


Staatsverschuldung und Ungleichheit. Theoretische und normative Überlegungen mit Blick auf die Schweiz

Journal Article

Author(s):

[Graff, Michael](#) 

Publication date:

2023-03

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000604336>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

KOF Analysen 2023(1)

KOF Analysen

Spezialanalysen:

Michael Graff

Staatsverschuldung und Ungleichheit.

Theoretische und normative Überlegungen mit Blick auf die Schweiz

2023, Nr. 1, Frühjahr – SA1

IMPRESSUM

Herausgeberin

KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich

Postadresse LEE G 116, Leonhardstrasse 21, 8092 Zürich

Telefon +41 44 632 42 39

E-Mail kof@kof.ethz.ch

Website www.kof.ethz.ch

Chefredaktion KOF Analysen

Michael Graff

Spezialanalyse

Autoren

Michael Graff:

Staatsverschuldung und Ungleichheit.

Theoretische und normative Überlegungen mit Blick auf die Schweiz

Lektorat und Schlussredaktion

Günther Greulich

Layout

Vera Degonda, Nicole Koch

ISSN 1662-3517

Copyright © ETH Zürich, KOF Konjunkturforschungsstelle, 2023

Weiterveröffentlichung (auch auszugsweise) ist nur mit Bewilligung des Herausgebers und unter Quellenangabe gestattet.

STAATSVerschuldung und Ungleichheit. THEORETISCHE UND NORMATIVE ÜBERLEGUNGEN MIT BLICK AUF DIE SCHWEIZ



Michael
Graff

Zusammenfassung: Staatsverschuldung und soziale Ungleichheit sind Themen, die kontrovers diskutiert werden. Beide sind untrennbar mit Werturteilen verbunden, weshalb es für die Sozialwissenschaften praktisch unmöglich ist, sich auf ein allgemeines Urteil über das «richtige» Ausmass von Staatsverschuldung und sozioökonomischer Ungleichheit zu einigen. In diesem Beitrag werden zunächst die Diskussionen über Staatsverschuldung zusammengefasst. Anschliessend versuchen wir anhand von Daten für die Schweiz, mögliche Zusammenhänge zu erkennen. Wir stellen fest, dass der Schuldenabbau der letzten zwanzig Jahre ideologisch motiviert war. Die Ungleichheit bei der Vermögensverteilung ist deutlich grösser als bei den Einkommen. Seit 1995 hat die Einkommens- und insbesondere die Vermögensungleichheit deutlich zugenommen. Die wachsende Vermögensungleichheit ist weniger Ausdruck einer meritokratischen Wirtschaftsordnung als vielmehr einer «Feudalisierung» durch Vererbung, die die Legitimität der Wirtschaftsordnung beeinträchtigt. Die in der Politikwissenschaft und der ökonomischen Public-Choice-Theorie verbreitete Annahme, dass Ungleichheit die Staatsverschuldung fördert, lässt sich für die Schweiz nicht bestätigen. Unsere Daten zeigen genau das Gegenteil: Ungleichheit ist mit einer geringeren Staatsverschuldung verbunden. Die beiden Phänomene sind unabhängig voneinander, aber von einem dritten Faktor angetrieben worden, der Globalisierung und den damit verbundenen neuen politischen Imperativen der letzten Jahrzehnte, wie Ausgabenzurückhaltung und Schuldenabbau, mehr «Eigenverantwortung» statt sozialer Sicherheitsnetze, und die Senkung der Grenzsteuersätze für die höheren Einkommensklassen bei gleichzeitiger Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage und Abschaffung der Erbschaftssteuer für nahe Verwandte, wodurch Familiendynastien begünstigt werden, die dadurch an wirtschaftlichem Gewicht und politischem Einfluss gewinnen und sich dann stärker für einen «schlanken Staat» mit niedriger Verschuldung und niedrigen Steuern und hoher Toleranz für sozioökonomische Ungleichheit einsetzen.

Abstract: Public debt and social inequality are topics of controversial debate. Both are inextricably linked to value judgements, which is why it is impossible for the social sciences to agree on a general judgement about the «right» extents of government debt and socio-economic inequality. In this paper, we first summarise the discussions on public debt. Then, using data for Switzerland, we try to identify possible correlations. We find that the debt reduction of the last twenty years was ideologically motivated. Also, inequality in wealth distribution is clearly greater than in income. Since 1995, income inequality and especially wealth inequality have increased significantly. The growing wealth inequality is less an expression of a meritocratic economic order than of a «feudalisation» through inheritance, which affects the legitimacy of the economic order. The common assumption in political science and economic public choice theory that inequality promotes public debt cannot be confirmed for Switzerland. Our data show just the opposite: inequality is associated with lower public debt. The two phenomena are independent of each other, but are driven by a third factor, globalisation and the associated new political imperatives of recent decades, such as spending restraint and debt

reduction, more «personal responsibility» instead of social safety nets, and the lowering of marginal tax rates for the higher income brackets while broadening the tax base and abolishing inheritance tax for close relatives, thus favouring family dynasties, which thereby gain economic weight and political influence and then become more committed to a «lean state» with low debt and taxes and high tolerance for socio-economic inequality.

JEL Classifications: D63, D72, H20, H62

Keywords: Public debt, inequality, legitimacy, neo-feudalism, Switzerland

Zugrunde liegende Publikation: Graff, Michael (2023): Die richtige Höhe der Staatsschulden ist eine politische Frage, in: Caritas Schweiz (Hg.), Sozialalmanach 2023: Ungleichheit in der Schweiz, Caritas-Verlag, Luzern, 221–237.

Einleitung

Sowohl Staatsverschuldung als auch soziale Ungleichheit sind Themen, die in Wissenschaft, Politik und einer breiten Öffentlichkeit lebhaft und kontrovers diskutiert werden. Beide Fragen sind untrennbar mit Werturteilen verbunden, also mit moralischem Empfinden und politischen Ansichten über den wünschenswerten Zustand der Welt. Deshalb ist es für die Sozialwissenschaften, zu denen auch die Volkswirtschaftslehre zählt, quasi ein Ding der Unmöglichkeit, auf allgemeine gesellschaftliche Akzeptanz hinsichtlich des «richtigen» Ausmasses der Staatsverschuldung und der sozioökonomischen Ungleichheit zu treffen.

