

Tino Petzold

Austerity Forever?!

Die Normalisierung der Austerität in der BRD

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

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 Maßstabebenen 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 Mietenvolksentscheids, 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-herrschaftsformigen 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 EUropäischen¹, 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.