

**Tino Petzold**

# **Austerity Forever?!**

**Die Normalisierung  
der Austerität  
in der BRD**



Petzold  
Austerity Forever?!

## **RAUMPRODUKTIONEN: THEORIE UND GESELLSCHAFTLICHE PRAXIS**

Begründet 2007

Herausgegeben von Bernd Belina, Johanna Hoerning, Henrik Lebuhn,  
Boris Michel und Anne Vogelpohl

Band 31

Die Buchreihe bildet ein Forum kritischer Raumforschung im Rahmen kritischer Gesellschaftstheorie. Ihr Ziel ist es, Debatten zugänglicher zu machen, zu bündeln, zu initiieren und zu kritisieren. Kritische Raumforschung untersucht die soziale Produktion von Raum und die je spezifischen gesellschaftlichen Verräumlichungen.

Kritische Raumforschung als Gesellschaftsforschung fragt nach den aktuellen räumlichen Transformationsprozessen, denen der physisch-materielle Raum inklusive seiner sozialen Bedeutungen unterworfen ist. Dazu gehören neue Formen der Inwertsetzung und Politisierung von Natur und gebauter Umwelt, die Umstrukturierung städtischer, staatlicher und globaler Räume, räumliche Strategien der Kontrolle oder die Produktion und Veränderung räumlicher Maßstabebenen.

Kritische Raumforschung rückt soziale Kämpfe um und mittels Raumproduktionen und damit gesellschaftliche Widersprüche in den Mittelpunkt. Kritische Raumforschung kritisiert gesellschaftswissenschaftliche Konzepte von Raum, die diesen losgelöst von jeglicher Materialität konstruieren; ebenso kritisiert sie Konzepte, die Gesellschaft an diese Materialität fesseln. Kritische Raumforschung sucht nicht nach einer „Raumtheorie“, sondern nach gesellschaftlichen Raumverhältnissen.

In der Reihe erscheinen Monographien, Sammelbände und Reader.

*Tino Petzold* ist promovierter Humangeograph und arbeitet im Schnittfeld von Staat, Recht und Raum. Sein besonderes Interesse gilt den Geographien der Austerität.

Tino Petzold

## **Austerity Forever?!**

Die Normalisierung der Austerität in der BRD

**WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT**

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D.30

E-Book der 1. Auflage Münster 2018

© 2018 Verlag Westfälisches Dampfboot

Alle Rechte vorbehalten

Umschlag: Lütke Fahle Seifert AGD, Münster

ISBN 978-3-89691-003-1

# Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	9
Danksagungen	10
<b>1. Einleitung</b>	<b>11</b>
<b>2. Staat, Recht, Raum der Austerität</b>	<b>18</b>
2.1 Staat	20
2.1.1 Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis: Form, Strategie, Selektivität	20
2.1.2 Selektivität der steuerstaatlichen Form	26
2.1.3 Staatsfinanzen als strategisch selektives Feld, Produkt und Medium	31
2.2 Recht	35
2.2.1 Rechtsform, juridische Verfahren und Selektivität	36
2.2.2 Das selektive Verhältnis von Recht und Politik	41
2.2.3 Kurzfazit	48
2.3 Raum	48
2.3.1 Polymorphe Geographien von Staat und Recht	49
2.3.2 Raumstrategien	51
2.3.3 Räumliche Konfigurationen und räumliche Selektivität	56
2.4 Austerität	60
2.4.1 Austerität als Idee	60
2.4.2 Austerität als politisches Projekt	62
2.4.3 Austerität als Regime	68
2.4.4 Geographien der Austerität	71
2.5 Synthese: Normalisierung der Austerität	74

<b>3. Historisch-materialistische Politikanalyse der Normalisierung von Austerität</b>	79
3.1 Historisch-räumliche Pfadanalyse	80
3.1.1 Kontextanalyse	80
3.1.2 Kritische Momente der Herstellung pfadabhängiger Normalität	82
3.1.3 Historisch-räumliche Pfadanalyse	83
3.1.4 Vorgehen und Material der historisch-geographischen Pfadanalyse	87
3.2 Juridische Diskursanalyse	89
3.2.1 Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse des Rechts	89
3.2.2 Gegenstand, Material und Erhebung	91
3.2.3 Problemstrukturanalyse juridischer Diskurse	93
<b>4. Normalisierung der Austerität im multiskalaren Steuerstaat BRD: 1949–2004</b>	96
4.1 Finanz- und Wirtschaftspolitik in der Zeit der Prosperität	98
4.1.1 Nationale Finanz- und Wirtschaftspolitik	98
4.1.2 Produktion des EUropäischen Maßstabs des Steuerstaats	102
4.1.3 Zwischenfazit: Multiskalares System strategischer Selektivität	105
4.2 Multiskalarer Roll-Out des Keynesianismus	106
4.2.1 Große Finanzreform 1967/69	106
4.2.2 Unitarisierung der föderalen Finanzbeziehungen	112
4.2.3 Ausbau der EUropäischen Koordination	117
4.2.4 Zwischenfazit: Multiskalare Keynesianisierung des Steuerstaats	122
4.3 Von der Krise der Globalsteuerung in die Austerität	123
4.3.1 Austeritätspolitisches Experimentieren in der Krise der Globalsteuerung	123
4.3.2 Die EUropäische Koordination in der Krise	131
4.3.3 „Wende in Kontinuität“: Politik im fiskalischen Regime der Austerität	135
4.3.4 Zwischenfazit: Austerität in der Krise des Fordismus	139

4.4	Vereinigung und austeritätspolitischer Konstitutionalismus in EUpa	141
4.4.1	Austeritätspolitische Offensive im kritischen Moment der Vereinigung	141
4.4.2	Supranationale Konstitutionalisierung der Austerität	148
4.4.3	Die föderale Seite des Regimes der Austerität: Haushaltsnotlagen	156
4.4.4	Zwischenfazit: Failing forward im multiskalaren Austeritätsregime	163
4.5	Rot-grüne Finanzpolitik im Austeritätsregime	166
4.5.1	Rot-Grün: Neue Wege im Austeritätsregime?	166
4.5.2	Krise des Stabilitäts- und Wachstumspakts	172
4.5.3	Das Scheitern des nationalen Stabilitätspakts	175
4.5.4	Zwischenfazit: Rot-Grün im Austeritätsregime	179
4.6	Schlussfolgerungen: Die multiskalare Normalisierung der Austerität	180
<b>5.</b>	<b>Die multiskalare Konstitutionalisierung der Austerität: 2005–2013</b>	<b>185</b>
5.1	Rückblende: Staatsverschuldung I	189
5.1.1	Juridische Auseinandersetzungen um die Begrenzung der Neuverschuldung	189
5.1.2	Der Schuldensockel als Problem der Zukunft	196
5.1.3	Zwischenfazit	197
5.2	Die Problemstruktur des juridischen Staatsschuldendiskurses	198
5.2.1	Der Schuldensockel als konstitutives Problem	199
5.2.2	Wo kommt der Schuldensockel her? Juridische Ursachenforschung	204
5.2.3	Juridische Lösungsvorschläge zur Staatsschuldenfrage	210
5.2.4	Zwischenfazit	219
5.3	Staatsverschuldung II	221
5.3.1	Die Staatsverschuldung-II-Entscheidung im kritischen Moment	221
5.3.2	Die Entscheidung des Senats ...	222

5.3.3	... und zwei abweichende Meinungen	224
5.3.4	Zwischenfazit: Das kritische Moment des Staatsschuldenrechts	225
5.4	Die Föderalismuskommission II	227
5.4.1	Die Kommissionsarbeit in fünf Wegmarken	230
5.4.2	Juridische Abwehrkämpfe	233
5.4.3	Konstitutionalisierte Haushaltsdisziplin: Schuldenbremse	239
5.4.4	Zwischenfazit: Rechtliche Normalisierung der Austerität in der BRD	249
5.5	Interskalare Verkettung normalisierter Austerität	253
5.5.1	Europäisches Semester: Koordinierung der Haushaltsdisziplin	254
5.5.2	Six Pack: Straffung des Stabilitäts- und Wachstumspakts	256
5.5.3	Fiskalpakt: Interskalare Verkettung normalisierter Austerität	259
5.5.4	Zwischenfazit: Interskalare Verkettung normaler Austerität	262
5.6	Schlussfolgerungen: Multiskalare Normalisierung der Austerität	264
<b>6.</b>	<b>Zusammenfassung: Normale Austerität im multiskalaren Steuerstaat BRD</b>	<b>267</b>
	Literatur	273

# Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
Art 115-G	Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes
Art 115-VO	Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach §5 des Artikel 115-Gesetzes
BayLV	Verfassung des Freistaates Bayern
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGV-DefizitVfProt	Protokoll zum EGV (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
GG	Grundgesetz
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
i.V.m.	in Verbindung mit
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz)
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz)
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
VSKS	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

## Danksagungen

Das vorliegende Buch hat seinen Ursprung als Dissertationsschrift genommen, mit der ich im Juli 2017 am Fachbereich 11 der Goethe-Universität in Frankfurt am Main promoviert wurde. Ich danke den vielen Menschen, die diesen Weg mit mir gemeinsam gestaltet haben.