Beim Thema Ungleichheit sind die ethischen und politischen Überzeugungen, die den Urteilen zugrunde liegen, zumeist klar erkennbar, beim hochpolitischen Thema Staatsverschuldung ist dies auf den ersten Blick eher nicht der Fall. Eine ausgeprägt wirtschaftsliberale Grundüberzeugung beispielsweise postuliert, dass ein Franken in den Händen des Staates mit wenigen Ausnahmen (Justizwesen, Polizei und Militär) schlechter aufgehoben ist als bei privaten Haushalten und Unternehmen. Der Staat soll sich demnach auf die Sicherstellung der Einhaltung der Spielregeln beschränken, höchstens etwa für Privatunternehmen nicht lukrative Grundlagenforschung und Infrastruktur finanzieren, ansonsten aber privater Marktinitiative den Vorrang lassen und sich am besten gar nicht verschulden. Die Gegenposition sieht den Staat viel stärker in der Verantwortung und fordert traditionellerweise soziale Absicherung, allgemein zugängliche Bildungsangebote, erschwinglichen Wohnraum sowie Nachfragebelebung bei Konjunkturerinbrüchen. Seit einiger Zeit gehört auch der Umbau zu einer ökologischen Wirtschafts- und Lebensweise in dieses Repertoire. Fehlen dazu Steuern oder anderen Staatseinnahmen, ist aus dieser Sicht eine Verschuldung durchaus eine Option.

Die staatliche Umverteilung zur Korrektur eines politisch nicht gewollten Ausmasses an Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen steht im Spannungsfeld der beiden Positionen. Wer lieber einen sparsamen Staat sähe, wird für grosse Zurückhaltung plädieren, da soziale Transfers zumeist kostspielig sind und tendenziell staatliche Kreditaufnahme erfordern. Wer die Gesellschaft lieber egalitärer sähe, wird hier einer Verschuldung mit mehr Nachsicht begegnen.

Um die Handlungsoptionen besser zu verstehen, beleuchtet dieser Beitrag zunächst die Diskussionen um die Staatsverschuldung und die soziale Ungleichheit. Dann rücken wir anhand der verfügbaren statistischen Daten den allfälligen Zusammenhang dieser beiden Fragen ins Blickfeld. Dabei betrachten wir die dazu vorliegenden Daten zur Schweiz und fragen, welche der Annahmen über die möglichen Zusammenhänge von Staatsschulden und Ungleichheit damit vereinbar sind.

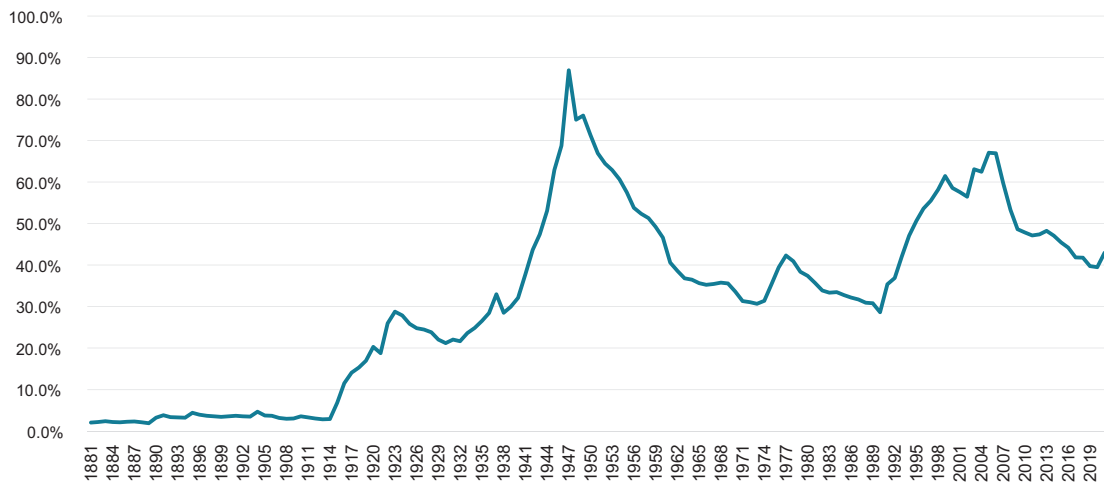
Abbau der Staatsschulden war in den letzten zwanzig Jahren ideologisch motiviert

Eine der folgenreichsten Grundsätze der zeitgenössischen Volkswirtschaftslehre ist, dass Regierungen ihre Budgetdefizite möglichst auf null reduzieren sollten. Obwohl diese Vorgabe weniger wirtschaftstheoretisch als ideologisch begründet ist mit der Haltung, staatliche Aktivität sei weniger wünschenswert als private, ist sie mittlerweile in politischen Kreisen weitgehend akzeptiert. Weniger Beachtung findet aber, dass dies langfristige Investitionen in den sozialen Ausgleich verhindert. Zwar «erben» künftige Generationen dann die Staatsverschuldung, aber auch eine bessere Infrastruktur und leben in einer egalitäreren Gesellschaft. Ob eine solche Erbschaft ausgeschlagen würde, ist eine offene Frage.

Zudem wird behauptet, irgendjemand müsse sämtliche neuen Schulden zurückzahlen, sodass finanziell grösstmögliche Zurückhaltung angezeigt sei. Die Behauptung klingt plausibel, sogar moralisch. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist sie allerdings gar nicht zwingend. Staatsverschuldung wird unter Ökonominen und Ökonomen erstens dann als potenziell problematisch angesehen, wenn sie in ausländischer Währung erfolgt, sodass die Verschuldung bei einer Abwertung der Inlandwährung ansteigt. Angesichts der Stabilität des Schweizer Frankens ist dies aber keine Gefahr. Es herrscht zweitens Einigkeit, dass die Staatsschuldenquote nicht dauernd steigen darf, weil sonst infolge des proportional zum Bruttoinlandprodukt (BIP) – und damit zur Steuerbasis – steigenden Schuldendienstes der staatliche Handlungsspielraum zunehmend beschnitten wird. Über die akzeptable Höhe der Quote gibt es aber keine gesicherte Erkenntnis. Im Euroraum ist politisch ein Maximum von 60 Prozent toleriert. In der Forschung werden häufig Werte um 90 Prozent als zu tolerierende Obergrenze genannt,¹ auch wenn darüber grosse Uneinigkeit herrscht; wirtschaftlich prosperierende Länder wie die USA mit bald 130 Prozent und Japan mit mehr als 250 Prozent liegen weit darüber.

