

---

---

# **„Krise des Steuerstaats“**

## **Schumpeters Beitrag zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen – Ein Nachtrag zum hundertsten Geburtstag von J. A. Schumpeter 1983\***

**Rudolf Hickel**

---

---

„Niemand sollte man eigentlich sagen: Der Staat tut das oder jenes. Immer kommt es darauf an zu erkennen, wer oder wessen Interesse es ist, der oder das die Staatsmaschine in Bewegung setzt und aus ihr spricht“

J. A. Schumpeter (1918, 1976, S. 377)<sup>1</sup>

### **1. Schumpeters „Krise des Steuerstaats“ – Ein verdrängtes Paradigma**

Schumpeters innovativer Beitrag zur „Politischen Ökonomie der Staatsfinanzen“ gehört zu den bestgehütetsten Geheimnissen der breiten Lehrbuch-Finanzwissenschaft. Die vorherrschende Finanzwissenschaft, die nahezu verbindungslos eine entscheidungsorientierte Lehre staatlichen Handelns im engen Korsett der allgemeinen Gleichgewichtstheorie einer Darstellung von öffentlichen Finanzierungstechniken – ohne explizite Problematisierung der institutionellen Voraussetzungen gegenüberstellt, gibt kaum einen Zugang zu einer historisch fundierten Rekonstruktion staatlichen Handelns aus den ökonomischen Strukturen zu erkennen. Dieser Ansatz einer Verknüpfung ökonomischer und staatlicher Strukturen firmiert allenthalben unter der fachsystematischen Rubrik „Finanzsoziologie“, die für die heutige Finanzwissenschaft keine Rolle mehr spielt. So darf es auch nicht

\*) Dieser Beitrag basiert auf einem Referat, das anlässlich eines „Schumpeter-Kolloquiums“ (durchgeführt von Prof. Dr. K.-G. Zinn) an der RWTH Aachen am 28. Oktober 1983 gehalten wurde.

<sup>1)</sup> Zitate aus Schumpeters Buch „Krise des Steuerstaats“ stammen aus der Neuauflage von 1976 und werden direkt mit einer Seitenangabe versehen.



verwundern, daß das entscheidende Werk Schumpeters zur Soziogenese staatlicher Finanzierungsstrukturen bis heute im Abseits der „mainstream-economics“ schlummert. Schumpeters origineller Beitrag zur Finanzwissenschaft ist in dem 1918 vorgelegten Buch „Die Krise des Steuerstaats“ (Schumpeter 1918) niedergelegt.

Die vorherrschende Finanzwissenschaft hatte diesen Beitrag mit der Herausbildung der „functional finance“ in den fünfziger und sechziger Jahren sowie mit der gigantischen Reduktion finanzwissenschaftlicher Vorgänge auf Marktprozesse infolge der Krise der funktionalen Finanzlehre (als Spiegelbild zur „Anatomie des Marktversagens“) schlichtweg verdrängt. Lediglich in einem Reader mit Klassikertexten, von R. A. Musgrave und A. T. Peacock herausgegeben, wurden Auszüge aus Schumpeters „Krise des Steuerstaats“ zugänglich (Musgrave/Peacock 1967). Interessanterweise vollzog sich in den letzten Jahren die Wiederentdeckung der Schumpeterschen finanzwissenschaftlichen Analyse über die staatstheoretische Diskussion innerhalb einer systemkritischen Politischen Ökonomie. Die von James O'Connor für die USA vorgelegte „Finanzkrise des Staates“ stellte den Versuch dar, die Schumpeterschen Gedanken so fortzuführen, daß eine operationelle Version zugänglich wurde (O'Connor 1973, 1981). Angesichts der staatlichen Steuerungs- und Finanzierungsprobleme in der Folge der wirtschaftlichen Krisenentwicklung in den westlich-kapitalistischen Ländern einerseits und der mangelnden Analyse- und Politikrelevanz der vorherrschenden Finanzwissenschaft andererseits ist die Schumpetersche „Krise des Steuerstaats“, die in der Kontroverse um eine Untersuchung von Rudolf Goldscheid aus dem Jahre 1917 entstand, zusammen mit diesem Goldscheid-Text sowie weiteren Beiträgen dieses Autors 1976 neu ediert worden (Hickel 1976). Eine allgemeine und auf Politikbereiche bezogene Untersuchung der Steuerstaatskrise wurde 1978 für die BRD vorgelegt (Grauhan/Hickel 1978). Diese Publikationen zielten vor allem auf die sich in eingefahrenen Bahnen bewegende Finanzwissenschaft, die den Bezug zur historisch orientierten Strukturanalyse von Staat und Ökonomie nahezu ganz verloren hat. Eine fundierte und weiterführende Analyse dieser wissenschaftlichen Kontroverse zur „Strukturkrise des Steuerstaats“ findet man mittlerweile in der Dissertation „Steuerungsprobleme der Staatswirtschaft“ von Klaus Gretschnmann (Gretschnmann 1981).

Eine ernsthafte Rezeption der Schumpeterschen Politischen Ökonomie der Staatsfinanzen hat in der herrschenden Lehrbuchfinanzwissenschaft, wie bereits erwähnt, kaum stattgefunden. Überhaupt nur wenige, problematische Versuche der Rezeption lassen sich nachweisen. Diese Rekonstruktionsansätze werden den Schumpeterschen Aussagen großteils nicht gerecht. Unhaltbare Vereinseitungen sowie methodisch widersprechende Versionen herrschen vor (vgl. etwa D. Bös 1982 sowie G. Hedtkamp 1982). Diese Rezeptionsversuche erfassen insgesamt nicht authentisch die methodische und politische Dimension der Schumpeterschen Analyse des Entwicklungszusammenhangs zwischen „besitzindividualistischen Wirtschaften“ (Marcperson) einer-



seits und den Formen und Funktionen des Staates andererseits. Zum Teil werden die in der Theorie der Steuerstaatskrise entwickelten Erkenntnisse schlichtweg in ihr Gegenteil verkehrt. Mit dem Instrumentarium der „reinen Lehre der Marktwirtschaft“ (allgemeine Gleichgewichtstheorie) wird die Schumpetersche Analyse durchforstet. Damit geht die historisch angelegte Untersuchung der Entwicklung des Zusammenhangs von Politik und Ökonomie verloren. Im Sinne eines „Methodenimperialismus“ (K. Boulding) wird die Politik über die Anwendung von Nutzenmaximierungs-Kalkülen „entpolitisiert“. Der bei der Rezeption angewandte „methodische Individualismus“ – so eine Charakterisierung der Markttheorie durch Schumpeter in seinem Werk „Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie“ (Schumpeter 1908) – verdeckt gerade den durch Schumpeter erforschten Zusammenhang zwischen kapitalistischer Wirtschaft und öffentlicher Institutionalisierung des politischen Schutzes entsprechender Basisinstitutionen (Privateigentum, Arbeitsvertrag, Märkte). Die Entwicklungsprobleme zwischen Ökonomie und Staat lassen sich aber mit dem „methodischen Individualismus“ nicht erfassen, denn es geht um die Untersuchung der metaindividuellen Notwendigkeit von Politik. G. Hedtkamps Rekonstruktionsversuch, bei der „Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik“ in Köln 1982 vorgelegt, verzichtet einerseits völlig auf die Verarbeitung der politisch-ökonomischen Diskussionsbeiträge zu Schumpeters Theorie in den letzten Jahren. Andererseits wird Schumpeters Dependenzanalyse über die These von der ausschließlich „außermarktlichen“, politisch produzierten Krise gegenüber einer an sich selbststabilisierungsfähigen gedachten Marktwirtschaft unzulässig vereinseitigt.

Schumpeters finanzwissenschaftliches Paradigma zeichnet sich durch die drei, eng miteinander verbundenen Basisaussagen aus:

- Untersucht wird die der Herausbildung und Ausbreitung der kapitalistischen Produktionsweise entsprechende Staatsform. Anders ausgedrückt, es geht um den Nachvollzug der Genesis jener „Gesellschaftsform, deren finanzpolitischer Abdruck der Steuerstaat“ (S. 330) ist. An historischen Wendepunkten lassen sich, so Schumpeter, die Entwicklung neuer ökonomischer Strukturen und die damit verbundene Staatsform treffsicher aufspüren. Der soziale Ort der politischen Macht liegt in der Ökonomie, die die Staatsaufgaben und -einnahmen bestimmt.
- Darauf baut die Analyse funktionaler Interdependenzen zwischen der Ökonomie auf privatwirtschaftlicher Basis und der notwendigen, aber institutionell davon relativ getrennten Politik auf. Der staatlichen Aufgabenverursachung aus der Entwicklung der Privatwirtschaft sowie den finanziellen und instrumentellen Grenzen bei dieser Aufgabenwahrnehmung wird nachgegangen. Weder auf den Staat noch auf die Wirtschaft allein sind die Ursachen der Finanzkrise zurückzuführen, sondern sie liegen in der spezifischen Interdependenz von Staat und Ökonomie.
- Der Krisenbegriff jedoch bleibt nicht auf die Beschreibung einer



objektiven Dilemmasituation eingeschränkt. Ob der „Steuerstaat“ zusammenbricht, hängt davon ab, inwieweit diesem die Legitimation bzw. Akzeptanz entzogen wird. Diese Politisierung des Krisenbegriffs macht in der Finanzwissenschaft auf die Notwendigkeit aufmerksam, die Funktionsanalyse durch Untersuchungen politischer Herstellung von Loyalität und Akzeptanz zu ergänzen. Erst damit läßt sich erklären, warum die krisenhafte Entwicklung der Finanzen ebenso wie die Zunahme der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren zu keiner spürbaren politischen Krise geführt hat.

