie das Geld mitregiert

Was ist das für ein Staat, der sich von den wohlhabenden Bürgern Geld pumpt, anstatt sie adäquat zu besteuern? Von Wolfgang Streeck, Professor für Soziologie und Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln



Mohamed A. El-Erian, CEO von PIMCO , einem der weltgrößten Fonds für Staatsanleihen: „Finanzminister wollen von uns wissen, unter welchen Bedingungen wir in ihrem Land langfristig investieren.“ (Fotos: Bildagentur-online; Fred Prouser/Reuters, Composing

Die Transformation des Steuerstaates in einen Schuldenstaat ist eine der Entwicklungen, die niemand so vorhergesehen hatte; in einen Staat, der einen großen und womöglich steigenden Teil seiner Ausgaben durch Kreditaufnahme statt durch Steuern bestreitet und als Folge einen Schuldenberg auftürmt, für dessen Finanzierung er einen immer größeren Anteil seiner Einnahmen aufwenden muss. Dass diese mögliche Antwort auf das Finanzierungsproblem moderner Staaten in früheren Diskussionen eine so geringe Rolle spielte, (...) dürfte auch daran liegen, dass für eine routinemäßige Schuldenfinanzierung des Staates erst eine ausreichend leistungsfähige Finanzwirtschaft aufgebaut und durch Deregulierung der Finanzmärkte die „Finanzialisierung“ des Kapitalismus in Gang gebracht werden musste. (...)

Ich möchte behaupten, dass die Finanzkrise des Staates nicht darauf zurückgeht, dass die Masse der Bevölkerung, verleitet durch ein Übermaß an Demokratie, für sich zu viel aus den öffentlichen Kassen herausgeholt hätte (wie es die Common-Pool-Theorie unterstellt; d. Red.); vielmehr haben diejenigen, die am meisten von der kapitalistischen Wirtschaft profitiert haben, zu wenig und in der Tat immer weniger in die öffentlichen Kassen eingezahlt.

Wenn es eine „Anspruchsinflation“ gegeben hat, durch welche die Staatsfinanzen in ein strukturelles Defizit geraten sind, dann hat diese bei den Oberschichten stattgefunden, deren Einkommen und Vermögen in den letzten zwanzig Jahren rapide gestiegen sind, nicht zuletzt aufgrund von Steuersenkungen zu ihren Gunsten, während Löhne und Sozialleistungen am unteren Rand der Gesellschaft stagnierten oder gar sanken – eine Entwicklung, die durch mittels Inflation, Staatsverschuldung und „Pumpkapitalismus“ erzeugte Geldillusionen überdeckt und jeweils auf Zeit legitimiert wurde.

Damit wird sichtbar, worin das tatsächliche Demokratieverversagen in den Jahrzehnten der neoliberalen Wende bestand. Versagt haben Demokratie und demokratische

Politik, als sie versäumt haben, die Konterrevolution gegen den Sozialkapitalismus der Nachkriegsära als solche zu erkennen und sich ihr zu widersetzen; als sie in der Scheinblüte der 1990er Jahre darauf verzichtet haben, den ins Kraut schießenden Finanzsektor zu regulieren; als sie dem Gerede von einer ins Haus stehenden demokratiefreundlichen und sozialverträglichen Ablösung von „hartem“ government durch „weiche“ governance bereitwillig Glauben geschenkt haben (hierzu überzeugend Claus Offe 2008); als sie darauf verzichtet haben, die Nutznießer des Wachstums der kapitalistischen Ökonomie so zu besteuern, dass sie die sozialen Kosten ihrer Gewinne hätten mittragen müssen; und als sie die wachsende Ungleichheit zwischen oben und unten nicht nur hinnahmen, sondern sie im Namen des kapitalistischen Fortschritts durch „anreizkompatible“ Steuer- und Sozialstaatsreformen auch noch förderten.

Zusätzlich beteiligt war demokratische Politik an der Herausbildung des Schuldenstaates dadurch, dass es ihr nicht gelang, die politische Partizipation jener Schichten der Bevölkerung zu stabilisieren, die ein Interesse daran gehabt hätten, Steuersenkungen für die Besserverdienenden zu verhindern. Stattdessen macht die sich nach oben verschiebende Zusammensetzung der Wählerschaft Steuererhöhungen immer schwerer durchsetzbar.

