

Enrichissez-vous!

von Daniel Mertens



Titel Public Debt, Inequality and Power

Untertitel The Making of a Modern Debt State

Autor(en) Sandy Brian Hager

Land USA

Erschienen California 2016: University of California Press

Umfang 174 Seiten

Preis USD 34.95

ISBN 978-0-52028-466-1

Sandy Brian Hager über den Zusammenhang von Ungleichheit, Macht und öffentlicher Verschuldung

Wer hält eigentlich den größten Anteil an Staatsanleihen? Versicherer und Investmentfonds? Die großen Finanzinstitute, von HSBC bis Deutsche Bank? Oder gar die Zentralbanken, allen voran die amerikanische Fed und die Europäische Zentralbank? Auf den ersten Blick womöglich eine Frage für Spezialisten, für Freundinnen finanzwirtschaftlicher Statistiken - wenn sie nicht so zwingend und

zentral für die demokratisch-kapitalistischen Gemeinwesen unserer Zeit wäre. Denn, das zeigt Sandy Brian Hager in seinem pointierten und akribisch recherchierten Buch über den Zusammenhang von Ungleichheit, Macht und öffentlicher Verschuldung: die Eigentumsverhältnisse bei Staatsanleihen verraten uns etwas über die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und die Ausgestaltung der Politik.

Der von Hager untersuchte Fall sind die USA, deren Staatsanleihemärkte aufgrund der Reservefunktion des US-Dollars Fluchtpunkt des globalen Kapitalismus sind, aber seine Überlegungen und Analysen böten sich durchaus als Folie für weitere Länderstudien an – sofern die Datenlage das denn zuließe. Denn hier setzt Hagers Studie zunächst an: obgleich die Frage nach der Eigentumsstruktur öffentlicher Schulden und ihrer politischen Implikationen kontrovers durch die Zeitgeschichte (nicht nur) der USA mäandert, ist sie nie auf Basis systematischer Datenerhebungen beantwortet worden. Vielmehr sei die Behandlung der Thematik immer ‚patchy and inconsistent‘ gewesen – was nicht zuletzt an der unzureichenden statistischen Aufarbeitung läge, wie unlängst auch der IWF für eine Reihe von Ländern berichtet. Hager aber ist gewillt, die vorhandenen Kategorien aufzubrechen und mit Hilfe der Statistikämter weiter vorzudringen als andere, um zwei widerstreitende Deutungen über die Eigentumsverhältnisse öffentlicher Schulden zu prüfen.

Die erste Deutung beharrt darauf, dass die Anleihen in den Händen einiger Weniger konzentriert seien, wodurch die öffentliche Verschuldung zu einer Umverteilungsmaschine wird – von den Steuerzahlern der Unter- und Mittelschicht hin zu den einer reichen Elite zugerechneten Beziehern von Zinseinkommen (nennen wir sie die ‚Refeudalisierungsthese‘). Die zweite Deutung hingegen behauptet das Gegenteil: Staatsanleihen würden von weiten Teilen der Bevölkerung gehalten und böten sichere Anlagemöglichkeiten für besagte Schichten. Dank einer zunehmenden Diffusion des Anleihebestandes durch Pensionsfonds und durch eine progressive Besteuerungspolitik erfülle die öffentliche Verschuldung eher eine Umverteilungsfunktion von ‚oben nach unten‘ und trage zur Demokratisierung der Staatsfinanzen bei (‚Demokratisierungsthese‘). Die eigentliche Gefahr, so lautet oft das Beiwort, sei doch die Auslandsverschuldung und die potenzielle Macht ausländischer Investoren.

Was Hager nun vorzüglich gelingt, ist seine darauffolgenden Analysen zur Konzentration und Verteilungsfolgen der Staatsschulden mit zwei einflussreichen Diagnosen der gegenwärtigen politischen Ökonomie zu verweben, Thomas Pikettys ‚Kapital im 21. Jahrhundert‘ und Wolfgang Streecks ‚Gekaufte Zeit‘. Zunächst zeigt der Autor nämlich, dass die Eigentumskonzentration über Zeit schwankt, und zwar im 20. Jahrhundert parallel zur Pikettys berühmten U-Kurve der Vermögensungleichheit. Das heißt, seit den 1980er Jahren – und insbesondere seit der jüngsten Krise – konzentriert sich das Eigentum an Titeln des US-amerikanischen Schatzamtes in der Gruppe der sogenannten *top 1%*. Entweder, weil die Eigner selbst dieser Gruppe angehören oder vermittelt über Unternehmen

oder Investmentfonds teilhaben. Hager diskutiert dieses Ergebnis nun aus einer politökonomischen und klassentheoretischen Perspektive, um auf die Folgen dieser Entwicklung für demokratische Politik zu schließen. Mit Hilfe politikwissenschaftlicher Studien konturiert er eine Klasse der Anteilseigner („bondholding class“), indem er aufzeigt, dass deren politische Präferenzen nicht nur relativ homogen sind, sondern sich auch nachweislich auf politische Weichenstellungen auswirken.