Diese Finanzwissenschaft, die an der „Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders, aber nicht ausschließlich, des politischen“ (S. 332) ansetzt, läßt sich im Raster traditioneller Fachsystematik wegen ihrer Methodenintegration nur schwerlich verankern. Die Zuordnung zur „Finanzsoziologie“, die Schumpeter und Goldscheid vornehmen, bleibt selbst unzureichend, denn hier wird der Staatstypus aus den sozial-ökonomischen Herrschaftsverhältnissen abgeleitet (vgl. M. Weber 1922, S. 116). Insoweit die Staatsform, deren Zweckbestimmung und Finanzierungsbedingungen aus den Produktionsverhältnissen abgeleitet werden müssen, ist es angebracht, diesen Ansatz der Finanzwissenschaft der Politischen Ökonomie zuzurechnen. Dieser Intention am nächsten kommt in der Schumpeterschen Nachfolge Fritz Karl Mann, der unter der von der heutigen Finanzwissenschaft völlig verdrängten Fragestellung „Der Sinn der Finanzwissenschaft“ (Mann 1977, 1978) u. a. dem Problem nachgeht, inwieweit staatlich instrumentelles Handeln aus den ökonomischen Machtverhältnissen erklärt werden muß.

Das Schumpetersche Paradigma läßt sich durch eine Konfrontation mit anderen finanzwissenschaftlichen und staatstheoretischen Ansätzen überblickshaft spezifizieren:

- Der unhistorische, vorherrschende Reduktionismus, der staatliches Handeln in die Marktlogik einpfercht, erweist sich logisch und damit auch in den politischen Schlußfolgerungen als inadäquat, denn die markttheoretisch begründbare notwendige Existenz der staatlichen Grundform und der damit verbundenen Aufgabensetzungen sowie instrumentellen und finanziellen Grenzen wird nicht offengelegt. Die unzulässige Reduktion der Wirkungsanalyse des Staates auf Steuern, deren Entzugseffekt gegenüber privatwirtschaftlicher Wertschöpfung nur gesehen wird, zeigt sich bei der sog. Laffer-Kurve (Laffer/Seymour 1979; zur Kritik: Hickel 1982) überaus deutlich.
- Die funktionale Finanzwissenschaft („functional finance“) hat einerseits viel dazu beigetragen, die Notwendigkeit staatlichen Handelns (allokative, stabilisierende und distributive Intervention) aus der „Anatomie des Marktversagens“ (Bator) abzuleiten. Andererseits hat sie jedoch die strukturellen Grenzen instrumentellen Handelns des Staates bei Sicherung privatwirtschaftlicher Basisinstitutionen nicht richtig thematisiert und so selbst zur Reorthodoxierung der Finanzwissenschaft beigetragen.

Die politische Relevanz einer Kritik der funktionalen Finanzwissenschaft aus der Sicht Schumpeters „Krise des Steuerstaats“ läßt sich



aus der im „Ökonomisch politischen Orientierungsrahmen der SPD für die Jahre 1975–1985“ festgehaltenen Struktur einer Reformpolitik demonstrieren. Das Potential der Reformpolitik wird an die politisch unkontrollierte wirtschaftliche Wachstumsentwicklung gekoppelt, d. h. finanzieller Reformspielraum entsteht aus dem zu steigernden Anteil des Staates am Sozialprodukt („Wachstumsdividende“). Ausdifferenzierte staatliche Interventionen richten sich gegen marktproduzierte Fehlentwicklungen bei gleichzeitiger Sicherung der allgemeinen Produktionsvoraussetzungen. Die Machbarkeit dieser Reformpolitik bleibt aber streng an das prinzipiell nicht direkt politisch beeinflusste privatwirtschaftliche Wachstum und die damit verbundenen Herrschaftsverhältnisse geknüpft. Nehmen aber die staatlichen Interventionsaufgaben angesichts der Wirtschaftskrise zu und sinken die Quellen der steuerstaatlichen Finanzierung gleichzeitig, dann ist diese Reformpolitik im Schlepptau des Wirtschaftswachstums zum Scheitern verdammt. Die daraus resultierende finanzielle Krise wird durch instrumentelle Restriktionen überlagert: Die Wirtschafts- und Finanzpolitik muß in die Struktur der Produktionsform eingreifen. Dies widerspricht jedoch einer Staatsform, die in die privatwirtschaftlichen Produktionsentscheidungen (Produktionsform) ordnungspolitisch nicht eingreifen darf. Der stagnationsbedingte Niedergang einer so gelagerten Reformpolitik, die sich zwischen den prinzipiell unangetasteten Produktionsstrukturen einnisten will, läßt sich über die Schumpetersche Dilemmaanalyse erschließen.

- Schumpeters „Krise des Steuerstaats“ wendet sich aber auch gegen eine vor allem in den siebziger Jahren beobachtbare marxistische Staatsableitungsmechanik, die zum Teil über eine ontologisierte Widerspruchsanalyse die realen Funktions- und Legitimationsprobleme verdeckt. So wie sich der Staat nicht als über den gesellschaftlichen Interessen schwebendes Wesen („organische Staatsauffassung“) verstehen läßt, so verschüttet die These vom Klassenstaat die wichtige Analyse der Durchsetzung der Interessen des „Blocks an der Macht“: „Weder das Moment des Klassenstaats“ – so Schumpeter – „noch die Idee vom Staate als einer über allen Parteien und Klassen schwebenden Wesenheit, die einfach die organisierte „Gesamtheit“ ist, ist dem Wesen des Staats adäquat. Allein keines von beiden ist aus der Luft gegriffen: Der Staat reflektiert jeweils die sozialen Machtverhältnisse, wenn er selbst auch kein bloßer Reflex derselben ist; der Staat erzwingt das Entstehen einer Staatsidee, in die die Völker je nach den Umständen mehr oder weniger hineinlegen, wenn er auch kein Kind einer abstrakten, das soziale Ganze umspannenden, Staatsidee ist“ (S. 377, Fußnote 19).

Die in der Schumpeterschen Strukturanalyse des „Steuerstaats“ liegende, umfassende Herausforderung gegenüber den vorherrschenden Richtungen der Finanzwissenschaft und der Staatsanalyse ist bisher kaum breit aufgenommen worden. Denkt man schließlich diese Interdependenzbeschreibung konsequent über Schumpeters eigene



Aussagen hinaus fort, dann müssen die Fragen der Institutionenreform thematisiert werden, denn, wenn aus der Interdependenz von Wirtschaft und Staat immanent unlösbare und legitimationsbedrohende Entwicklungsblockierungen erwachsen, dann gerät die Untersuchung der Reform dieses Strukturtyps ins Zentrum. Reform des Staates vollzieht sich jedoch – das ist Schumpeters Aussage – nachhaltig nur über die Veränderung der Produktionsweise. Und ob diese zustandekommt, hängt vom „Willen des Volkes“ (S. 351) ab.

Schumpeter selbst hat die Rezeption seines finanzpolitischen Paradigmas jedoch auch erschwert. In seinem Werk „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ (Bern 1950) überträgt er bekanntermaßen das Maximierungskalkül des „methodischen Individualismus“ (Nutzen-, bzw. Gewinnmaximierung) auf das politische Verhalten von Parteien innerhalb des Parlamentarismus. Die sich daran anknüpfende sogenannte „Neue Politische Ökonomie“, die die Regeln des Marktes für die Analyse politischer Prozesse per Stimm-Maximierungs-Theorem nutzt, widerspricht der 1918 entwickelten politischen Ökonomie der Staatsfinanzen fundamental. Vermutlich läßt auch das Schumpetersche Werk Phaseneinteilungen zu. Der „jüngere“ Schumpeter jedenfalls hat unter dem Stichwort „Finanzsoziologie“ ein Forschungsprogramm entwickelt, das die Krisenprobleme des Interventions- und Steuerstaats auf die diesem vorausgesetzte und darauf bezogene privatkapitalistische Produktionsstruktur zurückführt.

Bleiben schließlich noch die wenigen Hinweise zur Entstehung der „Krise des Steuerstaats“: Dieser Text stellt eine Antwort auf eine Veröffentlichung von Rudolf Goldscheids „Staatssozialismus oder Staatskapitalismus – Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschuldenproblems“ (1917) dar. In diesem Buch, ergänzt durch andere Schriften, wird der „exproprierte Staat“, also der „verschuldete Steuerstaat“, als Resultat von „Depossidierungen“ durch eine Ausbreitung der „besitzenden“ Privatwirtschaft dargestellt. In dieser Struktur gerät – so Goldscheid – das „Privatkapital gleichsam zum Schwitzmeister zwischen Staat und Volk“. Lediglich eine „Repropiierung“ könne einen „Staatskapitalismus“ ermöglichen und eine krisenfreie Entwicklung garantieren. Goldscheid wollte seine Analyse als Beitrag zu einer Finanzsoziologie auf der Basis einer „materialistischen Geschichtsauffassung“ verstanden wissen. Die Finanzsoziologie bildete für Goldscheid „die Lehre von der gesellschaftlichen Bedingtheit des öffentlichen Haushaltes und seiner die Gesellschaftsentwicklung bedingenden Funktion“. Ähnlich wie bei Marx, sind es für Goldscheid die „Steuerkämpfe, die die älteste Form der Klassenkämpfe darstellen“.

