

# Schwerpunkt Öffentliche Finanzen als soziales Gewebe von Verpflichtungen und Ansprüchen

## Ideen für eine neue Fiskalsoziologie

**Die öffentlichen Finanzen sind das wichtigste Wahlkampfthema in Deutschland im Jahr 2021. Mit Corona ist auch die günstige Finanzlage der 2010er-Jahre Geschichte. Entsprechend positionieren sich die Parteien mit unterschiedlichen steuerpolitischen Vorschlägen, Ausgabenprioritäten und Haltungen zur „schwarzen Null“. Doch nicht nur der politische Wettbewerb deutet darauf hin, dass mit und über öffentliche Finanzen wichtige Gegenwartsfragen ausgehandelt werden.**

Mindestens vier Schlüsselthemen unserer Zeit hängen direkt mit Staatsfinanzen zusammen. Erstens provozieren die wachsenden Ungleichheiten, Steuer- und Ausgabenpolitiken zugunsten Wohlhabender und die anhaltende Armut in immer größeren Bevölkerungsschichten neue Auseinandersetzungen mit den Themen der Steuergerechtigkeit, Umverteilung und sozialen Sicherung. Zweitens zeigt die Pandemie, dass die hoch entwickelten Industriestaaten zwar erheblich größere Schuldenberge anhäufen können als in der Vergangenheit unterstellt, doch diese Verschuldungsprozesse haben auch problematische Folgen. Die Anleihenflut und die großen Ankaufprogramme der Zentralbanken sind zu einem wesentlichen Treiber der Expansion von Finanzmärkten geworden. Zudem befinden sich Länder mit schwächeren Wachstumsra-

ten in der latenten Gefahr, in eine Schuldenkrise zu geraten. Drittens stehen die verbindlich eingegangenen Ziele zur Begrenzung der Erderwärmung in Konflikt mit vorherrschenden Steuer-, Subventions- und Sozialstaatsmodellen, die nach wie vor an klimaschädliches Wachstum gekoppelt bleiben. Und zuletzt stellt sich mit dem Klimawandel, den sichtbaren Folgen von Sparpolitik und der Beherrschung kritischer Infrastrukturen durch große Technologiekonzerne die Frage, welche Güter und Infrastrukturen im 21. Jahrhundert privatwirtschaftlich und welche durch die öffentliche Hand bereitgestellt werden sollten.

Keine dieser Fragen lässt sich leicht beantworten. Lösungen können nur über die Aushandlung von Interessenkonflikten gefunden werden und in manchen

---

Viele Schlüsselthemen unserer Zeit hängen direkt mit Staatsfinanzen zusammen.

---

Fällen sind zwischenstaatliche Koordinationsprobleme zu bewältigen. Auf unterschiedlichsten Ebenen sind Problemlösungskompetenzen und -ressourcen gefragt, die oftmals überhaupt erst entwickelt werden müssen. Ferner lehrt die Geschichte, dass sich neue Lösungen für Probleme der Staatsfinanzierung, Umverteilung und Sozialpolitik nur dann dauerhaft durchsetzen können, wenn sie mit Sozialstrukturen, vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen,

Solidaritätskonzepten und staatlichen Selbstverständnissen in Beziehung stehen. Deshalb bedarf es neben technischer Expertise zu Fiskalfragen auch sozialwissenschaftlicher Grundlagenforschung, die das Phänomen der öffentlichen Finanzen aus unterschiedlichen Perspektiven und mit Bezug auf seine politischen, ökonomischen und gesamtgesellschaftlichen Dimensionen analysiert.

### Von der Finanzsoziologie zur Soziologie fiskalischer Relationen

Bereits in den 1910er-Jahren legten der Soziologe Rudolf Goldscheid und der Ökonom Joseph Schumpeter die Grundlagen für eine „Finanzsoziologie“. Anknüpfend an Ideen der Historischen Schule der Nationalökonomie schlugen die beiden Wissenschaftler vor, die Entstehungszusammenhänge von Steuersystemen und ihre gesellschaftlichen Folgen zu analysieren. Dabei lebten Goldscheid und Schumpeter selbst in einer Phase historischen Wandels. Mit dem Ersten Weltkrieg waren die Ausgabenlasten der beteiligten Staaten explodiert. Gleichzeitig hatten die Kriegserfahrung und die Entstehung einer großen Klasse von Veteranen die politischen Verhältnisse verschoben. Forderungen nach mehr Demokratie und Wohlfahrtsstaat