Ein herzliches Dankeschön geht an Bernd Belina – sowohl für die engagierte Erstbetreuung der Promotion, die Zusammenarbeit in wechselnden Projekten als auch für die Organisation der materiellen Grundlagen in Form akademischer Lohnarbeit. Für fachkundiges und geduldiges Lotsen in den Untiefen von Staat und Recht gebührt Sonja Buckel mein Dank. Mit gewohnt scharfem Blick hat sie offene Enden erspäht und meinem Verständnis auf die Sprünge geholfen. Roger Keil hat während eines Aufenthalts in Toronto nicht nur mein Interesse an der *Scale*-Debatte geschürt, sondern auch die Dissertation begutachtet – herzlichen Dank!

Diese Arbeit hat Felix Wiegands Gabe, die Schätze der Bibliotheken dieser Welt aufzuspüren, ebenso viel zu verdanken wie unseren schier endlosen Gesprächen über die Geographien der Austerität. Daniel Keil, Michael Mießner und Sebastian Schipper haben die Mühsal auf sich genommen, sich durch seitenlange Genitivkonstruktionen zu quälen und hilfreiche Anmerkungen zu generieren. Solche haben auch Charly Außerhalb, Dietmar Flucke, Daniel Mullis und Sarah Nagel beigetragen. Für das gründliche Lektorat stehe ich bei Elisabeth Treydte in der Schuld.

Im Arbeitskreis Kritische Geographie wurde ich nicht nur in die Radical Geography hinein sozialisiert – auch habe ich dort verstanden, dass Wissenschaft am besten ein kollektiver Prozess ist. Von solidarischen Diskussionen profitierte ich außerdem im ‘Minikolloquium’ Kritische Geographie in Frankfurt am Main, im Promotionskolloquium Politische Theorie in Kassel und bei den beiden Workshops zu *Urban Austerity* in Athen und Frankfurt. Eine wunderbare Studien- und Arbeitsatmosphäre hat mir das Frankfurter Institut für Humangeographie geboten.

Mein Dank gilt Gudrun und Andreas, die auch den Druck mit ermöglicht haben. Elli ist eine tolle Gefährtin durchs Leben. Nie hier gelandet wäre ich ohne meine Eltern, die meinen Weg in die arkane Wissenschaft von Anfang an unterstützt haben. Ich widme das Buch meinen Großeltern, deren Alltag in Haushalt, Fabrik und Bergbau nicht unterschiedlicher von meinem eigenen hätte sein können. Sie haben sich immer darauf gefreut, dass ich endlich ‘fertig werde’ und es knapp verpasst.

Frankfurt am Main, Dezember 2017

# 1. Einleitung

## *Normale Austerität heute*

„Dabei ist es eigentlich ganz einfach. Man hätte hier in Stuttgart, in Baden-Württemberg, einfach nur eine schwäbische Hausfrau fragen sollen. Sie hätte uns eine ebenso kurze wie richtige Lebensweisheit gesagt, die da lautet: Man kann nicht auf Dauer über seine Verhältnisse leben.“

*Merkel 2008: 7*

Die Karriere der Lebensweisheit der schwäbischen Hausfrau ist erstaunlich: Nur wenige Monate nach Angela Merkels Rede auf dem Stuttgarter Parteitag der CDU wurde sie zum verfassungsrechtlich festgeschriebenen Leitbild staatlicher Finanzpolitik. Denn mit der Verfassungsreform im Sommer 2009 wurde die Schuldenbremse konstitutionalisiert und damit das Staatsschuldenrecht in der BRD zum ersten Mal seit 40 Jahren grundlegend verändert. Hieß es früher, dass Staatsverschuldung ein notwendiges Mittel zur staatlichen Bearbeitung gesellschaftlicher Krisenmomente sei, so gilt fortan die Devise, dass der Staat nicht mehr qua Verschuldung 'über seine Verhältnisse leben' soll und folglich die schwarze Null als Königsweg der Finanzpolitik.

Doch damit war die Karriere der Lebensweisheit der schwäbischen Hausfrau zum finanzpolitischen Leitbild nicht beendet:

„Ich meine, wir haben uns in Deutschland, weil wir uns ja offensichtlich selbst auch nicht richtig getraut haben, eine Schuldenbremse in das Grundgesetz geschrieben und haben gesagt, wir wollen ein für alle Mal sicherstellen, dass nicht ein Wahlkampf oder irgendeine Ausnahmesituation wieder eine Ausrede ist. Und nichts anderes machen wir jetzt in Europa.“ (Merkel, zit. n. Schausten 2012)

Die Richtschnur, dass auch andere EU-Staaten nicht über ihre Verhältnisse leben, wurde zum Kern der Bearbeitung der Euro-Krise. Spätestens mit dem Fiskalpakt 2013 war dieses Leitbild auch rechtlich durchgesetzt und die Europäische Kommission verkündete den Vollzug:

Alle unterzeichnenden Mitgliedsstaaten haben „verbindliche und dauerhafte Regeln für einen ausgeglichenen Haushalt in ihren innerstaatlichen Rechtsordnungen niedergelegt. Einige Verragsparteien mussten für die Übernahme dieser Änderungen die Verfassung

ändern, während andere alternative Formen eines verbindlichen Rahmens entwickelt haben. Im Einklang mit den Anforderungen [...] werden diese nationalen Vorschriften durch Korrekturmechanismen gestützt, die automatisch ausgelöst werden, wenn erhebliche Abweichungen auftreten, sowie durch unabhängige nationale finanzpolitische Institutionen, die über ein angemessenes Überwachungsmandat verfügen. Auf diese Weise wurden unabhängige Gremien geschaffen oder in sinnvoller Weise gestärkt, die in der Lage sind, in nationalen öffentlichen Debatten über die Haushaltspolitik eine immer wichtigere Rolle zu spielen.“ (Europäische Kommission 2017b: 4)

Innerhalb weniger Jahre war damit aus der Lebensweisheit ein bis tief in die Verfassungen und öffentlichen Debatten eingeschriebener, institutionalisierter Rahmen geworden, der Abweichungen vom Leitbild des ausgeglichenen Haushalts ‘überwacht’ und ggf. das Leben über den Verhältnissen ‘korrigiert’.

Diese institutionell-rechtliche Verdichtung der schwäbischen Lebensweisheit, so problematisierte 2011 die NGO Corporate Europe Observatory in einer Kurzstudie unter dem Titel „Austerity Forever“, bringt „die Mitgliedsstaaten auf einen Kurs in Richtung des Leitbilds permanenter Austerität, umfangreiche Angriffe auf soziale Rechte eingeschlossen“ (Corporate Europe Observatory 2011: 1). Während in der bundesdeutschen Debatte Austerität in der Regel mit den massiven Sparprogrammen in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien verbunden wird, betont die Studie, dass die Neuregelungen „anhaltende Austerität für *alle* Mitgliedsstaaten“ (ibid., Herv. TP) bringen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich der Ausgangspunkt umreißen, von dem die folgende Untersuchung startet: Auch in der BRD haben wir es spätestens seit Schuldenbremse und Fiskalpakt mit anhaltender – bzw. in dem folgend verwendeten Begriff: normalisierter – Austerität zu tun, die durch ein rechtlich festgeschriebenes und mehrere geographische Maßstabsebenen übergreifendes Korsett der Haushaltsdisziplin hergestellt wird. Das lässt sich anhand eines kurzen Einblicks in die Debatten hierzulande weiter illustrieren. So heißt es in einer Pressemitteilung des Stabilitätsrats, der 2009 als Teil der Schuldenbremse eingerichtet wurde und im Rahmen des Fiskalpakts das nationale ‘Überwachungsmandat’ ausfüllt:

„Der Stabilitätsrat stellt fest, dass zur Einhaltung der neuen Schuldenregel Bund und Länder noch erhebliche Konsolidierungsanstrengungen werden leisten müssen. Die aktuell sich aufhellende Konjunkturlage ändert nichts an dieser Notwendigkeit.“ (Stabilitätsrat 2010)

Es geht also auch in der BRD darum, ‘Anstrengungen’ zu unternehmen und den Staatshaushalt auszugleichen. Dabei erweist sich, dass das Niveau der Staatseinnahmen im Rahmen der aktuellen gesellschaftlichen (Kräfte-)Verhältnisse nur in beschränktem Maße und unter hohem Aufwand politisch zu erhöhen ist. Und die Erfahrung zeigt, dass die neoliberalisierte Steuerpolitik der letzten Dekaden im Gegenteil eher Einnahmeausfälle produziert. Vor diesem Hintergrund richtet sich

das Augenmerk solcher 'Anstrengungen' vor allem auf die Staatsausgaben. Und so ist es nicht verwunderlich, dass beispielsweise die Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers in einem „Länderfinanzbenchmarking“ zwar betont, dass „Einsparungen nicht zwingend auf Leistungskürzungen“ hinauslaufen – gleichwohl zeigt sich die ungleiche Geographie der normalisierten Austerität wenn angeschlossen wird, dass „in einigen Bundesländern Leistungskürzungen nicht zu vermeiden sind. Am größten ist die Herausforderung im Saarland. Hier muss die öffentliche Hand ihre Ausgaben pro Jahr und Einwohner um 3,3 Prozent senken, in Bremen sind es 2,6 Prozent und in Hessen sowie in Sachsen-Anhalt immerhin noch 1,4 Prozent.“ (Höhn/Detemple 2013)

Dass solche 'Anstrengungen' im Rahmen normalisierter Austerität tatsächlich unternommen werden, dafür sorgt nicht nur der Verfassungsrang der Schuldenbremse, sondern auch das Überwachungsmandat des Stabilitätsrates. So hielt dieser etwa der Argumentation des Bundeslandes Bremen, dass trotz optimistischer Prognosen und umfangreichster 'Anstrengungen' der Sanierungspfad vor dem Hintergrund der hohen Kosten im Zuge des Sommers der Migration nicht eingehalten werden könne (Theiner 2016), zunächst einen „blauen Brief“ (Hahn 2016) entgegen, um schließlich die daraufhin nachgereichte Erweiterung des Sparprogramms zu kommentieren: „Bremen ist der Aufforderung des Stabilitätsrates vom 8. Juni 2016 zur Ergreifung zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen nachgekommen. Die von Bremen in seinem Bericht dargestellten Maßnahmen reichen jedoch nicht aus, um die vereinbarte Obergrenze der Nettokreditaufnahme im laufenden Jahr einzuhalten.“ (Stabilitätsrat 2016) Verbunden war mit dieser Feststellung die Drohung, dass die Konsolidierungshilfen für Bremen in Höhe von 300 Mio. € jährlich zukünftig nicht mehr ausgezahlt werden – hergestellt wurde mithin nicht nur ein diskursiver, sondern ein sanktionsbewährter Handlungsdruck zu verstärkten 'Anstrengungen'.