Schumpeter unterstreicht, wie im nächsten Kapitel ausgeführt wird, diese Aufgabe einer Finanzsoziologie, deren Erklärungsreichweite die Analyse finanzgeschichtlicher Entwicklungen umfassen muß. Mit seiner Schrift „Die Krise des Steuerstaats“ setzt er sich freilich kritisch mit Goldscheids teilweise problematischer Analyse auseinander (vgl. Hikkel 1976). Realer Anlaß dazu bildet die Frage, ob die Folgen des I. Weltkrieges im Strukturtyp „Steuerstaat“ zu lösen seien? Schumpeter



sieht Lösungschancen, aber nur so lange, so lange die ökonomische Entwicklung die Akzeptanz durch die Bevölkerung findet. Unter aktuellen Gesichtspunkten könnte man wohl diese Untersuchung zu den Akten legen, würde sie sich lediglich akzidentiell auf die Folgeprobleme des I. Weltkriegs beziehen. Schumpeter betont jedoch ausdrücklich, „daß dauerndes Versagen des Steuerstaats nie die zufällige Folge einer sei es noch so großen Störung sein könnte, etwa so, daß der im übrigen vollkommen lebensfähige Steuerstaat durch den Weltkrieg und seine Folgen plötzlich unmöglich geworden wäre. Sondern die einfachste Überlegung zeigt, daß der Krieg äußerstenfalls nur eine viel tieferliegende Unzulänglichkeit der Gesellschaftsform, deren finanzpolitischer Abdruck der Steuerstaat ist, ans Licht gerissen haben, daß er äußerstenfalls der Anlaß gewesen sein kann, der die Tragunfähigkeit des Gebälks unserer Gesellschaft dargetan und ein aus tieferen Gründen unvermeidbaren Zusammenhang vorweggenommen haben kann“ (S. 330). Es geht um den systematischen Zusammenhang von Politik und Ökonomie bei Vormacht einer dominanten kapitalistischen Produktionsform.

Die Rekonstruktion des Schumpeterschen finanzwissenschaftlichen Forschungsprogramms konzentriert sich im folgenden vor allem auf seinen Text „Krise des Steuerstaats“. Schumpeter, der vom März 1919 bis Oktober 1920 Finanzminister der ersten österreichischen Republik war, hat diese strukturelle Interdependenzanalyse durch weitere Veröffentlichungen ergänzt. So zeigt gerade sein Artikel „Zur Soziologie des Geldes“, den F. K. Mann 1970 aus dem Nachlaß herausgab, wie die Entstehung und funktionale Ausdifferenzierung des Geldes aus der Produktionsform erklärt werden muß. In einem weiteren Beitrag zur „Ökonomie und Soziologie der Einkommensteuer“ (1929 im „Deutschen Volkswirt“ erschienen und 1979 in der „Wirtschaftswoche“ erneut abgedruckt) geht Schumpeter der Frage nach, wie die Entwicklung der bürgerlichen Produktionsform Staatsaufgaben erzeugt, die mit der Einkommensteuer immer weniger adäquat finanziert werden können.

## 2. Geschichte und Entwicklungsdilemmata des Steuerstaats

### 1. Joseph A. Schumpeters „Krise des Steuerstaats“

Methodisch stellt Schumpeter seiner „Krise des Steuerstaats“ eine kurze Erläuterung des Begriffs „Finanzsoziologie“ voran. Eine genauere Analyse dieses Paradigmas zeigt jedoch, daß es ihm dabei um eine historisch orientierte politisch-ökonomische Untersuchung des Steuersystems geht. Aus der *Finanzgeschichte* – so seine Auffassung – läßt sich die „Gesellschaftsform, deren finanzieller Abdruck der Steuerstaat ist“ (S. 330), am besten rekonstruieren: „Vor allem ist die Finanzgeschichte jedes Volkes ein wesentlicher Teil seiner Geschichte überhaupt: Ein ungeheurer Einfluß auf das Völkerschicksal geht von dem



wirtschaftlichen Aderlaß aus, den die Bedürfnisse des Staates erzwingen, und von der Art, wie das Ergebnis dieses Aderlasses verwendet wird“ (S. 331). Schumpeter fährt bei der Charakterisierung der Finanzgeschichte dann fort: „Wer ihre Botschaft zu hören versteht, der hört deutlicher als irgendwo den Donner der Weltgeschichte“ (S. 332). Da er in den Staatsfinanzen den „Abdruck gesellschaftlicher Verhältnisse“ sieht, stellt Schumpeter zur Vorgehensweise bei der Analyse von Produktionssystemen zu Recht fest: „Die Finanzen sind einer der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders aber nicht ausschließlich, des politischen. Namentlich an jenen Wendepunkten – oder besser Wendeepochen –, in denen Vorhandenes abzusterben und in Neues überzugehen beginnt und die auch stets finanziell Krisen der jeweils alten Methoden sind, zeigt sich die ganze Fruchtbarkeit dieses Gesichtspunkts“ (S. 332). Die Dilemmastruktur des Steuerstaats erschließt sich angesichts dieser integralen Methode am besten aus der Analyse jener „Wendeepoche“, aus der er hervorgegangen ist: Aus der Krise des Feudalsystems entwickelt sich der moderne Steuerstaat, dessen Grundzüge und Entwicklungsdilemmata deshalb im Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus am besten entziffert werden können. In einem äußerst gerafften Abschnitt beschreibt Schumpeter „die Krise der Domänenwirtschaft am Ausgang des Mittelalters“. Charakteristisch für das feudale Herrschaftssystem ist die Tatsache, daß es zwischen öffentlichem und privatem Recht insofern keine systematische Unterscheidung gab, als sich typischerweise auch noch keine Staatsgewalt herausgebildet hatte: „Jene Summe von Rechten und Machtstellungen besaß der Fürst zu eigenem Nutzen, so daß seine Phraseologie von öffentlichem Wohl damals und noch viel später keinen anderen Sinn hatte als etwa ähnliche Ausdrucksweisen im Munde eines Fabrikherrn von heute. Die Unterscheidung des Naturrechts zwischen der persona publica des Landesfürsten und seiner persona privata war daher damals nicht etwa bloß infolge mangelhafter juristischer oder soziologischer Analyse noch nicht erkannt, sondern auch in den Dingen nicht vorhanden, und hätte gar keinen Sinn gehabt“ (S. 334). Für das Gemeinwohl im heutigen Verständnis gab es keine soziale Macht, auf das es sich hätte gründen können. Vielmehr blieb die Verfolgung des Gemeinwohls auf die personalisierten Intentionen des Fürsten reduziert: „Freilich haben viele jener landesfürstlichen Rechte auch damals dem Bedürfnis der sozialen Gemeinschaft gedient: die Rechtsprechung vor allem. Allein das macht sie noch nicht zu etwas Öffentlichem oder Staatlichem: Schuhwerk braucht die soziale Gemeinschaft auch, deshalb ist die Schuhfabrikation noch lange nicht notwendig eine öffentliche Angelegenheit, obgleich sie es sein kann“ (S. 335). Entscheidend ist also, daß sich der Begriff des Staates auf die feudalistischen Herrschaftsverhältnisse nicht anwenden läßt, und „solange der Staat als besondere reale Macht nicht da ist, hat die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht überhaupt keinen Sinn“ (S. 335). Ausgaben für die Politik des Landesherrn, die keine „Staatspolitik, sondern seine persön-



