

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

Im Folgenden wird die theoretische Perspektive einer *politischen Ökonomie des Steuerstaates in der Rentengesellschaft* für die rohstoffreichen Länder des globalen Südens entwickelt. Nur wenige Arbeiten haben die zentrale Bedeutung des Rohstoffsektors für viele Gesellschaften des globalen Südens politökonomisch reflektiert.²¹ Diese Arbeiten haben die ökonomische Rente als eine spezifische Form des gesellschaftlichen Mehrprodukts und zentrale Kategorie sowohl der klassischen Nationalökonomie als auch der marx-schen *Kritik der politischen Ökonomie* zum theoretischen Ausgangspunkt ihrer Überlegungen gemacht (Boeckh/Pawelka 1997; Caligaris 2016; Iñigo Carrera 2007; Ders. 2017; Coronil 2002; Coronil/Skurski 1982; Elsenhans 1981; Kay/Vergara-Camus 2017). Allen gemein ist die zentrale Stellung des Staates als ökonomischer Akteur in Gesellschaften, die von der Logik der Rente dominiert werden. Die Arbeit folgt den hier referierten Ansätzen, um den besonderen politökonomischen Eigenschaften nachzugehen, die der Rente im globalen kapitalistischen Verwertungsprozess zukommen und die angesichts der globalen (Arbeits-)Teilungen eine besondere Prägekraft in den rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens entfalten (vgl. Caligaris 2016; Coronil 2002; Iñigo Carrera 2007). Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Arbeit auf Rohstoffrenten und lässt andere in der Literatur diskutierte Rentenformen außen vor.²² Diese Beschränkung wird

21 Zwar ist für die Rentierstaatsliteratur die Rohstoffrente zentral (Beblawi/Luciani 1987; Herb 2005; Mahdavy 1970; Ross 2001; Ders. 2012), in ihrer institutionalistischen Orientierung interessiert sie sich jedoch vielmehr für die politisch-administrativen Folgen der Verfügbarkeit von umfassenden Rohstoffrenten, wie sie vor allem in Ölstaaten zu beobachten sind. Eine Auseinandersetzung mit der ökonomischen Rente als einem spezifischen Mehrprodukt und dessen gesellschaftstheoretischer und politökonomischer Bedeutung bleibt dabei jedoch aus. Sie nimmt vor allem die Folgen der einseitigen Abschöpfung von Rohstoffrenten für die Entwicklung staatlicher Institutionen und demokratischer Strukturen in den Blick. Dabei entgeht ihrer stark politisch-institutionalistischen und regimetheoretischen Perspektive die genuine Bedeutung der ökonomischen Rente für die Gesamtheit wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sektoren in rohstoffreichen Ländern des globalen Südens.

22 Während klassische materialistische und politökonomische Ansätze insbesondere auf die Grundrente als typische Rentenform eingehen, spielen in aktuellen Rentendebatten auch andere Renten, wie z.B. politische Standortrenten, geopolitische Renten, *Remittances* und Schumpeter-Renten eine Rolle (vgl. Moore 2004). Diese Arbeit

der zentralen wirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Rohstoffsektoren in Lateinamerika gerecht, wie sie aktuell auch von der neoextraktivistischen Literatur vertreten wird (Gudynas 2011; Svampa 2011; Burchard/Dietz 2014; Burchardt et al. 2021).²³ Zudem eröffnet diese Fokussierung theoretisch und analytisch eine Perspektive auf Vergesellschaftungsprozesse jenseits der kapitalistischen Verwertungslogik, die auf der Inwertsetzung der Natur und der Verfügung über die Rohstoffrente beruhen. Damit geraten die spezifischen Bedingungen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in den rohstoffexportierenden Ländern des globalen Südens in den Blick.

Hierzu werden die drei zentralen theoretischen Kategorien der politischen Ökonomie der Rente (1), des rentengesellschaftlichen Staates (2) und der fiskalischen und nonfiskalischen Regulierung des Reichtums (3) herausgearbeitet. Abschließend erfolgt die theoretische Zusammenführung der Kategorien im Konzept der Verteilungsallianz sowie die Darstellung des Analysemodells der Arbeit (4). Mit der Verteilungsallianz werden die politökonomischen, politisch-institutionellen und (non)fiskalischen Bedingungen des Steuerstaates in der Rentengesellschaft analytisch miteinander verbunden. Die steuer- und ungleichheitspolitische Frage der Reichtumsbesteuerung wird damit in den größeren Zusammenhang finanzpolitischer Verteilungsarrangements und ihrer ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Reproduktionsbedingungen eingeordnet.

2.1 Politische Ökonomie der Rente

2.1.1 Grundrente als Kategorie der (Kritik der) politischen Ökonomie

In Anschluss an Marx' Auseinandersetzung mit der klassischen Nationalökonomie David Ricardos lassen sich drei Arten der ökonomischen Rente unterscheiden: Differentialrente I und II sowie die absolute Grundrente.

fokussiert auf Rohstoffrenten, die im Rohstoffsektor anfallen und durch den Staat abgeschöpft, alloziert und verteilt werden können.

- 23 Rohstoffe beziehen sich hier auf unverarbeitete oder geringfügig verarbeitete natürliche Ressourcen, die im Folgenden dem Verbrauch oder der weiterführenden industriellen Verarbeitung zugeführt werden. Im Kontext dieser Arbeit zählen dazu agrarische Primärerzeugnisse, Energierohstoffe und metallische Rohstoffe. Die Begriffe Primärgüter, Rohstoffe und natürliche Ressourcen werden in diesem Sinne synonym verwendet.

David Harvey (1973) hat noch die einfache Monopolrente ergänzt, die er aus der Marktmacht der Klasse der Grundbesitzer:innen ableitet (Caligaris 2016, 74). Sie wird hier vernachlässigt, da sie nur unter bestimmten Bedingungen und im Rohstoffsektor nur bei stark konzentrierten Rohstoffvorkommen wie im Falle bergbaulicher Lagerstätten durchgesetzt werden kann.²⁴ Ein für Monopolpreise erforderliches konzertiertes Vorgehen im Weltmaßstab ist zumindest für den agrarischen Grundbesitz nicht zu erwarten (vgl. Iñigo Carrera 2007, 140).²⁵ Die Differentialrente hingegen ergibt sich aus natürlichen Ertragsvorteilen (Differentialrente I) oder aus Ertragsvorteilen, die in der Art der Verwendung von Grund und Boden begründet liegen (Differentialrente II). Sie kommt in Anschluss an Marx' Kritik der politischen Ökonomie zustande, da sich im Primärsektor (Rohstoffe) der Wert der Ware anhand des Produktionspreises der Grenzböden, d.h. der schlechtesten Böden, deren Erträge gerade noch zum Produktionspreis Absatz finden, bildet. Der Produktionspreis umfasst nach Marx die Produktionskosten (Produktionsmittel und Löhne) zuzüglich des Durchschnittsprofits, der den Einsatz des Kapitals begründet (vgl. MEW, Bd. 25, 167).²⁶ Der Wert der Primärgüter bemisst sich daher anhand der Produkti-