Gleichwohl beschränkt sich normalisierte Austerität hierzulande nicht darauf, dass ein Sparprogramm das nächste jagt. Die Disziplinierung der öffentlichen Haushalte setzt schon präventiv an, bevor es 'zu spät' und die Notwendigkeit zum Sparen entstanden ist. In der präventiven Form wirkt normalisierte Austerität auch unter Bedingungen relativer Prosperität, sei es in den reichen Bundesländern oder aktuell für den Bund. Unter diesen Bedingungen finden politische Projekte und insbesondere solche, welche die Situation der gesellschaftlich Benachteiligten zu verbessern suchen, ein schwieriges Terrain vor. So wurde der Initiative des Berliner Mietenvolksentscheid, die unter anderem mehr öffentliche Mittel für die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums zur Bearbeitung der Wohnungsfrage forderte, vom Finanzsenator Berlins entgegen gehalten:

„Berlin ist mit der Schuldenbremse in einer neuen Situation [...]. Ausgaben in einem Bereich haben also automatisch Konsequenzen für die Ausstattung anderer Bereiche. Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass die überproportionale Berücksichtigung eines

Anliegens zwangsläufig auf Kosten anderer, ebenso wichtiger Themen geht.“ (Kollatz-Ahnen 2015)

Normalisierte Austerität wirkt also, auch ohne dass unmittelbar gespart werden muss, indem die Durchsetzung progressiver Projekte zu Lasten anderer geht oder generell der Ausbau der staatlichen Sicherung sozialer Rechte problematisiert wird.

### *Fragestellung und Vorgehen*

Vor dem Hintergrund des kurzen Einblicks in die finanzpolitischen Debatten der letzten Jahre kann die theoretische Perspektive der Arbeit skizziert und die Fragestellung entwickelt werden. Normalisierte Austerität soll als Kurzbegriff dienen für die *historisch-geographisch spezifische Gestalt des finanzpolitischen Systems strategischer Selektivität, in dem staatliche Haushaltsdisziplin privilegiert und auf Dauer gestellt ist*. Normalisierung und Normalität werden daher als alltagssprachliche Abkürzungen für ein staatstheoretisch fundiertes Verständnis öffentlicher Haushaltspolitik verwendet. Als zentrales Konzept der Arbeit fungiert der Begriff des Systems strategischer Selektivität.

Dieser wird erstens im Anschluss an die materialistische Staatstheorie verwendet. Der Staat ist in dieser Perspektive ein relativ autonomes Verhältnis, das heißt ein institutionalisierter Herrschaftsapparat mit eigener Dichte und operationeller Logik, der konstitutiv aus der Gesellschaft erwächst und in diese interveniert. Mit dem Begriff der Selektivität wird gefasst, dass sich bestimmte gesellschaftliche Interessen und Strategien im Gegensatz zu anderen privilegiert im Staat verdichten und vermittelt über dessen eigene Dichte gesellschaftlich wirksam werden. Die Selektivität des Staates wird in der Arbeit analytisch in zwei Dimensionen differenziert. Im Anschluss an formanalytische Ansätze der Staatstheorie wird a) eine strukturelle Dimension angenommen, deren Parameter im hier interessierenden Bereich vor allem aus der ökonomischen Reproduktionsform des Steuerstaates erwachsen (Krätke 1984). Über die Steuern, die das „ökonomische Dasein“ (Marx 1977[1847]: 348) des Staates sind, wird dieser strukturell darauf verwiesen, in seinem ganzen Tun die Bedingungen für eine ausreichende Akkumulation und damit die Reproduktion der Steuerbasis zu schaffen. Der Begriff des Steuerstaates ist deshalb nicht auf das Politikfeld der Steuern begrenzt, sondern bezieht sich generell auf das besondere ökonomische Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, beschreibt also die politische Ökonomie sowohl der öffentlichen Einnahmen als auch Ausgaben.

Während es sich bei der steuerstaatlichen Reproduktionsform um ein im langen Zeitverlauf verdichtetes und stabilisiertes Strukturmerkmal des bürgerlich-kapitalistischen Staates handelt, sind auf einer niedrigeren Abstraktionsebene historisch-räumlich kontingente Ausprägungen desselben zu beobachten. Unter Rückgriff auf die strategisch-relationale Traditionslinie der Staatstheorie (Jessop 2007, Poulantzas

2002[1978], Bretthauer et al. 2006, Demirović 2007) wird daher analytisch b) eine strategische Dimension der Selektivität unterschieden, welche eher kurz- bis mittelfristige (finanz-)politische Auseinandersetzungen, Strategien und Kräfteverhältnisse sowie deren Verdichtung im Staat fokussiert. Die eingangs angeführten Zitate lassen sich entsprechend in einer ersten Perspektivierung so einordnen, dass normalisierte Austerität keine vermeintlich rationale Umsetzung von Lebensweisheiten, sondern ein Produkt partikularer sozialer und politischer Strategien ist, deren Verdichtung eine strategisch selektiv wirksame Ausrichtung der steuerstaatlichen Verhältnisse hervorbringt.

Die materialistische Staatstheorie ist besonders geeignet, den politisch-herrschafts-förmigen Charakter normalisierter Austerität zu benennen und sie als materielle Verdichtung sozialer und politischer Kräfteverhältnisse zu verstehen. Unter den Bedingungen des Rechtsstaates entstehen die Wirksamkeit und die Stabilität dieser Verdichtungen vor allem dadurch, dass sie als allgemein gültige Gesetze formuliert und im Zuge juridischer Verfahren durchgesetzt werden. Um daher gerade den *normalisierten* Charakter der austeritätspolitischen Zurichtung des Steuerstaates zu verstehen, macht die Arbeit zweitens das Recht des Steuerstaats zum Gegenstand und bezieht sich dafür auf materialistische Rechtstheorie (Buckel 2007). Diese betont, dass – anders als häufig in staatstheoretischen Debatten angenommen – das Recht eine eigene Dichte, operationelle Logik und Trägheit aufweist. Diese relationale Autonomie erwächst aus einem System abstrakter Normen und wird über das Gericht als sanktionsfähiger Drittpartei materiell wirksam, was heißt, dass das Recht *juridisch selektiv* auf soziale und politische Auseinandersetzungen und Strategien wirkt. Als etablierte normative Ordnung ist es wesentlich das Produkt vergangener Kämpfe, die im Gerüst des abstrakten Normensystems konstitutionalisiert und auf Dauer gestellt, im Zuge juridischer Verfahren reaktualisiert und dadurch zum pfadabhängigen Kontext folgender Auseinandersetzungen werden. Vor diesem Hintergrund lassen sich die oben angeführten Zitate situieren: Sowohl die Schuldenbremse als auch der Fiskalpakt bilden Konstitutionalisierungen bzw. finanz(-verfassungs-)rechtliche Verdichtungen politischer Projekte, die vermittels der Trägheit des Rechts finanzpolitische Auseinandersetzungen in einen durch Haushaltsdisziplin und Nullverschuldung bestimmten Korridor zwängen und entsprechende soziale und politische Strategien selektiv privilegieren.

Schließlich wird normalisierte Austerität auf verschiedenen steuerstaatlichen und rechtlichen Maßstabsebenen durchgesetzt und wirkt als multiskalares Ensemble. Der Begriff des Systems strategischer Selektivität wird daher in der Arbeit drittens mittels der *Scale*-Debatte (Brenner 2004, Wissen/Röttger/Heeg 2008) geschärft und es wird in den Blick genommen, dass Steuerstaat und Finanzrecht *räumlich selektiv* konstituiert sind. Es ist dabei nicht der Raum an sich, der materiell wirksam wird, sondern die spezifische geographische Konfiguration von Recht und Staat. Diese bildet das verdichtete Produkt vergangener Auseinandersetzungen, wird über Recht

und Staat stabilisiert und damit zum historisch je spezifischen Terrain der sozialen und politischen Kämpfe, in denen umgekehrt Skalenpolitik und Raumstrategien Mittel der Auseinandersetzung bilden. Bereits anhand der oben angeführten Zitate lässt sich illustrieren, dass normalisierte Austerität ein System strategischer Selektivität darstellt, das über die engen Grenzen des Nationalstaats hinausweist und dessen Herstellung und materielle Wirkung nur in einer multi- und interskalaren Perspektive entschlüsselt werden können.