liche Angelegenheit war“, ließen sich in der feudalen Wirtschaftsordnung über folgende Mittel finanzieren: „Die Mittel ... entstammten ebensowenig einer einheitlichen Staatsgewalt wie die Landesherrlichkeit – es war eine Summe von Einkünften sehr verschiedener Natur, wie die letztere eine Summe verschiedener Rechte. Vor allem kamen die Einnahmen aus seinem eigenen Grundbesitz in Betracht, also die – seit dem 13. Jahrhundert hauptsächlich in Geldrenten bestehenden – Giebigkeiten seiner ‚Untertanen‘, der hörigen Bauern, deren Grundherr er war. Bis in das 16. und 17. Jahrhundert erblickte man darin die Grundlage einer fürstlichen Finanzwirtschaft und in der Reform der Verwaltung des Domaniums – die überall zwischen dem 13. und 16. Jahrhundert durchgeführt wurde – den Kern des ‚finanziellen Problems‘ der Zeit. Dazu kamen die verschiedenen nutzbaren Rechte, Münz-, Markt-, Zoll-, Bergwerks-, Judenschutzregel und wie sie alle hießen, und endlich gerichts-, stadt-, vogteiherrliche Einkünfte. Darüber hinaus gab es wohl hergebrachte Gaben der Lehnsleute, die vielumstrittenen Leistungen der Kirche, aber keinen allgemeinen Anspruch auf Steuern“ (S. 335 f.). Im 14. und 15. Jahrhundert zeichnet sich jedoch die finanzielle Krise dieser Domänen- und Regalienwirtschaft ab. Bei der Darstellung der Ausbreitung der Finanzkrise dieses Systems kommt es Schumpeter darauf an, nicht temporär-akzidentielle Momente – wie etwa Mißwirtschaft auf den Domänen-, sondern den „tieferen sozialen Umbildungsprozeß“ darzustellen. Als tiefere Ursachen für diese Krise sieht er: a) Die Hofhaltung, die nach der Auflockerung der Lehnverhältnisse die Funktion der Einbindung des „trotzigen Landadels“ hatte, verschlang immer größere Summen, die aus den Mitteln des Landesfürsten nicht aufgebracht werden konnten. b) Steigende Kosten der Kriegsführung, die sich ebenfalls durch die Auflösung des Lehnverbunds und die damit erforderliche Einrichtung von Söldnerheeren ergaben, ließen sich einerseits nicht mehr finanzieren. Andererseits vollzog sich damit eine Umgestaltung der sozialen Basis des Feudalismus, denn durch die sich wiederholende Vererbung von Lehen verstanden sich die Lehnbesitzer immer mehr als „unabhängige Herren ihres Bodens“ (Prozeß der „Patrimonialisierung der Persönlichkeit“ nennt das Schumpeter). Was sich als herrschaftsstrukturelle Auflösung des feudalen Systems abzeichnete, fand in der „Krise des Finanzsystems“ seinen augenfälligen Ausdruck. Je mehr aber die Finanzkrise die Wahrnehmung politischer Aufgaben blockierte, um so mehr schälten sich Staatsaufgaben – etwa die Führung der Türkenkriege – im Sinne der „gemeinen Not“ heraus. Mit dem Moment, wo die Stände derartige Aufgaben und damit ihre Finanzierung anerkannten, war sozial ein neuer Sachverhalt geschaffen: „Der Sachverhalt, daß die alten, die ganze Persönlichkeit in überpersönliche Zwecksysteme einspannenden Formen erstorben waren und die Individualwirtschaft jeder Familie zum Mittelpunkt ihres Daseins geworden, damit eine private Sphäre begründet war, der nun die öffentliche als ein unterscheidbares Etwas gegenübertrat: Aus der ‚gemeinen Not‘ wurde der Staat geboren“ (S. 338 f.). Schumpeter weist dann zu Recht darauf hin,



daß die endgültige Herausbildung einer allgemeinen Steuerpflicht nicht geradlinig, sondern über viele Hindernisse, Verzögerungen und Umwege vollzogen wurde. Mit der allgemeinen Finanzierung von Staatsaufgaben entwickelte sich eine ständische Selbstverwaltung, die die Steuererhebung durchführte und dem Staat ein festes Gerüst gab. Mit der Etablierung des Steuerstaats, der seine Zwecke über hoheitlich-gewaltvollen Steuereinzug finanzierte, mußte sich fürstliches Privateigentum von öffentlichem Eigentum streng unterscheiden: „Wie immer dem aber sein mag: Der Steuerstaat war da – Idee und Maschine“ (S. 340); seine Existenz verdankt er der Krise des feudalistischen Finanzierungssystems. Die Privatwirtschaft also braucht schließlich den Staat als Instanz der äußeren Bestandsgarantie.

Eine ähnliche, materialreiche und theoretisch abgesicherte Entstehungsanalyse des Steuermonopols als fiskalisches Äquivalent zum staatlichen Gewaltmonopol legt Norbert Elias vor (Elias 1978).

Den „Keim der Auflösung des Feudalismus“ sieht Elias in der Verknappung des Bodens durch starkes Bevölkerungswachstum sowie technische Neuerungen. Insgesamt vollzieht sich eine Spezialisierung der Arbeit, für die der Austausch von Produkten über das Medium Geld, das als „Symbol für das Geflecht der Tauschobjekte und der Menschenketten, in die ein Gut auf dem Weg von seinem Naturalzustand zur Konsumtion gelangt“ (S. 60, 1978) gilt, Voraussetzung ist. Komplementär zur gewaltvollen Durchsetzung des Steuermonopols vollzieht sich die Etablierung der Staatsgewalt, die über einen Apparat zur Funktionswahrnehmung verfügt.

Die marktorientierte, sog. „neue Wirtschaftsgeschichte“ führt demgegenüber die stürmische Entwicklung am Ende des Mittelalters auf die Neudefinition von Eigentumsrechten im Sinne des „Besitzindividualismus“ (Macperson) zurück (vgl. North/Thomas 1973). Am Ende des „Zersetzungsprozesses mittelalterlicher Lebensformen“ steht die „freie Individualwirtschaft“, die über Steuerabgaben den Staat alimentiert. Das ist die soziale Substanz des Steuerstaats: „Die Steuer ist keine bloße Oberflächenerscheinung, sie ist ein Ausdruck dieses Geschehens, das sie in einer bestimmten Richtung resümiert. Die Steuer hat den Staat nicht nur mitgeschaffen. Sie hat ihn auch mitgeformt . . . Mit der Steuerforderung in der Hand drang der Staat in die Privatwirtschaften ein, gewann er immer größere Herrschaft über sie. Und die Steuer bringt Geldwirtschaft und rechnenden Geist in Ecken, wo sie noch nicht hausen, und wirkt so formend auf den Organismus zurück, der sie entwickelt hat“ (Schumpeter, S. 341). Wegen der Verknüpfung der „Individualwirtschaft“ als sozialer Basis mit dem Steuerstaat folgert Schumpeter, daß es in „einem sozialistisch organisierten Volke keinen Staat“ (S. 342) geben könne. Zugleich resultiert aus dieser sozialökonomischen Begründung des Steuerstaats die Aufgabenzuweisung: „Nur dort, wo das individuelle Leben seinen Schwerpunkt in sich selbst trägt, wo sein Sinn im Individuum und seinem persönlichen Kreise liegt, wo die Erfüllung der Persönlichkeit Selbstzweck ist, kann es den Staat als reales Phänomen geben. Dort erst wird er nötig und dort



entsteht er entweder aus ‚gemeiner Not‘, die im künftigen Herrn des Staats ihren Advokaten findet, oder so, daß der umfassenden Gemeinschaft, die auseinanderbricht, gewisse Zwecke – gleichgültig welche – erhalten bleiben, weil die neugeschaffenen individuellen Autonomien sie nicht mit übernehmen wollen oder können. Deshalb kann der Staat nie Selbstzweck sein, sondern stets nur Maschine für jene Gemeinschaftszwecke“ (S. 342 f.). Beispiele allokativer Aufgaben gibt bereits Adam Smith an. Smith sieht die Notwendigkeit, Objekte staatlich zu sichern („Erziehungsanstalten, Bau von Brücken, Kanälen und Landstraßen“), weil diese „für eine große Gesellschaft höchst vorteilhaft sind, doch niemals einen solchen Profit abwerfen, daß sie dem einzelnen oder einer kleinen Anzahl von Personen die Kosten ersetzen, und deren Einrichtung daher von keinem einzelnen und keiner kleinen Anzahl von Personen erwartet werden darf (Smith 1776, 1923, S. 43). Wenn also die Steuer wesentliches Finanzierungselement des Staates ist, dann gilt zwangsläufig: „Deshalb hat ‚Steuer‘ so viel mit ‚Staat‘ zu tun, daß der Ausdruck ‚Steuerstaat‘ beinahe als Pleonasmus erscheinen könnte“ (S. 343 f.). Innerhalb des von der „Individualwirtschaft“ abhängigen Steuerstaats lassen sich unschwer prinzipielle Grenzen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit ausmachen: „Für sich und die Seinen arbeitet und spart in der bürgerlichen Gesellschaft ein jeder, außerdem höchstens noch für selbstgewählte Ziele. Für die Zwecke der privaten Wirtschaftssubjekte wird produziert, was überhaupt produziert wird. Das Individualinteresse . . . ist die treibende Kraft. In dieser Welt lebt der Staat als Parasit. Nur so viel kann er der Privatwirtschaft entziehen, als mit dem Fortwirken dieses Individualinteresses in jeder konkreten sozialpsychischen Situation vereinbar ist. Mit anderen Worten: Der Steuerstaat darf den Leuten nicht so viel abfordern, daß sie das finanzielle Interesse an der Produktion verlieren oder doch aufhören, ihre beste Energie daranzusetzen. Das ist verschieden viel, je nach der Art, wie die konkreten Leute dem konkreten Staat und der historischen Situation, die die Forderung erzwingt, gegenüberstehen. In Zeiten patriotischer Erregung sind mit äußerster produktiver Kraftanpassung Steuerleistungen vereinbar, die normalerweise die Produktion zum Stillstand bringen würden. Allein obgleich nach Lage des Falles verschieden weit gesteckt, ist diese Grenze doch in jedem Fall aufgrund unseres Prinzips erkennbar“ (S. 346 f.). Im Anschluß an diese prinzipielle Grenzbestimmung untersucht Schumpeter die spezifischen Wirkungen der indirekten und direkten Steuern. Dabei plädiert er ganz im Kontext seiner „Theorie dynamischer Entwicklung“ für steuerliche Befreiungen gegenüber dem dynamischen Unternehmensgewinn (Schumpeter 1912). Freilich, die Analyse der Grenzen der Besteuerung bleibt abstrakt und an die allgemeine Überzeugung geknüpft, die „Triebkräfte der freien Wirtschaft“ dürften dadurch nicht unterminiert werden. Schumpeter anerkennt die Staatszwecke, bezieht aber deren Wirkung auf die Wirtschaft nicht in die Steuerinzidenzbetrachtung ein. Zentral ist auch die Schumpetersche These, derzufolge öffentliche Unternehmungen als Finanzierungsquelle des Staates über Gewinne



nicht beliebig für fiskalische Ziele einsetzbar sind. Mit ausgeprägtem Sinn für Realismus geht Schumpeter davon aus, daß sich diese öffentlichen Unternehmen, wollen sie die kapitalistische Produktionsform nicht aushebeln, „in einem Milieu von freier Wirtschaft“ bewegen.