Grafik 1 zeigt die Entwicklung der Schweizer Staatsschuldenquote (öffentliche Bruttoschulden in Verhältnis zum BIP). Die Datenlage ist gut, die Quote ist über 140 Jahre zurückverfolgbar.²

G 1: Staatsschuldenquote Schweiz, 1881–2021



Quelle: Jordà-Schularick-Taylor Macrohistory Database

Bis zum Ersten Weltkrieg lag die Quote unter 5 Prozent. Infolge des Krieges stieg sie bis 1923 auf knapp 30 Prozent und ging dann bis zum Ende der 1930er-Jahre fast wieder auf 20 Prozent zurück. Die Weltwirtschaftskrise und der Zweite Weltkrieg trieben sie bis 1947 auf fast 90 Prozent hoch. Dann folgte ein langer, nur von der ersten Ölkrise unterbrochener Abwärtstrend auf unter 30 Prozent im

¹ Reinhart, Rogoff, 2010. Drei Jahre nach der Veröffentlichung wies allerdings ein Student einen Rechenfehler nach, und seitdem wird die 90-Prozent-Schwelle nicht mehr so ernst genommen.

² Jordà et al., 2022.

Jahr 1990. Die lange Schweizer Wirtschaftskrise der 1990er-Jahre kehrte den Trend wieder um, das vorläufig letzte Maximum wurde 2005 mit 67 Prozent verzeichnet. Danach zeigte der Trend nach unten. In den Covid-19-Krisenjahren 2020 und 2021 war ein leichter Anstieg auf knapp über 40 Prozent zu verzeichnen. Er dürfte aber angesichts der beschlossenen Konsolidierungsmassnahmen nicht von Dauer sein.

Die Entwicklung widerspiegelt klar die politischen Krisen des «Zeitalters der Extreme».³ In Kriegs- und Krisenzeiten steigt der öffentliche Ausgabenbedarf, während die Einnahmen sinken, was den Zähler der Schuldenquote (Schulden/BIP) erhöht. Wenn wie dann häufig gleichzeitig das BIP schrumpft, sinkt der Nenner. Die Ausschläge können dann, wie aus der Grafik ersichtlich, heftig ausfallen, was nicht an der Politik liegt, sondern an den Umständen. Politisch war die Schweiz noch nie bekannt für ausufernde öffentliche Ausgaben und staatliches Schuldenmachen (ausser fürs Militär und die Landwirtschaft). Der neoliberale Geist der 1980er- und 1990er-Jahre, der neben der Finanzmarktliberalisierung und der Privatisierung dem Schuldenabbau hohe Priorität zuwies, führte hierzulande sogar dazu, dass die Bekämpfung öffentlicher Verschuldung sogar Verfassungsrang erreichte: 2003 wurde auf Bundesebene die sogenannte «Schuldenbremse» in Kraft gesetzt, und auch in den Kantonen und Gemeinden wurden im neuen Jahrtausend zahlreiche Regelungen zur fiskalischen Disziplinierung eingeführt. Der Schuldenabbau der letzten zwanzig Jahre ist also, anders als die Entwicklungen zuvor, klar ideologisch motiviert. Diese Zäsur gilt es im Weiteren im Auge zu behalten.

Wie Ungleichheit gerechtfertigt wird

Sozioökonomische Ungleichheit bezeichnet eine Situation, in welcher die materiellen Lebensumstände innerhalb einer näher zu definierenden Bevölkerung erkennbar variieren. Aus ökonomischer Sicht betrachtet man dabei vor allem die Einkommensungleichheit in einem bestimmten Zeitraum, je nach Erkenntniszweck vor oder nach Steuerabzügen und empfangenen Transferleistungen sowie die Vermögensungleichheit zu einem gegebenen Zeitpunkt. In erweiterter Perspektive ist auch Ungleichheit bei den Lebenschancen relevant, vor allem der Zugang zu Bildung, Gesundheitsdienstleistungen und allem, was einem guten Leben dient. Bemerkenswerterweise ist auch die Lebenserwartung stark vom sozioökonomischen Status abhängig.

Die Skala reicht von strikter Gleichverteilung (allen das Gleiche) bis hin zu völliger Ungleichheit (einem Individuum alles, allen anderen nichts). Völlige Ungleichheit kann allerdings keinen Bestand haben, da die Habenichtse verhungern oder rebellieren würden. Persönliche Glücks- oder Unglücksfälle, die ein gutes Leben fördern oder verhindern – eine glückliche Partnerwahl oder ein gewinnendes Äusseres einerseits, der Verlust eines geliebten Menschen oder eine schwere Krankheit andererseits – fallen bei der Ermittlung sozioökonomischer Ungleichheit nicht in Betracht, solange sie nicht systematische Ursachen haben. Eine Gesellschaft, in der alle Individuen gleich glücklich sind, liegt daher ausserhalb des Vorstellbaren, nicht aber solche, in der völlige sozioökonomische Gleichheit herrscht. Die neuere anthropologische Forschung sieht es als erwiesen an, dass die prähistorischen Jäger- und Sammlergesellschaften völlig egalitär waren (und die übrig gebliebenen es zum Teil heute noch sind).⁴ Erst seit dem Beginn von Ackerbau und Viehzucht sind alle Gesellschaften mehr oder weniger durch starke sozioökonomische Ungleichheit geprägt.

Die Ansichten über das richtige oder zumindest tolerierbare Ausmass von Ungleichheit gehen weit auseinander. Das eine Extrem ist, materielles Wohlergehen und Armut als gottgegebenes Schicksal hinzunehmen. Dass dies über Jahrtausende wohl die wirksamste historische Legitimierung von Ungleichheit war (zumeist durch die Bessergestellten), liegt auf der Hand. Seit dem Verschwinden des religiösen Fatalismus ist der Verweis auf individuelle Leistung die wirkungsmächtige Rechtfertigung

³ Hobsbawm, 1994.

⁴ Graeber, Wengrow, 2021.

von Ungleichheit. In einer «meritokratischen» Gesellschaft stehe den Bessergestellten ein überproportionaler Anteil am gesellschaftlichen Reichtum zu, weil sie härter gearbeitet, in jungen Jahren für die Zukunft gelernt und gespart, unternehmerische Risiken nicht gescheut oder am Kapitalmarkt eine besonders schlaue Strategie verfolgt hätten. Die Verlierer sind in dieser Sicht selbst schuld, sie haben den bequemeren Weg gewählt und müssen nun die Konsequenzen tragen. In einer Marktwirtschaft, so die wirtschaftsliberale Sichtweise, ist wirtschaftlicher Erfolg verdient, die resultierende Ungleichheit daher gerechtfertigt.