Im Lichte dieser drei theoretischen Perspektiven wird untersucht, wie im multi-skalaren Steuerstaat BRD das System strategischer Selektivität transformiert und als Ergebnis Austerität normalisiert wurde. Die Verwendung des Begriffs multiskalärer Steuerstaat BRD mag auf den ersten Blick ungewöhnlich erscheinen; bezeichnet werden damit die staatlichen Kernhaushalte in der Bundesrepublik (unter Ausblendung der Kommunen), deren politisch-rechtliche Regulation im Rahmen eines Systems strategischer Selektivität vonstatten geht, das sich zwischen den EUropäischen<sup>1</sup>, nationalen und finanzföderalistischen Maßstabsebenen aufspannt. Der Untersuchungsfokus liegt also auf der BRD, gleichwohl indiziert bereits der Begriff, dass auch im steuerstaatlichen Bereich mit der Europäisierung ein multiskalares Ensemble der Staatsapparate und Politiken entstanden ist, das die engen Grenzen des (fordistischen) Nationalstaates aufbricht und überschreitet (vgl. Wissel/Wolff 2015).

Die zentrale Fragestellung wird zu Untersuchungszwecken in zwei Unterfragen aufgebrochen: Erstens wird gefragt, in welcher Weise Austerität als Projekt und Regime historisch rückblickend für haushalts- und finanzpolitische Auseinandersetzungen im multiskalaren Steuerstaat BRD relevant war. Im Zuge der Bearbeitung dieser Frage werden die kritischen Momente der Transformation der steuerstaatlichen Pfadentwicklung seit den 1950er Jahren bis 2013 in den Blick genommen. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Rolle von Scale als Strategie und Struktur in der austeritätspolitischen Transformation des steuerstaatlichen Systems strategischer Selektivität. Dieses Unterfangen wird vor allem sekundäranalytisch mittels einer historisch-räumlichen Pfadanalyse bearbeitet.

Mit der zweiten Unterfrage wird ein besonderer Fokus auf die Periode seit dem Jahrtausendwechsel und damit zusammenhängend die besondere Rolle des Rechts gelegt. Es interessiert hier, wie die Schuldenbremse im multiskalaren Steuerstaat BRD konstitutionalisiert und damit Austerität im juridischen System strategischer Selektivität normalisiert wurde. Untersucht werden der juridische Diskurs über Staatsverschuldung sowie die (verfassungs-)rechtliche Verdichtung des politischen Projektes der Austerität.

---

1 Vor dem Hintergrund, dass 'Europa' teils ganz verschiedene Räume bezeichnen kann, wird mit der Schreibweise EUropa auf das institutionalisierte Ensemble verwiesen, das in je spezifischer historischer Gestalt im Zuge des europäischen Integrationsprozesses entstanden ist.

## *Aufbau der Arbeit*

Im zweiten Kapitel wird der vorher skizzierte Begriff des Systems strategischer Selektivität der öffentlichen Haushalts- und Finanzpolitik ausführlich aus der staats- und rechtstheoretischen sowie geographischen Perspektive entwickelt. Die theoretische These dieser drei Abschnitte ist, dass Steuerstaat, (Finanz-)Recht und Geographien des Steuerstaats drei zentrale Dimensionen des Systems strategischer Selektivität bilden und zur Erklärung von sowohl dessen Dynamik als auch Stabilisierung beitragen. Im vierten Abschnitt dieses Kapitels werden diese theoretischen Perspektiven verwendet, um den Forschungsstand zu Austerität zu diskutieren. Im Zuge dessen wird Austerität als Idee, als politisches Projekt, als fiskalisches Regime sowie als Geographie bestimmt. In einer abschließenden Synthese wird im fünften Abschnitt der Begriff der Normalisierung der Austerität entwickelt. Die empirische Forschungsperspektive und die Methoden werden im dritten Kapitel vorgestellt. Im Rahmen der historisch-materialistischen Politikanalyse werden die 'historisch-räumliche Pfadanalyse' – die zur Untersuchung des langfristigen Normalisierungsprozesses der Austerität verwendet wurde – und die 'juridische Diskursanalyse' – welche für die detaillierte Analyse des Konstitutionalisierungsprozesses der Schuldenbremse zum Einsatz kam – diskutiert sowie das empirische Vorgehen aufgezeigt.

Mit dem vierten Kapitel wechselt die Darstellung zur historischen Rekonstruktion des Normalisierungsprozesses der Austerität im multiskalaren Steuerstaat BRD. Es wird herausgearbeitet, wie politische Projekte der Austerität ab Mitte der 1970er Jahre vor dem Hintergrund des überkommenen steuerstaatlichen Systems strategischer Selektivität in Stellung gebracht und über mehrere kritische Momente hinweg zu einem multiskalaren Regime der Austerität verdichtet wurden. Das Kapitel umfasst eine Rekonstruktion der Stabilisierung und Transformation der institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen öffentlicher Finanz- und Haushaltswirtschaft unter dem besonderen Blickwinkel der Austerität seit der Gründung der BRD und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bis hin zum Ende der rot-grünen Regierung im Jahr 2005. Im Übergang ins neue Jahrtausend war als Ergebnis dieses langfristigen Prozesses ein fiskalisches Regime der Austerität institutionalisiert, in dessen Rahmen eine tiefgreifende Krise des multiskalaren Steuerstaates deutlich wurde. Im fünften Kapitel wird die Konstitutionalisierung der Austerität durch die Schuldenbremse und den Fiskalpakt in diesem Kontext situiert. Beleuchtet wird die Transformation des steuerstaatlichen Systems strategischer Selektivität, in deren Ergebnis die juridisch konstitutionalisierte und multiskalar verkettete Normalität der Austerität entsteht. Im abschließenden sechsten Kapitel wird ein kurzes Resümee über den historischen, rechtlichen und räumlichen Prozess der Normalisierung der Austerität im multiskalaren Steuerstaat BRD gezogen.

## 2. Staat, Recht, Raum der Austerität

Wer sich einmal einen Haushaltsplan einer Kommune oder eines Staates angesehen hat, wird bestätigen, dass es sich dabei im Großen und Ganzen um eine zwar äußert umfangreiche, aber zugleich bedrückend langweilige und nichtssagende Auflistung von Ziffern handelt. Es ist daher kein Wunder, dass Rudolf Goldscheid bereits 1917 mit Blick auf zeitgenössische Forschungsbeiträge der Finanzwissenschaft diese als „die toteste, graueste“ Betätigung beschrieb, „die nichts zu bieten scheint als das allertrockenste Ziffernmaterial“ (Goldscheid 1976[1917]: 48). Gleichwohl stellt Goldscheid im gleichen Moment heraus, dass es sich doch eigentlich um „die lebendigste, farbensprühendste Disziplin“ handeln müsste, denn:

„[v]on Welch ungeheurer soziologischer Tragweite ist die Geschichte der Herkunft der Staatsausgaben und Staatseinnahmen, die Geschichte der Steuern, der Zölle, Gebühren und sämtlicher übrigen so mannigfach gearteten Abgaben an den Staat. Wie tiefe Einsichten in das feinste Räderwerk des Gesellschaftsmechanismus gewährt die ungemein wechselvolle Geschichte des Staatskredits! Mit gutem Recht kann man deshalb sagen: es gibt wohl kein Gebiet der Geschichte, das so in jeder Spanne seines Bodens mit Blut getränkt ist, als die für das Massenschicksal geradezu ausschlaggebende Geschichte der Staatsfinanzen. Hier hört man die Pulse des Lebens der Völker am lautesten schlagen, hier steht man gleichsam an der Quelle allen sozialen Elends.“ (ibid.)

Was Goldscheid – im Kontext des ersten Weltkriegs, der revolutionären kapitalistischen Industrialisierung und der damit verbundenen Proletarisierung breiter Bevölkerungsgeschichten – so pathetisch formuliert, kommt der Betrachter\_in der aktuellen Entwicklungen doch auch seltsam bekannt vor. Denn in der „Vielfachkrise“ (Demirović et al. 2011), in der sich die postfordistischen Gesellschaftsformationen nicht zuletzt in Folge der seit 2007 andauernden Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise befinden, ist die „soziologische Tragweite“ der Auseinandersetzungen um und der gesellschaftlichen Wirkungen von Staatsfinanzen offensichtlich. Es lohnt sich daher, 100 Jahre nach Goldscheid zu fragen, wie er sich eine wissenschaftliche Beschäftigung mit den Staatsfinanzen vorstellte:

„Finanzgeschichte, Finanzsoziologie und Finanzstatistik stellen die drei Grundpfeiler dar, auf denen allein eine Finanztheorie sich aufbauen läßt, die nicht in der Luft hängt. Von diesen drei Grundpfeilern ist nun der wichtigste der, den die Finanzsoziologie liefert. Ist es doch die Finanzsoziologie, welche überhaupt erst Aufschluß darüber gewährt, welche Rolle die jeweilige Fundierung und Zusammensetzung des öffentlichen Haushaltes für das Ganze der gesellschaftlichen Entwicklung und damit für das Schicksal jeder einzelnen Nation wie jedes einzelnen Individuums spielt.“ (Goldscheid 1976[1926]: 276)

'Lebendig' wird eine Beschäftigung mit den Staatsfinanzen also vor allem dann, wenn sie als gesellschaftstheoretische betrieben wird und nach dem gesellschaftlichen Gehalt des Staatsbudgets fragt. Diesem Ansinnen wird in dieser Arbeit mittels der in der Tradition von Marx stehenden materialistischen Gesellschaftstheorie nachgegangen. In dieser Perspektive werden die Staatsfinanzen als geschichtliches Produkt gesellschaftlicher Auseinandersetzungen aufgefasst, wobei diese Kämpfe immer schon unter Bedingungen gesellschaftlicher Strukturierung (etwa in Form der kapitalistischen Produktionsweise oder des geltenden Rechts) stattfinden. Im Mittelpunkt eines materialistischen Ansatzes steht dabei gerade nicht (so das häufige Missverständnis) der Versuch, die Staatsfinanzen als unmittelbaren Ausdruck der ökonomischen Basis oder als Instrument der Herrschenden aufzufassen, sondern es geht darum, Form und Inhalt des öffentlichen Haushalts systematisch mit den gesellschaftlichen Verhältnissen in Verbindung zu setzen.