Kann nun der Steuerstaat angesichts der Schumpeterschen Dilemmaanalyse heutzutage zusammenbrechen? Implizit beantwortet Schumpeter diese Frage mit einer folgenreichen begrifflichen Unterscheidung. Er differenziert zwischen objektiven Finanzierungsdilemmata und Steuerstaatskrise, die immer erst dann gegeben ist, wenn dem gesamten ökonomischen System die Legitimation entzogen wird: „Wenn nur der Wille eines Volkes nach immer höheren gemeinwirtschaftlichen Ausgaben geht und immer größere Mittel für Zwecke verwendet werden, für die sie der Private nicht geschaffen hat, wenn immer größere Macht hinter jenem Willen steht und schließlich ein Umdenken über Privateigentum und Lebensform alle Kreise des Volkes ergreift – dann ist der Steuerstaat überwunden und die Gesellschaft auf andere Triebfedern der Wirtschaft angewiesen als die der Individual egoismen. Diese Grenze – und damit die Krise, die er nicht überleben könnte – kann gewiß erreicht werden: Kein Zweifel, der Steuerstaat kann zusammenbrechen“ (S. 351 f.).

Schumpeter bleibt in diesem Zusammenhang eine zentrale Antwort schuldig: Was geschieht, wenn einerseits die objektive Finanzklemme des Staates aufgrund steigender Ausgaben und sinkendem Wirtschaftswachstum, und damit geschmälerter steuerlicher Abschöpfungsmöglichkeit zunimmt, aber andererseits der „Wille des Volkes“ nach einer Umgestaltung der Produktionsverhältnisse nicht entsteht? Gibt es einen immanenten Ausweg? Wie lange kann die Finanzklemme durch staatliche Politik der Kürzung von Ausgaben, die wachstumsschwächend wirkt und den „sozialen Kompromiß“ unterminiert, abgebaut werden? Reicht die Dynamik wirtschaftlicher Kräfte aus, die Dilemmasituation unterhalb großer gesellschaftlicher Veränderungen zu überwinden? Diese Fragen gibt die aktuelle Situation auf.

Den weitestgehenden Versuch, Schumpeters Analyse fortzuentwickeln, um gleichzeitig die offenen Fragen unter aktuellen Bedingungen zu beantworten, hat James O'Connor für die USA unternommen (O'Connor 1973, 1981). Die Hauptthese lautet: Die monopolkapitalistische Entwicklung der USA erzwingt einerseits die Expansion staatlicher Ausgaben als Voraussetzung und zugleich Folge der stark monopolisierten Wirtschaft. Kosten dieser Produktionsform müssen in wachsendem Ausmaß „verstaatlicht“, d. h. durch die öffentlichen Budgets übernommen werden. Derartige Kosten fallen im Rahmen der Sicherung privatwirtschaftlicher Akkumulation (Infrastrukturausgaben, aber auch Ausgaben zur Reproduktion der Arbeitskräfte, wie Sozialversicherungs- und Gesundheitsaufwendungen) an. Gleichzeitig wachsen auch die Ausgaben zur Sicherung von „Ruhe und Ordnung“ („Welfare-Welfare“-Komplex). Andererseits aber verschlechtern sich die ökonomischen Wachstumsbedingungen und damit zugleich die staatlichen Finanzierungsmöglichkeiten. Diese „Finanzkrise“ hat – ähnlich wie



Schumpeter zeigt – in der kapitalistischen Produktionsform ihre Ursache.

In einem späteren, kurzgefaßten Beitrag hat Schumpeter die allgemein mit der „Krise des Steuerstaats“ aufgezeigten Grenzen des wechselseitig bedingten Wachstums von Staat und Privatwirtschaft an der Entwicklung der Einkommensteuer spezifiziert (Schumpeter 1929, neu 1979). In einer brillanten Analyse konzentriert er sich auf den Nachweis der historischen Begrenztheit der Einkommensteuer. Er hält sie für eine Steuer, die der bürgerlichen Produktionsform bzw. Mentalität des Liberalismus im 19. Jahrhundert entspricht. Seine Ausgangsfeststellung lautet: „Die Einkommensteuer, welcher das 19. Jahrhundert Komplimente sagte wie keiner anderen, welche es als ‚höchste Errungenschaft‘ der Steuertechnik und Steuergerechtigkeit bezeichnete, diese Einkommensteuer war einfach die Steuer des bürgerlichen Liberalismus. Sie entsprach der bürgerlichen Mentalität. Sie war der Produktionsform der bürgerlichen Fabrik und der Lebensform des bürgerlichen Hauses angepaßt. Sie war geeignet, den Staat zu finanzieren, wie ihn der Bürger haben wollte. Und sie war der finanzpolitische Ausdruck nicht aller, aber der höchsten und besten wirtschaftspolitischen Grundsätze der liberalen Epoche“ (1969, S. 70 f.). Wenn aber der Staat dazu übergehen muß, die Steuer zu verschärfen sowie die Produktionsform zu beeinflussen und somit in das „Prinzip des privaten Erwerbs“ eingreift, dann stößt das „Ideal (an) seine historischen – ökonomischen und soziologischen – Grenzen“. Diese Grenzziehung des „Einkommensteuerstaates“, so könnte man heute formulieren, bereitet von der Einnahmeseite über die Begrenzung des Steuerwachstums das Ende des Steuerstaats vor. Die systematische Grenzziehung scheint aber voreilig gewesen zu sein. Die Einkommensteuerbelastung ist seit Vorlage dieser Untersuchung Schumpeters weiter gestiegen. Betroffen davon waren jedoch überproportional die Steuern auf Löhne und Gehälter. Die Steuerausweitungselastizität hängt eben auch vor allem von der sozialen Akzeptanz ab. Dieses Kriterium für die Definition einer politischen Krisensituation gibt Schumpeter treffsicher selbst vor. Sicherlich ist der Akzeptanzenzug auch deshalb ausgeblieben, weil die steuerlich finanzierten, expandierenden Ausgaben öffentlicher Haushalte zu entlastenden Wirkungen geführt haben. Je mehr sich jedoch – ließe sich vermuten – die Steuerbelastung der abhängig Beschäftigten einerseits erhöht und andererseits darüber Ausgaben für die „privatwirtschaftliche Gewinnpflege“ finanziert werden, muß sich die soziale Akzeptanz auflösen.

## *2. Skizze zum Interdependenzverhältnis von Staat und Ökonomie*

Die historisch orientierte Analyse Schumpeters zur „Krise des Steuerstaats“ bildet den zentralen Ausgangspunkt für eine Bestimmung staatlicher Funktionen, der Funktionswahrnehmung und ihrer finanziellen Umsetzungsmöglichkeiten. In Fortschreibung dieses Ansatzes und unter Berücksichtigung der jüngsten staats-theoretischen Diskus-



sionen soll hier ein Rahmenmodell skizziert werden. Zugleich dienen diese Ausführungen dazu, einige begriffliche Globalisierungen innerhalb der bisherigen Argumentation zu präzisieren. Wenn bisher vom „Staat“ die Rede war, so muß darauf hingewiesen werden, daß es sich um ein äußerst komplexes Gebilde handelt. Zum einen gliedert sich der Staat in die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden, zwischen denen komplizierte aufgabenspezifische und finanzielle Beziehungen bestehen. Weiterhin müssen die intermediären Institutionen bzw. Parafisci (Sozialversicherungssystem und öffentliche Unternehmen etwa) einbezogen werden. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß ein Teil an sich staatlicher Funktionen gleichsam am „Staat vorbei“ erfüllt wird. Beispielsweise ist hier an die (DIN-) Normen-Ausschüsse zu denken, die im Vorfeld staatlicher Politik operieren, aber erhebliche Auswirkungen haben. Trotz dieses Plädoyers für eine differenzierte Analyse des komplexen Gebildes „Staat“ soll hier eine allgemeine Darstellung staatlicher Handlungsbedingungen unter fiskalischen Abhängigkeiten vorgenommen werden. Im Zentrum der Form- und Funktionsanalyse steht die unstrittige These, daß wie auch immer sich real ausprägende marktregulierte Ökonomiesysteme eines außerhalb ihrer einzelwirtschaftlicher Zwecke stehenden Staates bedürfen. Seine Fundamentalfunktion ist die Bestandsgarantie im Sinne makrospzieller Basisinstitutionen (vor allem Privateigentum, freier Arbeitsvertrag, Märkte). Der Staat ist – wie es Max Weber zutreffend formulierte – mit dem „physisch legitimen Gewaltmonopol“, mit dem sich auch das Steuermonopol herausgebildet hat, ausgestattet, um die Basisinstitutionen der kapitalistischen Wirtschaft gegen Störer („illegitime Gewalt“) und selbstnegatorische Tendenzen der Konkurrenzwirtschaft (Konzentration, Krise) zu schützen. Aus dieser Fundamentalfunktion resultieren instrumentelle, aufgabenspezifische fiskalische Restriktionen:

(1) Eingriffe im Rahmen der allgemeinen Bestandsgarantie dürfen im Prinzip nur indirekt und allgemein erfolgen, d. h. direkte Interventionen in Form von einzelwirtschaftlichen Produktionsanweisungen führen zur Erosion des Regulierungsgefüges zwischen Staat und Ökonomie. Staatliche Eingriffe sollen sich nicht auf die Veränderung der Produktionsform ausrichten. Gerade aber die strukturdifferenzierte Krisenausbreitung drängt den Staat immer intensiver dazu, direktere Eingriffe in die Produktionsentscheidungen (direkte Unternehmenshilfen etwa bei der Werft- und Stahlindustrie), die dann als „marktkonform“ klassifiziert werden, vorzunehmen. Dabei entwickelt sich ein objektives Dilemma: Der Staat wird in wachsendem Ausmaß auf unterschiedlichsten Ebenen in Interventionsaktivitäten gezwungen, während seine effizienten Handlungsmöglichkeiten systematisch beschränkt sind. Diese ökonomischen Steuerungsprobleme fordern die Diskussion über eine Neuordnung von Ökonomie und Politik heraus.

(2) Die Finanzierungsbasis des Staates ist an die ökonomische Entwicklung, die dieser aber auch beeinflussen kann, gebunden. Das Institut Steuern sichert per hoheitlicher Gewalt dem Staat eine Dividende am wirtschaftlichen Wachstum. Insoweit erzwingt gerade auch



die steuerstaatliche Abhängigkeit eine zweckspezifische Ausrichtung der Politik auf „Wachstumsvorsorge“. Für andere Finanzierungsquellen, etwa die öffentliche Kreditaufnahme, lassen sich ähnliche Abhängigkeitsverhältnisse bestimmen. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, daß der Staat angesichts seiner strategischen Rolle mit dem Instrument der Staatsverschuldung eine Politik der Einkommens- sowie Wachstumsmobilisierung betreiben und damit einen Prozeß der Selbstfinanzierung einleiten kann. Darauf wird noch gesondert eingegangen.

(3) Die krisenbedingte Zunahme der Staatsausgaben bei dennoch sinkenden Raten des wirtschaftlichen Wachstums und damit verschlechterter Ergiebigkeit der Quellen steuerlicher Abschöpfung verschärfen die sich öffnende Ausgaben-Einnahmenschere („Finanzklemme“).

Wichtig ist jedoch, daß die Struktur- und Funktionsbestimmung des Staates nicht statisch-überhistorisch gesehen werden darf. Welche differenzierten Funktionskorridore aus dem prinzipiellen Ziel der Bestandsgarantie folgen, hängt davon ab, wie sich die Bestandsprobleme objektiv ausbreiten und wie sich diese politisch artikulieren. Die politische Dimensionierung der „Funktionsanalyse“ verlangt, daß etwa nicht nur – wie es die klassische „funktionale Finanzwirtschaft“ tut – aus der „Anatomie des Marktversagens“ Staatsfunktionen „objektivistisch“ abgeleitet werden, sondern untersucht wird, warum und wie Staatsfunktionen aktuell thematisiert und wahrgenommen werden. Denn ob wirtschaftliche Krisen zur Empfehlung einer Stabilisierungspolitik oder aber – konträr – dazu zur Forderung nach einer Freisetzung der Marktkräfte durch Deregulierung des politischen Sektors führen, ist eine Entscheidung, die nur unter Abschätzung der politischen Kräfteverhältnisse beurteilt werden kann. In der Art der Krisenbewältigung drücken sich konträre Interessen aus. Die große Schwäche der funktionalen Finanzwissenschaft, das gibt inzwischen auch einer ihrer exponiertesten Vertreter, Richard A. Musgrave, zu, liegt darin, daß sie nicht erklären kann, unter welchen Bedingungen und von welchen Gruppen überhaupt Staatsinterventionen Zustimmung finden und damit „gesellschaftsfähig“ werden und wie sich Wirkungsrestriktionen ergeben. Diese Kritik trifft die drei Staatsfunktionen, die aus der „Anatomie des Marktversagens“ objektivistisch entwickelt wurden:

- Allokationspolitik sichert die Produktionsvoraussetzungen durch Ausbau der materiellen und immateriellen Infrastruktur, aber auch durch präventive Umwelt- und Gesundheitspolitik etwa;
- Stabilisierungspolitik soll die Koordinierungsdefizite der Marktwirtschaft kompensieren und somit Wirtschaftszyklen zumindest dämpfen;
- Distributionspolitik tariert die marktendogene (ungleiche) Vermögens- und Einkommensverteilung aus.

Diese übliche Schematisierung ökonomischer Staatsfunktionen, die von der allgemeinen Funktion äußerer und innerer Rahmensicherung (Militär, Justiz, Polizei) überlagert wird, läßt sich einerseits durch weitere Politiktypen (Forschungs-, Regional-, Strukturpolitik etc.)



ergänzen. Andererseits führt aber die künstliche Abgrenzung dazu, daß Wirkungsinterdependenzen zerschnitten werden. Jede stabilitätspolitische Maßnahme (Beschäftigungspolitik etwa) hat allokativen und verteilungsspezifischen Auswirkungen. Die „objektivistische“ Funktionsanalyse, die nicht erklären kann, warum in einer bestimmten Weise gehandelt wird und warum über die Ursachen sowie das Ausmaß von Funktionsproblemen der Wirtschaft diametrale Auffassungen bestehen, bedarf einer wesentlichen Ergänzung. Die politischen Kräfteverhältnisse, die die faktische Funktionsdefinition bestimmen, schlagen sich in unterschiedlichen Vorstellungen über die Legitimität des Systems nieder. Die Frage also, wie das Gesamtsystem von Politik und Ökonomie seine Legitimität über Herstellung von Massenloyalität beschafft, erweist sich als zentral. Während bis Anfang der sechziger Jahre die Wachstumsdynamik genügend soziale Integrationskraft mitproduzierte, hat sich diese angesichts der Herausbildung von Entwicklungsengpässen seit Mitte der sechziger Jahre abgeschwächt. Vor allem durch den Wechsel zur sozialliberalen Koalitionspolitik schob sich diese Vorstellung in den Vordergrund, die defizitäre soziale Integrationsfähigkeit marktwirtschaftlicher Prozesse und Resultate müsse durch Massenloyalität sichernde Reformpolitik hergestellt werden. Dies ist dann auch die Blütezeit des keynesschen Politikparadigmas, das ja davon ausgeht, daß Marktdefizite durch staatlichen Interventionismus im „Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“ (so § 1 des „Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“) kompensiert werden könnten. Die anhaltende Wirtschaftskrise seit Mitte der siebziger Jahre hat diesen Optimismus gegenüber dem „gemischten Wirtschaftssystem“ zunichte gemacht. Daß aber die seit 1975 anhaltende Arbeitslosigkeit nicht als systematisches Funktionsdefizit, sondern als Resultat individuellen und institutionellen Fehlverhaltens (Gewerkschaften, „Drückeberger“ etc.) interpretiert werden kann, – so etwa Arbeitgeberverbände in der Bundesrepublik, aber auch konservative Wirtschaftswissenschaftler –, offenbart den auf Herrschaftserhalt ausgerichteten Interessenstandpunkt. Von daher wird auch verständlich, warum die Gewerkschaften eine aktive Beschäftigungspolitik dem Sozial- und Rechtsstaat abverlangen, während unternehmensnahe Interessenvertreter und Parteien eine kapitalistische Bereinigung der Krise („Mehr Markt“) fordern. Die Selbstverständlichkeit früherer Jahre, mit der die heutige Arbeitslosigkeit als ökonomisches Funktionsdefizit Beschäftigungspolitik begründet hätte, ist heutzutage verlorengegangen. Die politischen Kräfteverhältnisse also entscheiden, in welcher Form und zu welchen Bedingungen die sozialökonomische Integration realisiert wird. Wie schon Michael Kalecki 1943 mutmaßte, nutzen die Unternehmen die Arbeitslosigkeit auch als ein Instrument zur Wiederherstellung der Disziplin in den Betrieben, der Politik und vor allem bei den Tarifauseinandersetzungen. Eine Beschäftigungspolitik, die Arbeitslose reintegrieren will, wirkt sich angesichts dieser Instrumentalisierung der Arbeitslosigkeit kontraproduktiv; sie widerspricht den Unternehmensinteressen. Denn das muß man sehen, durch den aktuellen Verzicht



auf eine aktive Beschäftigungspolitik bzw. dem nur noch symbolischen Umgang damit werden die neokonservativen Integrationsvorstellungen der Wirtschaft, für die die Arbeitslosigkeit Anlaß zur Stärkung ihrer Position ist, politisch durchgesetzt. Die marktorientierte Integration, die vor allem mit niedrigeren Löhnen durchgesetzt werden soll, richtet sich gegen sozialstaatliche Integration. Thesenhaft lassen sich aus dieser Skizzierung folgende Entwicklungsdilemmata festhalten:

1. Angesichts steigender Krisenfälligkeit der Wirtschaft wächst der staatliche Interventionsbedarf. Soziale und umweltspezifische Folgekosten privatwirtschaftlicher Produktion zwingen zu einer präventiven Politik, die somit den Funktionskorridor der Sicherung allgemeiner Produktionsvoraussetzungen erweitert (Zunahme staatlicher Regulierung).
2. Unterschiedliche Interventionsanforderungen lassen sich jedoch mit einem beschränkten Instrumentarium nicht gleichzeitig und widerspruchsfrei bedienen. Die Phillips-Kurve, die zwischen Arbeitslosigkeit und Inflationsrate einen inversen Zusammenhang nachweist, belegt ausschnitthaft, daß Arbeitslosigkeit und Inflation nicht gleichzeitig und widerspruchsfrei bekämpft werden können und sich deshalb der Wirtschaftspolitik ein „Speisekartenproblem“ (P. A. Samuelson) stellt. Ob Arbeitslosigkeit oder Inflation bekämpft wird, ist mit unterschiedlichen Interessen verbunden. Für die Bundesrepublik Deutschland zeigt sich, daß dem Interesse an der Geldwertstabilisierung zu Lasten aktiver Beschäftigungspolitik Vorrang eingeräumt wird. Komplexere Beispiele für Ziel- und Interessenswidersprüche aufgrund des beschränkten Instrumentariums lassen sich nachweisen.
3. Die ausdifferenzierte Krisenentwicklung ist immer weniger durch sog. marktkonforme Maßnahmen therapierbar. Gerade die keynesianische Globalsteuerungspolitik verschärft instrumentell nicht berücksichtigte Strukturdifferenzierungen der Wirtschaft. Die reale Entwicklung von Ökonomie und Politik läßt die Unterscheidung zwischen „marktkonformen“ und „marktinkonformen“ Maßnahmen angesichts der interdependenten Vermaschung nicht mehr zu. Die Krisenprozesse erzwingen eine Erosion strukturorientierter Eingriffe, die jedoch wegen der ideologischen und machtpolitischen Grenzen staatlicher Politik nicht widerspruchsfrei zur Entfaltung gebracht werden können bzw. blockiert werden.
4. Aus dem wachsenden Interventionsbedarf bei gleichzeitig eingeschränkter Effizienz staatlicher Wirtschaftspolitik einerseits und sinkenden Wachstumsraten, die die steuerliche Abschöpfungsmöglichkeit reduzieren, andererseits ergibt sich ein fiskalisches Dilemma. Dabei handelt es sich jedoch nicht um ein statisches Nullsummenspiel zwischen Staat und Ökonomie. Aufgrund seiner strategischen Situation ist der Staat prinzipiell in der Lage, über Wachstumsstabilisierung seine fiskalische Situation zu verbessern. Negativ und mit Blick auf die aktuelle Situation argumentiert: Die öffentliche Sparpo-



litik angesichts sinkender Wachstumsraten vertieft gesamtwirtschaftlich die stagnative Entwicklung (prozyklische Politik).

5. Zwischen einer marktorthodoxen Politik der Wachstumsvorsorge, die den Staat auf gewinnwirtschaftliche Ziele ausrichten will, und der Möglichkeit, die dafür erforderliche Legitimation zu beschaffen, ergibt sich ein Widerspruch. Beschäftigungspolitische, sozialstaatliche Integration widerspricht den unternehmerischen Interessen, die ja gerade die Arbeitslosigkeit zur Konditionierung auf ihre gewinnwirtschaftlichen Integrationsvorstellungen nutzen. Dem steht der Widerstand derer entgegen, die eine politische Problemlösung im Sinne der Krisenbetroffenen fordern. Die Politik der letzten sozialliberalen Bundesregierung etwa lavierte teilweise programmatisch zwischen diesem Widerspruch, während sie sich praktisch auf das unternehmerische Integrationsmodell eingelassen hat und damit an breiter Legitimität verlor.
6. Schließlich zeigt sich auch, daß der Staat bei den Aufgaben, die sich mit der Fundamentalfunktion der Sicherung des Bestands marktorientierter Regulierung auf unterschiedlichsten Ebenen ergeben, nicht nur überfordert ist. Durch die bürokratisch-administrative Art der Wahrnehmung dieser sich wandelnden Funktionen können sich krisenverschärfende Rückwirkungen ergeben. Der systematisch beschränkte Handlungsspielraum, der sich durch den Zwang zur Einhaltung der marktwirtschaftlichen Regeln ergibt, kann also dazu führen, daß bei der Verarbeitung ökonomischer Folgeprobleme staatliches Handeln selbst dazu beiträgt, die wirtschaftlichen Krisenprobleme zu vertiefen. Dazu zwei Beispiele:

Werden Investitionszulagen mit der Absicht der Verbesserung der beschäftigungsspezifischen Situation vergeben, so läßt sich die darüber finanzierte Durchführung von arbeitsplatzvernichtenden Rationalisierungsinvestitionen nicht ausschließen, denn die Zulage erhält derjenige generell, der damit wie auch immer beschäftigungswirksame Investitionen durchführt. Diese Politik unter dem Etikett der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kann diese also noch erhöhen. Erforderlich wäre eine mit Auflagen verbundene beschäftigungssichernde Investitionspolitik. Diese wiederum schafft Probleme, weil sich unter Anerkennung unternehmerischer Dispositionsautonomie eine beschäftigungseffiziente Investitionspolitik nur schwer durchsetzen läßt. Derartige Fehlwirkungen der Politik lassen sich auch für sozial-orientierte Leistungen nachweisen. Wenn sie nicht gezielt und kontrolliert eingesetzt werden, dann kann es sein, daß sich die sozialen Ungleichheiten gar noch verschärfen. Diese dynamische Funktions- und Formalanalyse in Kurzform widerlegt all die Trugschlußthesen, die die neokonservative Ordnungspolitik zu Kritik am Staat als „Leviathan“ bereithält. Ökonomische Krisenprobleme lagern sich im Gegensatz zu diesen Aussagen im Staat ab, führen angesichts beschränkter quantitativ-finanzieller und qualitativer Therapierbarkeit zur Problemkumulierung und lassen so den Schein entstehen, als seien sie dort genuin produziert. Eine



effiziente Politik verlangt deshalb eine Reform von Ökonomie und Politik als gesamtsystematische Aufgabe.

### 3. Folgeprobleme der Schumpeterschen „Steuerstaatskrise“

Gerade die postkeynesianische Forschung zur wirtschaftlichen Krise macht die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Schumpeterschen Dilemmaanalyse sichtbar. Zwei Grundlinien notwendiger Anschlußforschung auf diesem Gebiet sollen abschließend angegeben werden.

#### 1. *Integration öffentlicher Ressourcenmobilisierung*

Schumpeter unterschätzt in seiner Steuerstaatskrise die Entwicklungsdynamik, die es ermöglicht, die finanziellen Restriktionen gesamtwirtschaftlicher Steuerung hinauszuschieben. Mit der Politik der Staatseinnahmen und -ausgaben läßt sich – so die keynessche Botschaft – die Wertschöpfungsbasis in bestimmten Situationen erweitern. Wenn man so will, dann argumentiert Schumpeter langfristig, weil er die Vollauslastung der Produktionskapazitäten unterstellt. Werden die staatlichen Ausgaben und Einnahmen als Instrument der Mobilisierung brachliegender Ressourcen genutzt, dann erweitert sich zwangsläufig der Handlungsauftrag bzw. der Handlungsspielraum des Steuerstaats. Es läßt sich zeigen, daß privatkapitalistische Ökonomien dazu neigen, die Produktionsmöglichkeit quantitativ und qualitativ nicht voll auszuschoöpfen (Konjunktur) bzw. nicht auszubauen (Wachstum). Nachfrageschwäche als Folge vorangegangener Investitionen, die zu Überkapazitäten führen, sowie vergleichsweise höhere Ertragsraten im Bereich der Finanzinvestitionen, können in diese Situation, die durch einzelwirtschaftliche Rationalität („Gefangenendilemma“) nicht durchbrochen werden kann, führen. Es existiert über die Produktionsmöglichkeiten somit eine „Kollektivillusion“, die nur durch den Staat als „*deus ex oeco-machina*“ überwunden werden kann. Kreditfinanzierte Staatsausgaben in Feldern qualitativen Wachstums etwa verbessern die privatwirtschaftliche Wertschöpfung ebenso wie die staatliche Finanzsituation. Dieser Aspekt einer „Selbstfinanzierung“ ist bei Schumpeter nicht berücksichtigt. Der Staat kann mithin – im wahrsten Sinne des Wortes – auf Basis der Vorfinanzierung den Produktionsmöglichkeiten auf die Sprünge helfen.

