



Finanziert durch das
Programm Erasmus+
der Europäischen Union



**Europa-Gespräche
Institut für Geschichte,
Stiftung Universität Hildesheim**

Sebastian Huhnholz
Europa steuern. Fiskalische Einflüsse auf europäische Formen
08. Januar 2018

Zum Referenten

Sebastian Huhnholz studierte von 2002-2008 Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin. Während dieses Studiums erhielt er ein Feldforschungsstipendium für die Palästinensischen Gebiete im ASA-Programm des BMZ. 2009 wurde seine Masterarbeit mit dem Humboldt-Preis der HU Berlin ausgezeichnet. Von 2009-10 war Huhnholz wissenschaftlicher Mitarbeiter und Lehrbeauftragter für den Lehrbereich „Theorie der Politik“ der HU Berlin (Prof. Dr. Herfried Münkler) sowie wissenschaftlicher Mitarbeiter im Teilprojekt „Imperiale Deutungsmuster“ am Sonderforschungsbereich 644 „Transformationen der Antike“. Zwischen 2010 und 2017 wechselte er als wissenschaftlicher Assistent an den Lehrstuhl für Politische Theorie der LMU München (Prof. Dr. Karsten Fischer). Dort wurde er mit „summa cum laude“ promoviert; die Bayerische Amerika-Akademie prämierte die Dissertation. 2015 wurde Huhnholz zum akademischen Rat a. Z. für den Freistaat Bayern ernannt, ebenso 2017 im Bundesland Niedersachsen. Seither forscht und lehrt Sebastian Huhnholz an der Leibniz-Universität Hannover, am Institut für Politikwissenschaft. Forschungsschwerpunkte liegen in der Politischen Theorie und Ideengeschichte, Sozialökonomik, insb. der politischen Ideengeschichte und Theorie(n) der Staatsfinanzierung, ferner in der Ideengeschichte internationaler Beziehungen, insbesondere politischen Imperiumstheorien, sowie in Bereichen der politischen Begriffsgeschichte, Erinnerungspolitik, Dschihadismus und politischem Extremismus sowie politischer Ikonographie. Seit 2013 ist Huhnholz Mitglied des Redaktionsteams von www.theorieblog.de.

Vortrag

Abstract

Das System allenfalls geteilter Hoheitsrechte bedingt, dass die Europäische Union keine Souveränität im nationalstaatlichen Sinne besitzt. Insbesondere verfügt sie nicht über eine der ursouveränen und zumal für den demokratischen Verfassungsstaat konstitutiven Möglichkeiten: das Recht, tendenziell unbegrenzte Zwangsabgaben von ihren Einwohnern und gewinnorientierten Unternehmen zu erheben. Im Gegensatz zu den auf der Wirtschaftskraft eines Landes basierenden Staatsbudgets ist das Finanz- und Haushaltssystem der EU regelmäßig ein komplexes Verhandlungsergebnis politischer Interessengeflechte. Nicht Zwang, Gleichbehandlung und Volkswirtschaft wie im Staat, sondern politische Kompromisse und das Kalkül auf positiven Nettosaldo (zwischen Einzahlung und Rückflüssen) formen den europäischen (Pseudo-)Fiskus. Spätestens im Rahmen der europäischen Finanz-, Währungs- und Integrationskrise sind daher immer wieder Vorschläge aufgetaucht, die Legitimitätslogik *No taxation without*

representation progressiv auf die EU anzuwenden. Doch was ist unter diesem fiskal-demokratischen Ideal eigentlich zu verstehen und inwiefern eröffnete eine dynamischere Kopplung von Finalität und Fiskalität Europas einige Möglichkeiten, durch die moderate Ergänzung des europäischen Fiskalföderalismus um einen europäischen Fiskalzentralismus sowohl die demokratische Legitimität der EU zu stärken wie auch ihre Handlungsfähigkeit gegen die lähmenden Vetomöglichkeiten renitenter Mitglieder zu erhöhen? Das Ergebnis ist ernüchternd: Wirtschaftliche Stabilität, nicht demokratische Integration bleiben das europa- und fiskalpolitische Primärziel zumal der Eurozone. Obwohl sie nicht mehr trägt, bleibt die passive Gründungsdynamik erhalten, eine europäische Identität durch Prosperitätsvernetzung zu generieren. Das eigennützige Nehmen, nicht das gemeinnützige Teilen und gerechte Verteilen ist das Leitbild.

1. Steuern steuern

Etymologisch speist sich das deutsche Wort „Steuer“ aus zwei begrifflichen Wurzeln. Einmal das *stauende* Steuern, also Steuern im Sinne von Anhäufen, Auftürmen, Aufstauen – erkennbar noch im veraltenden Terminus der „Aussteuer“, also der Bildung zweckgemäßer Rücklagen für einen konkreten Anlass. Die zweite Wortwurzel ist das lenkende Steuern, also das Steuern im Sinne von Richtung geben, von Anleiten. Im englischen *stewart*, mittelalterlich noch *steuert* geschrieben, also: Steuermann, hallt diese lenkende und leitende Bedeutung sprachlich nach. Mag die neuhochdeutsche Verschmelzung von Lenken und Stauen zu *Steuern* auch ein Zufall gewesen sein: aufschlussreich ist sie allemal. Denn in der Tat dienen Steuern – also: der umgangssprachliche Begriff für öffentliche Zwangsabgaben an den Staat bzw. die partikulare Überführung individueller Leistungsergebnisse in kollektive Handlungsfähigkeit – nicht nur dem Fiskalzweck, der *Einnahme*. Sondern Steuern dienen auch allerlei Lenkungszwecken, der *Steuerung*. Mit Steuern wird, so ein beliebtes Wortspiel, gesteuert.

Mit *Steuern steuern* bedeutet dann aber: Es wird nicht einfach eingenommenes Geld (Akkumulation) verteilt (Distribution). Mit *Steuern steuern* bedeutet zugleich: Es ist schon der Akt der Besteuerung selbst, der steuert (Governance). Die Steuer beeinflusst unser Handeln. Steuerpolitik ist heute zu großen Teilen Gesellschaftssteuerungspolitik geworden. Sie ist etatistische Daseinsvorsorge (im Sinne Ernst Forsthoffs) mit dem Medium des Geldes. Sie reguliert Wettbewerbsmärkte und Ressourcenasymmetrien, und sie konzertiert so eine große Reihe individueller, sozialmoralischer, biopolitischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Motive, Strukturen und Planungshorizonte in marktwirtschaftlich strukturierten Gesellschaften. Kein Lichtschalter nirgends, den der Steuerstaat nicht kennt; kein noch so flüchtiger Blick auf das Smartphone ohne steuerstaatliche Teilhabe.¹

¹ Dem ursprünglichen Vortragsanlass dieses Textes gemäß werde ich Hinweise auf grundlegende Klassiker und weiterführende Literatur sparsam verwenden, ausgenommen Zitate oder anderweitig direkt übernommene Überlegungen aus ‚fremden Federn‘. Ersatzweise mögen folgende Hinweise auf den fiskalhistorischen und den politökonomischen Forschungsstand helfen: Marc Buggeln et al. (Hrsg.): *The Political Economy of Public Finance: Taxation, State Spending and Debt since the 1970s*, Cambridge u. New York: Cambridge UP 2017; Gisela Huerlimann et al. (Hrsg.): *Worlds of Taxation. The Political Economy of Taxing, Spending, and Redistribution since 1945*, London: Palgrave Macmillan 2018; ferner das von Lars Döpking hrsg. Schwerpunktheft „Von Steuern und Staaten“ des *Mittelweg* 36, Jg. 27, Heft 1, 2018, sowie Peter Dietsch u. Thomas Rixen (Hrsg.): *Global Tax Governance. What is wrong with it and how to fix it?*, Colchester: ECPR Press 2016, und neuerdings Laura Seelkopf et al.: *The Rise of Modern Taxation: A new comprehensive dataset of tax introductions worldwide*, in: *The Review of International Organisations*, 2019 (online first). Politikphilosophische, politiktheoretische und ideenhistorische Einstiege ermöglichen mit ebenfalls weiteren Literaturverweisen Martin O’Neill u. Shepley Orr (Hrsg.): *Taxation. Philosophical Perspectives*, Cambridge: Oxford University Press 2018, Sebastian Huhnholz: Was soll das heißen: „Steuerstaat“?, in: *Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft* 2017, Schwerpunkt Steuern und Gesellschaft, hrsg. v. Ute Schmiel u. Werner Nienhäuser, Marburg: Metropolis 2017, S. 15-48, sowie die Beiträge in ders. (Hrsg.): *Fiskus – Verfassung – Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis*, Baden-Baden: Nomos 2018. Einen die hiesige europapolitische EU-Budget- und Fiskalthematik grundlegend beschreibenden Forschungsbericht im Rahmen des „FairTax“-Projekts (<https://www.umu.se/en/fairtax/>) (Zugriff 10. Juni 2019) erstellt haben Margit Schratzenstaller et al.: *EU Taxes as genuine own resource to finance the EU budget – Pros, cons and sustainability-oriented criteria to evaluate potential tax candi-*

Die Steuer beeinflusst dadurch nicht nur unsere eindeutigsten Motive, die ökonomisch offensichtlichen, die sogenannten rationalen, berechnenden Motive. Sie reguliert auch die zweideutigsten: nämlich von Heirat über Fortpflanzung bis zur Vererbung privates, ja intimste Bedürfnisse. Nicht zufällig sind monogame Paarbeziehungen und ihre Erbschaftsordnungen sowohl von liberalistischer wie auch feministischer Seite als steuerlich mitgeformte Resultate des spezifisch modernen Vertragsdenkens interpretiert worden.²

Überdies erzeugt die Steuer bestimmte Bedürfnisse bisweilen erst. Sie legitimiert eine große Anzahl von Verrichtungen – etwa welche Drogen wir konsumieren dürfen oder sollen. Auch bestraft sie bestimmtes Verhalten und prämiert oder diskriminiert den sozialen Status – in der BRD beispielsweise indirekt durch geschlechtsspezifische Produktbesteuerung, direkt durch die progressive Wegbesteuerung der geringer entlohnten Familieneinkommensanteile („Ehegattensplitting“). Auch gestuftes *nudging*, die fiskalisch anziehende Daumenschraube gewissermaßen, ist gängig – im letztgenannten Fall des Ehegattensplittings beispielsweise durch eine verteilungspolitisch beworbene Sozialstaffelung von Kinderbetreuungskosten: Umgeht eine Kinder pflegende Familie das traditionspatriarchalische Steuersparmodell zugunsten einer tendenziellen Vollerwerbstätigkeit des vordem mindestens netto geringer entlohnten Elternteils, erhöht sich der steuerliche Gesamtnachteil durch den zusätzlichen Entzug sozial deklarer Standardvergünstigungen. Das die bürgerliche Ehe des westdeutschen Wohlfahrtsstaatsmodells trainierende Fiskalprivileg gewährleistet mithin seine biopolitischen und symbolischen Voraussetzungen durch bundes- und kommunalfiskalisch koordinierte Steuerveranlagungslenkung. Bis vor kurzem noch wurde dieser Konditionierungseffekt durch die steuerbehördliche Ungleichbehandlung homosexueller Ehepaare unterstützt, für unverheiratete Eltern besteht er fort. Die Ausbreitung emanzipierter Familien-, Geschlechterrollen- und Selbstverwirklichungsbilder werden dadurch entschleunigt, der kostenintensive Ausbau öffentlicher Begleitinstitutionen (Kitas und Horte, Arbeits- und Familiengerichte etc.) zeitlich gestreckt.³

Die Steuer also – die genannten Eingangsbeispiele sollten es für das Hiesige ausreichend veranschaulichen – *kommuniziert*. Sie kommuniziert politische Präferenzen und normative Werturteile, überbringt Verwaltungsbefehle und informiert uns über allerlei Verhaltenserwartungen, die die wirtschafts- und steuerpolitisch dominanten Gesell-

dates, FairTax WP-Series No.3, 2014, entnommen unter <http://ec.europa.eu/budget/mff/Library/hlgor/selected-readings/40-DOC-COMM-EuTaxes-Schratzenstalle.pdf> (Zugriff 1. Juni 2019); aus juristischer Sicht empfiehlt sich weiterhin Christian Waldhoff: Eigene EU-Steuern als Problem des Verfassungs- und Europarechts, in: Kai A. Konrad u. Tim Lohse (Hrsg.): Einnahmen- und Steuerpolitik in Europa: Herausforderungen und Chancen, Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang 2009, S. 47-73, sowie ders.: Steuerhoheit für die Europäische Union? (= Schriftenreihe des Zentrums für Europäisches Wirtschaftsrecht, Bd. 195), Bonn 2012.

² Vgl. Ludwig Mises: Die Gemeinwirtschaft, Jena: Fischer 1922, S. 74ff., vs. Carole Pateman: The Sexual Contract, Stanford: Stanford University Press 1988; kritisch Cornelia Klinger: Weder eine bürgerliche Ehe noch eine perverse Wahlverwandtschaft. Von Liberalismus und Frauenbewegung zu Neoliberalismus und Postfeminismus, in: Karsten Fischer u. Sebastian Huhnholz (Hrsg.): Liberalismus. Traditionsbestände und Gegenwartskontroversen, Baden-Baden: Nomos 2019, S. 359-385. Zur Varianz zwischen vormodernen und liberalistischen Erbschaftssteuermodellen Jens Beckert: Unverdientes Vermögen. Soziologie des Erbrechts, Frankfurt am Main u. New York, NY: Campus 2004.

³ In fiskalpolitischer und herrschaftssoziologischer Hinsicht steht diese Forschung am Beginn und tendiert unter dem Rubrum „pink tax“ mit geschlechterdiskriminierender Preisgestaltung verwechselt zu werden (marktliche versus staatliche Benachteiligung); einen komparativen Einstieg bieten die Beiträge in Caren Grown u. Imraan Valodia (Hrsg.): Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries, London u. New York: Routledge 2010. Im Rückgriff auf Axel Honneths neo-hegelianische Sozialtheorie hat Oliver Nachtwey überdies auf eine populistische Dimension der neuen Männlichkeitskrise hingewiesen, dass nämlich die staatlich gestärkte traditionelle „Rolle des Vaters und Familienoberhauptes zur sozialen Pazifizierung“ beitrug, insofern sie „die Anerkennungsdefizite, die man im Berufsleben erfuh,“ ausglich. „Mittlerweile haben jedoch viele Männer nicht nur das Monopol auf die Stellung als Ernährer verloren, sondern auch die symbolische Rolle des Familienvorstandes“ (Entzivilisierung. Über regressive Tendenzen in westlichen Gesellschaften, in: Heinrich Geiselberger (Hrsg.): Die große Regression. Eine internationale Debatte über die geistige Situation der Zeit, Berlin: Suhrkamp 2017, S. 215-231, 224).

schaftskreise an uns stellen. So wird unser Wirtschaftsverhalten und das Marktgeschehen vermittels Besteuerung zu einer Form gestaltet, deren Konturen unter Bedingungen eines – einmal unterstellten – „natürlichen“ Marktgeschehens sehr viel anders aussähen.