Zu diesem Zwecke adaptiert die Arbeit den aus Jessops strategisch-relationalen Ansatz entlehnten Begriff des „Systems strategischer Selektivität“ (Jessop 1990: 260; vgl. Jessop 2007) für die Frage der Staatsfinanzen. Der Staat im Allgemeinen (Abschnitt 2.1.1) bildet in dieser Perspektive eine materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse, was heißt, dass er im Zuge sozialer und politischer Auseinandersetzungen aus der durch Klassenspaltung, Geschlechter- und rassistische Verhältnisse geprägten Gesellschaft erwächst und gleichzeitig ihr gegenüber verselbständigt ist. Er ist daher Feld, Produkt und Medium sozialer und politischer Strategien und Kämpfe. In einer antagonistisch organisierten Gesellschaft ist er kein egalitäres Terrain, sondern ein System strategischer Selektivität, das heißt durch und in ihm werden partikulare Interessen und Strategien systematisch privilegiert und andere ebenso systematisch benachteiligt.

Analytisch lassen sich vier Dimensionen dieses Systems unterscheiden, die in den folgenden Abschnitten diskutiert werden. Mit der steuerstaatlichen Reproduktionsform (Abschnitt 2.1.2) geht erstens eine strukturelle Dimension der Selektivität einher, die sich in Gestalt allgemeiner Systemgrenzen in den (finanz-)politischen Auseinandersetzungen bemerkbar macht. Vor dem Hintergrund dieser Strukturmerkmale sind verschiedene historisch-räumlich kontingente Institutionalisierungen möglich. Insofern diese Variationen aus der Verdichtung strategischer Auseinandersetzungen resultieren, wird in der Analyse eine strategische Dimension der Selektivität (Abschnitt 2.1.3) unterschieden. Die dritte Dimension fokussiert das geltende Recht. Diesem kommt eine eigene Materialität zu, deren Wirkungen mit dem Begriff der *juridischen Selektivität* gefasst werden (Abschnitt 2.2). Und schließlich führt viertens die Geographie der Staatsfinanzen zur De-/Privilegierung partikularer Interessen und Strategien und damit zu *räumlicher Selektivität* (Abschnitt 2.3).

Die Arbeit versteht vor diesem Hintergrund die Normalisierung der Austerität als eine spezifische, auf Haushaltsdisziplin gepolte Zurichtung des steuerstaatlichen

Systems strategischer Selektivität. Um diesen Prozess präziser fassen zu können, wird im Anschluss der Forschungsstand zum Thema Austerität skizziert (Abschnitt 2.4), bevor der Begriff der Normalisierung der Austerität in einer abschließenden Synthese systematisch entwickelt wird (Abschnitt 2.5).

## 2.1 Staat

### 2.1.1 *Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis: Form, Strategie, Selektivität*

In der 'westlichen' materialistischen Tradition der Beschäftigung mit dem Staat (Hirsch/Kannankulam/Wissel 2008) wird der moderne Staat als ein materielles Verhältnis gesellschaftlicher Kräfte verstanden. Im Rahmen dieser geteilten Grundannahme lassen sich zwei analytische Schwerpunkte ausmachen, die auch für die Diskussion öffentlicher Finanzen fruchtbar zu machen sind und in der Folge kurz umrissen werden. Während *formanalytische* Ansätze die grundlegenden Strukturmerkmale und die Funktionsweise des bürgerlich-kapitalistischen Staates im Verhältnis von Politik und Ökonomie in den Mittelpunkt des Interesses stellen (Blanke/Jürgens/Kastendiek 1974, Hirsch 2005: 20ff.), legen *strategisch-relationale* Ansätze den analytischen Schwerpunkt auf das Verhältnis von sozialen Kämpfen bzw. gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und den Staat (Jessop 2007; vgl. Poulantzas 2002[1978]). Ohne auf tiefer greifende Diskussionen einzugehen, werden in der Folge mit Blick auf die Staatsfinanzen einige zentrale Aspekte beider Ansätze vorgestellt. Es ist bei dieser schematisch zugespitzten Darstellungsweise daran zu denken, dass es sich bei beiden Ansätzen weniger um diametral entgegengesetzte, in sich abgeschlossene Theorieschulen und mehr um in der gleichen Tradition stehende, aber unterschiedliche Schwerpunkte legende Perspektiven handelt (explizite Zusammenführung etwa bei Kannankulam 2008).

Das zentrale Argument formanalytischer Ansätze ist, dass Ökonomie und Politik im Kapitalismus zwei voneinander besonderte, aber konstitutiv aufeinander bezogene Sphären bilden. So wie Marx die ökonomischen Formen – Ware, Wert und Kapital – analysiert hatte (Marx/Engels 1962[1890]), diskutieren Formanalytiker\_innen die spezifische Funktionsweise der politischen Form als einer „verdinglichten und fetischisierten, nur durch theoretische Kritik zu entschlüsselnden Gestalt[], die das wechselseitige Verhältnis der gesellschaftlichen Individuen in einer gegenüber ihrem bewussten Willen und Handeln verselbständigten Weise annimmt und die ihre unmittelbaren Wahrnehmungen und Verhaltensorientierungen prägen“ (Hirsch 1994: 161). Im Ergebnis vermag die Formanalyse systematisch zu begründen, dass und warum der bürgerlich-kapitalistische Staat – und damit die Staatsfinanzen – eine relative (im Sinne von: relationale) Autonomie (Hirsch 2005: 25-30, Buckel 2007: 243f.) zu Ökonomie und Gesellschaft, also zu den öko-

nomischen und gesellschaftlichen Entwicklungsdynamiken, Widersprüchen und Auseinandersetzungen, aufweisen. Das heißt einerseits, dass die politische Form verselbständigt ist und eine eigene Dichte und Trägheit aufweist. Der Staat und das Staatsbudget spiegeln als Institutionalisierung der politischen Form mithin nicht unmittelbar gesellschaftliche Widersprüche und Entwicklungen und sie sind ebenso wenig Instrumente, die von einzelnen Klassen bzw. gesellschaftlichen Kräften direkt zu partikularen Zwecken eingesetzt werden können. Zugleich bleiben der so besondere Staat und sein Budget aber in verschiedener Weise auf ihr Äußeres bezogen bzw. erhalten die gesellschaftlichen Dynamiken und Widersprüche eine spezifische politische Form. Die sozioökonomischen Verhältnisse sind daher, wenn auch in einer eigentümlichen Form, im Staat präsent. In umgekehrter Perspektive ist der Staat zugleich als außerökonomischer, mit Gewaltmitteln ausgestatteter Herrschaftsapparat konstitutiv für die Möglichkeit des Zusammenhangs einer antagonistisch organisierten Gesellschaft – die relative Autonomie des Staates wird in der formanalytischen Debatte also zugleich als Voraussetzung und als Produkt kapitalistischer Verhältnisse aufgefasst.

Die relationale Verselbständigung des Staates drückt sich in einer ihm eigenen „operationellen Logik“ (Jessop 2007: 26) aus. Staatliche Praxen unterscheiden sich formell, also unabhängig von den konkreten Inhalten, in ihrer Funktionsweise und Rationalität von anderen, also etwa ökonomischen, rechtlichen, kulturellen usw. Praxen. Der Grund dafür liegt darin, dass in der kapitalistischen Produktion keine Form der bewussten Vergesellschaftung und damit auch kein Ort der Formulierung eines gemeinschaftlichen Interesses vorhanden ist, dass also die korporativ-partikularen Interessen notwendig in einem antagonistischen Verhältnis stehen, „und eben aus diesem Widerspruch des besonderen und gemeinschaftlichen Interesses nimmt das gemeinschaftliche Interesse als *Staat* eine selbständige Gestaltung, getrennt von den wirklichen Einzel- und Gesamtinteressen, an“ (Marx/Engels 1959[1846]: 33, Herv. i.O.). Der Staat vertritt als von der Gesellschaft besondere Instanz ein *öffentlich-allgemeines* Interesse, dessen Charakter gerade darin liegt, dass es nicht einem abstrakten Allgemeinwohl (im Sinne von: zum Wohle aller) entspricht, sondern sich gegen einzelne Partikularinteressen richten kann bzw. in einer antagonistischen Gesellschaft notwendig muss.