Ich lasse offen, ob und mit welchen Mitteln es national organisierter demokratischer Politik in einer immer internationaler gewordenen Wirtschaft überhaupt hätte gelingen können, Entwicklungen wie diese unter Kontrolle zu bringen. Ganz offensichtlich hat die gestiegene internationale Mobilität des Industrie- und Finanzkapitals dessen Reservationsgewinn ebenso erhöht wie die Abhängigkeit der Staaten vom „Vertrauen“ potenzieller Investoren. Die Politik der Liberalisierung, der sich spätestens in den 1990er Jahren alle Regierungen der kapitalistischen Welt, ob konservativ oder sozialdemokratisch, angeschlossen hatten, versprach sich von einer umfassenden Anpassung der Gesellschaft an die vom Kapital geforderten neuen Produktionsbedingungen einen gemeinsamen Weg in eine auf unabsehbare Zeit gesicherte Prosperität. Sie übersah die eng begrenzte und überhaupt nur bei strenger und wirksamer Regulierung gegebene Demokratiekompatibilität des Kapitalismus. Strukturelles und ideologisches Demokratieversagen kamen auf diese Weise zusammen. Das Ergebnis ist seit 2008 zu besichtigen.

Ein weiteres Demokratieversagen im Übergang zum Schuldenstaat liegt darin, dass dessen verteilungspolitische Konsequenzen in der öffentlichen Diskussion so gut wie völlig unbeachtet geblieben sind. In der tagespolitischen Auseinandersetzung gelten konservative und bürgerliche Parteien als weniger verschuldungsgeneigt als sozialdemokratische. Vergleichende statistische Analysen bestätigen dies nicht unbedingt; allerdings ist ihr Erkenntniswert aus zahlreichen Gründen gering. (...)

Der politische Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Vermögensverteilung erschließt sich erst dann, wenn man die Schuldenfinanzierung der Staaten zur Zeit der neoliberalen Wende als Folge einer zu niedrigen Besteuerung der besitzenden Gesellschaftsschichten versteht. Je weniger das Steuersystem das Eigentum der Besserverdienenden und ihrer Erben für die Allgemeinheit in Anspruch nimmt, desto ungleicher wird die Verteilung der Vermögen, was sich unter anderem in einer hohen Sparrate am oberen Rand der Gesellschaft ausdrückt. Damit entsteht für diejenigen, denen die staatliche Steuerpolitik erlaubt, privates Überschusskapital zu bilden, das Problem, für dieses Anlagemöglichkeiten zu finden – womit der keynessche Rentier (...) machtvoll in die Ökonomie zurückkehrt. Bei seiner Suche nach sicheren Anlagemöglichkeiten für sein Erspartes kommen ihm die nicht zuletzt wegen seines erfolgreichen Steuerwiderstands auf Kreditfinanzierung angewiesenen Staaten gerade recht: Nicht nur ist die Armut des Staates sein Reichtum, sondern sie bietet ihm zugleich eine ideale Gelegenheit, diesen gewinnbringend zu investieren.

Der, soweit ich sehen kann, einzige Ökonom, der auf diesen Zusammenhang aufmerksam gemacht hat, ist Carl Christian von Weizsäcker, auch wenn und vielleicht gerade weil er ihn affirmativ wendet. Anders als fast alle anderen

deutschen Wirtschaftswissenschaftler tritt Weizsäcker für eine Erhöhung der Staatsverschuldung ein, zumindest in Ländern, die eine positive Leistungsbilanz aufweisen. Er begründet dies mit einem säkularen Kapitalüberschuss in reichen Gesellschaften wie Deutschland, den er auf ein gestiegenes „Vorsorgebedürfnis“ einer älter werdenden Bevölkerung zurückführt. Damit diese nicht in „Anlagenotstand“ gerät, müsse der Staat bereit sein, ihre Ersparnisse als Kredit aufzunehmen, zumal der Zweck der Vorsorge riskantere Anlagen ausschließe und die Anlagemöglichkeiten in einer sich zur Wissensökonomie entwickelnden Realwirtschaft wegen deren veränderten Kapitalbedarfs nicht ausreichten.

Weizsäcker geht nicht darauf ein, dass dem Anlagenotstand auch abgeholfen werden könnte, indem die überschüssigen Ersparnisse durch höhere Besteuerung („Konfiskation“) in reguläre Staatseinnahmen verwandelt würden – ebenso wie das Fürsorgebedürfnis statt individuell durch Ansparen privater Vermögen ja auch kollektiv auf dem Weg über eine Umlagefinanzierung abgedeckt werden könnte, beides mit tendenziell egalitären Konsequenzen. (...)