Alle möglichen Wortspielereien des mit *Steuern steuern* deuten folglich an, dass im Fiskalgeschehen eine permanente Art von ökonomischer Staatssozialisation zu vermuten ist. Und führen wir die soziologische Metapher der „Sozialisation“ kurz noch fort, wäre zu konstatieren: Die ökonomische Sozialisation durch den fiskalisch handelnden Staat pflegt den Steuerhabitus. „Habitus“ meint jenes *innere*, pseudo-individualistische Verhaltens-, Werte- und Präferenzengefüge, das *typisch* für eine bestimmte Gruppe ist, insbesondere für deren ökonomische Herkunft und soziokulturelle Stellung in der Gesellschaft. Nennen wir diese Gruppe Schicht oder nennen wir sie Klasse – der Habitus jedenfalls ist das subjektive Bewusstsein, das durch unser objektives Sein vielleicht nicht determiniert, wohl aber präformiert ist und folglich zwar intergenerationell angepasst, kaum aber individuell verändert, sondern allenfalls fundamental erschüttert werden kann, etwa durch soziale Abstiegsenerfahrungen (Deprivation) oder Aufstiegsaspirationen (Prestige). Bei tendenzieller Deckungsgleichheit von Steuerhabitus und Steuerveranlagung stellt sich eine Steuerehrlichkeit ein,⁴ deren öffentliche Wertschätzung („Steuermoral“) man als Legitimitätspflege verstehen kann: sie bekräftigt das Selbstverständnis gesellschaftlicher Gruppen als einer Gemeinschaft, seien es bewussten Schichten, Nationen oder Kulturen. Das fiskalische Motto, alte Steuern seien gute Steuern (denn sie ermöglichen Kalkulierbarkeit, Korrektheit, Erwartbarkeit), findet hier sein soziologisches Pendant: Große Steuerreformen gefährden Gesellschaften oder gehen aus gesellschaftlichen Umbrüchen hervor.

Die Verantwortlichkeit für und mit öffentlichen Abgaben steht also in einer gewissen Beziehung zum Konstrukt *Identität*, und zwar sowohl der subjektiv-individuellen Identität wie auch der kollektiven Identität – oder besser: zu kollektiven Identitäten bis hin zum pathetischen Verfassungspatriotismus der modernen Demokratie. In *Wilhelm Meisters Lehrjahre* entspinnt Goethe einen Streit zwischen Werner und Lothario über Rechtmäßigkeit und soziale Angemessenheit verschiedener Abgabenarten. „Nun“, sagt Lothario in Reaktion auf Werners Bekenntnis, der zahle Steuern nur aus traditioneller Sitte und habe „in meinem Leben nie an den Staat gedacht“ – „Nun“, so Lothario, „hoffe „ich [...] Sie noch zum guten Patrioten zu machen“.“⁵

Mithilfe der soziologischen Metaphern Habitus und Sozialisation nun ist ein wesentlicher Punkt gemacht, die These nämlich einer fiskalpolitischen Formung und Stützung des individuellen Rollenverständnisses in einer fiskalisch souveränen und selbstverantwortlichen, d.h. fiskaldemokratischen Verantwortungsgemeinschaft,⁶ und es kann zum eigentlichen Thema übergegangen werden. Denn nehmen wir diese ideell schraffierte Perspektive und übertragen das Bild der fiskalischen Formgebung auf größere Kollektive – sei es auf den Staat, sei es auf Europa, sei es auf die ‚westliche‘ Kultur – gibt sich die in der sogenannten „Fiskalsoziologie“ sattem ausgearbeitete Hypothese

⁴ Die empirisch vergleichende Forschung zeigt, dass ‚starke‘ Staaten, also politische Formalverbände mit hoher Effektivität, kultureller Bindungs- und sozialer Integrationskraft, die höchste Steuerehrlichkeit aufweisen, weil sie in nachvollziehbarer Weise erwünschte öffentliche Leistungen zur Verfügung stellen. Sie besitzen insoweit hohe fiskalische Legitimität, wie ihre Einnahmestruktur ökonomisch adäquat und ihre Ausgabenentscheidungen demokratisch responsiv erscheinen. Zusätzlich bleiben die Umverteilungsziele und -wirkungen nahbar; man kann darauf vertrauen, dass das Geld nicht willkürlich oder automatisch kollektiv fern Fremden geradezu anonym zufließt. All das steht in krassem Widerspruch zu Hoffnungen wie etwa derjenigen Claus Offes, das Ansehen der Europäischen Union ließe sich durch einen Ausbau europäischer Sozialstaatlichkeit erhöhen – nach dem Prinzip: Wes Brot ich ess, des Lied ich sing.

⁵ Hier nach Johann Wolfgang von Goethe: Werke. Hamburger Ausgabe in 14 Bdn. hrsg. v. Erich Trunz, Bd. 7: Romane und Novellen II, München: C.H. Beck 1988, S. 505 (Buch VIII/2); Erstveröffentlichung 1796.

⁶ In diesem Sinne ausführlicher mein Entwurf „Refeudalisierung“ des Steuerstaates? Vorüberlegungen zu einer politischen Theorie der Steuerdemokratie, in: Sigrid Boysen et al. (Hrsg.): Verfassung und Verteilung. Beiträge zu einer Grundfrage des Verfassungsverständnisses, Tübingen: Mohr Siebeck 2015, S. 175-216.

zu erkennen, dass sich in den „Art[en] der Beschaffung der Nutzleistungen für das [politische] Verbandshandeln“ (Max Weber),⁷ kurz: in der Einnahmenarchitektur der öffentlichen Anstalten, die politische und soziale Verfasstheit der ihn aktiv und passiv tragenden Bevölkerung in Gänze widerspiegelt, weil die Art und Weise, wie das Gemeinwohl fiskalisch produziert wird, ein „Staatsspiegel“ ist,⁸ ein Spiegel, der die den Identitätsverband tragende Gesellschaft *reflektiert*.⁹

Albert Schäffle – zum Ende des 19. Jahrhunderts der Begründer der Rede vom sogenannten „Steuerstaat“ – sprach daher von der „allgemeinen ‚Finanz-Persönlichkeit‘“ des Staates.¹⁰ Zuvor hatte schon Gustav Schmoller die „Organe“ der Finanzverwaltung als „Knochengerüst“ bezeichnet, zu welchem „die Steuern, die Regal- und Domänen-einkünfte sich verhalten wie Fleisch und Blut des Körpers; ein kräftiges, gesundes Leben derselben ist nicht denkbar ohne die zusammenhaltenden Gerüste“.¹¹ Der österreichische Finanzsoziologe Rudolf Goldscheid setzte 1917 dann das schnell geflügelte Wort in die Welt vom Budget als dem „aller täuschenden Ideologien rücksichtslos entkleidete[n] Gerippe des Staates“.¹² Und auf Goldscheid wiederum verfasste Joseph Alois Schumpeter eine legendär gewordene Satire unter dem Titel *Die Krise des Steuerstaates*. Darin sprach Schumpeter vom Fiskus als „nackter Tatsache“¹³ – ich werde darauf zurückkommen –, und selbstredend verwenden auch spätere Kritikerinnen und Kritiker immer wieder Metaphern eines zur „Nacktheit“ ‚entschleierten‘ Staates, sei es eines sinnbildlich „blanken“, gleichsam hüllenlosen Staates, dem „Pleite-Staat“ also, dem vielreklamierten ‚nackten Mann‘, dem man nicht in die ‚Tasche‘ greifen könne, oder sei es die Nacktheit im Sinne von Transparenz, Klarheit, wesentlich ‚natürlicher‘, gewissermaßen republikanisch-organischer Angemessenheit, von maskenloser Echtheit ohne zweite Haut.¹⁴

Ich nenne die Einheit dieser Metaphern im Folgenden die „Figur des Fiskus“, denn die Frage, welche in *dreifacher* Hinsicht „Konstitution“ der Staat hat, also welche fiskalische Form, welche politische Verfassung und welche volkswirtschaftliche Fitness, hat die Staatskörpermetaphoriken der politischen Finanz- bzw. Fiskalsoziologie seit jeher umgetrieben. In der äußerlichen Finanzverfassung eines politischen Verbandes sei, so die Klassiker, ablesbar, ob die Verbandspersönlichkeit mit dem Kopf arbeitet, mit den Lenden, mit den Armen, mit den Beinen oder mit dem Herzen, sprich: ob der Staat sich durch Autorität reproduziert (Kopf), durch die schiere demographische (mithin Abkömmlinge, *proles*, produzierende) Masse (daher auch: Proletariat), durch eigene Arbeit (Arme, Muskeln usw.) oder durch Schulden (künstliche Gliedmaßen) oder aber

⁷ Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Soziologie*. Unvollendet. 1919-1920, hrsg. von Knut Borchardt et al. (= Max-Weber-Studienausgabe I/23), Tübingen: J.B.C. Mohr 2013, S. 437.

⁸ Ekkehart Reimer: Die sieben Stufen der Steuerrechtfertigung, in: Boris Gehlen u. Frank Schorkopf (Hrsg.): *Demokratie und Wirtschaft. Eine interdisziplinäre Herausforderung*, Tübingen: Mohr Siebeck 2013, S. 113-141, 125.

⁹ Die dieser Jahre wieder etwas problematische Kategorie „Identität“ erfordert vielleicht eine Erläuterung: Offensichtlich – das Verb „reflektieren“ zeigt es an – verwende ich einen konstruktivistischen, keinen naturalistischen Identitätsbegriff, bei dem das Bewusstsein von Zugehörigkeit zwar bekenntnishaft (gewissermaßen wertegebunden bzw. sich durch Überzeugungen artikulierend) bleibt, aber weder durch vopolitische Eigenschaften noch durch bloße formelle Mitgliedschaft definiert wird, sondern vielmehr kommunikativ-diskursiv erzeugt wird.

¹⁰ Albert Schäffle, *Die Steuern*, Bd. 1, Leipzig: Hirschfeld 1895, S. 78f.

¹¹ Gustav Schmoller: Die Epochen der preußischen Finanzpolitik, in: Franz von Holtzendorff u. Lujo Brentano (Hrsg.): *Jahrbuch für die Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, N.F., 1877, S. 33-114, 109.

¹² Rudolf Goldscheid: *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus* (1917), in: Rudolf Goldscheid u. Joseph A. Schumpeter: *Die Finanzkrise des Steuerstaates. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*. Hrsg. v. Rudolf Hickel, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1976, S. 40-252, S. 188.

¹³ 1918; abgedruckt in ebd., S. 329-379, 331 und S. 346.

¹⁴ Zu alldem zunächst noch Sebastian Huhnholz: Zur Ideengeschichte finanzverfassungspolitischen Freiheitsdenkens. Versäumnisse und Potentiale einer fiskalpolitologischen Demokratietheorie, in: Sebastian Huhnholz (Hrsg.): *Fiskus – Verfassung – Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute*, Baden-Baden: Nomos 2018, S. 9-59, hier 15-17; demnächst ausführlicher von dems.: *Der Geist des Fiskus. Prolegomena zu einer politischen Finanzverfassungsgeschichte*, in: Daniel Schulz (Hrsg.): *Verfassungsbilder* (i.V. 2020).

durch einen organischen Wirtschaftskreislauf (also das Herz im Sinne einer alles zirkulär belebenden Blutpumpe). Die politische Idee einer verfassungsspezifischen „Figur des Fiskus“ verweist auf eine offenkundig faszinierend reichhaltige ideen- und metapherngeschichtliche Tradition, und wenn der Titel meiner Ausführungen nun *Europa steuern. Fiskalische Einflüsse auf europäische Formen* lautet, stellen sich aus Sicht eines Suchenden nach der „Figur des Fiskus“ hinsichtlich EU-Europas folgende vier, in den kommenden Schritten sukzessive abzuhandelnde Probleme.

Wenn zum einen vom Fiskus als „Staatsspiegel“ gesprochen worden ist, dann sollte damit nicht einfach der staatsorganisationsrechtliche Aufbau, nicht nur das formale, legal-rationale Herrschafts- und Verwaltungsgebäude des Staatsverbandes gemeint gewesen sein, sondern auch die Vorstellung eines ungleich politischeren Legitimitätsspiegels. Wir finden diese Legitimitätsbeziehung in der berühmten Formel *No taxation without representation!* verdichtet, die Gegenstand des folgenden, stärker ideenhistorischen Abschnitts wird (2.). Dass es mit dem bloß geschichtlichen Rekurs auf fiskalische Masseneinsicht indes nicht getan ist, sondern auch die *Arten* der öffentlichen Abgaben die politische Figur des Fiskus trimmen, ist im anschließenden Schritt kenntlich zu machen (3.), dessen Titel *No taxation without interpretation* andeutet, dass der sogenannte Steuerstaat eine recht besondere Fiskalvariante darstellt. Von dort aus erst soll das mir angetragene Thema Europa genauer in den Blick genommen werden, denn dann wird hinreichend deutlich geworden sein, dass die suggestive Frage nach der „Figur“ des europäischen Fiskus irritieren muss, *denn Europa hat keinen Fiskus* (4.) Indes: Das öffentliche Europa hat Formen, und zwar nicht wenige und auch nicht sonderlich „schlanke“. Man denke nur an den Landwirtschaftssektor, dessen agrarpolitische Gestaltung bzw. Umgestaltung aus keineswegs nur noch historischen Gründen knapp vierzig Prozent aller EU-Haushaltsmittel zufließen. – Heißt aber der Umstand, dass Europa keinen Fiskus hat, sondern sich seine Tröge aus nationalen Zuflüssen füllen, dass auch eine fiskaldemokratische Entwicklung der EU im Sinne eines *No taxation without representation!* aussichtslos wäre? Heißt es vielleicht, dass eine Verlagerung von Fiskalsouveränität gen Brüssel im Sinne einer Demokratisierung Europas nicht gewünscht würde oder wünschenswert wäre? Damit seien wohlgerne keine lediglich aufkommens- oder beitragsneutralen Verschiebungen im EU-Etat gemeint, innerbudgetäre Verteilungsreformen, die einem Bestandsschutz des Status quo und einer Kontinuität nationalen Interessenringens entspräche.