Vor diesem Hintergrund weist die politische Form eine „strukturelle Selektivität“ auf bzw. lässt sich der Staat „als Selektionsprogramm interpretieren, das Handlungsprämissen und Handlungsbarrieren etabliert und einen mehr oder weniger engen Dispositionsspielraum möglicher ‚Politik‘ erst konstituiert“ (Offe 2006[1972]: 106). Der Inhalt dieser Politik ist die Reproduktion der gesellschaftlichen Grundlagen, aus denen der Staat erwächst und in die hinein er interveniert – wie sich in der Folge zeigen wird, heißt das für den *Steuerstaat*, dass er sein ökonomisches Dasein im Rahmen der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft reproduzieren muss.

Die institutionellen Trägerinnen der spezifischen operationellen Logik und Selektivität sind die Staatsapparate, an denen sich die relative Autonomie des Staates konkret zeigt. In ihnen sind die gesellschaftlichen Verhältnisse eingeschrieben und zugleich setzen sie die Politik des Staates gegenüber der Gesellschaft durch. Sie bilden daher das materielle Gerüst der Besonderung der politischen Form ebenso wie deren Verbindung zu Gesellschaft und Ökonomie.

Während sich mit dem formanalytischen Ansatz grundlegende Strukturmerkmale bürgerlich-kapitalistischer Staatlichkeit bestimmen lassen, befindet sich die Argumentation notwendig auf einer hohen Abstraktionsebene. Die politische Form wird aber sowohl in historischer wie in räumlicher Perspektive in einer Vielzahl unterschiedlicher Gestalten materialisiert, deren Kontingenz mit den Mitteln der Formanalyse nicht untersucht werden kann: „Die Frage, wie diese Formierung im einzelnen erfolgt, wie sie in Struktur, Institution und Prozeß des Staates umgesetzt wird, ist durch die Formanalyse nicht mehr zu beantworten. Sie müßte zum Gegenstand historischer Analyse gemacht werden“ (Blanke/Jürgens/Kastendiek 1974: 65). Anders gesagt ist eine Perspektive nötig, die nicht auf den „eisigen Höhen der Abstraktion“ (Ritsert 2000: 24) der Formanalyse verbleibt und konzeptionelle Werkzeuge bereitstellt, um den historischen Prozess des Staates in höherer Auflösung zu untersuchen. Dabei hilft ein „In-Beziehung-Setzen des Staates mit der Gesamtheit der Kämpfe“ (Poulantzas 2002[1978]: 76).

In dieser Traditionslinie steht der von Jessop im Anschluss an Gramsci und Poulantzas vorgeschlagene strategisch-relationale Ansatz, der im Mittelpunkt der folgenden Diskussion stehen wird. Ausgegangen wird dabei grundlegend von den sozialen Kämpfen, die in einer (insbesondere durch Klassen-, Geschlechter- und rassistische Verhältnisse) antagonistisch organisierten Gesellschaft notwendig aufbrechen und in denen eine Vielzahl sozialer und politischer Kräfte versucht, ihre je partikularen Interessen zu verallgemeinern. Der Vielzahl an Kräften und Interessen korrespondiert eine ebensolche Mannigfaltigkeit an Strategien, mittels derer gesellschaftliche Akteure vor dem Hintergrund des jeweiligen historisch-geographisch spezifischen Kontexts ihre Anliegen verfolgen. Strategien lassen sich daher nicht (etwa aus der Klassenposition) theoretisch ableiten, sondern sie bilden dynamische kalkulatorische Bezüge auf widersprüchliche und sich ständig wandelnde gesellschaftliche Kontexte, deren Gestalt wiederum selbst Produkt vergangener strategischer Auseinandersetzungen ist. Insofern bilden Strategie und Kontext ein Verhältnis, müssen also konsequent relational bestimmt werden.

Der strategisch-relationale Ansatz versteht den Staat als einen zentralen Kristallisierungspunkt bzw. „als Feld, Medium und Produkt von Strategien“ (Jessop 1990: 260). Er bildet erstens ein strategisches *Feld*, in dem gesellschaftliche Kräfte miteinander ringen bzw. „in dem sich Machtknoten und Machtnetze kreuzen, die sich sowohl verbinden als auch Widersprüche und Abstufungen zeigen“ (Poulantzas

2002[1978]: 167). Im Versuch, sich in diesem Feld durchzusetzen, entwickeln partikuläre Kräfte „bewegliche und widersprüchliche Taktiken, deren Allgemeinziel und institutionelle Kristallisierung in den Staatsapparaten Form annehmen“ (ibid.: 167f.). Poulantzas beschreibt den Staat also als Feld, in dem antagonistische gesellschaftliche Kräfte mittels andauernder Adaption ihrer Strategien versuchen, ihre je partikularen Interessen zu verallgemeinern und in die Staatsapparate einzuschreiben.

Der Staat bildet kein egalitäres strategisches Feld, sondern ist als „System strategischer Selektivität“ (Jessop 1990: 260) von Macht durchzogen. Jessop aktualisiert damit Offes Begriff der „strukturellen Selektivität“, d.h. der Idee des Staates als „Selektionsprogramm [...], das Handlungsprämissen und Handlungsbarrieren etabliert“ (Offe 2006[1972]: 106). Während Offes Konzeption dazu tendiert, die „strukturelle Selektivität des Staates als eingebaute Garantie politischer Klassenherrschaft [zu interpretieren]“ (Jessop 1985: 133), betont Jessop eine relationale Konzeption der Selektivität: „Prägend ist nicht der Staat als solcher [...], maßgeblich ist vielmehr die Beziehung zwischen den staatlichen Strukturen und Strategien“ (Jessop 1994: 47).

Im Fokus steht damit das Verhältnis zwischen einerseits der materiellen Infrastruktur des Staates in Form von Machtknoten und -netzen sowie andererseits gesellschaftlichen Kräften, die zur Durchsetzung ihrer Interessen diese Infrastruktur strategisch-kalkulativ zu nutzen und zu verschieben suchen (Jessop 1999: 52). Die Selektivität ergibt sich daraus, dass einige Interessen und Strategien im staatlichen Machtgefüge aussichtsreichere Anknüpfungspunkte finden als andere – und damit in einem privilegierten Verhältnis stehen. Welche das im einzelnen sind, lässt sich gleichwohl nicht logisch ableiten, sondern variiert entsprechend des historischen Stands dieses Verhältnisses, also des Systems strategischer Selektivität.

Gleichwohl zeigt die historische Erfahrung, dass dieses System unterschiedliche Regionen verschiedener Stabilität und Trägheit aufweist. Zu analytischen Zwecken werden daher hier zwei Dimensionen der staatlichen Selektivität unterschieden – eine strukturelle und eine strategische. Was zum einen die Formanalyse des Staates sichtbar macht, sind historisch langfristig stabilisierte Selektivitäten als Strukturmerkmale des Staates. Diese werden im Folgenden als strukturelle Dimension der Selektivität bezeichnet. Deren Wirkungen sind einerseits Artefakte historischer Auseinandersetzungen, die zu weitgehend unhinterfragten Strukturen geronnen sind, die nur selten zum expliziten Gegenstand strategischer Auseinandersetzungen gemacht werden und deren Selektivität sich daher hinter dem Rücken der Akteure entfaltet. Ein konsequent relationaler Blick zeigt gleichwohl, dass diese Selektivitäten struktureller Art nicht dem Staat an sich zukommen. Vielmehr existieren sie nur dann, wenn sie in gesellschaftlicher Praxis systematisch reproduziert werden, wenn sie also im Zuge der auf den Staat gerichteten, strategischen Kalkulationen gesellschaftlicher Kräfte aktualisiert werden.

Von dieser strukturellen Dimension wird weiterhin eine strategische Dimension der staatlichen Selektivität analytisch unterschieden. Referenziert werden damit

auf einer niedrigeren Abstraktionsebene solche kurz- bis mittelfristige Wirkungen, wie sie in historisch-räumlich spezifischen Kontexten in strategischen Kämpfen zu beobachten sind. In diesen (finanz-)politischen Auseinandersetzungen – die im Rahmen der Strukturmerkmale des Staates vonstattengehen, diese aber in der Regel nicht explizit thematisieren – wird um die Transformation der staatlichen Politik im Allgemeinen und einzelner Politikfelder im Besonderen gerungen. Ihre Strategien formulieren die dabei beteiligten Kräfte in Bezug auf institutionelle Konfigurationen und Machtnetzwerke, die in der Vorperiode im Staat verdichtet wurden. Die strategische Dimension der Selektivität resultiert folglich aus dem Verhältnis zwischen den Artefakten strategischen Handelns in der Vorperiode sowie aktuellen strategischen Auseinandersetzungen und konstituiert für manche Strategien privilegierte Durchsetzungsmöglichkeiten, für andere hingegen Barrieren und Schwierigkeiten.

Im Ergebnis der Auseinandersetzungen und vermittelt über die beiden Dimensionen des Systems strategischer Selektivität gelingt es einigen Kräften, ihre Interessen in die Infrastruktur des Staates einzuschreiben, während andere marginalisiert werden oder überhaupt keinen Stützpunkt im staatlichen Gerüst finden. In diesem Sinne ist der Staat zweitens das *Produkt* von Strategien. Poulantzas hatte den Staat in gleicher Perspektive „als die materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses zwischen Klassen und Klassenfraktionen, das sich im Staat immer in spezifischer Form ausdrückt“ (Poulantzas 2002[1978]: 159) theoretisch bestimmt. Er hatte dabei betont, dass der Prozess der Verdichtung nicht mechanisch verstanden werden dürfe etwa in der Form, dass der Staat ein an sich neutrales Werkzeug darstelle, „das von einer einzigen Klasse oder Fraktion total manipuliert wird“ (ibid.: 160).