In Argumentationsnot gerät man so aber beim Erben, denn dafür ist keine Leistung nötig, und die Eltern bzw. die Familiendynastie kann man sich nicht aussuchen.⁵ Ein Problem sind auch die Spitzenaläre, da es nicht nachvollziehbar ist, dass jemand mehrere hundert Mal so produktiv sein soll wie jemand anderes. Auf Schweizer Verhältnisse bezogen: Wenn ein Spitzenmanager 10 Millionen Franken im Jahr verdient, ein gewöhnlicher Angestellter aber nur 50 000 Franken, leistet dann Ersterer in gut zwei Minuten, wozu der andere einen ganzen Arbeitstag braucht? Hier ist offensichtlich nicht die Arbeitsleistung ausschlaggebend, sondern ein abgekoppelter Markt für Führungskräfte oder neudeutsch CEOs. Nicht zuletzt diese Spitzenaläre gilt es bei der Entwicklung der Einkommensverteilung im Blick zu behalten.

Die Gegenposition lässt sich funktional, ethisch oder mit einem Gedankenexperiment, das von einem «Schleier des Nichtwissens» ausgeht, begründen. Die funktionale Perspektive untersucht die Bedrohung der Gesellschaft durch Ungleichheit unter Ausklammerung der Gerechtigkeitsfrage. Herrschaftsverhältnisse können dauerhaft nicht durch blosse Gewalt gesichert werden, sie müssen zumindest als einigermaßen akzeptabel wahrgenommen werden. Wenn nicht, kommt es zum Umsturz der Verhältnisse, oder die Habenichtse und jene, die sich um ihre Lebenschancen betrogen sehen, akzeptieren die Spielregeln nicht mehr, wandern aus oder holen sich mit Gewalt, was ihnen fehlt. Raubüberfälle und Entführungen zur Lösegelderpressung sind traurige Realität in vielen sehr ungleichen Ländern, sodass sich auch die Wohlhabenden in ihren «Gated Communities» ihres Lebens nicht mehr richtig erfreuen können. Die ethische Sicht empfindet Ungleichheit als störend, weil sie alle Menschen als gleichwertig betrachtet oder ihnen zumindest die gleichen Rechte und Chancen zubilligen möchte. Unverschuldete Armut, die alle treffen kann, beispielsweise durch Krankheit oder Arbeitslosigkeit, ist nicht akzeptabel.

Dies ist ein Werturteil. Ohne ein solches kommt der vom amerikanischen Philosophen John Rawls vorgeschlagene Gesellschaftsvertrag aus, in dem das gewollte Mass an Ungleichheit demokratisch bestimmt wird.⁶ Dazu braucht es folgendes Gedankenexperiment: Individuen handeln in einem fiktiven Zustand vor ihrer Geburt einen Vertrag über das richtige Mass an Ungleichheit oder Gleichheit innerhalb einer Gesellschaft aus, in die sie dann hineingeboren werden; und das in Unwissenheit über die Umstände ihrer späteren Position, die dem Zufall überlassen bleibt. Im Experiment stimmen bei dieser Ausgangslage die allermeisten Befragten für eine Gesellschaft, die viel egalitärer ist als die, in der sie leben. Dass die bestehende Ungleichheit von vielen zumindest als akzeptabel empfunden wird, darf also nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine gerechte Gesellschaft egalitärer konzipiert würde. Die «normative Kraft des Faktischen» liefert hier, was an Legitimität fehlt.

⁵ Sinngemäss das Gleiche gilt im Übrigen für die Ungleichheit auf der globalen Ebene. In einem reichen Land geboren zu sein, das vielen gute Startchancen gibt, ist kein Verdienst, genauso wie es kein Selbstverschulden ist, in einem armen Land geboren worden zu sein. Dass man den Ärmeren den Zugang zu den reichen Ländern zumeist versperrt, ist damit ethisch ähnlich zu beurteilen wie die Rechtfertigung von steuerfreien Erbschaften. Eine meritokratische Gesellschaft hätte bei Erbschaften einen Freibetrag, der vielleicht dem Wert eines typischen Einfamilienhauses entspräche, und für alles darüber hinaus 100 Prozent Erbschaftssteuer, und Migrantinnen und Migranten, die keine Gefahr für die Sicherheit darstellen, wären unterschiedslos willkommen.

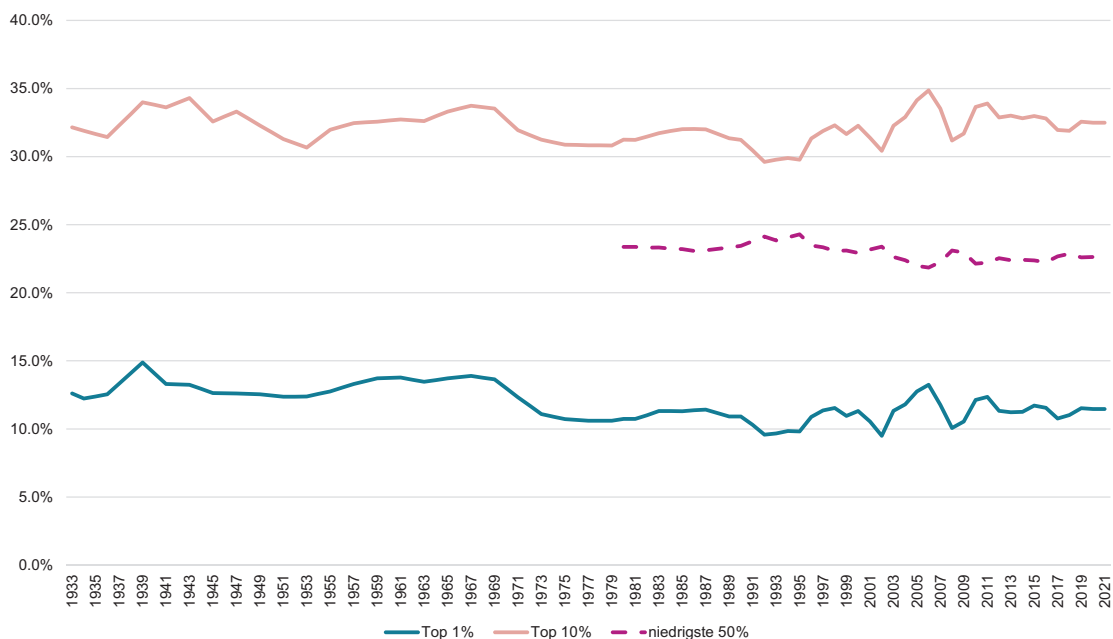
⁶ Rawls, 1971.