Leider verlor die Disziplin der Soziologie mit diesen historischen Entwicklungen weitgehend ihr Interesse an Fiskalordnungen und öffentlichen Finanzen. Stattdessen erklärten sich die Wirtschafts- und Politikwissenschaften für zuständig. Nur in der amerikanischen Soziologie wurden die Ideen von Schumpeter und Goldscheid weiterentwickelt und erlangten mit den neoliberalen Steuersenkungen seit Ronald Reagan wieder neue Relevanz. Seit den 2000er-Jahren hat sich dort eine produktive Strömung der *New Fiscal Sociology* etabliert, die die historischen Pfadabhängigkeiten und politischen Dynamiken von Steuersenkungsprogrammen („tax cut movements“) systematisch untersucht. In Deutschland und anderen europäischen Ländern ist seit längerem ebenfalls ein Rückgang fiskalischer Umverteilungsbestrebungen zu beobachten. Doch nur in wenigen Forschungsarbeiten (etwa von Wolfgang Streeck) werden diese Entwicklungen auf grundlegende gesellschaftliche Veränderungen bezogen.

Kann die Soziologie wieder eine relevante Stimme in der Diskussion um die Problemstellungen und Transformationsherausforderungen rund um öffentliche Finanzen werden? Worin das Potenzial

## Die neue Fiskalsoziologie untersucht soziale Verpflichtungs- und Anspruchsbeziehungen und deren Einfluss auf andere Aspekte sozialer Ordnung.

wurden lauter. Die Weltwirtschaftskrise in den 1930er-Jahren und der Zweite Weltkrieg gaben weitere Anstöße zur Gründung moderner Steuer- und Sozialstaaten. Goldscheid hatte pessimistisch auf die Vereinbarkeit von privatem Kapitalbesitz mit einem steuerfinanzierten Staatswesen geschaut. Doch genau diese Kombination erwies sich als Erfolgsmodell während der Trente Glorieuses, der wirtschaftlichen Aufschwungphase nach dem Zweiten Weltkrieg.

dieser Disziplin liegt, verdeutlicht ein Konzept öffentlicher Finanzen, das der Soziologe Isaac Martin vorgeschlagen hat. Martin schreibt in einem kürzlich veröffentlichten Aufsatz, dass die Grundannahme der Fiskalsoziologie darin besteht, dass öffentliche Finanzen Verpflichtungs- und Anspruchsbeziehungen in der Gesellschaft stiften. Demnach kommt der Fiskalsoziologie die Aufgabe zu, diese Beziehungen zu untersuchen und die Frage zu beantworten, wie