Vielmehr verweist der Begriff der Verdichtung auf ein doppeltes Verhältnis: Zum einen dasjenige zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Kräften, wie es in dem aktuellen Stand der gesellschaftlichen Kämpfe artikuliert ist. Im Prozess der Verdichtung artikuliert sich dieses Verhältnis als Verbindung unterschiedlicher Interessen und Strategien im Rahmen von (asymmetrischen) Kompromisspaketen. Und zugleich verweist der Begriff der Verdichtung auf das strategisch selektive Verhältnis zwischen überkommenen Artefakten früherer Kämpfe und deren (Nicht-)Verschiebung als Ergebnis der aktuellen Auseinandersetzungen. Die Verdichtung im Sinne dieses doppelten Verhältnisses ist, so Poulantzas weiter, „materiell“. Die Kämpfe stehen dem Staat nicht äußerlich gegenüber, sondern sie durchziehen ihn und entsprechend wird das materielle Gerüst des Staates – also die Staatsapparate, die staatliche Politik, sowie das System strategischer Selektivität – je nach dem Stand der Auseinandersetzungen transformiert.

Im Ergebnis der Verdichtung sind im Staat die gesellschaftlichen Widersprüche und eine Vielzahl antagonistischer Interessen und Strategien präsent und droht daher der Zusammenhang verloren zu gehen (Jessop 2005: 32). Es bedarf deshalb besonderer Strategien, der „Staatsprojekte“ (Jessop 1990: 8f., Georgi/Kannanku-

lam 2012: 32), die im Erfolgsfall „ein gewisses Maß funktionaler Einheitlichkeit, operationeller Koordination und organisatorischer Kohärenz“ (Brenner 2004: 87) herstellen. Sie zielen also darauf, die heterogenen Staatsapparate sowie die damit verbundene „Vielzahl zerstreuter Mikropolitiken“ (Poulantzas 2002[1978]: 167) entlang einer gemeinsamen Linie zu ordnen und führen im Erfolgsfall zum Bild des Staats als einheitlichem, handlungsfähigem Akteur (der er tatsächlich nicht ist).

Schließlich ist der Staat drittens ein *Medium* sozialer und politischer Strategien. Das Ziel gesellschaftlicher Kräfte ist nicht ihre Einschreibung in den Staat an sich, sondern die Transformation der staatlichen Infrastruktur und Politik zugunsten der eigenen Interessen. Sie zielen daher auf die Transformation der „staatlichen Strategien“ [engl. state strategy] (Brenner 2004: 88). Anders als die Staatsprojekte sind jene nicht auf den inneren Zusammenhang des Staats selbst gerichtet, sondern auf die staatlichen „Formen sozioökonomischer Interventionen“ (ibid.), also die äußerliche Politik des Staats. Jessop hat vorgeschlagen, zwei Typen dieser staatlichen Strategien zu unterscheiden: „Akkumulationsstrategien“ zielen darauf ab, durch die geschickte Anordnung (auch außer-)ökonomischer Verhältnisse ein erfolgreiches ökonomisches Wachstumsmodell zu implementieren, in dem die „verschiedenen Momente im Kapitalkreislauf (Geldkapital, industrielles Kapital, Handelskapital) unter der Hegemonie einer Fraktion [vereinigt werden]“ (Jessop 1990: 198f.). Im Erfolgsfall wird durch ein solches Wachstumsmodell eine ausreichende und temporär stabilisierte Akkumulationsrate hergestellt. Als historische Beispiele nennt Jessop etwa die nationalsozialistische Großraumwirtschaft, das Modell Deutschland oder den Thatcherismus. Von den Akkumulationsstrategien unterscheidet er „hegemoniale Projekte“ (ibid.: 208; vgl. Georgi/Kannankulam 2012: 30f.), die darauf zielen, Zustimmung auch der nicht-führenden gesellschaftlichen Fraktionen zu generieren und ein Terrain zu schaffen, in dem soziale und politische Auseinandersetzungen in einem gewissen Rahmen vorstattengehen können, ohne den Bestand des Projektes zu gefährden.

Der tatsächliche Prozess, in dem der Staat zum Feld der Auseinandersetzungen wird, in dem die materiell-selektive Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse stattfindet und schließlich die Transformation der staatlichen Strategien hergestellt wird, geht über das Lancieren „politischer Projekte“ vonstatten. Es handelt sich dabei um „besondere, konkrete politische Initiative[n] [...], die sich selbst als Lösung von drängenden sozialen, ökonomischen und politischen Problemen darstell[en]“ (Bieling/Steinhilber 2000: 106). Politische Projekte sind das zentrale Scharnier zwischen den Strategien sozialer und politischer Kräfte (der Gesellschaft) sowie den staatlichen Strategien und Projekten (dem Staat). Wesentlicher Bestandteil politischer Projekte ist die Produktion von Wissen im Angesicht von „Notfällen, Herausforderungen oder Unterbrechungen, die vergangene Lösungen destabilisieren, überkommene Verständnisse desorientieren und soziale Probleme aufwerfen“ (Sum/

Jessop 2013: 208). Sie bilden strategisch selektive Verknüpfungen solcher Problema-tisierungen mit Ursachenbenennungen, Lösungsstrategien, Verantwortlichkeiten, Selbst-/Fremdpositionierung usw. Politische Projekte stellen daher den besonderen Moment dar, in dem die Strategien sozialer und politischer Kräfte in einer wissensba-sierten, strategisch-kalkulativen Reaktion auf eine historisch konkrete Situation (das heißt Handlungserfordernisse, Themen- und Ereignisspektrum, Allianzmöglichkei-ten, Gegenprojekte usw.) aktualisiert und in Stellung gebracht werden. Im Kontext moderner Staatlichkeit werden politische Projekte typischerweise im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren entwickelt und durchgesetzt.

Damit sind die Grundzüge und einige zentrale Begriffe eines materialistischen Verständnisses von Staat und Politik umrissen. In der Folge wird erörtert, wie in diesem Rahmen eine materialistische Diskussion der Staatsfinanzen vonstattengeht.

### 2.1.2 *Selektivität der steuerstaatlichen Form*

Mit der Formanalyse des Staates wurden die grundlegende Funktionsweise und die Strukturmerkmale desselben bestimmt – im Folgenden wird diese Perspektive für die besondere Dimension der Staatsfinanzen in Anschlag gebracht. Im Mittelpunkt der Formanalyse der Staatsfinanzen stehen zwei zusammenhängende Fragen: Es ist zu klären, welche Form das „ökonomische Dasein“ (Marx 1977[1847]: 348) des Staates annimmt und warum gerade diese spezifische Form aus der kapitalistischen Produktionsweise erwächst. Darauf aufbauend wird gefragt, welche Selektivitäten struktureller Art für Finanzpolitik damit einhergehen.

Den Einsatzpunkt der formanalytischen Perspektive bildet das Reproduktionsproblem des Staates im Kapitalismus. Wenn dieser verselbständigt sein soll, muss es eine materielle Grundlage geben, die diese Besonderung ermöglicht – und zwar nicht nur episodisch, sondern dauerhaft und routiniert. Illustrierend gefragt: Wie schafft es der Staat *ökonomisch* Straßen und Schulen zu bauen, öffentliche Sicherheit herzustellen und das dafür erforderliche Personal zu ernähren? Während sich vormoderne Staatsformen die dazu notwendigen Mittel etwa durch Fronarbeit oder als Naturalabgaben aneigneten, muss der moderne Staat dies in einer Form tun, die mit der kapitalistischen Produktionsweise kompatibel ist. Es muss ihm dazu gelingen, „stets aufs Neue [...] als Käufer – aber ebenso gut auch als Mieter, Pächter, Kreditnehmer und nicht zuletzt als Arbeitgeber – am Marktverkehr teilzunehmen“ (Krätke 1984: 53).

Der Marktverkehr wird im entwickelten Kapitalismus durch das Geld als allge-meinem Äquivalent des Werts prozessiert. Der moderne Staat muss daher an Geld kommen, mit dem er die Produktion seiner Leistungen finanzieren kann, sprich: das Staatspersonal entlohnen, Verbrauchsmaterial einkaufen oder Privatunternehmer\_innen öffentlich beauftragen. Er steht nun zugleich vor dem Problem, dass der

Großteil der staatlichen Produktion zwar Gebrauchswerte, aber keine Waren produziert, dass also dem Staat der im Kapitalismus übliche Weg an Geld zu kommen – der Warentausch, Geld gegen Ware – im Durchschnitt verwehrt bleibt. Die Besonderung des Staates gegenüber Gesellschaft und Ökonomie zeigt sich also in ökonomischer Hinsicht vor allem als Problem. Denn um seine materielle Reproduktion zu sichern, muss es dem Staat gelingen, „sich als Nicht-Kapitalist und Nicht-Warenproduzent zu reproduzieren in einer Gesellschaft, in der kapitalistische Warenproduktion dominiert“ (ibid.: 50).<sup>2</sup>

Die formelle Lösung des Reproduktionsproblems liegt in den *Steuern*<sup>3</sup>, sie

„sind das Dasein des Staats, ökonomisch ausgedrückt. Beamten und Pfaffen, Soldaten und Ballettänzerinnen, Schulmeister und Polizeischergen, griechische Museen und gotische Türme, Zivilliste und Rangliste – der gemeinschaftliche Samen, worin alle diese fabelhaften Existenzen embryonisch schlummern, sind die – Steuern.“ (Marx 1977[1847]: 348)

