

## REZENSIONEN

Tino Petzold, *Austerity Forever?! Die Normalisierung der Austerität in der BRD*, Münster (Verlag Westfälisches Dampfboot) 2018, 292 S., € 30,-

Das Thema Staatsschuldenrecht ist zurück im öffentlichen Diskurs. Nicht nur greift 2020 das strukturelle Verschuldungsverbot für die Länder vollumfänglich, was angesichts der schwächelnden Konjunktur derzeit die politischen Haushaltsspielräume noch weiter beschränken wird. Auch wird spätestens seit der kontroversen Nominierung Achim Trugers für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wieder hitzig über die Thematik diskutiert. Truger gilt nämlich als ausgewiesener Kritiker der deutschen Sparpolitik, womit er in dieser Frage nicht nur weit abseits der anderen Wirtschaftsweisen steht, sondern sich gegen die in Politik und volkswirtschaftlicher Orthodoxie hegemoniale Austeritätspolitik positioniert hat. Ob seine Interventionen einen politischen Nachhall finden werden, ist jedoch äußerst fraglich, gilt in Deutschland doch die Metapher der schwäbischen Hausfrau als ehernes Leitbild staatlicher Finanzpolitik, das seit der Etablierung der nationalen und europäischen Staatsschuldenbremsen sogar mit dem Schutz und der sehr langfristigen Trägheit des Verfassungsrechts und einer zusätzlichen völkerrechtlichen Absicherung vor demokratischen Eingriffen und Änderungen versehen wurde. Doch wie konnte Austerität diesen rechtlichen Rang erlangen und in der Politik hegemonial werden, wenn sie nachweislich soziale Ungerechtigkeiten verschärft, indem sie überproportional diejenigen belastet, die auf sozialstaatliche Infrastrukturen angewiesen sind? Dieser Frage widmet sich der Humangeograph Tino Petzold in seiner erkenntnisreichen Untersuchung „Austerity Forever?! Die Normalisierung der Austerität in der BRD“, die 2018 im Verlag Westfälisches Dampfboot erschienen ist.

Das Werk beruht auf Petzolds Dissertation und fungiert als ein dringend benötigter Brückenschlag zwischen den politökonomischen, juristischen und geographischen Dimensionen des Normalisierungsprozesses von Austerität, indem es die historisch-materialistischen Entwicklungsprozesse aus allen drei Perspektiven rekonstruiert und zusammenführt. Dass die Arbeit trotz-

dem nicht überladen wirkt und nur schlanke 272 Seiten braucht, um eine vollständige Geschichte der politökonomischen Rahmenbedingungen, des juristischen Diskurses und der räumlich-skalaren und territorialen Strategien der Finanz- und Haushaltspolitik in der BRD zu schreiben, ist Petzolds großes Verdienst und liegt vor allem an der durchdachten Gliederung, die sich auf seinen geschickten Einsatz des theoretischen Werkzeugs stützt.

Hinter dem zentralen Begriff der Normalisierung steht ein in der Tradition historisch-materialistischer Staatstheorie fundiertes Verständnis öffentlicher Haushaltspolitik, das es ihm erlaubt, „die historisch-geographisch spezifische Gestalt des finanzpolitischen Systems strategischer Selektivität, in dem staatliche Haushaltsdisziplin privilegiert und auf Dauer gestellt ist“ (S. 14), ganzheitlich zu erfassen. Da im Mittelpunkt der Arbeit der historische Wandlungsprozess dieser Gestalt steht, ist das wichtigste theoretische Konzept, mit dem Petzold arbeitet, das der *strategischen Selektivität*. Dabei handelt es sich um Bob Jessops Weiterentwicklung von Claus Offes Begriff der strukturellen Selektivität, die den Staat als „Selektionsprogramm [...], das Handlungsprämissen und Handlungsbarrieren etabliert“<sup>1</sup> versteht. Im Gegensatz zu Offes strukturell eingebaute Garantie politischer Klassenherrschaft im Staat als solchen betont Jessop jedoch die Beziehungen zwischen den staatlichen Strukturen einerseits und Strategien gesellschaftlicher Kräfte andererseits, die diese Strukturen zur Durchsetzung ihrer Interessen zu nutzen suchen.<sup>2</sup> Strategische Selektivität bezeichnet somit eine Verdichtung überkommener Strategien im staatlichen Institutionen- und Regimegefüge, die aktuelle partikuläre Interessen und Strategien privilegiert, indem sie Anknüpfungspunkte für diese bereithält, die es wiederum anderen Interessen und Strategien erschwert, sich durchzusetzen. Die Analyse

1 Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie, Frankfurt am Main 2006 (1972), 106.