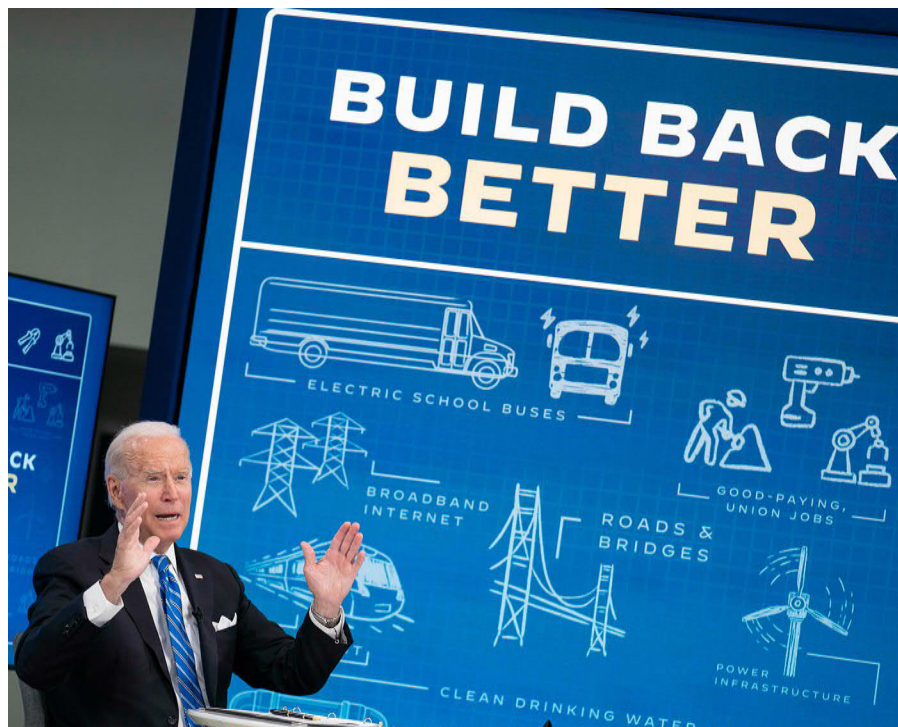


### Leon Wansleben

ist Soziologe und seit 2019 Forschungsgruppenleiter am MPIfG. In seinen Forschungsarbeiten beschäftigt er sich mit der Rolle von Experten in Finanzmärkten und der wachsenden Steuerungsmacht von Zentralbanken seit den 1970er-Jahren. Schwerpunkte seiner Arbeit am MPIfG sind die Veränderung der Haushaltspolitik in verschiedenen Staaten und die Ursachen der Schwäche öffentlicher Investitionen in Deutschland.

sie andere Aspekte sozialer Ordnung beeinflussen. Verpflichtungen und Ansprüche sind zunächst nichtreziproke Geldtransfers, Abgaben etc., die in Gesetzen festgeschrieben sind. Doch Martin sieht in ihnen auch *soziale* Beziehungen, weil diese Verpflichtungen und Ansprüche auch immer über die formalen Gesetze hinausgehende Dimensionen umfassen. Sie schließen sozialstrukturelle, politische, wirtschaftliche und normative Aspekte mit ein.

Für Martin besteht ein „starkes Programm“ der Fiskalsoziologie darin, die kausale Erklärungskraft solcher Fiskalbeziehungen auszutesten. Wie lässt sich erklären, dass Demokratisierungsschübe und -bewegungen aus Konflikten um Steuern hervorgehen? Man denke an historisch prominente Fälle wie die Steuerproteste der amerikanischen Siedler gegenüber England als Kolonialmacht oder das Aufbegehren des Dritten Standes in der Zeit vor der Französischen Revolution. Eine andere empirische Fragestellung ist, wie die Bezieher von Sozi-



US-Präsident Joe Biden spricht bei einem virtuellen Treffen im August 2021 über den „Infrastructure Investment and Jobs Act“, das geplante Infrastrukturpaket, das hohe Investitionen in Verkehrswege, Internet und Klimaschutz vorsieht. Welche Güter und Infrastrukturen im 21. Jahrhundert privatwirtschaftlich und welche durch die öffentliche Hand bereitgestellt werden sollten, ist ein Schlüsselthema unserer Zeit.

alleistungen zu Anspruchsgruppen werden, die dann die Sozialpolitik maßgeblich beeinflussen. Um zu verdeutlichen, was soziologisch an diesen Fragestellungen ist, sollen hier drei Aspekte des Konzepts fiskalischer Beziehungen ausgeführt werden.

Erstens sind fiskalische Relationen bedeutungs offen: Wo wir in der Gesellschaft Verteilungsfragen über Verpflichtungs- und Anspruchsbeziehungen verhandeln und wo Marktprozesse institutionalisiert werden, ist nicht durch unverrückbare Grenzen zwischen der politischen und ökonomischen Sphäre festgelegt. Aber auch, was fiskalische Beziehungen für Steuerzahlerinnen, Leistungsbezieher, politische Eliten und Beobachter bedeuten, ist niemals ahistorisch oder kontextunabhängig erklärbar. Bedeutet Steuern zahlen, dass wir Ansprüche auf staatliche Leistungen erwerben? Oder bestätigen Steuerpflichten unsere Mitgliedschaft in einer nationalen Solidargemeinschaft? Als Disziplin, die eigene Methoden und

Theorien zur Untersuchung von Sinnstiftungen und -zuschreibungen entwickelt hat, kann die Soziologie einen eigenen Beitrag zur Untersuchung dieser Bedeutungsaspekte von fiskalischen Beziehungen leisten.