-
- 24 Monopolrenten entstehen in ganz unterschiedlichen Sektoren: sie können von Immobilienbesitzer:innen in begehrten Lagen (räumliche Dimension der Monopolrente), durch Marktmacht im Wege der Kapitalkonzentration oder durch exklusive Anbieterrechte durch den Staat angeeignet werden. Mit Blick auf Besonderheiten rohstoffreicher Länder des globalen Südens interessieren hier vor allem Renten, die auf die ‚Monopolisierung von Naturkräften‘ zurückgehen. Dabei muss die einfache Monopolrente von Fall zu Fall unterschiedlich bewertet werden; im Falle von bergbaulichen Lagerstätten (Mineralien, Öl, Gas) kann sie durchaus realisiert werden (siehe OPEC), da die Besitzer von Minen und Lagerstätten relativ unabhängig in der Ausnutzung ihres Monopols zugunsten höherer Preise sind. Sie können Preise durch Absprache bzw. Verknappung über den aktuellen Marktwert der entsprechenden Ware heben (Iñigo Carrera 2007, 140).
- 25 Je nach Warengruppe und Konzentration des internationalen Handels sind es meist eher marktbeherrschende Handelsunternehmen im internationalen Warenverkehr, die angesichts der internationalen Arbeitsteilung und der Scheidung von Produzenten- und Konsumentenländern „Nadelöhre“ (Neelsen 1997, 132) zur Durchsetzung von Monopolpreisen bilden.
- 26 Am Marx'schen ‚Produktionspreis‘ entspannt sich wiederholt die Debatte um das sogenannte Transformationsproblem und damit um die Gültigkeit der Marx'schen Arbeitswerttheorie. Das Produktionspreistheorem und die damit verbundene Durchschnittsprofitrate stehen zunächst im Widerspruch zu einer Entsprechung von Arbeitszeitwerten und Preisen. Mit dem Transformationsproblem, d.h. der Unmöglichkeit, Werte in Preise und Preise in Werte zu übersetzen oder aus dem jeweils anderen abzuleiten, galt die Marxsche Werttheorie manchen als hinfällig (hierzu Heinrich

onskosten auf dem minderwertigsten Boden, dessen Erträge als Waren zu ihrem Produktionspreis, d.h. einschließlich des Durchschnittsprofits, Absatz finden. Damit ist die Marktlogik vorausgesetzt, „der zufolge ein Acker, ein Wohnraum, ein Erzlager, etc. nur dann bebaut, genutzt, ausgebeutet wird,

1988). Eine solche Ableitung ist jedoch nicht Marx Absicht gewesen und mit ihr steht und fällt auch nicht die Marx'sche Werttheorie, im Gegenteil: Der Produktionspreis stellt für Marx die preistheoretische Begründung der Gültigkeit des Wertgesetzes dar in einem System, das einen Tausch nach Werten ausschließt (Mattick 1973, 56). Erfolgte der Tausch allein nach Werten im Sinne der inneren Wertzusammensetzung der einzelnen Ware, müsste die Reproduktion kapitalintensiver Unternehmen aufgrund einer zu geringen Mehrwert- und Profitrate scheitern. Die wertbildende Arbeitszeit bestimmt zwar den Produktionsprozess, sie kann jedoch im Tausch keine Rolle spielen. Denn die zahlungsfähige Nachfrage in der Zirkulationssphäre wird von der (profitablen) Kapitalproduktion und der dadurch bedingten Nachfrage nach Gebrauchswerten (v.a. Produktionsgüter) bestimmt. Diese erlaubt den Industriezweigen mit hoher organischer Zusammensetzung die Realisierung von Preisen, die ihre Profitabilität sichern, während Unternehmen mit geringer organischer Zusammensetzung des Kapitals nur auf diese Weise ausreichend Absatzmöglichkeiten finden, um ihre Profite realisieren zu können. Die kapitalistische Warenproduktion zeichnet sich gerade nicht durch eine Produktion nach menschlichen Bedürfnissen (im Rahmen der Profitabilitätsgrenzen) aus, sondern durch das Primat der Kapitalproduktion, die das gesellschaftliche Bedürfnis bestimmt. „Solange das Produkt eines Industriezweigs für das Funktionieren des Gesamtsystems notwendig ist, wird er Preise erzielen, die seine Existenz und Expansion möglich machen.“ (ebd., 51) Mit dem Produktionspreis will Marx begründen, dass den Markt- und Preisverhältnissen trotz gegenteiliger Erscheinung Wertverhältnisse zugrunde liegen. Die individuelle Preisbestimmung ist bedeutungslos für Marx (ebd., 56) und auch im vorliegenden Theoriekapitel geht es nicht um die praktische Anwendbarkeit der Arbeitswertlehre, sondern um die werttheoretische Bestimmung der Rente in Anschluss an Marx. Für die Gültigkeit der Marx'schen Werttheorie genügt die Feststellung, dass Preisrelationen Wertrelationen voraussetzen und zwar in der sehr allgemeinen Weise, dass das Wertgesetz bzw. Arbeitszeitwerte die Produktionspreise und die durchschnittliche Profitrate dahingehend ‚regulieren‘, „daß es bestimmt, ob ihr Niveau hoch oder niedrig in Bezug auf [gesellschaftlichen] Gesamtwert und Mehrwert ist. Ähnlich beherrscht das Wertgesetz kraft der wachsenden Arbeitsproduktivität die allgemeinen Preisbewegungen. Die Herrschaft des Wertes bezieht sich nicht auf die tatsächlichen quantitativen Tauschverhältnisse des Warenmarktes, sondern auf den Gesamtabfall oder -anstieg der Produktionspreise und der durchschnittlichen Profitrate als Folge wechselnder Wertrelationen und wechselnder Wertinhalte der Waren im Verlauf sich verändernder Arbeitsproduktivität und struktureller Veränderungen der organischen Zusammensetzung des Gesamtkapitals.“ (ebd., 54 f.) Es ist die wettbewerbliche Marktsituation, die zu einer Transformation von Werten in Produktionspreise führt und eine Entkopplung des einzelnen Warenpreises von individuellen Werten mit sich bringt. „Die durchschnittliche Profitrate zeigt an, daß die Preise vom Gesamtsystem bestimmt sind – auf das die Wertanalyse angewandt werden kann.“ (Mattick 1973, 57) Die *durchschnittliche Profitrate* ist daher eine Makrokategorie.

wenn es sich lohnt, d.h., wenn zumindest ein durchschnittlicher Gewinn erwartet werden kann“ (Neelsen 1997, 129). Ist dies nicht der Fall, werden sie vom Markt genommen, solange bis die Nachfrage oder die technologische Entwicklung den Verkauf ihres Produkts erneut zum Produktionspreis oder darüber ermöglicht.²⁷ Die differenziale Grundrente setzt nun Böden voraus, für deren Produkt „der individuelle Produktionspreis unter dem den Markt regulierenden Produktionspreis steht“ (MEW, Bd. 25, 756). Dies trifft im Falle der besonderen Fertilität von Böden, der besonderen Qualität von Rohöl oder eines vergleichsweise einfachen Zugangs zu Lagerstätten und Märkten zu (Differentialrente I). Die gleichen Mengen von Kapital und Arbeit erzeugen hierbei im Verhältnis zum Referenzboden eine größere Menge an Bodenprodukten, die trotz ihres geringeren individuellen Produktionspreises bzw. ihres geringeren individuellen Werts zum Marktpreis verkauft werden können, so dass sich Differenz als Rente angeeignet lässt. Im Falle der Differentialrente II wird der höhere Ertrag der eingesetzten Arbeit aufgrund von technologisch oder infrastrukturell begründeten Produktivitätsvorteilen begründet. Dabei treten im Zuge wissenschaftlich-technologischen Fortschritts in vielen Bereichen natürliche Standortvorteile hinter die Vorteile aus Kapitalinvestitionen (z.B. in künstlichen Dünger oder Saatgut) zurück (Neelsen 1997, 129). Differentialrente ist daher notwendig eine dynamische Größe, abhängig von der technologischen Entwicklung, der Entwicklung der Marktpreise und der Beschaffenheit der Grenzböden.