Zu denken wäre stattdessen mindestens an einen selbstbestimmten EU-Haushalt auf (wenigstens anteiliger) Basis eigenständiger Abgabenerhebungen, supranational delibierten Verwendungszielen und entsprechenden Repräsentationsansprüchen. Doch soviel sich darüber sicher denken lässt und so hehre Ziele und praktische Nutzen uns auch einfielen: Profundes darüber Profundes sagen lässt sich derzeit kaum, denn etwaige Hoffnungen auf eine fiskaldemokratische Selbstertüchtigung und womöglich emphatische Erneuerung Europas spielen in den entsprechenden Diskussionen eine wenn überhaupt randständige Rolle.¹⁵ Umso interessanter ist dann aber, dass sich Teile der fiskaleuphorischen EU-Visionen als wirtschaftspolitische Stabilitätsinstrumente zu begründen scheinen – als Fragen danach, wie ein gerechterer europäischer Wirtschaftsraum sich gegen demokratiezersetzende Finanz- und öffentliche Finanzialisierungsimperative besser imprägnieren könnte. Dem wird sich der vorletzte Abschnitt widmen (5.), nach dem einige Zusammenfassungen und Schlussfolgerungen angeboten werden (6.).

2. *No taxation without representation!*

Hier ist nicht der Ort und nicht der Platz, die gewaltige politische Ideengeschichte der Demokratisierung des Fiskus vorzustellen. Eine entsprechend hilfreiche Verdichtung ist daher die berühmte Revolutionslösung vom *No taxation without representation!* Das

¹⁵ Siehe bspw. Ulrike Guérot: *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*, Bonn: Dietz 2016.

ist nicht schon identisch mit der normativen Vorstellung, dass nur ein Staat, der demokratische Repräsentation ermögliche, ein legitimer Staat sei, wohl aber entspricht die Formel der rationalistischen Einsicht, dass nur ein Staat, der die Mitgestaltungs- und Kontrollbedürfnisse jener gewährleistet, um derentwillen geherrscht wird und die ihn unterhalten, Abgaben erfolgreich *verlangen*, sie mithin verstetigen, formalisieren und plausiblermaßen verallgemeinern, d.h. in Form generalisierter Zwangsaufgaben erheben kann.

Zunächst vereinfacht: Die hier zur Diskussion stehende politische Idee ist die, dass *de facto* souverän ist, wer die Integrität des politisch organisierten und integrierten Verbandes gewährleistet. Die fiskalische Souveränität gehört hier mitgedacht: als Fähigkeit, politisch erforderliche und zusätzlich gewünschte öffentliche Güter bereitzustellen oder für ihre effektive Bereitstellung Sorge und Verantwortung zu tragen. Diese spezielle Ausprägung der Souveränität muss keinesfalls steuerlich finanziert werden. Sie ist vielmehr davon abhängig, was für Aufgaben das Staatswesen je konkret ausmachen, über was für materielle Ressourcen es verfügt und was über Minimalstaatlichkeit hinaus bereitzuhalten ist. Ist die einzige Staatsaufgabe die innere und äußere Sicherheit, kann ein gleichwie geführter, sei es monarchisch oder demokratisch organisierter Wehrpflichtverband den Staat tragen. In der älteren, zumal der antiken und republikanischen Literatur, aber auch noch in den Finanzverfassungswirklichkeiten der großen Kriege des 20. Jahrhunderts, findet sich demzufolge häufig eine Rechtfertigung von selbst höchsten Abgaben als Ersatzleistungen der ‚Heimatfront‘ für Kriegsdienst oder Wehrtauglichkeit: Wer nicht blutet, soll wenigstens schwitzen, also arbeiten; wer nicht kämpft, kämpfen kann oder kämpfen soll, soll zahlen.

Mit ausgreifender Differenzierung der Staatsaufgaben, zunächst freilich mit der Überführung des Verteidigungs- in einen Angriffsverband differenzieren sich die Leistungen an den Staat. Sie konnten nun imperialistisch eingetrieben werden, über Ausplünderung, Versklavung oder Tribute besiegter Gegner etwa. Sie konnten staatswirtschaftlich organisiert werden, etwa indem sich fähige Kriegergruppen söldnerartig für ihre Kriegsdienste entlohnen ließen oder indem die Nutzung und Bergung von Boden- und Naturschätzen konzessioniert oder in staatlicher Eigenregie verwirtschaftet wurden – ein bis heute z.B. in der Forst-, Wald- und Fischereiwirtschaft gängiger und in Gestalt von Staatsfonds finanzmarktkonform modernisierter Modus. Mit der Verrechtlichung und Rationalisierung der Staatsorganisation entwickelten sich ferner Gebührensysteme fort, mittels denen Stückpreise oder Leistungsentgelte für öffentliche Monopole oder ausgeübte Hoheitsrechte umgelegt wurden. Mit der Ausweitung öffentlich organisierter Sozialleistungen und Kollektivversicherungen schließlich ist den Etats moderner Staatshaushalte noch ein neuer und nun mit Abstand größter Einzelposten zugewachsen, den viele Staaten nicht über Steuern bewirtschaften, sondern durch eine Mischung aus Lohn- und Gehaltsanteilen, privatversicherungswirtschaftlichen Begleitmodellen und öffentlichen Spekulations- und Anlagefonds.

All dies muss hier nicht weiter ausdifferenziert werden. Wichtig sei an dieser Stelle nur, dass politische Souveränität mit wachsenden Staatsauf- und also -ausgaben eng an fiskalischer Souveränität hängt, sodass an der Souveränität partizipiert, wer über Macht zur Stabilisierung – oder Destabilisierung – der fiskalischen Integrität verfügt. Ist dieser Gedanke bis hierhin stichhaltig, ist schnell erklärt, warum eine beispielsweise feudalistische Organisation von Herrschaft keinesfalls zwingend im Widerspruch zur *No taxation without representation*-Logik stehen müsste. Denn wenn gewissermaßen nur gelten sollte: „Wer zahlt, sagt an“, müssten diejenigen, die nicht zahlen, nicht mitsprechen.

Die Sache hat aber einen Haken, und, wenn ich recht sehe, ist dieser Haken eindrücklich erstmals von Samuel Pufendorf am Ausgang des 17. Jahrhunderts formuliert worden. Denn es war Pufendorf, der in seiner Schrift *Über die Pflicht des Menschen und*

des Bürgers nach dem Gesetz der Natur argumentierte,¹⁶ selbst ein Monarch müsse die Bevölkerung um Zustimmung für die Veräußerung seines Landeigentums ersuchen. Das Argument ist ebenso schlicht wie juristisch folgenschwer: Wenn der feudale Souverän kraft seines Landbesitzes souverän ist, unterstelle er mit der Entäußerung seines Grundbesitzes auch die darauf befindliche Bevölkerung der Fremdherrschaft und verliere damit Anspruch auf Gehorsam, Gefolgschaft, Rechtstreue, müsse folglich um Zustimmung ersuchen.

Das mag erst einmal trivial und womöglich gar nach einer Reihe sehr viel älterer Ideen klingen, hat bei Pufendorf aber fiskaltheoretische Sprengkraft: Denn es steht hier zur Frage, ob ein sich seit der Frühen Neuzeit zunehmend über Kredite finanzierender Fürst seinen Grundbesitz verpfänden dürfe, ohne die Einwohner zu befragen. Das Argument ist vermutlich konfessionellen Ursprungs. Denn mit der Zerfaserung der fiskalischen Quellen seines Souveräns ist der Untertan nicht mehr in der Lage, die ihm seit dem Augsburger Religionsfrieden gewährte Konfessionseinheit mit dem Landesherrn zu prüfen. Mit Pufendorfs Argumentation hätte der einfachste Bauer folglich zumindest rechtstheoretisch Anspruch auf Akteneinsicht in die damals noch als wesentlichstes Staatsarkanum behandelten Budgetbücher verlangen und im Misstrauens- oder Missfallensfall den Gehorsam versagen oder vom Auswanderungsrecht Gebrauch machen können. Spätestens an diesem Zeitpunkt der (europäischen) Ideengeschichte hört der dynastisch-traditional legitimierte Herr des Landes auf, noch als Herr des Fiskus konzipiert werden zu können: sobald er auf Einnahmen angewiesen war, die nicht aus seinem Eigentum stammen.¹⁷ Letzteres war der Fall, wenn der Landesherr sich verschuldete. Letzteres war aber genauso der Fall, wenn der Landesherr Steuern nahm, um sich nicht verschulden zu müssen.

Gleichwohl waren Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt hierbei nicht etwa in Auflösung begriffen. Über den Hebel der öffentlichen Finanzen waren sie vielmehr zu jener dreipoligen Differenzierung erst fortentwickelt worden, die den institutionellen Flächenstaat der Neuzeit rückblickend ausmachte und seit Thomas Hobbes unter dem Begriff der „Souveränität“ zusammengefasst wird. Pufendorf, dessen Arbeit den Hobbeschen Absolutismus weiterdachte und für gut ein Jahrhundert die europäische Rechtswissenschaft anführen sollte, hatte erfasst, dass der verschuldende Fürstensouverän die ihm zugewiesene oder von ihm behauptete Souveränität mit seinen Kreditgebern einerseits und seinen Untertanen andererseits teilte und folglich nicht souverän sein konnte, denn souveräne Macht bedeutete per Definition ungeteilte und unteilbare Macht. Aus dieser Einsicht entwickelte Pufendorf mit beachtlicher systematischer Konsequenz eine kleine Fiskaltheorie, aus der sich ein Prüfungs- und Verweigerungsrecht der Untertanen ebenso herleiten ließ wie die Lösung des Problems: eine allgemeine Abgabepflicht. Fiskalisch ließ sich nun für den Bürger verallgemeinern, was für die Regentschaft und politische Kollektive schon längst galt: Wer nicht politisch fremdbestimmt sein, sprich: wer nicht beherrscht werden wollte, musste auch auf wirtschaftliche Selbstständigkeit und fiskalische Transparenz pochen. Nicht zwar der Realgeschichte, wohl aber der Idee nach ist es kaum übertrieben, in dieser fiskalischen Argumentation Pufendorfs eine Wurzel der Idee der Volkssouveränität zu erkennen: Liegt die fiskalische Verantwortung für die Souveränität beim abgabepflichtigen Volk und ist Souveränität als unteilbare höchste bzw. fundamentale Macht definiert, ist der Volksfiskus Quelle der Souveränität.

¹⁶ Samuel von Pufendorf: Über die Pflicht des Menschen und des Bürgers nach dem Gesetz der Natur. Hrsg. u. übersetzt von Klaus Luig, Frankfurt am Main: Insel 1994 (Orig. 1673).

¹⁷ Eine faszinierende rechtstheoretische Evolution hatte dieses Ergebnis schon in den vorangegangenen Jahrhunderten vorbereitet: durch die souveränitätstheoretische Abspaltung einer Denkfigur namens *fiscus* (quasi unsterblich) vom eher prekären Privatvermögen des sterblichen Herrschers – dazu Ernst Kantorowicz: Die zwei Körper des Königs. Eine Studie zur politischen Theologie des Mittelalters, München: dtv 1994 (Orig. 1957), S. 178-204 (Kapitel „Cristus – Fiscus“).

Die Seite der Kreditgeber vertrat demgegenüber wenig später John Locke.¹⁸ Lockes berüchtigte Eigentumstheorie deklinierte den Abgabebewilligungsvorbehalt eines Eigentümerausschusses und gilt somit zu Recht als Höhepunkt der von der Magna Charta bis zur Amerikanischen Unabhängigkeitserklärung reichenden Tradition *ausnahmsweise erbetener Hilfen* für den Souverän. Die zunehmend parlamentarisch formalisierten „Geschenke“ bzw. Kredite, die das im 17. Jahrhundert neuartige, aber eindeutig revolutionäre Besitzbürgertum der Krone überantwortet, stehen noch ganz in der mittelalterlich verwurzelten *bede*-Tradition (also: Bitte, Hilfsbitte), der individuellen Beziehung zwischen Herr und Vasall. Es geht bei Locke also noch nicht um steuerliche Zwangsabgaben, sondern um eine parlamentarische Formalisierung des sehr viel älteren Rechts, dass die Krone nicht über das Eigentum der Stände verfügen dürfe, ohne die eher lehnsrechtlich verbrieft Treuebeziehung zu zerstören. In der berühmten Formulierung „For imposing Taxes on us without our Consent“, mit der die *Declaration of Independence* 1776 die britische Krone der Vertrauensschädigung anklagt, ist samt des von Beginn des Dokuments an expliziten Rekurses auf Locke die Semantik des Mittelalters noch greifbar.

Lockes Begründungsmodell eines für den Souverän unantastbaren Eigentums seiner Vasallen kennt den Steuerstaat also noch *nicht*. Entsprechend hatte Locke seine vermeintlich schon moderne Souveränitätstheorie auch mit einem aus der mittelalterlichen Abgabeverweigerungslogik destillierten generellen Widerstandsrecht ausgestattet, einem Widerstandsrecht, das seinen ökonomischen Ursprung im Zuge der individualrechtlichen Verfassungsevolution nicht nur hinter sich ließ, sondern geradezu ins Gegenteil verkehrte. Denn: Eine steuerlich ausgeprägte subjektive Verweigerungshaltung, wie sie im libertären Denken vor allem durch Henry David Thoreaus *Civil Disobedience* (1846/49) popularisiert werden konnte,¹⁹ ist für den modernen Rechtsstaat undenkbar. Sie käme der Legalisierung von aktiver Steuerhinterziehung (statt nur passiver Steuervermeidung) gleich. In einer zumal repräsentativen Demokratie aber genießt niemand das Recht, auf eigene politische Rechnung zu wirtschaften.