Zweitens verbinden Steuern und andere fiskalische Relationen politische Entscheidungen mit ökonomischen Praktiken (auf die beispielsweise Steuern erhoben werden) und weiteren gesellschaftlichen Kontexten. Solche Relationen sind systemübergreifende Phänomene, die sich folglich auch nicht mithilfe der Referenz auf ein Funktionssystem (etwa auf das politische System) erfassen lassen. Ebenso werden fiskalische Beziehungen auf der Ebene der Gesellschaft, in Organisationen und sogar in spezifischen Interaktionen verhandelt. Auch hier ist es eine Stärke der Soziologie, vielfältige Systemlogiken und unterschiedliche Ebenen sozialer Wirklichkeit erforschen und zueinander in Beziehungen setzen zu können.

Drittens verändern sich Fiskalrelationen entlang relativ eigenlogischer Pfade. Beispielhafte Analysen solcher Pfade sind vor allem aus der historischen Makrosoziologie bekannt. So analysiert die Soziologin Monica Prasad die Schwäche des amerikanischen Sozial- und Fiskalstaates als Folge eines auf progressiver Besteuerung basierenden Systems, das seine eigenen Feinde, die wirtschaftlichen Eliten, geschaffen hat. Für Deutschland zeigt der Politikwissenschaftler Philip Manow eindrucksvoll, wie eng das Modell des korporatistischen Kapitalismus mit dem Bismarck'schen Wohlfahrtsstaat verzahnt ist – im Guten (zu Zeiten wechselseitiger Stabilisierung) wie im Schlechten (in Zeiten wechselseitiger Unterhöhung). Aufbauend auf diesen Forschungen untersucht die Soziologie fiskalischer Beziehungen, wie sich Veränderungen in Steuer- und Abgabensystemen aus komplexen temporalen Dynamiken ergeben – etwa positive Rückkopplungen, bei denen bestimmte Steuersysteme auf das Verhalten von Bevölkerungsgruppen Einfluss nehmen, die wiederum die Entwicklung von fiskalischen Ordnungen beeinflussen.

### Forschungsprojekte am MPIfG

Nach meiner Ansicht bietet das Konzept der fiskalischen Relationen einen zugleich fokussierenden und flexiblen Rahmen, in dem öffentliche Finanzen als genuin soziologische Phänomene verstanden werden können. Im Ensemble der anderen Disziplinen kann die Soziologie so einen eigenen Beitrag zur Erforschung von Veränderungsprozessen unter den Vorzeichen gegenwärtiger Strukturkrisen und Transformationsherausforderungen leisten.

Der Begriff der fiskalischen Relationen ist aber auch nicht mehr als das: eine sozialtheoretische Heuristik, die auf sehr unterschiedliche konkrete Fragestellungen angewendet wird. In der Forschungsgruppe „Soziologie öffentlicher Finanzen und Schulden“ am MPIfG haben wir bislang vor allem Projekte verfolgt, die sich auf eine spezifische Entwicklungstendenz unter westlichen Industriestaaten

ten beziehen: Staaten redefinieren ihre eigenen Aufgaben, Praktiken und Legitimationsquellen im Angesicht von Finanzialisierung, also der Expansion von Finanzmärkten und der Ausbreitung finanzieller Logiken. Mit diesem Wandel

hen sind. Primary Dealers gehen explizite Verpflichtungen zur Abnahme von Titeln und ihrer Vermarktung ein, werden dann aber im Gegenzug durch die staatlichen Schuldenmanagement-Agenturen mit profitablen Geschäftsgelegen-

Verteilungsfragen, der Bedarf an öffentlichen Gütern und die Entwicklung von neuen sozial- und klimapolitischen Lösungen nicht (re-)politisiert werden können. Das politische System kann von der Möglichkeit Gebrauch machen, sich zum zuständigen Ort für die Aushandlung von Ansprüchen und Verpflichtungen zu erklären. Ob und wie dies im Angesicht der großen Gegenwartsfragen passiert, ist eine der spannendsten Fragen der kommenden Zeit.