2 Vgl. Bob Jessop, Veränderte Staatlichkeit, in: Dieter Grimm/Evelyn Hagenah (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, 43-74 (52); ders. (1999): The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas, Journal of the Hellenic Diaspora 25 (1999) (1-2), 41-78 (52).

dieses „Sortierprozesses“<sup>3</sup> im haushalts- und finanzpolitischen Terrain bietet Petzold somit die Möglichkeit, Pfadabhängigkeiten auf eine Art zu untersuchen, die sich auf die gesellschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse stützt. Dabei weist er jedoch den juristischen und räumlichen Formen strategischer Selektivität eine Eigendynamik zu, die in der klassischen marxistischen Staatstheorie so nicht vorhanden war, wurden sie doch vorher vor allem als bloße Anhängsel des Staates verstanden.

Für den juristischen Teil folgt er damit der materialistischen Rechtstheorie von Sonja Buckel, die dem Recht eine eigene Dichte zuschreibt, weist es doch eine Eigenständigkeit in seiner Gestalt auf, die im Formzwang der Dogmatik und den juristischen Verfahren begründet liegt.<sup>4</sup> Es ist dann auch dieser formelle Mechanismus, der die Inhalte politischer Projekte in die Form allgemeiner Rechtsnormen bringt und somit erst partikuläre Interessen in temporär stabile Muster gesellschaftlicher Herrschaft verwandelt (vgl. S. 271). Ließe man die Eigendynamik des Rechts außen vor, wäre eine Analyse des Normalisierungsprozesses von Austerität unvollständig, ist doch gerade für das Feld der Finanz- und Haushaltspolitik die juristische Selektivität im Zusammenspiel mit der räumlich-skalaren bestimmend. Für Letztere konzentriert sich Petzold nicht nur auf *scale jumping* als politische Durchsetzungstaktik, also auf die Praxis, durch das Verschieben der Maßstabebene einen Vorteil in politischen Kämpfen zu erlangen,<sup>5</sup> sondern auch auf die inter- und multiskalare Wirkungsweise von Austerität.

Gerade in der besonderen Berücksichtigung der räumlichen und juristischen Selektivitäten weiß Petzold zu überzeugen, wenn er die juristischen Auseinandersetzungen und die skalaren Raumstrategien um die Begrenzung staatlicher Neuverschuldung als die zentralen Momente im Normalisierungsprozess identifiziert und in den Mittelpunkt seiner Analyse stellt. Ausgehend von einer Formanalyse der Staatsfinanzen zeichnet Petzold dann auch den historischen Entwicklungsprozess des Systems strategischer Selektivitäten

im bundesdeutschen Terrain der Haushaltspolitik systematisch nach. Dazu beginnt er mit einer Schilderung des späten keynesianischen Aufbruchs in der BRD, der in der Großen Finanzreform von 1967/69 kulminierte, die jedoch schon ab Mitte der 1970er Jahre einem graduellen Roll-Back-Prozess in der Folge der Fordismuskrisis unterworfen war. Diesen vierzig Jahre andauernden Prozess der Normalisierung von Austerität unterteilt er in der Folge in drei Phasen: 1) die Problematisierung des keynesianischen Wohlfahrtskonsenses, in deren Folge mit dem Haushaltsstrukturgesetz von 1975 der wettbewerbsstaatliche Modernisierungsprozess eingeleitet wurde; 2) die *Politik der horrenden Staatsverschuldung*<sup>6</sup> in der Folge von deutscher Wiedervereinigung und der beginnenden neoliberalen Integrationsweise der EU und 3) die Roll-Out Phase der Austerität, beginnend mit der Großen Koalition ab 2005, die sich die Lösung der Staatsschuldenfrage zum zentralen Anliegen gemacht hatte, was im Rahmen der Föderalismuskommission II in der 2009 verabschiedeten nationalen Schuldenbremse gipfelte – ein Lösungsansatz, der im kritischen Moment der europäischen Krise wenige Jahre später in Form des Fiskalpaktes auf ganz Europa ausgeweitet wurde.