Locke also ist niemand, der den Steuerzwang argumentiert oder gar legitimiert. Locke ist ‚nur‘ derjenige, der argumentiert, dass ein Staat, der finanziell unterstützt werden will, im Gegenzug das Eigentum jener, die ihn finanziell unterstützen – und zwar *freiwillig* unterstützen – zu garantieren habe. Der Staat hat, ich kürze das ab, seit Locke *kein Recht*, allgemeine Abgaben zu fordern, die in die Eigentumssubstanz seiner Vollbürger eingreifen. Der Staat muss diese Eigentümer fragen. Stimmen sie nicht zu, und zwar tendenziell *einstimmig* (was perspektivisch die Möglichkeit eröffnete, tendenziell einstimmig eine trumpfende Regelung zu setzen, die vom Einstimmigkeitsprinzip zugunsten eines Mehrheits- oder eines Repräsentationsprinzips abzusehen erlauben würde), dann gibt es keine allgemeine Einnahme. Der Staat muss dann entweder auf freiwillige Schenkungen vertrauen, muss Kredite aufnehmen, wieder selbst wirtschaften – oder aber er muss auf Abgaben ausweichen, die das Eigentum nicht antasten. Wie das? Nun, damit wären wir beim Steuerstaat.

3. No taxation without interpretation

Vor dem Hintergrund der bislang Genannten zwei Probleme – Zustimmungsvorbehalt für fiskalisches Staatshandeln einerseits, Eigentumsgarantie andererseits – können wir uns veranschaulichen, was das Besondere am sogenannten „Steuerstaat“ ist: Die Steuer des Steuerstaates ist das fiskalische Primärmedium für die auf freiem Privateigentum basierende Variante kapitalistischer Gesellschaftsformen. Deren Begriff von „Steuer“ meint idealtypisch eine von konkreten Gegenleistungsansprüchen befreite, auf privatwirtschaftlich erfolgreichen *Zugewinn* erhobene und von (natürlichen oder

¹⁸ John Locke: Zwei Abhandlungen über die Regierung. Hrsg. u. eingel. v. Walter Euchner, Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt 1967 (Orig. 1690).

¹⁹ Henry David Thoreau: Über die Pflicht zum Ungehorsam gegen den Staat/Civil Disobedience. Zweisprachige Ausgabe. Dt. v. Walter E. Richartz. M. e. Nachw. v. Manfred Allié, Zurich: Diogenes 2004 (Orig. 1846/49).

juristischen Personen) direkt oder indirekt zu entrichtende *Zwangsabgabe* zugunsten einer öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft. Gleichgültig ist dabei, ob sich der „Zugewinn“ aus einer individuellen Erwerbsbetätigung, aus einer systematisch unternehmerischen Mehrwertproduktion oder aber in aus solchen Quellen abgeleitetem Verbrauch anzeigt. Vereinfacht gesagt: Besteuert wird gleichwie erfolgreiches Markt-handeln, also: Erwerbs- und Produktions- und Kapitaleinkommen sowie Einkommensverwendung.

Das der Steuererhebung im Steuerstaat normativ eigene bzw. durch seine Abschöpfungsordnung reklamierte Gerechtigkeitskriterium ist folglich das der *Leistungsgerechtigkeit*. Das kompensatorische oder korrigierende Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit gehört demgegenüber erst einer nachgeordneten Sphäre an. Diese zeigt sich in vielen Besonderheiten der Steuerpolitik, nicht zuletzt aber in außer- und nebensteuerlichen Strukturen, in Abgaben also, die *gegen* eine marktgetragene Zuteilungslogik wie die Steuer errichtet worden sind, beispielsweise beitrags- oder mitgliedschaftsbasierten Sozial-, Solidaritäts- und Alterssicherungssystemen.

Der Steuerstaat wirtschaftet nicht selbst, er *lässt* wirtschaften. Als ein – wie Schumpeter den Steuerstaat wohlwollend nannte: „Parasit“ erstrebt der Steuerstaat eine regelrechte Symbiose mit seinem „Wirt“, der *Privatwirtschaft*.²⁰ Die Steuer nämlich gewährleistet eine funktionelle Harmonie mit der privatwirtschaftlichen Wohlstandsmehrung. Mit der Besteuerung wird die Herausforderung bewältigt, die für private Profitabilitätsplanung zentrale Kategorie des Privateigentums rechtsverbindlich unverfügbar zu machen und doch Zwangsabgaben erheben zu können, weil, nochmal, in der Regel eben nicht Eigentum bzw. die Vermögenssubstanz, sondern Wirtschaftsgewinne besteuert werden. Der vom Fiskus nachsteuerlich gelassene Rest erst ist dann konsolidiertes, neues Eigentum. Nicht zwar dessen (Markt-)Wert, wohl aber dessen rechtliche Form zählt zu den einschlägigsten, unantastbaren Grund- und Menschenrechten moderner Rechtsstaatlichkeit und den Fundamenten westlicher Gegenwartsdemokratien. Diese Besonderheiten helfen erklären, warum ihnen widersprechende und „Steuern“ womöglich bloß alltagssprachlich genannte Abgaben stets umstritten sind. Einmal auf den kapitalistischen Steuermodus festgelegt, ist der juristische Spielraum, andere Einnahmen als Steuern zu erheben, streng limitiert. Ja dem Steuergesetzgeber stehe, so ein jüngst denkwürdig formuliertes Karlsruher Spezialdiktum, kein Recht der „Erfindung neuer“ Steuern im Sinne einer begrifflichen Umdefinition zu.²¹ Als berühmteres Beispiel lässt sich auch an Margaret Thatchers gescheiterte, als mittelalterliche „Kopfsteuer“ (*poll tax*) gebrandmarkte „*community charge*“ denken, eine Abgabe also, die nicht auf wirtschaftliche Leistung gründen sollte, sondern auf bloßem Dasein – ein im demokratischen Steuerstaat der kapitalistischen Moderne unerhörtes und folgerichtig gescheitertes Unterfangen.

Was der Steuerstaat demokratisch ist, wird spätestens begreiflich, wenn behelfsweise die Idee des sogenannten „Rentierstaates“ hinzugezogen wird, also eines beispielsweise bodenschatz-, sagen wir erdölreichen Staates, der nicht das Leistungspotential seiner wirtschaftlich eigentätigen Bevölkerung zur fiskalischen Reproduktion in Anspruch nimmt, sondern seine Untertanen vielmehr alimentiert und ihnen so den Willen zur Macht, zur Teilhabe an der politischen Herrschaft, abkauft. Wir können ergänzend noch die sogenannten Domänenstaatlichkeit erwähnen, jene Variante also, in der, marxianisch gesprochen, das Eigentum an Produktionsmitteln feudalarrechtlich organisiert ist. Die einfache Mehrheitsbevölkerung leiht bzw. *entlehnt* die Voraussetzungen

²⁰ Schumpeter, Die Krise des Steuerstaats, S. 346.

²¹ So der Karlsruher Beschluss 2 BvL 6/13 vom 13. April 2017, die aus steuertechnischer und -juristischer Sicht nicht die Formal- und Verfassungskriterien einer Kernbrennelementesteuer erfüllende Abgabe der deutschen Atomstromproduzenten für verfassungswidrig zu erklären. Die wenigen heutigen Steuerarten, die dem Kriterium der Leistungsfähigkeit und der Eigentumsschonung nicht direkt genügen (in der BRD etwa Grundsteuer (sollertragsorientiert), KFZ-Steuer (als Gebrauchs- oder Luxussteuer interpretierbar), Hundesteuer (kommunal, teils gebührentechnisch modernisiert) oder GEZ-Beiträge (höchstrichterlicher Standardstreitfall über Definitionsschwelle zwischen Steuer und Gebühr)), sind denn auch wegen teils abenteuerlicher juristischer Begründungen berichtigt.

für ihre Lebensmittel jenen, die über die Todes- bzw. Verteidigungsmittel verfügen, sprich: den Feudal- und Lehnsherren.

Über die Zeitspanne seiner Herausbildung wurde der dagegen kapitalistische Modus des historisch noch außerordentlich jungen Steuerstaates stets deutlich gesehen. Bei Wilhelm Roscher heißt es Mitte des 19. Jahrhunderts, dass, „[w]o die Steuern vorherrschen, da ist die Verbindung des Staatshaushaltes mit den Privatwirtschafte[n] und das wechselseitige Interesse beider am höchsten ausgebildet“.²² Darauf kann dann etwa Max Webers generelle Feststellung bauen, der „Geldabgabenstaat“ eröffne dem „rationalen, markt-orientierten Kapitalismus optimale Chancen“.²³ Denn der Steuerstaat, so heute der Berliner Finanzverfassungsrechtler Christian Waldhoff ganz im Sinne von Schumpeters „Parasiten“-Metapher, „erhalte“ seine „Wirtschaftsquellen“,²⁴ sprich: er garantiere das Privateigentum an Produktionsmitteln. Entsprechend hatte zu Beginn dieser Entwicklung am einprägsamsten Lorenz von Stein formuliert, dass „während die Abgaben aller Art so alt sind wie die Weltgeschichte, die Steuer einer der neuesten Begriffe und Ordnungen in der Geschichte der Völker“ sei und durch sie „sich die staatsbürgerliche Gesellschaft [...] von den frühern Gesellschaftsordnungen ablöst“.²⁵

Damit sind wir an einen Punkt gelangt, der uns einerseits verdeutlichen hilft, was der Fiskus der supranationalen Ordnung Europäische Union alles *nicht* ist, der uns andererseits aber verstehen hilft, warum die Europäische Union alles nur Denkbare unternimmt, um die steuerliche Extraktionskraft ihrer Mitglieder zu steigern, nötigt, verbliebenes Staatseigentum zu privatisieren, und insgesamt wenig Anstrengungen unternimmt, eine genuin europäische Demokratisierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftsordnungen zu forcieren.

4. Merkmale der europäischen Fiskalarchitektur und Finanzpolitik

Hilfreich sein dürften zunächst einige Vergewisserungen über die Finanzarchitektur der Europäischen Union.

Wichtig ist fraglos der Hinweis, dass das Haushaltssystem der EU ein Verhandlungssystem darstellt. Das bedeutet, dass nicht gesamtwirtschaftliche Realitäten und Leistungsfähigkeiten das Budget der EU bestimmen, sondern ihr Etat durch politische Entscheidungen festgelegt wird – genauer: vorfestgelegt wird. Der Haushalt der EU basiert maßgeblich auf eindeutigen oder aber kaschierten Mitgliedschaftsbeiträgen der Mitgliedsstaaten. Die nationalen Anteile orientieren sich dabei an der jeweiligen volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Verhältnis zur Einwohnerzahl und eine Verschuldung ist unzulässig; die EU muss über einen ausgeglichenen Haushalt verfügen. So bleiben ihr viele der herkömmlichen Wirtschafts- und Konjunktursteuerungsmaßnahmen verwehrt.

Auch dass der Finanzrahmen der EU in einem sogenannten „Eigenmittelbeschluss“ kulminiert, sollte uns semantisch nicht täuschen: Die „Eigenmittel“ sind weniger „eigens“ erhobene Mittel und auch keine aus „eigener“ Produktion erwirtschafteten Einnahmen. Wo Brüssel über tatsächlich autonomisierte Haushaltsmittel verfügt, sind das betriebswirtschaftliche Sonderposten (z.B. das Eigentum an Brüsseler Verwaltungsgebäuden), zweckorientierte Spezial- bzw. Selbstverwaltungsetats und aufgestaute Rückstellungen (z.B. für die Besoldung und Pensionen EU-Beamter) sowie eine Reihe marginaler Posten in „unbedeutenden Randbereichen“.²⁶ Herausgehoben werden

²² Wilhelm Roscher: Grundriß zu Vorlesungen über die Staatswirtschaft. Nach geschichtlicher Methode, Göttingen: Dieterich 1843, S. 146.

²³ Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Soziologie. Unvollendet 1919-1920 (= Bd. I/23 der Studienausgabe), Tübingen: Mohr Siebeck 2014, S. 146.

²⁴ Christian Waldhoff, „Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes“, in: Paul Kirchhof u. Josef Isensee (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl., Heidelberg: C. F. Mohr 2007, S. 813-958, 835.

²⁵ Lorenz von Stein: Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 5., neubearb. Aufl., Leipzig: Brockhaus 1885, Bd. 2, S. 350 u. Bd. 3, S. 9.

²⁶ Zitat Waldhoff, Steuerhoheit für die Europäische Union?, S. 4.

könnte allenfalls das Zollrechtssetzungsrecht der EU, das mit einer Zollertragshoheit einhergeht. Zwar behalten die Mitglieder ein Viertel der Einnahmen zur Deckung ihrer Verwaltungskosten und ohnehin sind die Zollanteile am Gesamtbudget mit gut zehn Prozent nicht sonderlich hoch, der jüngeren Weltmarktliberalisierungen wegen tendenziell gar fallend. Wichtiger freilich ist, dass die Zolleinnahmen einerseits nicht die binnendemokratische Organisierung der EU betreffen und andererseits ihr Umfang nicht in steuerähnlicher Weise zwingend bestimmt werden kann, da sie wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Kalkulationen unterliegen statt im engeren Sinne fiskalischen. So sei der Zollaspekt hier zurückgestellt und genereller festgestellt: Es gibt keinen „echten“ europäischen Fiskus. Der EU-Haushalt funktioniert nicht nur *anders* als ein nationales Fiskalsystem, er ist geradezu das Gegenteil davon.

In Arbeiten des Berliner Finanzverfassungsrechtlers Christian Waldhoff finden wir eine juristische Erklärung für die weitgehende Abwesenheit eines europäischen Fiskus. Das „Eigenmittelsystem“ soll zwar „in Abkehr von der Beitragsfinanzierung die supranationale Integration von Mitgliedsbeiträgen unabhängig machen [...]. Agrarabschöpfungen, die Zolleinnahmen [...], Anteile am Umsatzsteueraufkommen sowie ein an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit [genauer: das Bruttosozialprodukt] der Mitgliedstaaten anknüpfendes Eigenmittel [...] sind die wichtigsten Finanzquellen. Im Ergebnis ist [jedoch] der Grad der Finanzautonomie der Union trotz des Übergangs zum Eigenmittelsystem nach wie vor gering. Das Letztentscheidungsrecht bei der Beschlussfassung über Eigenmittel steht nicht den Organen der Gemeinschaft, auch nicht deren Rat, sondern den Mitgliedsstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnungen zu.“ All dies resultiert aus dem engen Zusammenhang zwischen hoheitlichem Besteuerungsrecht und Demokratieprinzip. Es gibt darum keine primärrechtliche Verankerung von Fiskalbefugnissen. Denn, so wieder Waldhoff, „[d]urch das gesamte Verfahren [der Mittelbewilligung] werden die Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedsstaaten im Finanzbereich augenfällig. Die BSP-Eigenmittel erweisen sich letztlich als kaschierte Mitgliedsbeiträge.“²⁷ Ökonomisch gewendet: In der assistierten Erhöhung des je einzelmitgliedstaatlichen Bruttosozialprodukts liegt die aussichtsreichste Möglichkeit der EU, ihre Eigenmittel zu erhöhen.