Der Sache nach ist die Steuer ein Herrschaftsakt, mit dem der Staat Privateigentümer\_innen um einen Teil ihres privaten Reichtums enteignet (Stützle 2013: 53). Auch wenn es auf den ersten Blick so scheinen mag, dass der Steuerabgabe ein Äquivalent gegenübersteht, dass also ein unmittelbares Entsprechungsverhältnis zwischen Steuern bzw. Staatseinnahmen und Leistungen bzw. Staatsausgaben besteht, so erhalten doch die Steuerzahler\_innen weder als Einzelne noch als Gruppe ein unmittelbares Äquivalent für ihre Steuerzahlung.<sup>4</sup> Die Besteuerung ist vielmehr „eine ganz ein-

---

2 Krätke (1984: 25) betont, dass der bürgerliche Staat historisch „alles getan [hat], was Privatpersonen im kapitalistischen Alltag auch taten“. So gab und gibt es bspw. Staatsbetriebe, die als kapitalistische in Konkurrenz zu anderen nach Profit streben. Sollte dies aber die Hauptquelle der öffentlichen Einnahmen generieren, der Staat sich also als „Unternehmerstaat“ reproduzieren, so würde das „die privatkapitalistische Produktion ganz erheblich stören“ (ibid.: 51). Eine andere Option der Reproduktion wäre der „Rentnerstaat“ (ebd.), das heißt die Reproduktion über Grundrenten des Staatseigentums. Diese Form der Reproduktion ist etwa in Staaten mit umfangreichen Bodenschätzen üblich und kann dort durchaus den größten Teil des öffentlichen Haushalts finanzieren. Mit diesem Reproduktionstypus sind aber große Unsicherheiten verbunden, denn es muss auf dem Weltmarkt eine ausreichende und konstante Nachfrage geben. So zeigt etwa das aktuelle Beispiel Venezuelas, dass der Rentnerstaat in extremer Abhängigkeit des Weltmarktes steht und im ungünstigen Falle in eine tiefgreifende Reproduktionskrise geraten kann.

3 Alle möglichen Formen von Steuern wurden zu allen Zeiten erhoben. Hier geht es um den Typus monetärer Steuern, wie er in modernen Staaten erhoben wird. Zu diesen zählen hier auch die Abgaben. Der Unterschied zwischen Abgaben und Steuern ist im Rahmen der Formanalyse zu vernachlässigen.

4 Präzise ausgedrückt ist das interessanterweise im Rechtsbegriff der Steuer. Der in der BRD einschlägige §3 Abs. 1 Abgabenordnung bestimmt: „Steuern sind Geldleistun-

seitige Transaktion“ und darum fallen „Steuerzahlung und Steuerverwendung [...] formell auseinander“ (Krätke 1984: 55f.).<sup>5</sup>

Eine Formanalyse der Finanzen des bürgerlichen Staates zeigt also, dass er „seiner Reproduktionsform nach ein Steuerstaat“ (ibid.: 54) ist. Daran anschließend lassen sich einige Aspekte und Probleme der formellen Reproduktion des Steuerstaats diskutieren, in denen zugleich auch die Selektivitäten struktureller Art der Finanz- und Haushaltspolitik offensichtlich werden.

Die formelle Besonderung des Staates drückt sich erstens in den beiden Monopolen legitimer physischer Gewaltanwendung und der Rechtsetzung aus – in ökonomischer Perspektive werden sie ergänzt durch das Steuermonopol. Als Herrschaftsakt ist die Steueraneignung nicht voraussetzungslos, sondern ist mit den beiden anderen Herrschaftsverhältnissen aufs engste verwoben. Das Steuermonopol wird über die Rechtsstaatlichkeit der Besteuerung legitimiert und im Weigerungsfall mit staatlicher Gewalt durchgesetzt. Umgekehrt ist ein entwickeltes Fiskalwesen die materielle Voraussetzung, dass der Staat überhaupt einen Apparat an Staatsdienenden finanzieren kann, die Recht anwenden, Gewalt ausüben und Steuern einziehen. Die Steuern sind also zugleich der ökonomische Ausdruck als auch die Bedingung der materiellen Verselbständigung des Staates.

Wie der Staat im Allgemeinen weisen zweitens auch die Staatsfinanzen im Besonderen eine spezifische operationelle Logik auf, die sich insbesondere von der Logik der kapitalistischen Mehrwertproduktion unterscheidet. Während Geld in der Sphäre der Privatproduktion als Kapital prozessiert und sich in möglichst starkem Maße vermehren soll, folgt die öffentliche Aneignung und Verwendung von Geld im Durchschnitt nicht Profitmotiven.<sup>6</sup> Vielmehr liegt die steuerstaatliche operationelle Logik erstens in der Ermöglichung der „Produktion der allgemeinen Produktionsbe-

---

gen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft“.

- 5 Auf dem Rücken dieser formellen Trennung wird gern Politik gemacht: ‘der Staat will immer mehr und leistet immer weniger’. Gleichwohl werden in solchen Steuerkämpfen nicht die Steuern als Form problematisiert, sondern es finden Auseinandersetzungen um die Verschiebung der Steuerlasten statt.
- 6 Es mag auf den ersten Blick so scheinen, dass im Zuge der Neoliberalisierung des Staates und den damit einhergehenden Ausgliederungen öffentlicher Dienstleistungen in (teil-)privatisierte Unternehmungen die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zunehmend doch Profitmotiven folgt. Während solche historisch spezifischen Entwicklungen auf der hohen Abstraktionsebene der Formanalyse im Grunde nicht diskutiert werden können, so ist gegen diesen Eindruck zumindest zweierlei einzuwenden: Erstens dient *im Durchschnitt* der öffentliche Umgang mit Geld auch im Neoliberalismus nicht Profitmotiven (des Staates). Und zweitens ist die Profitorientierung von Unternehmen im öffentlichen Besitz eine politische Entscheidung, die auch anders getroffen werden

dingungen“ und der „materiellen Rahmenbedingungen“ der Produktion (ibid.: 33), also der öffentlichen Herstellung von Bedingungen etwa in Form von Infrastruktur, die für die kapitalistische Produktion notwendig sind, aber aufgrund der besonderen Produktions- und Nutzungsbedingungen von einzelnen Kapitalist\_innen nur unter Schwierigkeiten hergestellt werden können. Der Steuerstaat produziert zweitens „öffentliche Güter“ wie Geld und Recht (ibid.: 35ff.), die für den Zusammenhang antagonistischer Gesellschaften zentral sind, aber privat nicht produziert werden können.

Die Verselbständigung des (Steuer-)Staats als gesellschaftliches Verhältnis zu verstehen, sprach gegen eine absolute Autonomiethese. Drittens ist staatliche Herrschaft gerade auch in ihrer ökonomischen Form den gesellschaftlichen Verhältnissen nicht äußerlich, sondern inhärent. So wie es durch die ausgewachsene moderne Fiskalität kaum einen gesellschaftlichen Bereich gibt, in dem der Staat nicht direkt oder mittelbar durch Steueraneignung präsent ist, so entfalten die staatlichen Ausgaben umfangreichste strukturierende Effekte in gesellschaftlichen Verhältnissen. Besonders verdeutlicht werden kann diese staatliche Präsenz an einer zentralen Kategorie der politischen Ökonomie, der Profitrate. Zwar ist es gerade ein zentrales Merkmal der kapitalistischen Produktionsweise, dass jene nicht staatlich gesetzt wird, sondern sich vermittelt der kapitalistischen Konkurrenz und der Klassenkämpfe herausbildet. Gleichwohl variiert sie sowohl durch den staatlichen Steuerabzug als auch durch die Steuerverwendung (ibid.: Kap. 4; vgl. O'Connor 1974: 16f.), da je nach Ausgestaltung von Steuertarif und Ausgabenprogrammen einzelnen Klassenfraktionen mehr oder weniger Geld verbleibt. Bereits Schumpeter (1976: 331) hatte daher bemerkt, dass „die finanziellen Maßregeln der Staaten, auch wo es gar nicht beabsichtigt war, Industriezweige, Industrieformen und Industriegebiete geschaffen und vernichtet [haben]“.

Daraus folgt viertens ein Grundproblem steuerstaatlicher Praxis, das als strukturelle Selektivität der Finanzpolitik zugrunde liegt: Zwar scheint es zunächst so, als ob der Staat auf der Grundlage seiner Besonderung eine prinzipiell grenzenlose Besteuerung ebenso wie eine schrankenlose Steuerverwendung betreiben könnte. Weil der Steuerstaat aber *relativ* autonom ist und entsprechend in den kapitalistischen Verhältnissen agiert, ergeben sich für die öffentliche Aneignung und Verwendung privaten Reichtums formelle Grenzen, deren Unter- oder Überschreitung das ökonomische Dasein des Staates gefährden (Krätke 1984: 162-171). Die steuerstaatliche Form besteht gerade in der konstitutiven Verwiesenheit des Staates auf die Privatproduktion, die sich dem Steuerstaat als Steuerquelle präsentiert. Entsprechend ist er darauf angewiesen, dass diese Quelle in ausreichendem Maß aktuell und in Zukunft sprudelt. Sprich, die kapitalistische Produktion und Zirkulation als Steuerquelle

---

kann. Privatunternehmen hingegen, die in der Konkurrenz stehen, können eine solche Entscheidung in der Regel nur mit der Folge des eigenen Untergangs treffen.