Das Besondere an diesem Lösungsansatz der Staatsschuldenproblematik ist, dass die grundlegend politische Frage, wie Haushaltsspielräume genutzt werden (können), somit eine rechtsförmige Antwort erhalten hat. Dass dies zum einen keine natürliche, der inhärenten Logik von staatlichen Schulden unterworfenen Vorgehensweise ist, und wie sich dieser Lösungsansatz entwickeln konnte, arbeitet Petzold geschickt heraus, indem er den juristischen Staatsschuldendiskurs der BRD in den '90er und '00er Jahren einer gründlichen Analyse unterzieht. Hier wurden nämlich gerade die rechtlichen Möglichkeiten der staatlichen Schuldenaufnahme als problemkonstituierend identifiziert, indem sie als Verletzung der intergenerationalen Lastengerechtigkeit und somit auch des demokratischen Prinzips, Herrschaft nur auf Zeit zu gewähren, verstanden wurde, was jedoch ein der demokratischen Politik inhärenter Fehler sei. Aus Sicht 'der Politik' sei es nämlich rational, die finanziellen Lasten eines politischen Vorhabens in die Zukunft zu verschieben, um kurzfris-

3 Offe (Fn. 1), 101.

4 Vgl. Sonja Buckel, Subjektivierung und Kohäsion. Zur Rekonstruktion einer materialistischen Theorie des Rechts, Weilerswist 2007.

5 Vgl. Neil Smith, Scale, in: Derek Gregory/Ron Johnston/Geraldine Pratt/Michael J. Watts (Hrsg.), The Dictionary of Human Geography, Oxford 2000, 726; ders., Uneven Development. Nature, Capital, and the Production of Space, Athen 2008, 232.

6 Vgl. John Kannankulam, Autoritärer Etatismus im Neoliberalismus. Zur Staatstheorie von Nicos Poulantzas, Hamburg 2008, 299.

tig elektoral erfolgreich zu sein.<sup>7</sup> In der Folge dieser Ursachenfeststellung wurde das geltende (Finanz-)Verfassungsrecht selbst als defizitär bezeichnet, weswegen sich Lösungsansätze de constitutione ferenda bilden konnten. Von der volkswirtschaftlich eher trivialen Erkenntnis, dass Staatsschulden anders funktionieren als private Schulden, blieben die damaligen Verfechter einer öffentlichen Schuldenbremse jedoch unberührt.

In der politischen Dimension war das Projekt der Austerität auf der nationalen Ebene durch die Kosten der deutschen Wiedervereinigung verbaut, weswegen es die Regierung Kohl skalenpolitisch auf die europäische Maßstabsebene durch den Vertrag von Maastricht 1992 und den Stabilitäts- und Wachstumspakt 1997 verschob. Dieser erste Vorstoß der finanzpolitischen Seite disziplinierender Haushaltspolitik auf die europäische Ebene war jedoch wenig erfolgreich, nachdem sowohl Deutschland als auch Frankreich und Portugal die Maastricht-Kriterien über mehrere Jahre hinweg verfehlten, weswegen der Stabilitäts- und Wachstumspakt 2005 noch unter Rot-Grün flexibilisiert wurde. Die in der Folge nun beginnende dritte Phase der Roll-Out-Austerität zeigt deutlich die Verzahnung und die Interdependenzen der politischen, juristischen und räumlich-skalen strategischen Selektivitäten auf: 2007 knüpfte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung bezüglich der Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushaltsplans an die im juristischen Diskurs entwickelte Kritik an der geltenden verfassungsmäßigen Ordnung im Bereich der Staatsschulden an und erteilte der verfassungsändernden Gesetzgeberin ein Mandat, das geltende Staatsschuldenrecht zu ändern.<sup>8</sup> Dies wurde im Zuge der Föderalismuskommission II umgesetzt, indem skalenpolitisch die finanzverfassungsrechtlichen Ordnungen des Bundes und der Länder austeritätspolitisch neu ausgerichtet wurden. Dadurch, dass die Schuldenbremsen die langfristig geltende Form des Verfassungsrechts erhalten haben, ist somit die „juristisch selektive Zurichtung des Terrains finanzpolitischer Auseinandersetzungen bewerkstelligt“ (S. 250) worden. Ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Föderalismusreform II wurde dann mit der Einrichtung des Stabilitätsrats, bestehend aus den Finanzministern von Bund und Ländern, ein „permanentes fiskalisches Tribunal“ (S. 247 ff.)