Hat sich die Schweiz «feudalisiert»?

Anders als zur Staatsverschuldung ist die Datenlage zum Thema Ungleichheit unbefriedigend. Es gibt zwar viele Ansätze und statistische Konzepte zur Messung aller Arten von Ungleichheit, für die sensibleren Messinstrumente fehlen aber häufig die nötigen Feindaten. Die Schweiz ist hier keine Ausnahme – im Gegenteil: Statistiken werden mit unterschiedlichem Engagement von Gemeinden, Kantonen und dem Bund erhoben, die Statistikämter sind eher unterfinanziert, Bank- und Steuergeheimnis halten viele Informationen unter Verschluss, und überdies scheint es, dass man hierzulande bestimmte Dinge lieber nicht so genau wissen will, denn dokumentierte Ungleichheit könnte die gesellschaftliche «Harmonie» infrage stellen.

Die von Thomas Piketty mitinitiierte «World Inequality Database» (WID) versucht, hier mehr Licht ins Dunkel zu bringen.⁷ Wir beschränken uns im Folgenden auf die Betrachtung der Einkommens- und Vermögensungleichheit mittels zweier verbreiteter Indikatoren: der Einkommensanteile der höchsten beziehungsweise niedrigsten Perzentile sowie der Gini-Koeffizienten. Für die Anteile des höchsten einen Prozents und der höchsten 10 Prozent am Gesamteinkommen reichen die greifbaren Daten am weitesten zurück (bis 1933). Werte nahe 1 Prozent beziehungsweise 10 Prozent weisen auf eine egalitäre Verteilung hin, darüber liegende auf Ungleichheit. Daten für die unteren 50 Prozent sind ab 1980 verfügbar. Je näher der Anteil der unteren 50 Prozent bei 50 Prozent liegt, desto egalitärer ist die Verteilung. Grafik 2 zeigt den Befund:

G 2: Anteile am Einkommen, 1933–2021



Quelle: World Inequality Database

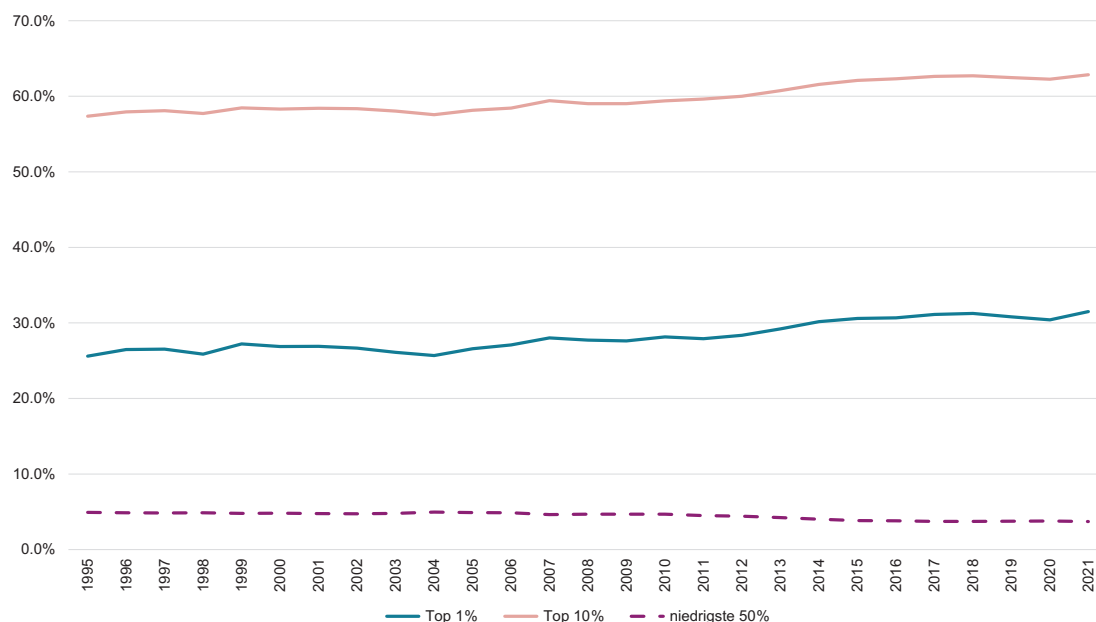
Die Anteile weisen deutlich auf Ungleichheit hin. Über die gesamten verfügbaren Zeitspannen hinweg erhielt das höchste eine Prozent rund 12 Prozent des gesamten Einkommens, auf die obersten 10 Prozent entfielen gut 32 Prozent und auf die unteren 50 Prozent nur 23 Prozent. Im Zeitverlauf zeigen sich aber systematische Schwankungen. Nach dem Ende der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre machten die oberen Anteile einen Sprung nach oben, worauf eine graduelle, aber lange Abwärtsbewegung einsetzte, die bis Anfang der 1990er-Jahre andauerte. Danach nahmen die Schwankungen stark zu, wobei der Trend wieder nach oben zeigte. Die bis 1980 zurückreichende Reihe für die unteren 50 Prozent bestätigt die zweite Trendwende: In den 1980er-Jahren verläuft sie flach, worauf der

⁷ <https://wid.world/>.

Trend nachlässt, was eine zunehmende Ungleichheit anzeigt. Analog zur Staatsverschuldung folgte die Trendwende in den 1990er-Jahren dem Erstarren des neoliberalen Geistes der 1980er- und 1990er-Jahre. Die zeitliche Abfolge lässt eine Kausalität möglich erscheinen.

Für die Vermögensverteilung liegt ein bis 1995 zurückreichender, einheitlicher Datensatz vor. Die entsprechenden und analog zur Einkommensverteilung spezifizierten Anteile weist Grafik 3 aus.