Während Ricardo nur die Differentialrente kannte, begründete Marx zudem die absolute Grundrente, die sich allein aus dem Eigentumstitel des Grundbesitzers erklärt und selbst für den ertragsschwächsten Boden anfällt, sofern dieser in den Verwertungsprozess eingeht oder einen Pächter findet. Die absolute Grundrente ist werttheoretisch von allgemeiner Bedeutung für unterschiedliche Arten der Bodenrente, d.h. auch für die Differenzialrente. Das Grundeigentum bildet nach Marx eine Schranke für die freie Bewegung des Kapitals, die ihm als Voraussetzung für „jene allgemeine Ausgleichung des Mehrwerts zum Durchschnittsprofit“ (MEW,

27 Diese theoretische Annahme trifft für das private mobile Kapital zu, nicht jedoch für die Gesamtheit der Marktteilnehmer:innen: „Treten [...] Überlebenszwang und ökonomische Notwendigkeit an die Stelle kapitalistischer Verwertungslogik, können die Marktpreise selbst unter ihren Wert fallen, ohne daß Felder aus der Produktion, Minen stillgelegt, Ölquellen versiegelt werden.“ (Neelsen 1997, 133; vgl. Iñigo Carrera 2016).

Bd. 25, 770) gilt. Dadurch ist es möglich, dass der Wert der Ware über dem Produktionspreis, d.h. oberhalb der Produktionskosten zuzüglich des Durchschnittsprofits, liegt.²⁸ Dieser Wert, der als Rente abschöpfbar ist, muss sich aus der Mehrwertmasse bilden, da die Produktionskosten eine konstante Größe bilden (ebd., 771). Das Mehrprodukt im Primärsektor besteht somit aus zwei Teilen: „dem Durchschnittsprofit, dessen Erwartung die Investitionsbereitschaft des kapitalistischen Pächters erklärt, und der Rente für den Eigentümer“ (Neelson 1997, 130).²⁹ Es ist deshalb ebenso wie beim Profit die unbezahlte Arbeit, die den Grundbesitzer alimentiert, weshalb auch die Rente, global betrachtet, „Ausdruck eines antagonistischen Klassen- und Ausbeutungsverhältnisses“ (ebd.) ist. Dabei kann der Anteil der Rente am Mehrprodukt von Fall zu Fall variieren. Zentral für ihre Unterscheidung zum Profit ist nicht, ob „die absolute Rente gleich dem ganzen Überschuß des Werts über dem Produktionspreis oder nur gleich einem Teil desselben“ ist (MEW, Bd. 25, 771), sondern dass Primärgüter zu einem Monopolpreis veräußert werden. Um Monopolpreise handelt es sich nicht, weil „ihr Preis über ihrem Wert, sondern weil er gleich ihrem Wert oder weil er unter ihrem Wert, aber über ihrem Produktionspreis“ (ebd.) liegt. „Ihr Monopol bestände darin, nicht wie andere Industrieprodukte, deren Wert über dem allgemeinen Produktionspreis steht, zum Produktionspreis nivelliert zu werden.“ (ebd.). Die Höhe der Rente ist daher ebenso wie der Profit Gegenstand eines Verteilungskonflikts zwischen Grundbesitz, gesellschaftlichem Gesamtkapital und Arbeit, denn durch ihren Einfluss auf die Preisbildung wirkt sie entweder auf die Kaufkraft und damit auf den Lebensstandard der Arbeiter:innen oder, vermittelt der allgemeinen Erhöhung der Reproduktionskosten der Arbeitskraft, auf den Durchschnittsprofit des gesellschaftlichen Gesamtkapitals (vgl. Caligaris 2014, 64).

„Innerhalb des Marktmechanismus ist die Verteilung der Produkte, die den aggregierten Wert der notwendigen Arbeitszeit enthalten, ebenso wie die Verteilung des aggregierten Mehrwerts unter die Kapitalisten und unproduktiven Schichten der Gesellschaft die wirkliche Tätigkeit der Men-

28 Unter Bedingungen der freien Bewegung des Kapitals wäre dies nicht möglich, da der Wertbestandteil über dem Produktionspreis unter Bedingungen freier Kapitalmobilität Marx' Theorie zufolge entweder zum Durchschnittsprofit nivelliert würde oder die entsprechenden Waren aufgrund fehlender Konkurrenzfähigkeit keinen Absatz fänden.

29 Die Trennung hier ist analytisch. Fallen Grundbesitzer:innen und Pächter:innen oder andere Kapitalist:innen in einer Person zusammen, dann fallen auch Durchschnittsprofit und Rente zusammen (Neelson 1997, 130).

schen, die konkurrierend ihre Interessen im Rahmen ihrer gesellschaftlich bedingten und sich verändernden Möglichkeiten verfolgen. Hier herrscht nichts als der Kampf aller gegen alle.“ (Mattick 1973, 57)

Marx' systematische Betrachtung der Natur, von Grund und Boden als Teil des gesellschaftlichen Produktionsprozesses, findet sich erst im dritten Band des Kapitals. Das hier bereits entwickelte dialektische Verhältnis von Kapital und Arbeit, das im Zentrum von Marx' *Kapital* steht, wird geöffnet und erweitert um die Natur und den Besitz an dieser (Coronil 1997, 66 ff.). Diese Erweiterung kulminiert in der „trinitarischen Formel“ (MEW Bd. 25, 822), mit der Marx die verschiedenen Einkommen und ihre Quellen – Kapital-Profit (Zins)/Boden-Grundrente/Arbeit-Lohn – als unterschiedliche Artikulationen desselben gesellschaftlichen Prozesses entschlüsselt. Er wendet sich damit gegen verdinglichende Vorstellungen, wonach Kapital, Arbeit und Boden nicht erst „aufgrund bestimmter sozialer Verhältnisse zur Quelle der entsprechenden Revenue“ – Profit, Lohn, Rente – werden, sondern „unabhängig von gesellschaftlichen Bedingungen Quelle von Wert“ sind (Heinrich 2014, 308). Die späte Auseinandersetzung mit der Rente innerhalb des *Kapitals* muss daher vor dem Hintergrund der Marx'schen Werttheorie betrachtet werden, wonach allein Arbeit wertbildend ist (MEW Bd. 25, 823).³⁰ Da die Rente nur einen Teil des Mehrwerts darstellt, setzt sie auf der geltungslogischen Ebene (nicht historisch) das Kapitalverhältnis bereits voraus. Die Natur selbst hat danach keinen gesellschaftlichen Wert im ökonomischen Sinne.

„Überall, wo Naturkräfte monopolisierbar sind und dem Industriellen, der sie anwendet, einen Surplusprofit sichern, sei es ein Wassergefälle oder ein reichhaltiges Bergwerk oder ein fischreiches Wasser oder ein gutgelegener Bauplatz, fängt der durch seinen Titel auf einen Teil des Erdballs zum Eigentümer dieser Naturgegenstände Gestempelte diesen

30 Nach der *Kapital*-Rezeption von Michael Heinrich (2014) hat Marx in seiner Kritik der politischen Ökonomie der Nationalökonomien eine monetäre Werttheorie vertreten. Im Unterschied zur prämonetären Arbeitswertlehre der Nationalökonomien Smith und Ricardo und der Arbeitsmengentheorie der marxistischen Tradition wird Arbeit von Marx nicht im naturalistischen Sinne bloß als Verausgabung von Muskel, Nerv und Gehirn verstanden. Arbeit wird von ihm als gesellschaftstheoretische Kategorie im Konzept der *abstrakten Arbeit* eingeführt. Abstrakt meint dabei nicht nur die quantifizierende Abstraktion von der konkreten Arbeitstätigkeit, sondern auch gesellschaftlich durchschnittlich notwendige Arbeitszeit. Das Konzept der abstrakten Arbeit als Wertmaßstab einer Ware setzt voraus, dass eine Arbeitstätigkeit mit allen anderen Arbeitstätigkeiten in Beziehung gesetzt ist, was erst durch den Markt und die Geldform als Universaläquivalent möglich ist (vgl. ebd.).