Höhere Steuern zur Vermeidung von Staatsschulden würden auch die kitschige Konsolidierungsrhetorik obsolet machen, wonach „wir“ nicht auf Kosten „unserer Kinder“ leben dürfen – wenn das Problem in Wahrheit darin besteht, dass die „Besserverdienenden“ auf Kosten der Allgemeinheit leben, indem sie sich von einer Beteiligung an den bei der Pflege ihrer Jagdgründe anfallenden gesellschaftlichen Gemeinkosten weitgehend freistellen lassen. Im Übrigen würde ein angemessener Mindestlohn für private Dienstleistungen ebenfalls zur Senkung der Sparrate der Mittelschichten und damit zur Behebung ihres „Anlagenotstands“ beitragen. (...)

Weizsäckers Analyse macht deutlich, dass, solange auf die Zahlungsfähigkeit der Staaten gegenüber ihren Kreditgebern Verlass ist, eine dauerhafte Teilfinanzierung der Staatstätigkeit durch Verschuldung durchaus im Interesse der Besitzer von Geldvermögen liegt. (...) Ihnen liegt deshalb an einem Staat, der ihnen ihr Geld nicht nur als Eigentum belässt, sondern es ihnen anschließend als Kredit wieder abnimmt, es für sie sicher verwahrt, ihnen für das von ihnen Geborgte-statt-Konfiszierte obendrein noch Zinsen zahlt und ihnen zu guter Letzt die Möglichkeit gibt, es in ihrer Familie an die nächste Generation weiterzureichen zu Erbschaftssteuern, die längst zu Bagatellsteuern geworden sind. Damit trägt der Staat als Schuldenstaat zur Perpetuierung der gesellschaftlichen Schichtungsverhältnisse und der ihnen innewohnenden sozialen Ungleichheit nachhaltig bei. Zugleich unterwirft er sich und seine Tätigkeit der Kontrolle durch seine als „Märkte“ in Erscheinung tretende Gläubiger. Diese tritt neben die demokratische Kontrolle durch seine Bürger, mit der Möglichkeit, sie zu überlagern oder sie gar, wie sich gegenwärtig abzeichnet, im Übergang vom Schulden- zum Konsolidierungsstaat zunehmend auszuschalten. (...)

Die gegenwärtige Fiskalkrise und der Übergang vom Steuer- zum Schuldenstaat haben eine neue Phase im Verhältnis zwischen Kapitalismus und Demokratie eingeleitet, die in den herkömmlichen Demokratietheorien nicht vorgesehen ist. Die Krise nach 2008 hat die Verschuldung der reichen Demokratien auf ein Niveau steigen lassen, auf dem ihre Gläubiger sich nicht mehr ohne Weiteres darauf verlassen wollen, dass die Staaten in Zukunft willens und in der Lage sein werden, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Als Folge bemühen sich die Kreditgeber zur Sicherung ihrer Ansprüche weit mehr als in der Vergangenheit um Einfluss auf die staatliche Politik. Damit tritt im Schuldenstaat eine zweite Klasse von Anspruchsträgern und Ermächtigungsgebern neben die Bürgerschaft, die im demokratischen Steuerstaat und in der etablierten Demokratietheorie die einzige Referenzgruppe des modernen Staates gebildet hatte. (...)

Der von seinen Bürgern regierte und, als Steuerstaat, von ihnen alimentierte demokratische Staat wird zum demokratischen Schuldenstaat, sobald seine Subsistenz nicht mehr nur von den Zuwendungen seiner Bürger, sondern in erheblichem Ausmaß auch von dem Vertrauen von Gläubigern abhängt. Anders als das Staatsvolk des Steuerstaates ist das Marktvolk des Schuldenstaates

transnational integriert. An den jeweiligen Nationalstaat sind die Mitglieder des Marktvolkes lediglich vertragsrechtlich gebunden, als Investoren statt als Bürger. Ihre Rechte dem Staat gegenüber sind nicht öffentlicher, sondern privater Art: nicht aus einer Verfassung resultierend, sondern aus dem Zivilrecht. Statt diffuser und politisch erweiterbarer Bürgerrechte haben sie gegenüber dem Staat spezifische, vor Zivilgerichten grundsätzlich einklagbare und durch Vertragserfüllung ablösbare Forderungen.