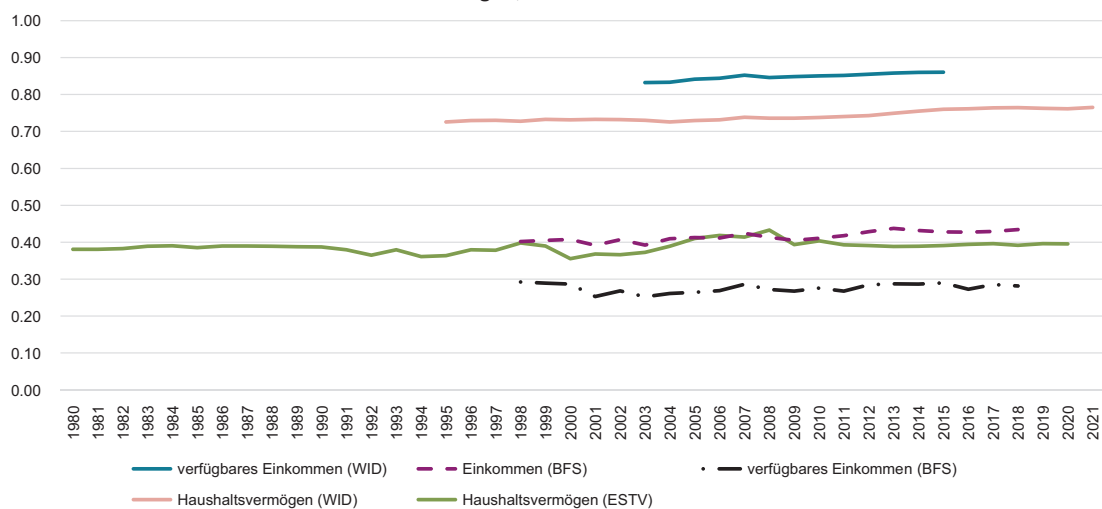
G 3: Anteile am Vermögen, 1995–2021



Quelle: World Inequality Database

Die Ungleichheit bei der Vermögensverteilung ist erheblich stärker als bei den Einkommen. Das oberste eine Prozent besass im Durchschnitt 28 Prozent des gesamten Vermögens (entsprechender Wert bei der Einkommensverteilung: 12 Prozent), und auf die obersten 10 Prozent entfielen 60 Prozent (Einkommensverteilung: 32 Prozent), während die unteren 50 Prozent nur 4,5 Prozent besaßen (Einkommensverteilung: 23 Prozent). Ab 1995, also im selben Zeitraum, in dem auch die Einkommensungleichheit wieder wuchs, stieg die Vermögensungleichheit deutlich.

Für viele Zwecke geeigneter als Einkommensperzentile sind Gini-Koeffizienten, welche die gesamte Population berücksichtigen und nicht nur ausgewählte, die Ergebnisse stark in Richtung eines erwünschten Befunds beeinflussende Teilmengen. Gini-Koeffizienten werden so berechnet, dass sie Werte von null bis eins annehmen können, wobei 0 vollständige Gleichverteilung anzeigt und 1 maximal mögliche Ungleichheit. Die vorliegenden Daten sind leider bruchstückhaft und je nach Quelle zum Teil recht verschieden. Die «World Inequality Database» geht hierzu für die Schweiz bis 1980 zurück (für die Vermögensungleichheit bis 1995). Das Schweizer Bundesamt für Statistik (BFS) veröffentlicht Angaben, die auf Haushaltserhebungen beruhen und bis 1998 zurückreichen. Von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) gibt es Gini-Koeffizienten zur Vermögensungleichheit von 2003 bis 2015. Den Befund zeigt Grafik 4.

G 4: Gini-Koeffizienten: Einkommen und Vermögen, 1980–2021

Quellen: World Inequality Database, Bundesamt für Statistik, Eidgenössische Steuerverwaltung

Die Gini-Koeffizienten bestätigen, dass die Ungleichheit bei den Vermögen viel ausgeprägter ist als bei den Einkommen. Der abgebildete Zeitraum ist für Erstere zwar kürzer als für Letztere, aber der Unterschied der Grössenordnung ist enorm: Beim Vermögen liegt der Durchschnitt des Gini-Koeffizienten der WID bei 0,74, jener der ESTV mit durchschnittlich 0,85 schon beachtlich nah bei eins. Auch der Trend bestätigt die jüngere Entwicklung bei den Perzentilen. Er zeigt nach oben: Gemäss WID betrug der Gini-Koeffizient 1995 noch 0,73, im Jahr 2021 aber schon 0,76. Die ESTV gibt für 2003 einen Wert von 0,83 und für das Jahr 2015 bereits einen von 0,86 an. Bei den Einkommen ermöglichen die Gini-Koeffizienten weitere Einsichten, weil hier nach dem «primären Äquivalenzeinkommen», also dem Einkommen vor staatlichen Transfers, zum Beispiel Steuern und Sozialleistungen, und dem «verfügbaren Äquivalenzeinkommen» unterschieden wird. Der Unterschied zwischen beiden zeigt also das Ausmass der Umverteilung. Je tiefer der Gini-Koeffizient für die verfügbaren Einkommen unter jenem für die Primäreinkommen liegt, desto wirksamer wird von oben nach unten umverteilt. Dass Umverteilung stattfindet, ist aus der Grafik anhand der BFS-Reihen klar ersichtlich (beginnend 1998, Datenpunkt 1999 ist interpoliert). Zudem zeigen die Gini-Koeffizienten des BFS im betrachteten Zeitraum eine stärker werdende Korrektur der primären Einkommensverteilung an. Die Differenz der Reihen steigt von 0,11 im Jahr 1998 auf 0,15 im Jahr 2018. Die Umverteilung durch progressive Besteuerung einerseits und staatliche Transferzahlungen andererseits reicht also im betrachteten Zeitraum aus, um die sich im Gini-Koeffizienten spiegelnde Ungleichheit bei den Primäreinkommen (also vor Umverteilung) zu neutralisieren. Der Gini-Koeffizient der WID für die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen deckt zwar, beginnend 1980, einen längeren Zeitraum ab, ist aber nur schwach mit den Daten des BFS korreliert und liegt eher auf dem Niveau des Koeffizienten des BFS für das Primäreinkommen. Eine naheliegende Erklärung für die Diskrepanzen ist nicht ersichtlich. Bei der Interpretation ist also grosse Zurückhaltung geboten.