In Peter Beckers Arbeit *Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union* wird ferner gezeigt, dass und warum der Haushaltsplan der EU nicht durch strikte Annullität, sondern durch einen Siebenjahresrahmenplan strukturiert ist.²⁸ Das mag einerseits Planungssicherheit schaffen, ist aber für die Perspektive demokratischer Responsivität fatal. Wenig spricht für die Hoffnung, dass sich zumal symbolisch wichtige demokratische Interessen, Bedürfnisse und emotional anregende Diskussionen in solchermaßen langen Planungszeiträumen wiedererkennen und organisieren ließen.

Hinzutreten Konsequenzen des Umstands, dass wir es im Fall der EU mit einem geschichtlich gewachsenen Finanzierungssystem zu tun, nicht mit einem systematischen. Was ist der Unterschied zwischen systematischen und historischen Fiskalstrukturen? Die Bezeichnungen deuten es an: Systematische Einnahmesysteme haben eine innere, idealtypisch sachgemäße Ordnung. Sie lassen sich entsprechend reformieren, nämlich durch Fachleute, die die Fiskalmechanik begreifen. Überdies ist das Einfügen zusätzlicher Fiskalbausteine in die Haushaltsarchitektur friktionsarm möglich, ebenso deren Ersetzung, entsprechende Anbauten oder Aussparungen. Demgegenüber sind historische Fiskalsysteme im schlimmeren Fall undurchsichtiger Wildwuchs, vor allem aber sind sie gewöhnlich pluralistische Einnahmesysteme. Unzählige *politische* Einzelinteressen bilden sich darin ab mit der Konsequenz, dass der nichtsdestotrotz stete Ruf nach expertisch eingreifenden Reformen schon an politischen Kleinstwiderständen scheitert. Historisch gewachsene Einnahmesysteme werden nicht durch Vereinheitli-

²⁷ Christian Waldhoff: Eigene EU-Steuern als Problem des Verfassungs- und Europarechts, in: Kai A. Konrad u. Tim Lohse (Hrsg.): Einnahmen- und Steuerpolitik in Europa: Herausforderungen und Chancen, Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang 2009, S. 47-73, 49.

²⁸ Peter Becker: Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union. Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive, Wiesbaden: Springer VS 2014.

chung und Abbau alter, sondern durch den *Anbau* neuer Abgaben „reformiert“ – eine Erfahrung, die sich erstreckt in älteren, einst reformerisch demokratisierten Staatswesen machen lässt, wo sich Erhebungsrecht und komplexe Zuteilungstraditionen mit verschiedenen prozeduralen Mitbestimmungs- und Einspruchsstrukturen parallelisiert finden.

Zu den bis hierhin ausgeführten rechtlichen, partikularistischen, historischen und verwaltungspraktischen Bedingungen der EU-Finzen tritt die für europapolitische Abstimmungen übliche performative Dimension. Besagtem Buch Beckers beispielsweise ist der Hinweis zu entnehmen, dass die eingeschliffenen Routinen der Verabschiedung von EU-Haushaltsplänen einem Theaterspiel gleichen, in dem klar verteilte Rollen und durchsichtige Dramaturgien bedient werden und um des Funktionierens willen bedient werden müssen – einschließlich der üblichen Repertoires wie Nachtsitzungen, Eilmeldungen, Entrüstung, schrillen Selbstprofilierungsinterviews usw.

Der aus fiskaldemokratischer Sicht vielleicht gravierendste Mangel der europäischen Fiskalform aber wurde noch gar nicht genannt: Die EU vermengt Ein- und Ausgaben bereits in den Fiskalverhandlungen selbst! „Das langsam gewachsene europäische Haushalts- und Finanzsystem hat [...] dazu geführt, dass in den Mitgliedsstaaten die Kosten und der Nutzen der Mitgliedschaft [...] mithilfe des EU-Budgets deutlich gegeneinander aufgerechnet werden. Die Verrechnung von Abführungen der Mitgliedsstaaten an den EU-Haushalt mit den Rückflüssen aus Brüssel über die diversen Strukturfonds, europäischen Förderprogramme und Direktzahlungen an die europäischen Landwirte wird als Nettosaldo bezeichnet. Dieser Saldo wurde im Verlauf der bisherigen Entwicklungsgeschichte der europäischen Haushalts- und Finanzverhandlungen zur eigentlichen Messlatte der Mitgliedsstaaten, mit deren Hilfe sie [...] den Erfolg oder Misserfolg ihrer Verhandlungen berechnen und ausweisen konnten.“²⁹

Diese Nettosaldoorientierung ist aus Sicht herkömmlichen Fiskaldenkens völlig atypisch. Wer die eigene Zahlungsbereitschaft nutzenkalkulierend und nutzenmaximierend an die Vorstellung bindet, die Zahlung müsse sich rentieren bzw. wenigstens selbst tragen, auf dass eigentlich andere für das zahlen, was man selbst will – wer so verhandelt, denkt im eigentlichen Sinne nicht schon fiskalisch, sondern verlängert vielmehr eine Art Wahlkampflogik, nämlich den politischen Wettbewerb um die Programmanschläge von (in diesem Fall) Nettozahlern und Nettoempfängern in die Haushaltsverhandlung. „Der kleinste gemeinsame Nenner aller Verhandlungsteilnehmer ist deshalb die fristgerechte Vereinbarung eines [zwischenstaatlichen] Kompromisses“³⁰ und nicht die demokratisch responsive Verabschiedung eines suprastaatlichen Haushalts, dessen Volumen die Realisierung elektoral artikulierter Präferenzen einpreist.

Dies alles bedingt – es sei hier aber nur nebenbei erwähnt –, dass die umfangreichste Literatur zur europäischen Fiskalpolitik nicht von Fragen der demokratischen und demokratisierenden Finanzierung *der* EU handelt, sondern von Fragen der Finanzierung *durch* und *mit* der EU. Vereinfacht gesagt: Subventionen auf der einen, Steuerharmonisierung auf der anderen Seite. Die Finanzierung der EU spiegelt sich in der Fachliteratur als just die technokratische Angelegenheit wieder, die von links wie rechts kritisiert wird: als Thematisierung von volkswirtschaftlichen Stabilitätskriterien, innereuropäischen Sanktionen und Risiken für die Eurozone im Fall nationalen Zuwiderhandelns.³¹ Wirtschaftliche, nicht demokratische Integration also ist das fiskalpolitische Primärziel, verbunden allenfalls mit der nunmehr dreihundert Jahre alten Ideenwelt vom *doux commerce* und dem Freihandel, also der sicher nicht falschen Annahme, dass transnationale und internationale Wirtschaftsbeziehungen politische Großakteure mäßigen.

²⁹ Becker, Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union, S. 4.

³⁰ Ebd.

³¹ Siehe dazu die eindrückliche Dokumentation durch Michael Gehler: Europa. Ideen, Institutionen, Vereinigung, Zusammenhalt, 3., kompl. überarb. u. erw. Aufl., Reinbek: Lau 2018, S. 673-701.

Ein Öffentlichkeitshemmnis dieser Ideale bevorzugt wirtschaftlicher Integration ist, dass beschriebener Zustand in den letzten 20 Jahren ausschließlich Kritiker auf den Plan gerufen hat. Für die Zeit nach und seit der Finanzkrise stehen uns vermutlich genügend eigene Beispiele vor Augen. Für die Zeit vor der Finanzkrise sei an einen Beitrag Ernst-Wolfgang Böckenfördes erinnern. Der attestierte bereits 1997 unter dem Titel *Welchen Weg geht Europa?*, dass die EU über zwei verschiedene Marktkonzepte verfüge, die gemeinsam in eine „Sackgasse“ führten. Das eine Marktkonzept sei der herkömmlich gedachte, tendenziell weltumspannende ‚Markt‘, also die mehr oder minder freie Gesellschaftssphäre privater Produktion und Konsumtion. Das zweite Marktkonzept sei das, was wir europäischen Binnenmarkt nennen, also die „stufenweise Realisierung“ einer „regulierten Binnenordnung“ der auf „Bestandssicherung und Planifikation abstellenden Einzelmärkte, wie der“, ursprünglich, Montanmarkt, „und vor allem der Agrarmarkt“, mittlerweile bekanntlich aber auch der sogenannte Arbeitsmarkt. Die finale Orientierung der darüber angedachten ökonomisch-funktionalen Integration sei das Ideal einer „umfassenden Wirtschaftsgemeinschaft – nüchterner gesagt: der Ermöglichung und Ingangsetzung eines national nicht mehr behinderten oder gedämpften Wettbewerbskapitalismus“. „Da die meisten Lebensvorgänge und Sachbereiche eine wirtschaftliche Seite und damit einen wirtschaftlichen Aspekt aufweisen, hat das ein weites Feld eröffnet – ich [Böckenförde] nenne nur Ausbildung, Berufszulassung und Berufsordnungen, Forschung und Technologie, Besteuerung und Fernsehen. Die zunehmende Angleichung und wirtschaftsbezogene Unitarisierung hat die Bedeutung nicht nur der nationalen Eigentümlichkeiten und Lebensformen, sondern auch und gerade der nationalen Volkswirtschaften zurücktreten lassen“ und in verschiedensten Bereichen einen, in Anlehnung an Schumpeter gesprochen, Prozess der „produktive[n] Zerstörung“ vorangetrieben, etwa der Zerstörung von „Tradition, bäuerlicher Lebensform, entsprechender Demographie“ usw. Damit sei, so ein düsteres Fazit Böckenfördes, „die einstmals mühsam erkämpfte Einheit von Staatsraum, geregelter Wirtschaftsraum und Sozialraum, eine Geschäftsgrundlage des modernen Wohlfahrtsstaates und sozialer Marktwirtschaft, aufgegeben.“ Woher also – und hierin kulminiert die vielleicht typischste Sorge des jüngst verstorbenen Theoretikers einer sozialen Demokratie, Böckenförde – in einer dergestalt auf umfassende *Marktkonkurrenz* technokratisch dressierten europäischen Wettbewerbsgesellschaft die für ein demokratisch hoffnungsvolles Fiskalsystem erforderliche sozialmoralische Binnensolidarität zu beziehen wäre, sei keinesfalls gewiss.³²

Freilich ließe sich Böckenfördes im besten Sinne konservatives Argument geschichtsbezogen auch umkehren: denn wir wissen, dass viele moderne Nationen als passive Steuerzahlerkollektive entstanden und über die Steuer zu Demokratien aktiviert wurden. Der integrierte Wirtschaftsverband ginge dann der Möglichkeit, aus ihm eine Steuergemeinschaft und darüber eine – im vorliegenden Fall: europäische – Solidar- und Demokratienation zu schmieden, nur voran. Dass so aber von vielen führenden Intellektuellen gerade nicht argumentiert wird, sollte das Beispiel Böckenfördes zeigen, zumal mit ihm zu fragen bliebe, warum wir überhaupt eine ausgerechnet kapitalistische Konkurrenz der EU-Bevölkerung künstlich anheizen sollten, um uns dann für die Kompensation der vielen *negativen* Effekte eines solchen Europakapitalismus ein eben diesen Kapitalismus demokratisch einhegendes Solidarsystem zu erträumen. Warum also die Leute wirtschaftlich gegeneinander aufhetzen und hoffen, dass sie sich erst als Aufgehetzte untereinander demokratisch solidarisieren? Viele Details der Griechenlandkrise haben die Perversion dieses Denkens verdeutlicht.³³

³² Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Welchen Weg geht Europa?*, in: ders.: *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1999, S. 68-102, passim (zuerst 1997 für die Carl-Friedrich-von-Siemens-Stiftung (= Vorträge, Band 65).

³³ Allerdings wurde im selben Beispiel eine zugleich demokratiebedingte Malaise gesehen: insofern nationale Zustimmungen für eine europäische Griechenlandkrise ohne robuste Bedingungen nicht zu haben gewesen wären; siehe z.B. Andreas Nölke: *Abschied vom Euro? Europas Linke nach der Griechenlandkrise*, in: *Blätter für dt. u. int. Politik*, 60(9), 2015, S. 68-76.

Genug damit der Informationen zu einigen der institutionalisierten Strukturen europäischer Fiskalität und Fiskalpolitik. Zu sehen ist, dass die Fiskalität der Europäischen Union eine eigene Figur besitzt, indes eine, die, um im Körperbild zu bleiben, *figuriert* ist: Sie ist das Abbild nicht *einer* Ordnung oder *eines* Kollektivs, beispielsweise eben Abbild von europäischer Wirtschaftskraft, von europäischer Demokratie oder gar europaweit bereitgestellten öffentlichen Gütern. Insofern sind weder Budget- noch Haushaltsstruktur der EU eine „nackte Tatsache“ im Sinne von Schumpeters Fiskusmetapher, ein Sachzwang höherer Gewalt also, dem und der man sich servil, gedankenlos oder ohnmächtig zu beugen hätte. Die Figur des europäischen Fiskus ist vielmehr eine Figuration nationaler Vorentscheidungen und sektoraler, etwa agrarpolitischer Sonderinteressen. Unter anderem all diese Punkte führen dazu, dass Beobachter dem europäischen Finanzierungssystem keine sonderlich demokratisierenden Reformhoffnungen zuschreiben, ja immer wieder, wie Peter Becker etwa, von „Anpassungsstillstand“ sprechen und meinen, dass das Fiskalsystem der EU ihren tatsächlichen Regelungs- und Finanzbedürfnissen schlichtweg hinterherhinkt. Deshalb machten – ich zitiere stellvertretend einen Beitrag Daniel Mertens – gerade die „Fragmentierung und Konstitutionalisierung [sowohl] der fiskalischen Integration als auch die in ihr vortretenden Macht- und Interessenkonflikte einen demokratisierenden Effekt weiterer Vertiefungsschritte zwar nicht unmöglich, aber doch unwahrscheinlich.“³⁴

5. Die Rolle der europäischen Geld- und Finanzmarktpolitik

Im letzten Abschnitt wurde die europapolitische Seite des Fiskalischen betrachtet, vor allem also nach den vorhandenen Akkumulationsstrukturen für die Finanzierung der bestehenden EU und ihrer Infrastrukturen sowie deren intentionaler und prozeduraler Genese gefragt. Nicht thematisiert wurde die für die zukünftige – um nicht zu sagen: visionäre Entwicklung der EU entscheidendere Frage, welchen Zwecken eine europäisch denkbare Eigenfinanzierung eigentlich dienen können sollte, genauer: welchen zusätzlichen oder spezifisch supranationalen Zwecken, die nicht lediglich der Alimenterung der existierenden und etablierten EU-Selbstverwaltungs-, Regional- und Infrastruktur dienen und Zwecken auch, die nicht schon durch die einzelnen Mitgliedsstaaten selbst oder besser bedient und erfüllt würden.