Eine Regierung, die ihnen nicht gefällt, können sie als Gläubiger nicht abwählen; wohl aber können sie ihre Schuldscheine verkaufen oder davon absehen, an den Auktionen neuer Schuldscheine teilzunehmen. Die sich bei diesen herausbildenden Renditen, die das von den Investoren geschätzte Risiko abbilden, ihre Einlage nicht oder nicht vollständig zurückzuerhalten, sind die „öffentliche Meinung“ des Marktvolkes – die, weil in quantifizierter Form vorliegend, weit präziser formuliert und lesbarer ist als die des Staatsvolks. Wo der Schuldenstaat von seinem Staatsvolk Loyalität als Bürgerpflicht erwarten kann, muss er gegenüber seinem Marktvolk darauf bedacht sein, dessen „Vertrauen“ zu erwerben und zu erhalten, indem er seine Schulden zuverlässig bedient und glaubhaft macht, dass er dies auch in Zukunft tun können und wollen. (...)

Ein demokratischer Schuldenstaat kann seine Gläubiger nur zufriedenstellen, wenn seine Bürger noch mit ihm zusammenarbeiten; erscheint er in deren Augen als verlängerter Arm seiner Kreditgeber, besteht die Gefahr, dass sie ihm die Gefolgschaft verweigern. Gleichzeitig kann ein derartiger Staat seine Legitimität gegenüber seinen Bürgern – und insbesondere zu seinen ihm trotz Internationalisierung verbliebenen Steuerbürgern – nur dann behaupten, wenn seine Kreditgeber bereit sind, seine Schulden zu für ihn und seine Bürger tragbaren Bedingungen zu finanzieren und zu refinanzieren. Diese Bereitschaft wird dann abnehmen oder verschwinden, wenn ein Staat zu weit auf die Wünsche seiner Bürger eingeht und dabei Ressourcen bindet, die ihm später womöglich beim Schuldendienst fehlen. Nach welcher der beiden Seiten ein Schuldenstaat sich vor allem orientiert, hängt von deren relativer Macht ab. Diese wiederum bemisst sich danach, wie wahrscheinlich und schmerzhaft ein angedrohter Vertrauens- bzw. Loyalitätsentzug für den Staat und seine Regierung wäre. Der die Politik des demokratischen Schuldenstaates prägende Konflikt zwischen seinen beiden um die Kontrolle über ihn ringenden Anspruchsgemeinden ist ein neuartiges, sich erst noch entfaltendes und so gut wie unerforschtes Phänomen.

Vieles spricht dafür, im Auftreten des Finanzkapitals als zweites Volk – als mit dem Staatsvolk rivalisierendes Marktvolk – eine neue Stufe im Verhältnis zwischen Kapitalismus und Demokratie zu sehen, auf der das Kapital seinen Einfluss auf die Politik nicht mehr nur indirekt ausübt – durch Investieren oder Nichtinvestieren in nationale Volkswirtschaften –, sondern zusätzlich auch direkt: durch Finanzierung oder Nichtfinanzierung des Staates selber. (...)

Während im neonationalistischen öffentlichen Diskurs nationale Überschuldung darauf zurückgeführt wird, dass die Bürger eines Landes sich auf Kosten der Bürger anderer Länder ein bequemes Leben gemacht haben ... haben Schuldenstaaten in Wahrheit Schulden aufgenommen, um Steuern zu ersetzen, die sie von ihren Bürgern, allen voran den reichsten, nicht kassieren konnten oder um des sozialen Friedens willen nicht kassieren wollten oder durften. Dies macht die internationale Unterstützung für einen Schuldenstaat zu Solidarität nicht nur mit dessen Kreditgebern, sondern auch mit seiner niedrig und im Neoliberalismus immer niedriger besteuerten Oberschicht; Solidarität subventioniert im Ergebnis eine schiefe Einkommensverteilung, auch weil sie es den Bürgern des unterstützten Staates erspart, sich für deren Korrektur politisch zu organisieren und die damit verbundenen Konflikte und Risiken auf sich zu nehmen.

Textabdruck aus Wolfgang Streecks Buch Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, mit freundlicher Genehmigung des Suhrkamp Verlags; Berlin 2013, ab Seite 109ff, Vom Steuerstaat zum Schuldenstaat