Surplusprofit dem fungierenden Kapital in der Form der Rente ab.“ (MEW Bd. 25, 781)

Grundrente ist daher das politökonomische Resultat monopolisierter Naturkräfte, das den Waren keinen Wert hinzufügt, sondern einen Abzug vom gesellschaftlichen Mehrwert darstellt.³¹ Ihr Grund ist der (staatlich) zugewiesene bzw. geschützte Eigentumstitel. Ihr ökonomischer Ursprung allerdings ist der erfolgreiche kapitalistische Verwertungsprozess, aus dessen Resultaten die Rente an den Eigentümer entrichtet wird. Nicht die Rente bestimmt also das Mehrprodukt, d.h. den (verbleibenden) Profit, sondern umgekehrt der Profit die Rente (vgl. MEW. Bd. 25, 809).³² Sowie aber die Rohstoffrente abhängig ist vom erfolgreichen kapitalistischen Verwertungs-

31 Auch wenn die Transformation gesellschaftlicher Naturverhältnisse die Natur selbst zu einem knappen Gut und Träger von (Tausch-)Wert gemacht hat (Lefebvre 1991), so wirft sie nicht (nur) einen Profit ab, sondern verleiht als räumlicher Besitztitel ihren Eigentümer:innen weiterhin einen Rentenanspruch. Da es an dieser Stelle um den systematischen Stellenwert der Rente in der Kritik der politischen Ökonomie geht, werden die gesellschaftlichen Umwälzungs- und Inwertsetzungsprozesse von Natur an dieser Stelle nur kurz als Randbemerkung angesprochen: Nach Lefebvre (1991, 329) ist selbst die Unterscheidung oder Unterscheidbarkeit von Natur und Nicht-Natur durch den kapitalistischen Verwertungsprozess affiziert worden. Der Warenüberfluss in den sogenannten Konsumgesellschaften habe zu neuen (relativen) Knappheiten geführt, die auch die Natur selbst zum Produkt eines Verwertungsprozesses gemacht und ihr damit Wert verliehen haben: „Those commodities which were formerly abundant because they occurred 'naturally', which had no value because they were not products, have now become rare, and so acquired value. They have now to be produced, and consequently they come to have not only a use value but also an exchange value“ (ebd.). Vermeintlich natürliche Güter wie (urbaner) Raum, Luft und Wassergefälle (Mega-Staudammprojekte) haben daher nicht mehr nur Gebrauchswert, sondern Tauschwert erlangt, da sie nun unter warenförmigen kapitalistischen Bedingungen produziert werden. Für Lefebvre ist mit diesen Inwertsetzungsprozessen die Natur vollständig verschwunden und nur mehr in einigen Zeichen und Symbolen vertreten (ebd.).

32 Darin unterscheiden sich ganz grundlegend vormoderne von modernen Rentenformen: In der vorkapitalistischen Produktionsweise basiert die Rentenforderung auf einem feudalen, außerökonomischen und unmittelbaren Zwangsverhältnis. Dies gilt für die Arbeits-, Natural- und Geldrente gleichermaßen. Sie ist der politisch eingeforderte Teil des Mehrprodukts, zu dessen Erwirtschaftung der Produzent gezwungen wird. Die Höhe des möglichen Profits des Produzenten ist hierbei der nach Abzug der Subsistenzmittel und der Rentenforderung verbleibende Überschuss. Mit der Durchsetzung der kapitalistischen Produktionsweise aber bestimmt der (Durchschnitts-)Profit die Höhe der Rente. Sie hört auf, Gegenstand außerökonomischen Raubs zu sein und wird zum Resultat marktvermittelter Herrschaftsverhältnisse (vgl. MEW. Bd. 25, 809).

prozess, so bleiben auch stark von solchen Renten geprägte Ökonomien abhängig von kapitalistischen Ökonomien.

Bedeutend für Fragen der Reproduktions-, Distributions- und Konfliktmuster rohstoffreicher Gesellschaften im globalen Süden ist daher der räumlich-sektorale Ursprung des Mehrprodukts, das als Rente angeeignet wird. Im Falle der absoluten Grundrente entsteht das Mehrprodukt durch die Arbeit der Arbeiter:innen im entsprechenden Rohstoffsektor, sei es in der Ölförderung, in der Landwirtschaft oder im Bergbau (vgl. Carrera 2007, 16). Sowohl Profit als auch Rente müssen aus dem produzierten Mehrwert im entsprechenden Sektor entrichtet werden, der nun nicht allein den Kapitalist:innen im Rohstoffsektor zufällt, „die ihn aus den Arbeitern extrahieren“, sondern zu einem Teil auch „den Grundeigentümern zufällt, die ihn aus den Kapitalisten extrahieren“ (MEW Bd. 25, 780).³³ Umstrittener ist die sektorale Herkunft der Differentialrente. Dabei lassen sich zwei zentrale Positionen in der Debatte um den Ursprung der Rente unterscheiden (Caligaris 2016, 61 ff.):³⁴

1. Jegliches Mehrprodukt, das als Grundrente in einem bestimmten Produktionszweig angeeignet wird – ob absolute, differenziale oder Monopolrente –, wird durch die Arbeiter:innen im selben Zweig produziert (sowjetische Position).
2. Gerade aufgrund der höheren Produktivität der Arbeit im entsprechenden Rohstoffsektor gegenüber der Arbeit, die den Marktpreis bestimmt, muss jedes Mehrprodukt, das als Grundrente angeeignet wird – die absolute Grundrente ausgenommen –, in einem anderen Zweig der gesellschaftlichen Produktion generiert werden.

Von der Literatur, die sich mit der politischen Ökonomie der Rente in Ländern des globalen Südens befasst, wird gemeinhin die zweite Position vertreten (Caligaris 2014; ders. 2016; Iñigo Carrera 2007; Elsenhans 1981; Laclau 1969, Vergara-Camus/Kay 2017).

Das zentrale Argument der ersten Position, so Caligaris (2014, 63), geht davon aus, dass sich die produktivere Arbeit in mehr Wert darstellt als die unproduktivere Arbeit. Dies steht jedoch im Widerspruch zu ihrer Begründung im Rahmen der Marx'schen Werttheorie, wonach die Erhöhung der

33 Die absolute Grundrente stellt nach Marx die Differenz zwischen dem Wert der Ware und dem Produktionspreis dar (Wert = Kostpreis + Durchschnittsprofit + Rente).