## Verpflichtungs- und Anspruchsbeziehungen werden jenseits der Konflikte und Verfahren offizieller Haushaltspolitik erzeugt und verhandelt.

verschieben sich auch die Anspruchs- und Verpflichtungsbeziehungen zwischen Staaten und verschiedenen Gruppen, die unsere Gesellschaftsordnungen charakterisieren.

So zeigen die Arbeiten von *Edin Ibrocovic* und mir, dass Finanzialisierung mit einem Bedeutungsgewinn von Zentralbanken als wirtschafts- und finanzpolitische Behörden einhergeht. Diese Organisationen rücken ins Zentrum, weil sie Märkte stabilisieren, Finanzwerte absichern und den Kreditfluss gewährleisten. Dadurch werden die engen Beziehungen zwischen Zentralbanken und Finanzmärkten zu strategischen Orten, an denen Grenzen und Möglichkeiten staatlichen Handelns sowie Ansprüche und Verpflichtungen gegenüber Staaten ausgehandelt werden. Diese Aushandlungen stiften quasifiskalische Beziehungen, die sich deutlich vom Modell eines demokratischen Vertrags zwischen Regierung und Bürgern abheben.

*Arjen van der Heide* untersucht in seiner Arbeit einen anderen Aspekt derselben Problemstellung. Er erforscht Aushandlungsprozesse zwischen Staaten und Banken als den Erstkäufern („primary dealers“) von neu ausgegebenen öffentlichen Anleihen. Seine Forschung zeigt, dass die Märkte, die aus diesen Beziehungen hervorgehen („primary markets“), besser in Begriffen von Anspruchs- und Verpflichtungsrelationen denn als Institutionen der Privatwirtschaft zu verste-

heiten versorgt. Diese Aushandlungen finden weitestgehend jenseits der Arenen demokratischer Repräsentation statt.

Schließlich untersucht *Vanessa Endrejat*, wie Staaten in der Eurozone ihre Ausgabenprogramme mit Unterstützung europäischer Behörden bewusst so ausgestalten, dass die daraus erwachsenen Verpflichtungen in den öffentlichen Statistiken unsichtbar bleiben. Die Maastricht-Regeln der Europäischen Union und die während der Schuldenkrise sichtbar gewordenen Verschuldungsprobleme machen solche Umgehungsstrategien notwendig. Deshalb gehen die Mitgliedsstaaten der EU dazu über, ihre Ausgaben mittels öffentlich-privater Partnerschaften, durch Kreditprogramme eigenständiger Entwicklungsbanken und weitere Finanzinstrumente zu tätigen. Die Hauptfunktion dieser „off-balance sheet vehicles“ ist es, dass sie nicht als fiskalische Verpflichtungen sichtbar werden. So können die Mitgliedsstaaten zumindest zeitweise den verteilungspolitischen Konflikten aus dem Weg gehen, die mit Defiziten und Schulden einhergehen.

Finanzialisierung hat also oftmals wenig mit freien Märkten und Deregulierung zu tun, sondern etabliert neue quasifiskalische Verpflichtungs- und Anspruchsbeziehungen. Diese werden jenseits der Konflikte und Verfahren offizieller Haushaltspolitik erzeugt und verhandelt. Wie der deutsche Wahlkampf im Jahr 2021 zeigt, heißt dies allerdings nicht, dass

### Zum Weiterlesen

Bremer, B., Di Carlo, D., and Wansleben, L.:

**The Constrained Politics of Local Public Investments under Cooperative Federalism.** MPIfG Discussion Paper 21/4. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2021.

Manow, P.:

**Social Protection, Capitalist Production: The Bismarckian Welfare State in the German Political Economy, 1880–2015.** Oxford University Press, Oxford 2020.

Martin, I. W.:

**The Political Sociology of Public Finance and the Fiscal Sociology of Politics.** In: *The New Handbook of Political Sociology.* C. de Leon, I. W. Martin, J. Misra, and T. Janoski (Eds.). Cambridge University Press, Cambridge 2020, 484–512.

Prasad, M.:

**The Land of Too Much: American Abundance and the Paradox of Poverty.** Harvard University Press, Cambridge, MA, 2012.

Streck, W., und D. Mertens:

**Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime.** MPIfG Discussion Paper 10/5. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2010.