Um die Machtdimension der öffentlichen Verschuldung zu untermauern, fragt Hager in diesem Zusammenhang auch nach den konkreten Einflusskanälen der Anteilseigner. Er weiß um die Schwierigkeit, hier direkte kausale Beziehungen nachzuweisen, aber er beschränkt sich nicht allein auf die Einflussnahme durch persönliche Kontakte, Parteispenden und Lobbyingmechanismen. Bei Hager wird der Anleihemarkt selbst zu einem Ort der politischen Artikulation von Interessen und Präferenzen, auf dem die Eigentümer mittels Investitionsentscheidungen auch politische Programme „wählen“. Zur Analyse greift der Autor auf Streecks dichotome Heuristik von „Marktvolk“ (den Investoren) und „Staatsvolk“ (den Bürgern), zurück, die es ihm erlaubt, auf Basis des *Economic Report of the President*. eine (recht rudimentäre) inhaltsanalytische Überprüfung der Hypothese gestiegener Einflussnahme vorzunehmen. Hier interpretiert Hager, dass Finanzimperative im Laufe der Zeit stärkere Berücksichtigung finden als Belange der allgemeinen Bürgerschaft. Allerdings mag man einwenden, dass die Wahl des Korpus ein solches Ergebnis nahelegt, denn er wird dem Kongress im Rahmen des Bundeshaushalts vorgelegt und reflektiert den allgemeinen Strukturwandel zur marktfähigen Verschuldung. Hier hätte sich die Möglichkeit geboten, die Bedeutung des Marktvokabulars im Theorierahmen etwas ausführlicher zu verorten und konkreter über „public debt as political power“ zu sprechen, indem man die Konzentration der Staatsverschuldung mit Blick auf prominentere Machtkonzepte (Susan Strange, Michael Mann) präzisiert.

Dennoch ermöglicht die empirische Untermauerung der Streeckschen These dem Autor, zwei Argumente, die für die Demokratisierungsthese sprechen, zu entkräften: Zum einen widerlegt er den Hinweis auf die progressive Steuerausgestaltung, in dem er für den Zeitraum zunehmender Eigentumskonzentration erfolgreiche Steuerwiderstände der Eliten nachweist. Zum anderen zeigt er die systematische Verbindung auf, die zwischen der inländischen Klasse der Anteilseigner und ausländischen Anteilseignern besteht: ein gemeinsames Interesse am Erhalt des Status Quo des Schulden- bzw. Konsolidierungsstaats, solange dieser politische Stabilität und sichere Anlagemöglichkeiten garantiert. Seine schrittweise Zurückweisung der Demokratisierungsthese und Untermauerung einer relativierten Refeudalisierungsthese erfolgt hier auf sympathisch vorsichtige und selbstkritische Weise, was der Studie zu der bereits erwähnten Vorbildfunktion verhelfen könnte. Auf der Sollseite steht allerdings, dass Hagers knappes Buch die Komplexität der mannigfaltigen politökonomischen Prozesse oftmals nicht einfangen kann und daher zu oft in den statistisch und konzeptuell vorgegebenen Dichotomien verharret.

Doch gerade für Deutschland darf man sich einen ähnlichen Versuch wünschen, denn auch hier zeigt sich unlängst eine selektive Responsivität der Politik zugunsten der Besserverdienenden. Ob sich auch ein Zusammenhang zwischen Eigentumsstruktur der Staatsverschuldung und politischer wie sozialer Ungleichheit ausmachen lässt ist allerdings fraglich, auch weil sich sowohl die institutionellen Voraussetzungen als auch das Wachstumsmodell (das heißt die Form der Mehrwerterzielung) deutlich von den USA unterscheiden. Allerdings könnte einer ‚Demokratisierungsthese‘ ad-hoc schon der Hinweis entgegengehalten werden, dass der einst mit dem Ziel der „Förderung der Vermögensbildung in breiten Schichten“ eingeführte Bundesschatzbrief vor einigen Jahren abgeschafft wurde, wodurch der ‚breite‘ Eigentumszugriff auf die Staatsverschuldung eingeschränkt wurde. Auch mit Blick auf die Euro-Krise könnte sich Hagers Perspektive als Folie andienen, denn die Eigentumsstruktur auf den intraeuropäischen Anleihemärkten war nicht nur maßgeblich für eine äußerst kontroverse Rettungspolitik, sondern initiierte auch erhebliche Bewegungen auf den Sekundärmärkten, die wiederum Konsequenzen für die Eigentumsstruktur hatten.

Vor diesem Hintergrund lässt sich auch Hagers Standpunkt wiederholen, dass er das Kernproblem nicht in einer hohen Staatsverschuldung, sondern in einer *ungleich verteilten* hohen Staatsverschuldung sieht. Damit reiht er sich nicht nur in die sozialwissenschaftliche Kritik an den Verteilungs- und Demokratieproblemen einer institutionalisierten Austeritätspolitik ein, sondern legt auch dem keynesianischen Gegenentwurf eine hohe politisch-gestalterische Bürde auf. Solange Staatsanleihen aber eine zentrale Funktion zur Stabilisierung des Finanzsystems zukommt, ist fraglich, ob Hagers ebenfalls vorgetragener Lösungsvorschlag der Schuldeneliminierung tragfähig ist. Dass sein Buch über eine Open Access Version verfügt, kann der Debatte jedenfalls nur zuträglich sein.