34 Eine umfassende Auseinandersetzung mit den zentralen Debattensträngen findet sich bei Caligaris (2014).

Arbeitsproduktivität nicht zu einer Erhöhung des Werts führt, sondern zur Erhöhung der Menge der Gebrauchswerte (ebd.). In Marx' (MEW Bd. 25, 823) Worten:

„Die Differenz in der Fruchtbarkeit des Bodens bewirkt, daß dieselben Mengen von Arbeit und Kapital, also derselbe Wert, sich in verschiedenen Mengen von Bodenprodukten ausdrückt; daß diese Produkte also verschiedene individuelle Werte haben.“

Da sich der Marktpreis für Primärgüter aber am Weltmarkt in Abhängigkeit von den Produktionskosten der Grenzböden bildet – je nach Sektor bildet sich dieser zudem in Abhängigkeit von politischen Entscheidungen –,³⁵ kann die Differenz zwischen dem Weltmarktpreis und den individuellen, d.h. den lokalen Produktionsbedingungen gemäßen Werten der Rohstoffe als Rente angeeignet werden. Die Ausgleiche der individuellen Werte zu Marktwerten bewirkt, dass die Vorteile des fruchtbareren Bodens vom Pächter oder Konsumenten auf den Grundbesitzer übertragen werden (ebd.). Da es angesichts der internationalen Arbeitsteilung aber im Wesentlichen andere Gesellschaften sind, die die Waren zum Marktpreis abnehmen, ist es das in den Abnehmerländern erwirtschaftete Mehrprodukt, das als Rente angeeignet wird, wie Caligaris (2016, 63) in Anschluss an Ernesto Laclau (1969) feststellt:

„Therefore, the ground-rent that is carried within raw materials exported from ‘resource rich countries’ is constituted by the surplus-value produced by foreign workers [...] which flows into the country’ supplying the raw materials. [...] Thus, this determination must constitute the point

35 So vor allem mit Blick auf die großen, in der OPEC organisierten Ölförderländer. Die politischen Mechanismen der Rentengenerierung durch die internationale Regulierung von Fördermengen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass hier ebenso ökonomische Mechanismen greifen. Es wäre falsch, die politische Ökonomie der Rente als außerökonomischen Gegenstand zu betrachten. Wenn es in der Folge einer Begrenzung der Fördermengen zu höheren Weltmarktpreisen für Öl und Gas kommt, kann sich der Einsatz wesentlich teurerer Fördertechnologien und damit die Verschiebung der Grenzböden – der sog. *commodity frontier* – aus kapitalistischer Sicht lohnen. So haben die hohen Weltmarktpreise für Öl und Gas in den USA und anderen traditionellen Industriestaaten zu einer Ausweitung vormals unrentabler unkonventioneller Fördermethoden wie dem *Fracking* geführt (Morse 2014). Die dadurch erfolgte Erhöhung der Produktionsmenge untergräbt die Fördermengenregulierung der OPEC, reduziert die Abhängigkeit der traditionellen Konsumentenländer und generiert dadurch *ökonomischen* Druck auf die traditionellen Förderländer.

of departure for the entire explanation of the specificity of this type of national sphere of capital accumulation.“

Dieses Mehrprodukt, d.h. der von den Arbeiter:innen in den Abnehmerländern abgepresste Mehrwert, begründet ein erhöhtes Pro-Kopf-Einkommen, das in keinem ökonomischen Verhältnis zu den Produktivkräften in den Produzentenländern steht (Laclau 1969, zit. n. Iñigo Carrera 2007, 81, Fn. 36). Ganz im Gegensatz zu Theorien des ungleichen Tauschs sind es demnach die rohstoffreichen Länder, denen ein Teil des globalen Mehrprodukts zufließt, das nicht der eigenen Wertschöpfung entspringt (vgl. Caligaris 2016, 73). Angesichts der postkolonialen globalen Arbeitsteilung, in der die rohstoffreichen Länder des globalen Südens als Rohstofflieferanten fungieren und nur in wenigen anderen Bereichen am Weltmarkt operieren, kommt der Rente damit eine besondere Bedeutung in diesen Gesellschaften zu. Zwar weist jede zeitgenössische Ökonomie, die auf Eigentumstiteln und damit eben auch auf dem Eigentum an Grund und Boden basiert, rentenökonomische Momente auf, wie sie hier dargelegt wurden; weder gibt es rein kapitalistische Ökonomien – es geht nach Marx stets um die Produktionsbedingungen in ihrem Durchschnitt – noch gibt es reine Rentenökonomien. Doch da die kolonial oktroyierte internationale Arbeitsteilung auch eine räumliche Teilung der Natur mit sich gebracht hat, lassen sich unterschiedliche „dominierende Tendenzen“ (Coronil 1997, 36) zugrunde legen, wonach das dominierende Vergesellschaftungsmoment in den meisten rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens nicht die Verwertung des Werts durch Arbeit ist (kapitalistische Produktionsweise), sondern die Rente, ihre Aneignung und Verteilung (vgl. Coronil 1997; Elsenhans 1981; Ders. 2009).³⁶ Ob in einer Gesellschaft das Moment der Rea-

36 Mit Beginn des 21. Jahrhunderts, dem Anstieg der Rohstoffpreise und dem Aufstieg der viel zitierten *emerging countries* im globalen Süden (BRICS) ist es zeitweise auch zu Verschiebungen zwischen Rohstoffförderern und Rohstoffabnehmern gekommen. Während in einer Vielzahl von Ländern des globalen Nordens angesichts der Rohstoffpreise und geostrategischer Überlegungen die unkonventionelle Förderung von Öl- und Gasvorkommen, der Ausbau des Bergbaus oder die Erschließung von offshore-Gebieten zur Rohstoffgewinnung rentabel geworden ist, hat der Aufstieg in Teilen des globalen Südens den internationalen Rohstoffmarkt um bedeutende Abnehmer erweitert (Peters 2019). Die vielschichtigen Folgen und Implikationen dieser Entwicklung werden hier nicht weiterverfolgt. Es wird aber davon ausgegangen, dass die globale Teilung der Natur weiterhin von großer Relevanz für die Gesellschaften des globalen Südens ist. Zumindest für Lateinamerika kann mit Blick auf das in der Literatur vertretene neo-extraktivistische Entwicklungsmodell der vergangenen beiden Jahrzehnte eher eine Steigerung der Abhängigkeit vom Rohstoffsektor konstatiert

lisierung und Verteilung von Rente oder die kapitalistische Wertschöpfung dominieren, lässt sich aufgrund des Schwellenwertproblems letztlich nur in der qualitativen Analyse der Bedingungen, unter denen Rente auftritt, angeeignet und verteilt wird und auf die je spezifische Vergesellschaftung wirkt, beurteilen.³⁷

Die Dominanz rentenökonomischer Strukturen hat weitreichende gesellschafts-, staats- und entwicklungstheoretische Folgen, die auch verteilungspolitisch höchst relevant sind und daher in der Analyse der Besteuerung von Einkommen und Vermögen Beachtung finden müssen. Während in Europa mit den Einnahmen aus der Industrie ein sonst nicht überlebensfähiger, aber politisch wichtiger Agrarsektor am Leben gehalten wird, ist es in den industrialisierten Ökonomien der Peripherie ein nicht überlebensfähiger, aber politisch wichtiger Industriesektor, der durch die Landwirtschaft oder andere Rohstoffsektoren am Leben gehalten wird. Dieser Unterschied ist nicht nur quantitativer Natur. Er besteht nicht darin, dass in Ländern der Peripherie die kapitalintensive Industrie aus der deutlich geringeren oder volatileren Mehrwertmasse, die im Primärgütersektor realisiert wird, alimentiert werden muss. Der qualitative Unterschied besteht darin, dass der Großteil des Mehrprodukts im Rohstoffsektor auf der Rohstoffrente beruht und, ökonomisch betrachtet, zur freien Verfügung steht und damit die politische Verteilung und Reallokation der Rente ins Zentrum der politischen Ökonomie rückt.

2.1.2 Soziale Formation und Akkumulationsprozess in rohstoffexportierenden Ländern des Südens

Die einschlägige Literatur zur Rohstoffrente geht davon aus, dass mit der Rente eine Gemeinsamkeit rohstoffreicher Länder des globalen Südens

werden (Burchardt/Dietz 2014; Gudynas 2012; Svampa 2019). Diese zeigt sich nicht zuletzt in der aktuellen Krise der Region, nachdem die Rohstoffpreise dramatisch gefallen sind.