Staatliche Ausgaben- und Einnahmenpolitik in der Phase der stagnativen Entwicklung muß nicht, wie Schumpeters Strukturtyp nahelegt, zu einem „crowding out“-Effekt privatwirtschaftlicher Aktivitäten, der auch die Finanzlage öffentlicher Haushalte verschlechtert, führen. Der wie auch immer entwickelte keynessche Grundgedanke lehrt die Notwendigkeit eines staatlichen Vorlaufs, um das Gesamtsystem auf ein höheres Produktions- bzw. Beschäftigungsniveau zu bringen. Öffentli-



che Ressourcenmobilisierung bei gezielter Umlenkung in die Produktionsfelder der Zukunftsvorsorge (Umwelt, Energie, Lebensqualität) bildet den rationalen Kern einer Strategie der Ausweitung staatlichen Handelns. Die prinzipiellen Grenzen des Bewegungsspielraums zwischen Staat und Ökonomie fallen damit jedoch nicht weg. Wird die gesamtwirtschaftliche Steuerung wegen struktureller Ausdifferenzierung der Wirtschaft auf die Veränderung von Produktionsstrukturen ausgerichtet und wird diese mit Wirkungskontrollen verbunden, dann verändert sich die Basis privatwirtschaftlicher Produktion. Diese Ausweitung institutioneller Reformen kann nur einen Ausweg aus der objektiven Dilemmasituation bahnen. Ob diese aber realisierbar wird, das hängt von den Reaktionen des „Blocks an der Macht“ ab. Inwieweit diese Machtgrenzen überschritten werden können, ist letztlich keine ökonomische, sondern eine politische Frage, deren Beantwortung – wie Schumpeter ja feststellt – vom „Willen des Volkes“, von dessen „Umdenken über Privateigentum und Lebensformen“, abhängt. Diese Gegenüberstellung von Notwendigkeit und Bedingungen der Möglichkeit institutioneller Reform klingt auch in J. M. Keynes' politischem Vermächtnis unter dem Titel „Das Ende des Laissez-Faire“ an (Keynes 1926, Hickel 1983).

## *2. Politische Faktoren der Krisenstabilität*

Die anhaltende Wirtschafts- und Finanzkrise in den letzten Jahren bestätigt die Relevanz des Schumpeterschen politischen Krisenbegriffs. Nicht die objektiven, kapitalismusimmanenten Blockierungstendenzen („kapitalistisches Gleichgewicht bei Rationierung des Arbeitsangebots“) allein determinieren das Ausmaß der „politischen Krise“, sondern deren bewußtseinsmäßige Verarbeitung bzw. Politisierung. Die Politik der Haushaltsoperationen seit 1982 – etwa im Umfang von 75 Milliarden DM bis 1984 – zeigt, wie sich Umverteilungsmaßnahmen bei gleichzeitigem Nettoealohnabbau zu Lasten der von Arbeitsplätzen Abhängigen und damit Krisenverschärfungsmaßnahmen so lange durchsetzen lassen, so lange es nicht zum politischen Entzug der Akzeptanz kommt.

Die anhaltende Wirtschaftskrise, verbunden mit dem Verlust von Arbeitsplätzen, führt erst einmal nicht zum systematischen Legitimationsverlust. Im Gegenteil, durch die Wirtschaftskrise und die damit verbundene Existenzbedrohung werden die abhängig Beschäftigten wieder fester an die Regeln der Marktlogik gekettet. Hierin liegt auch der Ansatzpunkt einer Instrumentalisierung der Wirtschaftskrise bzw. der Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeit gehört als Disziplinierungsinstrument gegenüber Reformtendenzen zum kapitalistischen Alltag. Die Beschreibung der „Reinigungsfunktion“ der Krise gewinnt an Bedeutung. Was etwa der SVR noch im Jahresgutachten von 1968 explizit ablehnte, das schimmert durch das 19. Jahresgutachten (1982): Die Wirtschaftskrise ist zwar keine „rationelle Basis der Strukturpolitik“,



aber sie drängt „marktkonforme“ Ansprüche in den Tarifaufeinander-  
setzungen und an den Staat zurück. Michael Kaleckis Analyse der  
Disziplinierungsfunktion trifft hier in erschreckendem Ausmaß zu  
(Kalecki, 1943).

In der Krise des Steuerstaats reproduziert sich die Krise kapitalisti-  
scher Wirtschaftsentwicklung. Insoweit richtet sich die adäquate Thera-  
pierung der Finanzkrise auf die Systemstrukturen. Immanent, das läßt  
sich in Fortschreibung der Schumpeterschen Analyse zeigen, differen-  
zieren sich die Dilemmata des Interventions- und Steuerstaats zwangs-  
läufig aus. Inwieweit sich daraus aber eine politische Krise im Sinne des  
Legitimationsentzugs gegenüber dem Herrschaftssystem ergibt, hängt  
von dem „Willen des Volkes“ an neuen krisenvermeidenden System-  
strukturen ab. Trotz der vielen gewerkschaftlichen und politischen  
Widerstandsaktionen (Betriebsbesetzungen, Demonstrationen gegen  
Sozialabbau) scheint sich der Steuerstaat in der Bundesrepublik  
Deutschland durch sozial ungerechte Umverteilungspolitik und Ver-  
zicht auf aktive Beschäftigungspolitik bisher über Wasser halten zu  
können. Wie weit diese soziale Elastizität reicht, bildet die entschei-  
dende Frage, die sich gerade auch im Anschluß an Schumpeters  
Analyse der „Krise des Steuerstaats“ mit großer Aktualität stellt.  
Schumpeters Beiträgen zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen  
ist angesichts dieser hohen Relevanz endlich eine Verbreitung und  
Weiterentwicklung zu wünschen.

## Literatur

### A) Joseph Schumpeter

Die Krise des Steuerstaats (zuerst: Graz/Leipzig 1918)

A sociological Approach to Problems of Public Finance; in: Classics in the Theory of  
Public Finance (hrsg. v. R. A. Musgrave/A. T. Peacock), New York 1967

(Die Krise des Steuerstaats; neuediert: R. Hickel (Hrsg.), R. Goldscheid/J. Schumpeter,  
Die Finanzkrise des Steuerstaats – Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinan-  
zen, Frankfurt a. M., 1976)

Ökonomie und Soziologie der Einkommensteuer; in: Deutscher Volkswirt, Heft 12/13,  
20. Dezember 1929; neuediert: Wirtschaftswoche, Heft Nr. 49, 3. Dezember 1979

Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950

Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung – Eine Untersuchung über Unternehmerge-  
winn, Kapital, Kredit, Zins und Konjunkturzyklus, Berlin 1912

Das Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie, Leipzig 1908

Zur Soziologie des Geldes; in: J. A. Schumpeter, Das Wesen des Geldes. Aus dem Nachlaß  
herausgegeben von F. K. Mann, Göttingen 1970 (2. Kapitel)

### B) Andere Literatur

D. Bös, Krise des Steuerstaates; in: Grenzen und Möglichkeiten der Staatstätigkeit (hrsg. v.  
G. Bombach/B. Gahlen/A. E. Ott), Tübingen 1982

N. Elias, Über den Prozeß der Zivilisation, 2. Bd., Die Sozio- und Psychogenese des  
Staates und Steuermonopols (Erstauflage Bern 1939), Frankfurt a. M. 1978



- R. Goldscheid, Staatssozialismus oder Staatskapitalismus – Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschulden-Problems (zuerst: Wien 1917; dann in R. Hickel, R. Goldscheid/J. Schumpeter; siehe unter „Krise des Steuerstaats“)
- K. Gretschmann, Steuerungsprobleme der Staatswirtschaft, Berlin 1981
- G. Hedtkamp, Krise des Steuerstaats?; in: Staatsfinanzierung im Wandel (hrsg. v. K.-H. Hansmeyer) Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 134, Berlin 1983
- R. Hickel (Hrg.), Die Finanzkrise des Steuerstaats – Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, Frankfurt a. M. 1976
- ders., Angebotsorientierte Steuerparadoxie: Kritik der „Laffer-Kurve“; in: ders., Grundsätze der Besteuerung – Eine politisch-ökonomische Neubetrachtung; aus: K. Diehl/P. Mombert, Grundsätze der Besteuerung – Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie, neu ediert Frankfurt a. M./Berlin/Wien 1982
- M. Kalecki, Political Aspects of Full Employment; in: Political Quarterly, Vol. 14 (1943)
- J. M. Keynes, Das Ende des Laissez-Faire, Ideen zur Verbindung von Privat- und Gemeinwirtschaft, München/Leipzig 1926
- ebenso: R. Hickel, Interview mit John Maynard Keynes; in: Leviathan 3/1983
- A. B. Laffer/J. P. Seymour, The Economics of the Tax Revolt: A Reader, New York 1979
- F. K. Mann, Der Sinn der Finanzwissenschaft (Washington 1977), Tübingen 1978
- D. C. North/P. R. Thomas, The Rise of the Western World, Chicago 1973
- J. O'Connor, Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt a. M. 1973
- ders., The Fiscal Crisis of the State Revisted: A Look at Economic Crisis and Reagan's Budget Policy; in: Socialist Review 1981
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1983, Ziff. 210 (Bundestagsdrucksache)
- A. Smith, Untersuchung über Natur und Wesen des Volkswohlstandes („Wealth of Nation“ 1976), dt. Ausgabe Jena 1923
- M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1922