Bei aller Skepsis hinsichtlich der Datenqualität und der Kürze der Zeitreihen lässt sich doch das Zwischenfazit ziehen, dass zunehmende Ungleichheit in der Schweiz seit den 1990er-Jahren weniger bei den Einkommen als bei den Vermögen ein Problem sein dürfte. Die wachsende Vermögensungleichheit ist weniger Ausdruck einer meritokratischen Wirtschaftsordnung als einer «Feudalisierung der Schweiz» durch Vererbung.⁸

⁸ Kissling, 2008.

Staatsverschuldung und Ungleichheit

Der mögliche Zusammenhang zwischen der Staatsverschuldung und der Ungleichheit kann theoretisch und empirisch behandelt werden.

Theoretisch ist die Möglichkeit nicht auszuschliessen, dass Staatsverschuldung und Ungleichheit im Verbund, aber ohne kausalen Zusammenhang, auftreten (Fall 1). Ein solcher könnte in beide Richtungen wirken: Staatsschulden könnten zu mehr (Fall 2) oder zu weniger (Fall 3) Ungleichheit führen, und umgekehrt könnte Ungleichheit ein Treiber für Staatsschulden sein (Fall 4) oder ihnen entgegenwirken (Fall 5). Natürlich ist auch Interdependenz denkbar, wobei sich der Prozess verstärken oder abschwächen kann in Abhängigkeit davon, ob die Kausalitäten in die gleiche oder in gegensätzliche Richtungen wirken. Anhand der vorliegenden Daten ist dies nicht zu beantworten. Schliesslich könnten beide Phänomene unabhängig voneinander sein, aber beide von einem dritten bestimmt sein (Fall 6).

Fall 1 ist trivial. Empirisch würde man dann keinen (statistischen) Zusammenhang zwischen den beiden Phänomenen finden (was aber nicht ausschliesst, dass es dennoch einen gibt, der im Rauschen der Daten unerkennbar bleibt oder von anderen Phänomenen überlagert wird). Für den langen Zeitraum von 1933 bis 2021) zeigt sich in unseren Daten in der Tat kein statistischer Zusammenhang zwischen der Schweizer Staatsverschuldung und der anhand der Perzente gemessenen Einkommensungleichheit.⁹ Über diesen langen Zeitraum brauchen wir daher auch nicht weiter nach Zusammenhängen zu suchen, da wir nicht über andere Daten verfügen. Betrachten wir jedoch nur den im Zeichen der Durchsetzung der neoliberalen Vorstellungen stehenden Zeitraum seit 1995, folgt stärkerer Ungleichheit mit einer Verzögerung von etwa drei Jahren eine niedrigere Staatsverschuldung. Dem gehen wir weiter unten nach.

Zur Begründung von staatlicher Verschuldung als Treiber von Ungleichheit (Fall 2), lässt sich die Theorie des Finanzkapitalismus heranziehen.¹⁰ Staatsschulden werden durch Ausgabe von Schuldverschreibungen (etwa Bundesobligationen) gemacht. Diese garantieren ihren Besitzern (den Kreditgebern/Gläubigern) einen regelmässigen Zinsertrag (zumindest in normalen Zeiten). Da die Staatsschulden von den Wohlhabenderen finanziert werden, erhalten sie die Zinseinkünfte, die aus den Steuern aller bezahlt werden. Resultat ist also eine Umverteilung von unten nach oben. Anstatt die Wohlhabenden zu besteuern – Steuern sind konfiskatorisch –, leiht der Staat sich von ihnen die benötigten Mittel, und die Kredite werden zurückgezahlt, nachdem sie über Jahre Zinsen abgeworfen haben. Um das zu überprüfen, müsste man aber wissen, wer wann und wo tatsächlich die Staatsschulden finanziert. Zu Marx' Zeiten waren das praktisch ausschliesslich Reiche oder Banken. Heutzutage dürfen die Pensionskassen nicht vernachlässigt werden, welche für ihre rund 4,5 Millionen Versicherten Finanzanlagen tätigen, und damit breit gestreute Ansprüche vertreten. Allerdings erlaubt die Datenlage keine direkten Rückschlüsse darauf, von wem Staatsanleihen gehalten werden. Eine Schätzung für das Jahr 2020 zeigt, dass zirka 10 Prozent der gesamten öffentlichen Schweizer Schulden in der Höhe von knapp 280 Milliarden Franken in ausländischem Besitz waren, ein knappes Viertel auf inländische Banken entfiel und etwa zwei Drittel (186 Milliarden Franken) anderen inländischen Institutionen oblagen, wozu auch die Pensionskassen zählen. Diese hielten gemäss Pensionskassenstatistik 2020 über 300 Milliarden ihrer Aktiva in Obligationen, aber Hinweisen des Eidgenössischen Finanzdepartements¹¹ gemäss hielten bereits Anlagefonds und Versicherungen über 60 Prozent der Bundesanleihen, sodass, sieht man von den Banken und dem Ausland ab, nur ein verhältnismässig kleiner Anteil für die Pensionskassen bleibt. Die meisten Obligationen im Besitz der Schweizer Pensionskassen wären demnach keine öffentlichen Schulden. Mangels Daten lässt sich

⁹ Statistisch betrachten wir hier und im Folgenden bivariate Kreuzkorrelationen mit Vor- oder Nachläufen von bis zu sieben Jahren und überprüfen die Ergebnisse auf signifikante Korrelationen mit den richtigen Vorzeichen und bei den erwarteten Vor- oder Nachläufen. Die Statistiken sind beim Verfasser auf Anfrage erhältlich.

¹⁰ Streeck, 2013.

¹¹ <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/finanzpolitik/bundesschulden.html>.

hier aber nicht weiter in die Tiefe bohren.¹² Statistisch entspräche dieser Hypothese eine mit Zeitverzögerung auf höhere Verschuldung steigende Ungleichheit. Unsere Daten sind hier nicht eindeutig, sodass wir für die Theorie des Finanzkapitalismus in den letzten Jahrzehnten auf die Schweiz bezogen keine Bestätigung finden. Für die umgekehrte Möglichkeit (Fall 3), dass Staatsschulden zu weniger Ungleichheit führen könnten, geben unseren Daten dieselben widersprüchlichen Signale. Eine Politik der Schuldenaufnahme zur Verminderung der Ungleichheit hat es vielleicht in den 1930er Jahren in einigen Ländern gegeben. In den Jahren 2020/21 hat die Schweizer Wirtschaftspolitik schnell auf die wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Shutdowns reagiert und dazu auch ohne Zögern Schulden gemacht; damit wurde aber nicht eine Verringerung der Ungleichheit beabsichtigt, sondern deren Anstieg recht wirksam entgegengewirkt. Fall 3 findet sich deshalb nicht in den Daten: Die Schulden stiegen, aber die Ungleichheit verringerte sich nicht. Sie nahm nur nicht so stark zu, wie es ohne die Schuldenaufnahme zu erwarten gewesen wäre.