- 37 Im Allgemeinen ist es schwer, die Höhe von Renten empirisch gesichert zu erfassen, da sie in der Praxis untrennbar mit dem Profit erscheinen können. Die in der Rentierstaatsdebatte in Anschlag gebrachten Schwellenwerte zur Unterscheidung von starken, schwachen und mittleren Rentierstaaten (vgl. Beck 2007, 46) stellen zwar einen Versuch dar, unterschiedliche Rentenniveaus empirisch erfassbar zu machen, sie verbleiben jedoch auf der Ebene der Staatseinnahmen ohne Berücksichtigung ihrer allokativen Bedeutung und darauf beruhender oder gestützter Prozesse und Strukturen spezifischer Vergesellschaftung.

markiert ist, die auf spezifische Probleme, Strukturen und Muster in der gesamtgesellschaftlichen Reproduktion und Entwicklung verweist (vgl. Boeckh/Pawelka 1997; Caligaris 2016; Coronil 1997; Coronil/Skurski 1981; Elsenhans 1981; Grinberg/Starosta 2014; Iñigo Carrera 2007; Oyhantçabal 2017; Vergara-Camus/Kay 2017).

„The [...] advantage of the category of ground rent is that it allows us to bring together dynamics that are common to agriculture and extractive industries, such as mining, oil, and gas, because they all require the negotiation of access to the resource with the owners of the land where it is located [...] and] allows us to examine the contradictory class role of the state in the process of surplus accumulation and appropriation“ (Vergara-Camus/Kay 2017, 248)

Dem Staat kommt demnach eine zentrale Bedeutung für die ökonomische Reproduktion der Gesellschaft zu, die somit ihrerseits zu einer genuin politischen Frage wird. Die darin bestehende widersprüchliche Rolle, die der Staat in Rohstoff- und Extraktionsökonomien einnimmt – Agarproduktion eingeschlossen –, besteht danach in seiner Fähigkeit, Renteneinkommen zu monopolisieren und zu reallozieren (Elsenhans 1981, 63 ff.). Darin besteht der zentrale Unterschied zu kapitalistischen Gesellschaften und ihrem Strukturprinzip einer (relativen) Trennung von Staat und Gesellschaft. Wo die Rohstoffrente ökonomisch als „dominierende Tendenz“ (Coronil 1997, 44) besteht, wird der Zugang zu staatlich vermittelten Renten zur Bedingung privatwirtschaftlicher Initiative. Während privatwirtschaftliche Akkumulation in kapitalistischen Gesellschaften zentraler Bestandteil der Staatsräson ist und durch die Disziplinierung der Arbeit, die Bereitstellung von Infrastruktur und die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen allgemein sichergestellt werden soll (vgl. Elsenhans 1981, 116), hängt unternehmerisches Handeln außerhalb des Rohstoffsektors in Gesellschaften, die ökonomisch von der Rente dominiert werden, unmittelbar vom Zugang zu Staat und Politik ab (Coronil 2008, 20). Für das ölreiche Venezuela gehen Coronil & Skurski (1981) so weit, den gesamten Verwertungsprozess als rein virtuell aufzufassen. In diesem ‚Magischen Staat‘ (Coronil 1997) erscheint die industrielle Produktion lediglich als (ideologisches) Instrument zur Aneignung der Ölrrente:

„If under capitalism ,the production process . . . absorbs circulation as a mere phase of production, in Venezuela, where the distribution of oil

rents prevails over the production of surplus value, circulation absorbed production as a phase of circulation.“ (Coronil/Skurski 1982, 93)

Nicht die Produktion, sondern die Warenzirkulation dominiert danach die politische Ökonomie. Am Beispiel der Automobilindustrie in Venezuela zeigen die Autor:innen auf, wie unter industriepolitischen Vorzeichen in den 1970er und '80er Jahren ein großer Teil öffentlicher Mittel in die Handels- und Finanzgeschäfte lokaler Geschäftsleute flossen, obwohl die Produktionshallen leer blieben und das Projekt einer nationalen Zuliefererindustrie letztlich zu einem Absatzmarkt für importierte Autos verkam – montiert in den Industriehallen der internationalen Automobilkonzerne, die sich zugleich privilegierten Zugang zum Energiesektor sicherten. Die Produktion stellt sich hier in der Tat nicht als Wertschöpfung, sondern als bloße Phase der Zirkulation dar; als legitimationspolitisches Instrument zur Aneignung der Rente. Coronil & Skurski (1982, 62) kritisieren daher die auch in der Dependenztheorie noch tendenziell vertretene Annahme einer kapitalistischen Rationalität in den Ländern der Peripherie. Zwar würden auch die rohstoffexportierenden Gesellschaften des Südens, so Coronil, vom Markt dominiert, nicht jedoch vom Markt organisiert. Movens wirtschaftlicher Wachstumsprozesse ist danach die staatliche Allokation der Rente.³⁸

Während die Bedeutung der Rente in Venezuela aufgrund der starken Dominanz des Öls relativ unstrittig ist (Peters 2019; Ross 2001), hat eine Reihe von hauptsächlich argentinischen Sozialwissenschaftlern die Bedeutung der Rente auch für diversifizierte Ökonomien mit einer durchkapitalisierten industriellen Landwirtschaft als dominantem Sektor untersucht. Die zentrale These geht dabei auf Íñigo Carrera (2006; 2007; 2008) zurück,

38 Ähnlich hat bereits Ernesto Laclau (1971) zu einem früheren Zeitpunkt die Vorstellung durchgängig kapitalistischer Verhältnisse in der Peripherie, wie sie die Dependenztheorie nach Gunder Frank (1967) vertrat, kritisiert. Dieser Vorstellung kapitalistischer Herrschaft liege ein völlig unscharfer Kapitalismusbegriff zugrunde. Danach werde von Frank die Vorstellung vertreten, wonach der Kapitalismus sich bereits mit der Entstehung eines internationalen Kaufmannskapitals, d.h. mit der Produktion für einen Markt, durchgesetzt habe (dieser Vorwurf findet sich auch bei Gerstenberger 2007 gegen die Weltsystemtheorie). Dagegen hielt Laclau (1971, 27) mit Marx an einem Kapitalismusbegriff fest, der v.a. auf die kapitalistische Produktionsweise abstellt und nicht auf ausbeuterische Abhängigkeit in der Zirkulationsphäre reduzierbar sei. Ein ökonomisches System könne verschiedene Produktionsweisen beinhalten, solange eine gemeinsame *driving force*, hier der kapitalistische Weltmarkt, definiert werden könne (ebd., 33).

wonach der Staat in rohstoffreichen Gesellschaften Grundrente zugunsten eines spezifischen nationalen Prozesses der Kapitalakkumulation aneignet oder aneignen kann (vgl. Caligaris 20016, Grinberg 2016; Grinberg/Sta-rosta 2014; Oyhantçabal 2017; Vergara-Camus/Kay 2017). Die zuvor der kapitalistischen Mehrwertmasse abgetrotzte Grundrente fließt dadurch zu einem Teil zurück in das gesellschaftliche Gesamtkapital bzw., als eine Teilmenge desselben, in das globale gesellschaftliche Gesamtkapital (Caligaris 2016, 66). Der Transfer von Rente trägt dazu bei, dass innerhalb des nationalen Akkumulationsraums unterhalb der im Weltmaßstab dominierenden technologischen Entwicklung und Produktivität produziert werden kann. Ohne den Transfer von Rente wäre dies nicht möglich: Da der Produktionspreis zum allgemein verfügbaren technologischen Entwicklungsstand (innerhalb einer Branche) tendiert, wird bei geringerer Produktivität entweder der individuelle Kostpreis der Produkte des Einzelkapitals zu teuer, um noch Absatz zu finden, oder die erhöhten Kosten führen zu einem Abzug vom Profit, der so weit geht, bis die Güter den Marktpreis erreichen. In beiden Fällen führt der (gesellschaftliche) Produktivitätsrückstand tendenziell zum Verschwinden des Einzelkapitals.³⁹ Die Integration von Rente ermöglicht dagegen die Reproduktion von Kapitalien, deren Produktionskapazitäten unterhalb branchentypischer Absatzmengen liegen und die nicht auf dem Niveau der allgemeinen technologischen Entwicklung produzieren. Dies betreffe sowohl nationales als auch ausländisches Kapital, das im Wesentlichen für den (regional integrierten) Binnenmarkt