Sehen wir darum im Folgenden von Diskussionen über all solche denkbaren EU-Aufgaben ab, die bestehende mitgliedstaatliche Leistungen lediglich ersetzt oder übernommen sehen wollen. Denn ob, wem und wozu solche Bündelungen und Zentralisierungen nützen könnten und ob etwa die Wiederaufnahme eines supranationalen Konstitutionalisierungsprozessversuchs wünschenswert wäre, sind politische Diskussionen über Wünschbarkeiten und Risiken einer Vertiefung respektive über den Rückbau der mitgliedstaatlichen Souveränitätsverlagerung Richtung Brüssel. Solche Diskussionen sind hier nicht nachzuzeichnen. Ganz anders steht es mit der funktionalen Perspektive: Welchen Zwecken könnte eine Stärkung fiskalsouveräner Erhebungs- und Entscheidungskompetenzen EU-Europas dienen, die die Mitgliedstaaten *nicht* ähnlich oder besser erfüllten? Neben der vieldiskutierten Grenzsicherheits- und Verteidigungspolitik ist hier in den letzten zehn Jahren vor allem die Dimension der Wirtschaftsstabilisierung ins Blickfeld geraten.

Diese jüngere Perspektivenverschiebung seit Beginn der Finanzkrise ist keineswegs zufällig oder bloß der Gunst bzw. dem Ernst der Stunde verdankt oder verschuldet. Denn deutlich erschwert wird eine realitätsnahe Betrachtung der europaweiten und der einzelstaatlichen Fiskalpolitik ja tatsächlich durch die jüngeren geld- und finanzökonomischen Entwicklungen. Schon seit Längerem nämlich zeigt sich, dass die Schöpfung von Geld und „Quasi-Geld“ von einem Kaufkraft-bezogenen zu einem Kreditnachfrage-bezogenen Vorgang geworden ist. Die Ablösung von einem realwirtschaftlich rückgebundenen Geldmengenregime bzw. monetärer Stabilität durch die

³⁴ Daniel Mertens: Demokratie oder Fiskalunion? Herausforderungen und Strukturprobleme der fiskalischen Integration in Europa, in: Politische Vierteljahresschrift, 59(1), 2018, S. 81-102.

eher spekulationsfreudigen Buchungswerte des Finanzmarktkapitalismus hat sicher eine in der Finanzkrise 2008 exemplarisch gewordene, hier nicht annähernd diskutierbare Vielfalt gesellschaftlicher Konsequenzen, aus denen hinsichtlich des hiesigen Besteuerungsthemas allerdings drei Faktoren hervortreten.

Erstens sind Staaten und Zentralbanken nicht mehr souveräne Akteure der Geldproduktion. Dennoch müssen sie die zusätzlich nun auch privatwirtschaftliche Herstellung virtueller, ärgstenfalls fiktiver bis phantastischer nomineller Vermögenswerte und die entsprechenden finanzkapitalistischen Versprechens- und Vertrauensmärkte öffentlich absichern.³⁵

Zweitens ist die in Europa staatlich bis staatenbündnerisch unterfangene ‚Einlagensicherheit‘ privater Sparvermögen (und teils auch der nicht anderswohin verschobenen oder investiv materialisierten Spekulationsvermögen) kaum dazu angetan, die nominelle Geldmenge zu reduzieren, solange des Inflationsrisiko so gering bleibt wie bislang. Zu unübersichtlich und komplex wohl wären die damit verbundenen Risiken der privaten Vermögensverschiebungen und Investitionsanpassungen. Dabei zeigt sich erneut das problematische Dogma der europäischen Finanzstabilität, das als „Stiefkind des Vertrags von Maastricht“ gilt: irgendwie passiert, schwer zu händeln, trotzdem da und anscheinend für Autorität empfänglich. Die konventionellen wirtschafts- und sozialpolitischen Gestaltungsspielräume einzelner (schwerlich noch so zu nennender) ‚Volkswirtschaften‘ werden dadurch begrenzt; allemal jedenfalls sind die lehrbuchartigen Eckpfeiler einer nationalen Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Währungs- und Konjunktursteuerung brüchig geworden. Da eine durch die Europäische Zentralbank gewährte Freisetzung von (in der Währung kaum realistisch abgebildeter) Kaufkraft in Binnenfrage-schwachen Staaten beispielsweise nicht zwingend auch die dortige Produktion und den ‚Beschäftigungsmotor ankurbelt‘ und auch die Alternative einer durch öffentlich beauftragte Infrastrukturprojekte durch europäische Austeritätsprogramme sowie durch den Umstand, dass die Europäische Union selbst kein den Nationalstaaten entsprechender potenter öffentlicher Auftraggeber ist, limitiert wird, werden währungs- und geldmengenpolitisch mitverursachte Verwerfungen in Europa zwar allgegenwärtig und auch politisch sichtbar.³⁶ Ihre Milderung durch zentralbänkerische Geldverknappung ist indes schon machtpolitisch unwahrscheinlich³⁷ und wird durch

³⁵ Aaron Sahr: *Keystroke-Kapitalismus. Ungleichheit auf Knopfdruck*, Hamburg: Hamburger Edition 2017; Joscha Wullweber: *Geld, Staat und Liquiditätsketten. Die Politik der Geldschöpfung und Zentralbankpolitik in Postkrisenzeiten*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 60 (1), 2018, 45-70, hierin öfters der Terminus vom „Quasi-Geld“.

³⁶ Dazu stark diskutiert Philip Manow: *Die Politische Ökonomie des Populismus*, Berlin: Suhrkamp 2018; ferner Klaus Armington et al.: *How the Euro divides the Union: the effect of economic adjustment on support for democracy in Europe*, in: *Socio-Economic Review*, 14(1), 2016, S. 1-26; ders. et al.: *Position-taking in the Euro crisis*, in: *Journal of European Public Policy*, 25(4), 2018, S. 546-566; Markus Brunnermeier et al.: *EURO. Der Kampf der Wirtschaftskulturen*, München: C.H. Beck 2018, dort ab S. 199 auch die „Stiefkind“-Metapher.

³⁷ Sehr vereinfacht formuliert: Wir haben es dieser Jahrzehnte mit einer globalen Konzentration der staatlichen und privaten Schuldentitel bei solchen staatlichen und privaten Akteuren zu tun, deren interne Legitimität bzw. ökonomische Integrität entweder an der fortbestehenden Kreditnachfrage und der Stabilität entsprechender Rückzahlungsversprechen hängt oder an der Überführung der Kreditsummen in eine für die kreditgebende Seite politisch und/oder wirtschaftlich profitierliche Realproduktnachfrage. Dass Deutschland derzeit als Musterfall dieses Dilemmas gilt, ist kein Zufall: Der volkswirtschaftlich extreme deutsche Exportüberschuss ernährt sich einerseits von einer Auslandsnachfrage, die innereuropäisch durch kollektiv stabilisierte Staatsschulden finanziert wird, während andererseits die von der rot-grünen Finanzialisierungspolitik der Nuller Jahre ermunterten deutschen Klein- und Altersvorsorgesparpläne auf ausreichend sichere Finanzmarktprodukte angewiesen bleiben und somit von entsprechender Staatskreditnachfrage, um nicht zu sagen: von einer in Teilen Europas verfestigten Schuldenstaatlichkeit leben, wobei deren Institutionalisierung (also die vorsätzliche Aufrechterhaltung von ausreichend stabiler statt labiler Schuldenstaatlichkeit als Gegenteil eines geordneten Staatsbankrotts) nicht zuletzt durch entsprechende Staatsanleihenkäufe der europäischen Zentralbank in Verbindung mit niedrigem Leitzins gewährleistet wird, wobei diese Zinspolitik zu allem Überfluss auf die privaten Eigentümer von Sparguthaben und Vorsorgevermögen wie eine „Enteignung“ wirkt (so explizit z.B. Otto Depenheuer: *Das Vermögen des Burgers und die Schulden des Staates – Einführung*, in: ders. (Hrsg.): *Staatsanierung durch Enteignung? Legitimation und Grenzen staatlichen Zugriffs auf das Vermögen seiner Bürger*, Berlin u. Heidel-

oben genannte, zunehmend privat- bzw. kreditwirtschaftliche Fähigkeit zur „Quasi-Geld“-Vermehrung nochmals aussichtsärmer.

Angesichts dieser Lage bleibt, *drittens*, noch der herkömmliche Weg einer geldpolitischen Finanzmarktregulierung und Wirtschaftssteuerung: Besteuerung. Es ist vermutlich kein Zufall, dass im Feld der öffentlich stärker wahrgenommenen und diskutierten Forschungsarbeiten sowohl jüngere wirtschaftshistorische wie auch wirtschaftstheoretische Ansätze steuerliche Maßnahmen als geeignete Balancierungsinstrumente angesichts einer (andernfalls fortlaufend) eigendynamischen Vermögens(über)produktion interpretieren. Dafür seien nur zwei Diskussionen herausgegriffen. Für die empirische Seite mag Thomas Pikettys für breite Debatten initiale Erfolgsstudie *Das Kapital im 21. Jahrhundert* stehen, für die theoretische ein erstaunlich breit diskutiertes jüngeres Interpretationsmodell, die sogenannte *Modern Monetary Theory*.

Beide sollen hier nicht umfassend dargestellt werden. Benannt (oder erinnert) sei für Pikettys Fall nur, dass er strukturell auseinander entwickelnde Wachstumsraten auf der realwirtschaftlichen Seite zum einen und auf der Vermögensseite zum anderen maß. Die dadurch im Laufe der Zeit unweigerlich resultierende ökonomische Übermacht von in immer weniger Händen (Unternehmen, Stiftungen usw.) konzentrierten ‚oligarchisch‘ anmutenden Privatvermögen gegenüber der Masse ‚demokratisch‘ assoziierter Arbeitseinkommen (selbst bewohntem Immobilienkapital, Kleinsparverträgen usw.) müsse durch eine rechtzeitige steuerliche Belastung der Vermögenden aufgehalten werden, um im Zeitverlauf die ökonomisch gefährliche Kluft zwischen Vermögenswachstum und tatsächlicher Produktivität zu verringern und die politischen Machtverhältnisse zugunsten auch demokratischer Zukunftstauglichkeit zu resymmetrieren.³⁸

Hinsichtlich der *Modern Monetary Theory* (MMT) hingegen sei nur erläutert, dass sie einen innovativen Deutungsrahmen bietet, in dem Steuern nicht oder nicht mehr vorrangig als Mittel der Staatsfinanzierung verstanden werden, sondern als Instrumente zur Inflationskontrolle.³⁹ In der Theorie stellt sich das grundlegend so dar, dass staatlicherseits nachfrageorientiert Geld ausgegeben wird, das im Fall von kollabierender Nachfrage oder realwirtschaftlich bald unwirklich hoher Geldmengen durch Steuern verknappt werden kann. „Steuerzahlungen in staatlicher Währung müssen zeitlich gesehen nach der Injektion von staatlichem Geld stehen, denn sonst ist einfach kein Geld vorhanden, um Steuern zahlen zu können. Mit anderen Worten: in einem modernen Geldsystem gibt der Staat erst Geld aus und nimmt dann dieses Geld als Tilgung von Steuerverbindlichkeiten wieder zurück.“⁴⁰

Sehen wir von den andernorts vieldiskutierten Defiziten dieser Sichtweise ab und nehmen sie nur für Theorie. Dann ließe sich einerseits behaupten, dass es erst die staatliche Ausgabe von Geld ist, die uns in die Lage versetzt, Steuern zu bezahlen. Andererseits stellten private und suprastaatliche Geldschöpfungsakteure ein das Modell evolutionierendes Problem dar: Seien es Schattenbanken, sei es die Europäische Zentralbank – sowohl die Möglichkeit, die Geldmenge dem öffentlichen Bedarf gerecht zu steuern wie auch die Möglichkeit, sie steuerlich zu begrenzen, wären behindert: „Das Alleinstellungsmerkmal des Euro – neben dem Punkt, dass sich mehrere Nationalstaaten eine Währung teilen – ist, dass hier eine Zentralbank die Geschäftsbanken finanziert, aber nicht die Regierungen. Dieser Punkt wird von der MMT stark betont,

berg: Springer 2014, S. 1-7, 2). Mit anderen Worten: Was von diversen Stimmen seit Jahren von Deutschland gefordert wird, um der europäischen „Falle“ (Claus Offe) zu entkommen, nämlich eine Reduzierung des deutschen Exportüberschusses, eine einstiegswise Europäisierung sozialstaatlicher Absicherungen und einen Abschied von der Austeritätsdoktrin, verlangt geradezu eine Schubumkehr des deutschen ‚Wirtschafts- und Jobwunders‘ der letzten zwei Dekaden. Aus der für die interessierte Öffentlichkeit aufbereiteten Literatur siehe dazu nur Claus Offe: *Europa in der Falle*, Berlin: Suhrkamp 2016, und Lukas Haffert: *Die schwarze Null. Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte*, Berlin: Suhrkamp 2017.

³⁸ Thomas Piketty: *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, München: C.H. Beck 2014.

³⁹ Populär und gerafft aufbereitet durch Warren Mosler: *Die sieben unschuldigen, aber tödlichen Betrügereien der Wirtschaftspolitik*, Berlin: Lola 2017.