Eine in der Politikwissenschaft und der ökonomischen «Public-Choice»-Theorie verbreitete Annahme ist, dass Ungleichheiten ein Treiber für Staatsschulden seien (Fall 4).¹³ Die Mehrheit des Elektorats stimmt demnach bei hoher Ungleichheit für mehr Umverteilung, was die Staatsschulden steigen lässt. Diese politikwissenschaftliche Hypothese lässt sich aber mit keinem unserer Ungleichheitsindikatoren bestätigen. Unsere Daten zeigen hier genau das Gegenteil: Ungleichheit geht (Fall 5) mit geringeren Staatsschulden einher. Der Zusammenhang ist signifikant, stark und praktisch statistisch konstant, und er zeigt sich insbesondere bei der Vermögensungleichheit. Korrelation bedeutet nicht Kausalität, aber bei vermuteten makroökonomischen Kausalzusammenhängen erwartet man zumeist, dass die verursachende Grösse der verursachten voranläuft. Bei synchronen, das heisst zeitgleichen Entwicklungen ist die Erklärung eher bei einer oder mehreren nicht berücksichtigten Entwicklungen zu suchen, die auf beide Grössen einwirkt.

Dies entspricht dem Zusammenhang (Fall 6), wonach die Phänomene unabhängig voneinander sind, aber beide von einem dritten Faktor getrieben. Welche dritte Grösse könnte in der Schweiz während der letzten zwei bis drei Jahrzehnte eine Erklärung liefern? Hier ist vieles möglich, und angesichts der verwobenen Interdependenzen im sozioökonomischen Geschehen der jüngsten Vergangenheit lässt sich wohl kein schlüssiger Beweis führen. Mit dieser Einschränkung im Blick scheint mir aber die seit den 1980er-Jahren beschleunigte und mit einem sich zuspitzenden internationalen Steuerwettbewerb und dadurch sinkenden Steuersätzen einhergehende Globalisierung eine plausible Erklärung zu liefern.¹⁴ Die damit zusammenhängenden neuen politischen Imperative der letzten Jahrzehnte wie Ausgabenzurückhaltung und Schuldenabbau, mehr «Eigenverantwortung» anstelle sozialer Sicherungsnetze und Senkung der Grenzsteuersätze für die höheren Einkommensklassen bei gleichzeitiger Verbreiterung der Steuerbasis passen perfekt ins Bild, ebenso die schweizweit fast nahtlose Abschaffung der Erbschaftssteuer für nahe Verwandte, wodurch Familiendynastien begünstigt werden, die damit an wirtschaftlichem Gewicht und politischem Einfluss gewinnen und sich dann stärker für einen «schlanken Staat» mit niedrigen Schulden und Steuern und hoher Toleranz gegenüber sozioökonomischer Ungleichheit einsetzen.

Ist die Vermögenskonzentration eine Gefahr für die Demokratie?

Ein Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Ungleichheit ist angesichts der komplexen Zusammenhänge und der spärlichen aussagekräftigen Daten nur schwer nachzuweisen. Für die Schweiz ist nur für die letzten zwei bis drei Jahrzehnte ein statistischer Zusammenhang nachweisbar. In dieser Zeit ging eine geringere Staatsverschuldung mit höherer sozioökonomischer Ungleichheit

¹² Es wäre für Forschung und Politik von grossem Interesse, die Charakteristika der Gläubiger genauer zu kennen. Auf eine Nationalratsanfrage der SPS von 1996 antwortete der Bundesrat aber, dies sei weder möglich noch nötig (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=19961013>). Zur Dringlichkeit in der Forschung siehe Hauger, 2015.

¹³ Siehe z.B. Luo, 2019.

¹⁴ Zu den Auswüchsen des Steuerwettbewerbs siehe Shaxson, 2011.

einher, und zwar besonders deutlich bei der Vermögensverteilung. Ein direkter Kausalzusammenhang zwischen Staatsverschuldung und sozialer Ungleichheit liegt nicht nahe, beide sind aber die Folge der Globalisierung und der zunehmend wirtschaftsliberalen Ausrichtung von Politik und Gesellschaft. Inwieweit man das begrüsst oder bedauert, hängt von ethischen und politischen Überzeugungen ab.

Unabhängig davon birgt aber insbesondere die zunehmende Vermögenskonzentration ohne korrigierende Erbschaftsteuern die Gefahr von Dynastiebildung und Machtkonzentration, welche feudalistische anstelle demokratischer Verhältnisse befördert. Eine Korrektur wäre hier angezeigt, sofern die Politik es ernst meint mit dem meritokratischen Prinzip; abzusehen ist eine solche in der Schweiz aber vorerst nicht.

Literaturverzeichnis

- Graeber, David and Wengrow D. (2021): *The Dawn of Everything: A New History of Humanity*. New York.
- Hauger, Sandy Brian (2015): Corporate ownership of the public debt: mapping the new aristocracy of finance. *Socio-Economic Review*, 13 (3), 505–523.
- Hobsbawm, Eric (1994): *Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914–1991*. New York.
- Jordà, Òscar; Schularick, Moritz and Taylor, Alan M. (2017): Macrofinancial History and the New Business Cycle Facts. *NBER Macroeconomics Annual*, 31, 213–263.
- Kissling, Hans (2008): *Reichtum ohne Leistung. Die Feudalisierung der Schweiz*. Zürich und Chur.
- Luo, Weijie (2010): Inequality and government debt: Evidence from OECD panel data. *Economics Letters*, 186, 1–4.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge MA, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Reinhart, Carmen and Rogoff, Kenneth (2010): Growth in a Time of Debt. *American Economic Review*, 100 (2), 573–578.
- Streeck, Wolfgang (2013): *The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State*. *German Economic Review*, 15 (1), 143–165.
- Shaxson, Nicholas (2011): *Treasure Islands. Tax Havens and the Men Who Stole the World*. London.