39 Dieser Annahme liegen die Marx'sche Werttheorie und das Konzept der *abstrakten Arbeit* zugrunde. Der Wert einer Ware bemisst sich der Theorie zufolge nach dem zu ihrer Produktion erforderlichen Quantum gesellschaftlich notwendiger Arbeitszeit, als die *abstrakte Arbeit* bestimmt wird. Der gesellschaftliche Charakter der Arbeit besteht daher nicht (nur) darin, dass Waren arbeitsteilig produziert werden (hier endet die klassische Ökonomie), sondern darin, dass die gesellschaftliche Bestimmung der Arbeit erst durch den Tausch zustande kommt, indem die Produkte konkreter Privatarbeiten auf das Abstraktum gleicher menschlicher Arbeit reduziert und darin einander gleichgesetzt werden (Heinrich 2004, 209). Diese Gleichsetzung erfolgt über das Geld, worin alle menschlichen Arbeiten (in unbewusster Realabstraktion) aufeinander bezogen werden. Darin besteht der gesellschaftliche Charakter abstrakter Arbeit, die allein wertbildend ist. In dieses Konzept einer umfassenden, monetär vermittelten Relationalität der Arbeitstätigkeiten geht die Entwicklung der Produktivkräfte mit ein. Die wertbildende, gesellschaftlich notwendige Arbeitszeit bemisst sich daher am technologischen Stand der Produktivkräfte, womit der Wert stets eine allgemeine historische Größe ist, sowie durch die gesellschaftliche Nachfrage, „die aber erst im Austauschprozeß, durch die Beziehung der Waren auf das Geld, wirksam wird“ (Heinrich 2004, 241).

produziere (vgl. Caligaris 2016, 70 f.).⁴⁰ Um trotz geringerer Produktivität eine normale Profitrate zu erreichen, sei eine alternative Quelle des Mehrprodukts erforderlich, die in rohstoffreichen Ländern zu einem erheblichen Teil im Transfer von Rente bestehe. Rententransfers ermöglichten dem lokal angesiedelten und für den lokalen Markt produzierenden Kapital eine Nettoprofitrate auf dem Niveau der Profitrate des in Europa und den USA angesiedelten und für den Weltmarkt produzierenden Kapitals (Iñigo Carrera 2007).

Anschaulich wird die Spezifik des rentengesellschaftlichen Akkumulationsprozesses auch am Beispiel der argentinischen Automobilindustrie. Das Land zeichnet sich durch eine starke Präsenz der konzentriertesten Großkapitale der Welt aus, doch in Argentinien produzieren diese Konzerne lediglich für den lokalen Markt. Zur Illustration der besonderen Bedingungen wirtschaftlicher Wachstumsprozesse in rohstoffreichen Ländern des globalen Südens bemerkt Iñigo Carrera (2006, 193) mit Blick auf die argentinische Automobilindustrie:

„How do they fit into a market of only 36 million inhabitants, almost half of whom live below the poverty line today and whose average wage is just one tenth of the American wage? For instance, six of the world’s main car manufacturers still have production plants in Argentina.⁴¹ Each export to the Mercosur zone is met by an import, thus balancing out any expansion of the scale of production beyond that of the internal market. Conversely, in Italy, with a population that is two thirds larger and an average wage close to the American one, there is only one car manufacturer which is, furthermore, unable to sustain independent capital ownership.“⁴²

40 Für die Stahlindustrie in Brasilien siehe Grinberg (2016). Für die argentinische Automobilindustrie siehe Fitzsimons & Guevara (2016).

41 Aktuell sind es sogar acht Automobilkonzerne, die sich den begrenzten Markt teilen (Fitzsimons & Guevara 2016, 188).

42 Die Integration in die neue internationale Arbeitsteilung verläuft höchst unterschiedlich. So gelten Länder wie Spanien, Südkorea oder Mexiko als vollständig in die neue Arbeitsteilung (*new division of labor*) integriert, mit Exportanteilen an der nationalen Produktion von 80% (Fitzsimons & Guevara 2016, 191). Gegen die Restrukturierungsthese im Kontext des argentinischen Marktes, der angesichts beträchtlicher Exportanteile eine Abkehr von der früheren Binnenmarktorientierung nahelegt, argumentieren Fitzsimons & Guevara (ebd.) wie folgt: Exporte machten zwischen 1995 und 2013 nur etwa 50% der argentinischen Automobilproduktion aus. Hinzu kommt der Umstand, dass die Exporte fast vollständig in den gemeinsamen Mercosur-Markt gehen, der im Vergleich zu anderen Märkten, wie dem Japanischen oder

Die Antwort liegt in der Rente als dem zentralen Kompensationsinstrument für die erhöhten Produktionskosten, die sich aus den geringen Skalenerträgen bzw. der Nutzung von Produktionsanlagen ergeben, die nach internationalen Maßstäben als veraltet gelten können und zu einer geringeren Produktivität der Arbeit führen (Fitzsimons/Guevara 2016, 185). Der rentengestützte Akkumulationsprozess erklärt daher auch die „Resilienz der klassischen internationalen Arbeitsteilung“ (Starosta 2016, 80) – aller internationalen Restrukturierungsprozesse des Kapitals zum Trotz.⁴³

Wenn Wachstumsprozesse, dort wo sie außerhalb des Rohstoffsektors bestehen, allein oder wesentlich aufgrund der staatlichen Allokation von Rente angestoßen und aufrechterhalten werden, kann von einem marktvermittelten *Zwang* zur Akkumulation und der damit tendenziell einhergehenden Erhöhung des Verwertungsgrades (Steigerung der Produktivkraft und damit der Mehrwertrate) (Heinrich 2004, 314) nicht ausgegangen werden. Die Integration von Rentenzuflüssen erlaubt ökonomische Akkumulation, d.h. die extensive Steigerung der Größe des zu verwertenden Kapitals, ohne die Eigenschaft einer „beständigen Umwälzung der technischen und organisatorischen Basis des Produktionsprozesses“ (ebd.), wie sie nach Marx dem Kapital, als dem Prozess des sich selbst verwertenden Werts (ebd., 313), zukommt. Die rentengestützte Akkumulation im Sinne einer quantitativen Erweiterungsinvestition, die die organische Wertzusammensetzung des Kapitals im Wesentlichen unberührt lässt und v.a. der Deckung eines erhöhten Konsumniveaus sowie der legitimationspolitisch bedeutsamen Schaffung von Arbeitsplätzen dient, verhindert vielmehr diese beständigen Umwälzungsprozesse und trägt damit zur (abhängigen) Reproduktion der sozialen Struktur, ihrer Klassenbeziehungen und Allianzen bei (vgl. Coronil/Skurski 1982, 66).

Mit dem Fehlen einer marktinduzierten Akkumulationslogik büßt auch die Arbeiterklasse ihre Eigenschaft ein, durch Arbeitskämpfe – Lohnsteigerungen und Arbeitszeitverkürzung – Produktivitätsfortschritte anzustoßen,

dem EU-Raum, sehr klein und stark protektionistisch ist. Der zentrale Unterschied bestehe aber in der sehr begrenzten Integration des Mercosur. So erfolge der Automobilhandel zwischen Argentinien und Brasilien nach Regeln eines kompensierenden Tauschs: As a consequence, access to the protected Brazilian market is conditional upon the proportional opening of the domestic market to imports from Brazil. Therefore, exports, and as a consequence domestic production, remain limited by the size of the internal market [...].“ (ebd.).