⁴⁰ Dirk Ehnts: „Modern Monetary Theory“ und Europäische Makroökonomie, in: *Berliner Debatte Initial*, 28(3), 2017, S. 89-102, 90.

denn er hat Konsequenzen. Während ‚notleidende‘ Banken durch stützende Kredite von der EZB gerettet werden, bleiben ‚notleidende‘ Staaten sich selbst überlassen und sind damit der Möglichkeit eines (partiellen) Zahlungsausfalls preisgegeben. Damit stehen die Banken in der Hierarchie über den nationalen Regierungen.“⁴¹

Die Forderung nach einer dem Währungsmonopol komplementären Besteuerungskompetenz wäre folglich eine nicht einfach nur MMT-modellgerechte ‚Lösung‘. Die MMT versetzte uns auch gezielter zu fragen in die Lage, was das geldpolitische Regulierungsinstrument der Europäischen Union ist, wenn einerseits die Währung supra-staatlich und stark vom privaten Bankensektor mitbestimmt ist und sie überdies nicht durch eine begleitende europäische Fiskal- und Investitionspolitik gelenkt werden kann, andererseits jedoch die ökonomische und legitimatorische ‚Bewährung‘ des EU-RO nationalstaatlich erfolgen soll, was in derselben Ermangelung einer europäischen Fiskal- und Investitionspolitik in bereits angeschlagenen Staaten kaum gelingen kann: Zum einen, weil der Eurozone eine fiskalische Institution fehlt, „die Arbeitslosigkeit in schlechten Zeiten durch höhere Ausgaben bekämpft“.⁴² Zum anderen, weil sich der Eindruck verbreitet hat, die Schuldenstabilisierungspolitik der Eurozone sei weder demokratisch legitim, noch entspreche sie dem ursprünglichen, auf kollektive Stabilität ausgerichteten Beitrittsgeist der Eurozonenmitglieder. Und fiskalisch konsolidiere sie schon gar nicht.⁴³

Es sei nochmals der exemplarische Charakter der gewählten Fälle Piketty und MMT betont. Beide Beispiele stehen indes für die verständlicherweise gewachsene Verunsicherung darüber, was Teile der gegenwärtigen Liquiditäts- und Vermögensproduktion zumal EU-Europas mit den gewohnten und gewünschten Formen freier Marktwirtschaft liberaler Demokratien noch gemein haben und ob Erstere Letztere nicht doch eher existentiell bedrohen. Denn heute ist nicht nur generell unklar, worin eine (mindestens sozial) gerechte Gestaltung des immer mächtigeren Finanzmarktsystems bestehen könnte. Auch schafft die herkömmliche und trivialste Vorstellung – Umverteilung – mehr Fragen als Antworten, beispielsweise weil diverse der immerhin schon diskutierten Abschöpfungsformen eher zur Legitimation, Stabilisierung, Normalisierung und

⁴¹ Ebd., S. 95, und weiter: „Auch dies war eine politische Entscheidung des europäischen Establishments. Es wurde ‚den Märkten‘ mehr Macht eingeräumt und den nationalen Regierungen entsprechend weniger. Das gipfelt schließlich darin, dass ‚dem Markt‘ hinsichtlich der Fiskalpolitik der Euro-Staaten ein faktisches Veto eingeräumt wird. Dadurch, dass sich nationale Regierungen nicht mehr so einfach finanzieren können, bleiben mehr Ressourcen liegen, auf die dann der private Sektor zugreifen kann, ohne die Inflationsrate in die Höhe zu treiben. Diese vermeintliche Einsicht führte zu der Austeritätspolitik, mit der halb Europa regelrecht kaputtgespart wurde. Die Kürzungen der staatlichen Ausgaben führten eben nicht dazu, dass der private Sektor höhere Ausgaben tätigte. Die freigesetzten Ressourcen u. a. Arbeit, blieben ungenutzt und verfielen. Das BIP sank, die Arbeitslosigkeit stieg und die Leistungsbilanzdefizite verschwanden nur, weil die Bevölkerung weniger konsumierte und dadurch weniger importiert wurde. Diese Art von Wirtschaftspolitik, in der die Politik von Kennzahlen wie Primärdefizit, Staatsverschuldung zum BIP u. a. getrieben wird, lehnt die MMT aus funktionalen Gründen ab.“

⁴² Ebd., S. 101, und zur Erläuterung knapp ebd. S. 97: „Wirtschaftspolitik kennt zwei Instrumente zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit: Zinssenkung der Zentralbank und Ausweitung der Staatsausgaben. Beides steigert übrigens die Verschuldung – ersteres im privaten, letzteres im öffentlichen Sektor. Eine Ökonomie ohne Schulden ist nicht denkbar, und eine ohne steigende Schulden schon gar nicht“. Für weitere Ausführungen einschließlich weiterführenden Verweisen auf Theoriegenese und Kritik ders.: Geld und Kredit: eine €-päische Perspektive, 2., überarb. Aufl., Marburg: Metropolis 2016; zur jüngeren Diskussion Thomas Palley: What’s wrong with Modern Money Theory. A Critical Primer, FMM WORKING PAPER der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 44, 2019.

⁴³ So markierten Clemens Fuest und Florian Misch schon 2014 die nachher realisierte europäische Statuskonsolidierung durch zentralbankerische Staatsanleiheaufkäufe und andere Maßnahmen als zweit-schlechteste Möglichkeit des Schuldenabbaus (nach der Insolvenz): „Wenn es nicht zu steigenden Inflationsraten kommt, findet eine Entschuldung durch Monetisierung ja nicht wirklich statt, allenfalls eine Senkung der Zinskosten. [...] Klar ist auch, dass eine Monetisierung der Staatsschuld der Fiskalpolitik den Druck nimmt, die Haushalte zu konsolidieren. Außerdem stellen sich Fragen der demokratischen Legitimierung. Gerade in der Eurozone ist zu bedenken, dass die Parlamente der Mitgliedstaaten der Währungsunion unter der Maßgabe zugestimmt haben, dass es sich um eine Stabilitätsunion handelt“ (Ökonomische Aspekte der Staatsentschuldung, in: Otto Depenheuer (Hrsg.): Staatssanierung durch Enteignung? Legitimation und Grenzen staatlichen Zugriffs auf das Vermögen seiner Bürger, Berlin u. Heidelberg: Springer 2014, S. 23-37, 35).

Intensivierung des eigentlich doch als gefährlich rezipierten Finanzmarktsystems beitragen, aber auch, weil die soziale Logik der Umverteilung unter liberalen Verhältnissen die politische Logik der Abschöpfung voraussetzt. Den diversen Auswüchsen finanzmarktgetriebener Gier gewissermaßen durch politisch flankierende Begierden Herr werden zu wollen, verschärft das Problem durch den Lösungsversuch.

Mit Colin Crouch wäre darum zu erinnern, dass der heute „wichtigste Motor der Ungleichheit [...] die Finanzialisierung der Weltwirtschaft“ bleibt. Das heißt: „Wer finanzielle Ressourcen besitzt und manipulieren kann, generiert Erträge, die mit keiner anderen Form menschlicher Aktivität jemals erzielt werden können“,⁴⁴ und es ist angesichts der Funktionsweise heutiger Fiskalregimes nicht ersichtlich, inwiefern ausgerechnet eine stärkere Integration der Finanzmarkterträge in unsere Fiskalroutinen dem Einhalt gebieten könnte. Wahrscheinlicher ist doch, dass solch ein nur weiter angeheizter Distributionsmodus einen Typus fiskalischer Begehrlichkeiten generiert, der zu einer Substitution demokratisch etablierter und kontrollierter öffentlicher Haushalte durch finanzmarktsystemische Haushalte führt, die Finanzialisierungsexzesse dann noch ungleich stärker als heute schon institutionell stützen bzw. stützen müssten.

Ein dergestalt drohender *politischer* Finanzmarktkapitalismus (im Sinne von Max Webers Typus eines „politischen“, die herrschaftsdistributiven Voraussetzungen einer spezifisch auf Ungleichheit angelegten Wirtschaftsweise staatlicherseits forcierenden „Kapitalismus“) ist heute keine abwegige Entwicklung mehr. Als Wirtschaftsplanung, Investitionslenkung, Innovationssteuerung und Elitenreproduktion ist dergleichen früher schon als Normalfall des westlichen Wirtschaftsmodells beschrieben worden.⁴⁵ Gerade vor diesem Hintergrund aber sind jüngere Diskussionen über die Wünschbarkeit einer fiskalisch genuin europäisch gespeisten Wirtschaftspolitik auch als erste Anzeichen eines Gegensteuerns zu interpretieren: Die Möglichkeit eines gewissermaßen europäischen Keynesianismus nämlich ermöglichte – so jedenfalls die Hoffnungen – eine wenngleich bescheidene realwirtschaftliche Konjunkturalancierung durch öffentliche und regional gezielte Investitionslenkung, eine Ressourcensteuerung mithin, von der man sich eine weniger asymmetrische Verteilung der innereuropäischen Produktionsgewinne und Produktivitätszuwächse versprechen mag, ferner eine weniger paternalistische, lobbyistische und bestenfalls auch eine zeitlich weniger zähe Zuteilung von Subventionen.

6. Schlussbemerkungen

Das System allenfalls geteilter Hoheitsrechte bedingt, dass die Europäische Union *keine Souveränität* im nationalstaatlichen Sinne besitzt. Insbesondere verfügt sie nicht über eine der ursouveränsten und zumal für den demokratischen Verfassungsstaat konstitutiven Möglichkeiten: das Recht, Zwangsabgaben zu erheben. Im Gegensatz zu den auf der Wirtschaftskraft eines Landes basierenden Staatsbudgets ist das fiskalföderalistische Finanz- und Haushaltssystem der EU regelmäßig ein komplexes Verhandlungsergebnis politischer Interessengeflechte. Nicht Abgabenzwang, Gleichbehandlung und volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit wie im Staat, sondern politische Kompromisse einschließlich allerlei Rabatten und dem unverblühten Kalkül auf positiven Nettosaldo zwischen Einzahlung und Rückflüssen formen den europäischen Haushalt, der größtenteils folglich als Pseudofiskus zu betrachten ist: als ein nationale *fisci* zwar indirekt, aber unselbstständig spiegelnder Haushalt.

Die gegenwärtige Realfiskalität Europas lässt sich daher wie folgt charakterisieren. Das EU-Budget ist ein unter den Mitgliedsstaaten ausgehandeltes Zuweisungsbudget, das in kaum einer Hinsicht dem von fiskalisch souveränen Nationalstaaten bekannten Muster entspricht. Weder besteht ein eigenes Steuererhebungsrecht, noch können eu-

⁴⁴ Colin Crouch: Die Superreichen gefährden die Demokratie, in: DIE ZEIT vom 6. Juni 2019, hier entnommen aus <https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-04/kapitalismus-demokratie-ungleichheit-globalisierung> (Zugriff 7. Juni 2019).

⁴⁵ Genereller z.B. bei Joseph Vogl: Der Souveränitätseffekt, Zürich: diaphanes 2015, und Marianna Mazzucato: Das Kapital des Staates, München Kunstmann 2014.

ropäisch verwaltete Investitionsströme eigenständig und effektiv gesteuert werden. Vielmehr verhindern die Siebenjahresrahmenpläne Haushaltsflexibilität, und zwar sowohl für Notstandslagen, etwa eine koordinierte Flüchtlingshilfe einschließlich mediterraner Seenotrettung und europäischer Grenzsicherung, wie auch für solche Struktur- anpassungen der öffentlichen Planwirtschaft, mit denen auf die hitzigen Innovations-, Produktions- und Risikozyklen des privaten Gegenwartskapitalismus und deren Folgen gestaltend oder kompensatorisch Einfluss genommen werden könnte. Auch ein effizientes Sanktionsregime gegen Korruption und haushalterische Misswirtschaft von EU- seitig gewährten Mitteln besteht nicht, zumal etwaige Maßnahmen auf die Mithilfe der Mitgliedsstaaten angewiesen sind.

Zwar sind im Zuge der jüngsten Finanz- und schließlich Wirtschafts- und Fiskalkrise(n) eine Reihe von einschneidenden Veränderungen im kollektiven und mentalen Fiskalgebahren der EU zu beobachten. Hinter ihnen vermuten einige Beobachter einen zunehmenden Willen zu einer europäischen Finanzverfassung. Denn spätestens im Rahmen der europäischen Finanz-, Währungs- und Integrationskrise sind Ideen populärer geworden, die Legitimitätslogik von *Taxation & Representation* auf die EU anzuwenden. Und vielleicht birgt die dynamische Kopplung von Finalität und Fiskalität Europas ja tatsächlich einige faszinierende Möglichkeiten, insbesondere die Möglichkeit, durch die moderate Ergänzung des europäischen Fiskalföderalismus um einen europäischen Fiskalzentralismus die demokratische Legitimität der EU zu stärken, vielleicht sogar die Möglichkeit, die Handlungsfähigkeit Brüssels gegen die lähmenden Vetomöglichkeiten renitenter Mitglieder zu erhöhen.

Dagegen werden Ansichten zu nennen, laut denen jüngere Wünsche, die EU mit mehr fiskalischer Macht auszustatten, doch eher Folgen der katastrophalen Fiskalfiguration Europas seien als deren Lösung. Insbesondere steht seit der Griechenlandkrise das Problem im Raum, dass die EU durch die Einführung einer europapolitisch offenkundig desaströsen Währung, also dem Europa *spaltenden* Euro, die soziale Ungleichheit in Europa verstärkt hat, und zwar in einer Weise verstärkt hat, dass diejenigen Nationen, die – wie Deutschland – auch fiskalisch am meisten vom Euro profitieren, zugleich diejenigen Nationen sind, die durch einen Teiltransfer fiskalischer Hoheitsrechte an die EU am stärksten zu verlieren meinen.