geschaffen, das nicht nur als Wissensapparat der Exekutive die Haushaltsdisziplin anhand von quantitativen Kennziffern monitorisiert, sondern auch qualitativ-inhaltlich die Angemessenheit der Ausgaben überprüft. Mit dem Inkrafttreten des europäischen Fiskalpakts 2013 entstand zudem noch eine zusätzliche supranationale Überlagerung des Haushaltsrechts, so dass sich die nationale und die europäische Schuldenbremse inter-skalär verkettet haben. Die Normalisierung von Austerität ist letztendlich also durch Recht und Skalenpolitik erfolgt.

Sowohl das nationale als auch das unionsrechtliche Defizitverfahren nehmen ähnliche Funktionen ein und können trotz nur impliziter Sanktionsmöglichkeiten weitreichende haushaltspolitische Konsolidierungszwänge zur Folge haben, so dass in der Forschung treffend von „autoritärer Finanzpolitik“ gesprochen wird.<sup>9</sup> Petzold weist demnach zu Recht darauf hin, dass sowohl die Konstitutionalisierung der Schuldenbremsen, als auch die Aufwertung der fiskalischen Exekutive auf Kosten der parlamentarischen Budgethoheit in Form des Stabilitätsrates dazu führen, dass in der Konsequenz demokratische Auseinandersetzungen nicht mehr entlang inhaltlicher, sondern entlang finanzieller Fragen geführt werden müssen: „Vor dem Hintergrund, dass eine Einschränkung demokratischer Spielräume in Gegenwart und Zukunft eine im juristischen Diskurs zentrale Problematisierungsdimension zu hoher Staatsverschuldung bildeten, [...] [ist] die Verringerung demokratischer Spielräume durch die Schuldenbremse in gewisser Weise ironisch“ (S. 251).

Petzold ist eine ausgesprochen erhellende Arbeit gelungen. Nicht nur aufgrund der sprachlichen Klarheit gelingt es ihm, die komplexe Materie nachvollziehbar darzustellen. Auch aufgrund seiner strikten historischen Gliederung und der konsequenten, der Übersichtlichkeit dienenden Formulierung von Zwischenergebnissen eignet sich die Arbeit auch für Interessierte, die sich bisher nicht oder nur sehr wenig mit der Thematik beschäftigt haben. Die wohlgedachte Darstellungsweise ermöglicht es dem bzw. der Leser\*in ein komplexes Feld zu verstehen, in dem eine

7 Vgl. Joachim Wieland, Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzverfassung, JZ 2006, 751-756 (752).

8 Vgl. BVerfGE 119, 96 (Staatsverschuldung II).

9 Vgl. Ingo Stütze, Austerität als politisches Projekt. Von der monetären Integration Europas zur Eurokrise, Münster 2013, 344; Lukas Oberdorfer, Vom neuen über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus? Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit und die europäische Demokratie, Juridikum 2013 (Heft 1), 76-86.

vermeintliche Problemlösung nicht nur im Recht festgeschrieben, sondern *durch* das Recht in Form der konstitutionalisierten und zusätzlich völkerrechtlich abgesicherten Schuldenbremsen gefunden wurde. Angesichts der fundamentalen Rolle, die die Frage nach der Finanzierungsfähigkeit politischer Projekte für die Demokratie spielt, ist dem Buch eine breite Leser\*innenschaft zu wünschen.

*Stefan Hohn*