Zwar wurden seit wenigen Monaten allen voran französische Vorschläge eines kerneuropäisch koordinierten Haushalts für die Eurozone öffentlich.⁴⁶ Dadurch konnten Diskussionen über zukünftige europäische Eigenmittel – sprich: eine europäische Steuererhebung – stimuliert werden; als Stichworte mögen hier Digital- und koordinierte Finanztransaktionssteuer genügen. Doch stoßen solche Vorschläge auf Widerstände. Widerstände, zu denen auch das beredte deutsche Schweigen oder der gängige Verweis auf eine gleichwie angemessene Diskretion angeblich laufender Gespräche gehören. Überdies sollten wir uns in Erinnerung rufen, dass die Forderung nach einem eigenständigen (und ohnehin im Vergleich zu den nationalen Etats geringfügigen) Haushalt für die Eurozone zuvörderst dem wirtschaftspolitischen Erfordernis entspringt, durch eine europäische Investitionssteuerung einige jener Malaisen zu behandeln, die die europäische Wirtschafts- und Währungsunion selbst hervorruft. Immerhin sind es nicht zuletzt Hauptmerkmale der europäischen Binnenmarktpolitik – Arbeitnehmerfreizügigkeit, Gewerbe- und Niederlassungsfreiheit, europaweiter Ausschreibungszwang für öffentliche Projekte (d.h. die größten, bürokratisch gewieftesten oder die windigsten, dem Papier nach billigsten Anbieter gewinnen Auftragsprivilegien) etc. –, die eine Fachkräfteabwanderung, Korruption und Verarmung in den europäischen Peripherien und Krisenländern verstärken, während die Geld- und Stabilitätspolitik der EU schuldenintensive nationalstaatliche Abhilfemaßnahmen durch Austeritätsanforderungen limitiert.

⁴⁶ Siehe auch Lucas Guttenberg u. Johannes Hemker: A Fiscal Instrument for the Euro Area: No Escape from Politics, Policy Paper, Jacques Delors Institute Berlin, März 2018.

Zu letztgenannten Entwicklungen gehört, dass innereuropäische Leistungs- und Vermögensasymmetrien sich heute – jedenfalls derzeit, denn dieses System muss über kurz oder lang zusammenbrechen – nicht mehr in regionalen Währungsanpassungen, Preisinstabilität und steuerlicher Differenzierung widerspiegeln, sondern in Faktoren wie Arbeitslosigkeit, Sparquoten, Steuerhinterziehung u.v.a.m., mit der seit nunmehr zehn Jahren immer wieder von vielen Beobachtern diagnostizierten Konsequenz, dass sich sowohl regionale Wirtschaftskrisen wie auch einzelstaatliche Finanzkrisen innereuropäische Ventile suchen. Der, oder wenigstens: *ein* Preis der politisch gewollten monetären Integration durch Geld-, Währungs- und Steuerharmonisierung ist also ironischerweise, dass wir viele der kulturellen und subpolitischen Vorzüge der wirtschaftlichen Integration der älteren Europäisierungsphase wieder kassieren. Der „erste“ Markt, der ‚freie‘ Markt wird gewissermaßen vom „zweiten“ und vom „dritten“ Markt, dem politischen Binnenmarkt bzw. dem privaten Solidaritätsmarkt technokratisch bzw. schattenökonomisch überwölbt. So mündet etwa regionale Arbeitslosigkeit in den Krisenperipherien in saisonale oder strukturelle Binnenmigration von unqualifizierten oder von jungen Menschen, Arbeitswanderungen, durch die strukturschwache Regionen selbst dann weiter strukturell und symbolisch geschwächt werden, wenn sie von rückfließenden Privat- und Solidaritätstransfers rechnerisch gewinnen mögen: die Häuser (also: die typische Altersversorgung) verlieren an Wert, ihr Unterhalt verschlingt familiäre Rücklagen, ans Kinderkriegen ist überhaupt nicht zu denken; die Landflucht bedingt eine neue Städteverdichtung mit dem entsprechenden Immobilienboom zumal von Kleinstwohnungen für ortsfremde Singles, sie verschärft aber auch unzählige emotionspolitische Effekte der Digitalisierung, weil nun kompensatorisch immer und überall auf eine etwas Trost spendende Bildschirm-„Heimat“ zugegriffen werden muss; die in der Fläche liegenden mittelständischen Unternehmen und die lokalen Handwerksbetriebe tun sich immer schwerer, generationsübergreifend zu arbeiten usw. usf.

Eine Reihe von Beobachtern hat auf diese allgegenwärtigen Krisen mit Forderungen nach einer Europäisierung wenigstens der sogenannten „parafiskalischen“ Haushalte reagiert, insbesondere eine koordinierte Arbeitslosenversicherung wird breit diskutiert. Das konnte hier allenfalls am Rande Thema sein, zählt nicht in den genuin steuerpolitischen Bereich der Fiskalität, es sei denn in Gestalt von steuerlichen Auffang- und Kompensationszahlungen sozialversicherungswirtschaftlicher Defizite, die schlimmstenfalls als diskrete Umverteilung denunziert werden. Denn auch generell ist fraglich, inwiefern das tendenziell doch eher aus den prosperierenden Ländern aufkommende Budget eines potentiellen Eurozonenhaushalts – mit oder ohne Parafiski – tatsächlich für eine solidarische und kompensatorische Peripheriestabilisierung fließen würde statt durch die teils schlichtweg gehässigen und chauvinistischen Fiskalklischees der reichen Bevölkerungsgruppen und -schichten populistisch reklamiert zu werden.

Mithin ist keine Trendwende erkennbar oder gar eine Abkehr von der bisherigen fiskalischen Hauptaufgabe der EU – der Steuerharmonisierung. Geld-, Wirtschafts- und Fiskalpolitik gehen in der EU weiterhin getrennte Wege. Nennenswerte europäische Eigenmittel ohne planwirtschaftlich vorstrukturierten Verwendungszweck bleiben weiterhin tabuisiert, eine primärrechtliche Verankerung europäischer Steuererhebungskompetenzen ist nicht absehbar. Finden sich öffentlich ernstgenommene Vorschläge zum Ausbau europäischer Fiskalhoheit, werden sie bevorzugt diskutiert, wenn sie der wirtschaftlichen Stabilisierung der Eurozone und des europäischen Binnenmarktes zu dienen behaupten. In demokratiestimulierender Absicht diskutiert werden sie nicht und nur gelegentlich in der Absicht, den gegenwärtigen Freiheits- und Rechtsstaatsrückbau in vor allem osteuropäischen Mitgliedsstaaten durch Gegenmacht und Alternativloyalitäten zu konterkarieren.

Wird dies alles so konstatiert und beschrieben, könnte nun die im hiesigen Beitrag eingeführte systematische und historische Sichtweise überflüssig und sachfremd wirken, womöglich ohnehin zu abstrakt. Umso mehr, wie die aufgezeigten sozialintegrativen, partizipatorischen, potentiell demokratischen und unsere gegenwärtigen Wirt-

schafts-, Repräsentations- und Solidaritätsformen reproduzierenden Dimensionen des fiskalischen Alltags- und Globalhandelns dabei vollkommen ausgeblendet zu sein scheinen. Doch auch der Negativbefund ist ein Befund. Die europäisch geformte Wirtschafts-, Währungs- und Haushaltsplanung bleibt weiterhin (und zwar mit weitem Abstand von anderen Maximen) ökonomischen Imperativen und den für sie institutionalisierten technokratischen Routinen verpflichtet. Lassen sich doch einmal innovativere Andeutungen vernehmen, laden sie die Fachwelt allenfalls zu betont bodenständigen Spekulationen ein – so sehr scheint man sich daran gewöhnt zu haben, realfiskalpolitisch vom vereinten Europa nichts erwarten zu dürfen und erstrecht keine jener demokratiestützenden Praktiken verlangen zu wollen, die für viele der Gründungsstaaten konstitutiv sind.⁴⁷

Danebenzustellen bliebe freilich der Umstand, dass auch die andere Seite, das linksliberale Intellektuellenspektrum und deren eher monographischen *policy paper*-Äquivalente, wenn überhaupt durch eher utopisch anmutende oder vernichtend kritische Vorschläge hervortreten.⁴⁸ Hierzu zählt auch die vielleicht wichtigste Frage fiskaldemokratischer Visionäre: die Frage nach dem Fiskalzweck. Soll das durch eine etwaig europäisch erhobene Extrasteuer oder eine delegierte vordem nationale Europasteuer gewonnene Aufkommen für eine bestimmte Aufgabe reserviert werden oder einem allgemeinen Etat zufließen? In letzterem Fall wäre die Legitimitätspolitische Frage wieder: Wozu? Was wäre damit gewonnen, eine als Sonder- oder ‚Gutes-Europa‘-Geld deklarierte, vielleicht ja sogar populäre Zusatzsteuer – nennen wir sie anspielungshalber doch einmal „Solidaritätszuschlag“ – in einen allgemeinen Topf zu werfen? – Spannender wäre vielleicht dann doch eine Zweckbindung, die Idee einer Zwecksteuer also, einer Abgabe unter der Bedingung einer konkreten Verwendungsbindung. Was könnte solch ein Zweck sein? Wofür wollen wir zahlen? Und wenn: Warum sollte das dann über eine Steuer laufen? Wenn wir zahlen ‚wollen‘, wozu bedürfte es dann der per Steuerbegriffsdefinition gegenleistungsfreien Zwangsabgabe? Wären nicht weniger marktkonformistische Mittel adäquater – gerade wenn es auch um den symbolpolitischen Effekt ginge? Wir könnten gebührenfinanzierte europäische Universitäten gründen oder bestehende Hochschulen entsprechend umbauen. Solche Einrichtungen würden dann von jenen finanziert (nicht sofort, versteht sich, sondern über absolventenseitigen Rückfluss), die sie tatsächlich in Anspruch nehmen. Wir könnten europaweite Verkehrswege genossenschaftlich erwerben und bewirtschaften, also europäisches Kollektiveigentum herstellen. Wir könnten europäische Baukredit- und Wohnungsgenossenschaften gründen, mit denen der Mietspekulationsmarkt kontestiert und Grundstücke, vielleicht ganze Landstriche in das Eigentum europaweiter Gesellschafter überführt würde.

Doch bräuchte es dafür eines Auf- und Ausbaus Brüsseler Fiskalerhebungsmacht? Die Frage ist hier nicht zu stellen, die im vorliegenden Text erörterten Perspektiven lassen weder einfache noch eindeutige Antworten zu. Kenntlich geworden sein mag immerhin, dass die fiskalische Steuerung Europas weiterhin von den Mitgliedsstaaten ausgeht, direkt insbesondere von den wirtschaftlich potenten, indirekt insbesondere von den insolventen. Obwohl sie nicht mehr trägt, bleibt mithin die passive Gründungsdynamik erhalten, eine europäische Identität durch Prosperitätsvernetzung zu generieren. Das ernüchternde Ideal eines eigennütigen Nehmens, nicht das gemeinnützige Teilen und gerechte Verteilen kennzeichnet das öffentliche und offizielle Leitbild europäischer Fiskalität. Ein fiskalisch vermittelter, suprastaatlicher bis kosmopolitischer Identitätsverband und ein entsprechend europabürgerschaftlicher Steuerhabitus existieren nicht. Insofern immerhin besitzt die europäische „Figur des Fiskus“ freilich Ma-

⁴⁷ Siehe z.B. Ole Funke et al.: Finding Common Ground. A Pragmatic Budgetary Instrument for the Euro Area, Policy Paper Nr. 8, Jacques Delors Institute Berlin, Februar 2019.

⁴⁸ Eine gelungene *Jekyll & Hyde*-Polemik gegen ein republikanische Perspektiven seit Jahrzehnten verhinderndes „technokratisches“ „mindset“ eines kapitalistischen EU-Europas und seines Imperativs reibungsloser Wirtschaftskonformität aller Lebensbereiche lieferte etwa Hauke Brunkhorst: Das doppelte Gesicht Europas, Berlin: Suhrkamp 2016.

ße, die in genannter dreifacher Hinsicht die „Konstitution“ der vorfindlichen Union widerspiegeln: die Finanzverfassung der EU ist nationalstaatlich präfiguriert, folglich gibt es keine eigenständige Staats- bzw. Demokratieverfasstheit des europäischen Pseudofiskus und doch sind seine zunehmend gewaltigen technokratischen Herausforderungen von den realen Unwuchten der weithin neoliberalen europäischen Wirtschaftsverfassung definiert. Mit anderen Worten: Die demokratische Bewährung des europäischen Fiskus liegt dieser Jahre, wo sie bislang noch immer lag – bei den Mitgliedstaaten, und zwar bei allen.

Auszüge aus der Diskussion

Frage:

Würde nach der durchlebten Solidaritätskrise eine Steuer ein europäisches Gemeinschaftsgefühl bestärken? Ist nicht die Zwecksteuer die Steuer der Wahl, da hier transparent offengelegt werden, wofür Gelder verwendet werden anstatt dass der Eindruck bestätigt würde, Gelder würden unkontrolliert versandt?

Antwort:

Es ist die Frage, ob Steuern eine Europäisierung nach sich ziehen oder ob eine erfolgreiche Europäisierung Steuern möglich macht. Diese Antithetik ist vieldiskutiert. Diese Prozesse von Identitätsbildung sind bisher nur von Staaten bekannt, für Staatenverbände gibt es keine Erfahrungswerte. Letztlich muss man sich zu der Frage politisch verhalten, was hier vermieden werden soll.

Frage:

Steuern sind eine Frage der Akzeptanz. Sie werden nicht kritisiert, wenn sie als gerecht und verständlich eingeordnet werden. Je größer das Konstrukt wird, desto übersichtlicher werden Steuerfragen. Kann eine europäische Steuer überhaupt Akzeptanz erwarten?

Antwort:

Es ist eine soziologisch verständliche Beobachtung, dass mit territorialer und demographischer Ausweitung die Übersichtlichkeit ebenso verloren geht, wie bei einem Abgabesystem. Bei der schier großen Größe der EU hängt die Frage der Steuern mit der Frage nach Akzeptanz zusammen. Dem Gefühl, dass Legitimität durch Zurechenbarkeit erhöht wird, stimmen wahrscheinlich alle zu. Warum soll aber der Transfer von Fiskalaktivitäten gen Brüssel die Legitimität Europas verstärken? Könnten diese Effekte nicht auch mit anderen Mitteln erzeugt werden? Historisch ist zu beobachten, dass die Akzeptanz von Abgaben am höchsten ist, wenn der Raum, in dem sie erhoben werden klein ist.

Frage:

Ist es überhaupt denkbar, dass das gleiche Produkt in jedem europäischen Staat gleich besteuert wird?

Antwort:

Es gibt ökonomische Gründe für unterschiedliche Steuersätze (etwa Ermäßigung von Steuersätzen für Grundnahrungsmittel). Eine Forderung nach einheitlichen Steuersätzen ist daher nicht anzustreben, wohl aber eine Harmonisierung der Steuersätze in Europa, die auch seit Jahrzehnten in Europa erfolgreich durchgeführt wird.