43 Eine Abkehr von der klassischen internationalen Arbeitsteilung wurde von Fröbel et al. (1980) mit der *New International Division of Labor* vertreten.

indem die Begrenzung der extensiven Ausbeutung der Arbeit mit einer Intensivierung oder Substituierung der Arbeit (relative Mehrwertproduktion) kompensiert wird. Werden unproduktive Produktionseinheiten durch den Transfer von Rente am Markt gehalten, dann erfordern reale Lohnsteigerung und Arbeitszeitverkürzung in einzelnen Produktionsbereichen und Branchen eine weitere Kompensation des Kapitals durch Rente. Andernfalls besteht die Gefahr eines wachsenden Inflationsdrucks in Form einer Lohn-Preis-Spirale, die Albert O. Hirschman passend als *tug of war*, als eine Art Tauziehen bezeichnet hat, bei dem insbesondere Unternehmen versuchen, eine politische Pattsituation durch makroökonomische Destabilisierung zu ihren Gunsten zu überwinden (vgl. Hirschman 1981, 185 ff.).⁴⁴ Wenn die Spezifik des nationalen Akkumulationsprozesses im beständigen Rententransfer zur Kompensation fehlender Produktivität und entsprechender Produktionskosten besteht, hängt auch die soziale Existenz der Arbeiter:innen als Klasse von dieser Spezifik ab:

„[I]t finds that its own immediate reproduction as an active working class is subject to the reproduction of the [specificity of that] national process of capital accumulation. Therefore, the political party that embodies the general representation of the national working class acts as a specific political representative of this reproduction. [I]t becomes an immediate necessity for this political party to associate with the [...] industrial capital operating locally in the struggle against landowners over the appropriation of ground-rent. [...] The general political representation of this type of national process of capital accumulation thus assumes its most characteristic ideological expression, that is populism (as a class alliance that acts on behalf of the national interests of the people).“ (Iñigo Carrera 2016, 43 f.)

44 Zudem kann die Erhöhung der Konsumkraft aufgrund bestehender Inflexibilitäten des Produktionsapparats zu einem weiteren Anheizen der Inflation und Handelsbilanzdefiziten führen: „Selbst wenn die Verwaltungen in der Dritten Welt in der Lage wären, Einkommensumverteilung nach dem Muster der Sozialpolitik in den kapitalistischen Industrieländern durchzuführen, hat strukturelle Heterogenität als mangelnde Flexibilität des Produktionsapparats zur Folge, daß Erhöhungen der Masseinkommen nicht oder nicht in ausreichendem Maße Produktionssteigerungen auslösen, sondern eher zu Inflation und Handelsbilanzdefiziten führen“ (Elsenhans 1981, 124). „Die Produktionsstruktur bedingt die Rigidität des Angebots. [...] Umverteilung von Einkommen erfordert vorab eine Umstrukturierung des Produktionsapparats“ (ebd.).

Die Spezifik des rentengestützten Akkumulationsprozesses affiziert daher auch Form und Inhalt von Klassen- und Verteilungskonflikten. Auch und gerade dort, wo es eine starke organisierte und politisch repräsentierte Arbeiter:innenschaft gibt, sind klassenübergreifende sektorale Koalitionen zu erwarten und impliziert die politische Repräsentation der Interessen der Arbeiter:innenschaft ebenso die Interessen und den Einfluss des Kapitals. Klassenpolitisch konturierte Auseinandersetzungen – etwa nach einer allgemeinen Besteuerung von Kapital und Vermögen – sind auf der Basis solcher staatlich alimentierten sektoralen Koalitionen, zumindest von Seiten der organisierten Arbeiter:innenschaft, strukturell unwahrscheinlich. Zugleich wird der Staat aufgrund seiner ökonomischen Bedeutung für die Allokation von Rente und die Zuteilung von Lebenschancen zum zentralen Adressaten ökonomischer Forderungen. Diese politökonomische Konstellation führt überdies, und ungeachtet etwaiger Verteilungskonflikte und Überwindungsversuche, zu einer strukturellen Kopplung des Staates an den Rohstoffsektor und dessen soziale Träger; durch die Abhängigkeit von Rententransfers wächst die Abhängigkeit vom Primärgütersektor im Kontext wirtschaftspolitischer Diversifizierungspläne und industrieller Wachstumsprozesse noch (vgl. Coronil 1997, 7). Dass diese Abhängigkeit zumeist die Form der Devisenknappheit annimmt („externe Restriktion“, Wainer/Schorr 2014), darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich hierbei um die Abhängigkeit eines gestützten Akkumulationsprozesses von der Rente handelt.

Die Kategorie der Grundrente erlaubt es, die verschiedenen Erklärungsansätze für die Spezifik der politischen Ökonomie Lateinamerikas zu integrieren: der ‚mangelhafte Unternehmergeist‘ (Lauterbach 1965), die abhängigkeitstheoretische Annahme strukturellen Devisenmangels (Franke 2004), die Qualität der Interventionen des Entwicklungsstaates (Evans 1995) oder die politische Rentenmentalität des Unternehmenssektors, wie sie im Konzept des ‚rentismo político‘ (Zurbriggen 2005)⁴⁵ oder der ‚privilegierten Akkumulationsräume‘ (Castellani 2013) zum Ausdruck kommt. All diese Aspekte können verstanden werden als Erscheinungsweisen des gleichen Zusammenhangs: Dass nämlich in den rohstoffreichen Ländern

45 *Rentismo político* kennzeichnet nach Cristina Zurbriggen die politische Institutionalisierung einer Privilegierungsstruktur im Verhältnis von Staat und Unternehmern, die sich historisch vor allem in der Wechselkurspolitik und Handelsquotierung entwickelt und eine Unternehmermentalität gefestigt hat, in der Rentismus zu einer legitimen und gesellschaftlich akzeptierten Form der Aneignung des gesellschaftlichen Reichtums in Uruguay werden konnte.

der Peripherie der Akkumulationsprozess maßgeblich von der staatlichen Aneignung und Allokation von Grundrente abhängt, daher fast mit Notwendigkeit verschränkt ist mit einem Set mehr oder weniger regulierter Privilegierungsstrukturen und zugleich gekoppelt ist an die Konjunktur der Rohstoffpreise. Daraus erwächst eine zentrale Rolle des Staates für die Reproduktion der sozialen Struktur und der sich darin artikulierenden Herrschaftsverhältnisse, die auch Folgen für die politischen Institutionen demokratischer Repräsentation und Gewaltenteilung sowie die Bedingungen der Besteuerung von Reichtum hat.

2.2 Die rentengesellschaftliche Konfiguration des Staates

Die Bedeutung der politischen Ökonomie der Rente für den (Steuer-)Staat lässt sich aus einer materialistischen staatstheoretischen Perspektive herausarbeiten, die den Staat systematisch aus gesellschaftlichen Verhältnissen heraus begründet und seine materielle Kopplung an gesellschaftliche Dynamiken hervorhebt, die ihrerseits vom Staat geprägt werden (für viele Block 2010; Gramsci 1992; Neumann 1937; Offe 2006a-c; Poulantzas 2002). Institutionalistische Theorien, die (steuer-)politische *outcomes* auf spezifische institutionelle Designs zurückführen (Steinmo 1993), hängen in ihrer Erklärungskraft von institutionell stabilen Kontexten ab, wie sie in den traditionellen Industriestaaten vorfindbar, aber in vielen anderen Ländern und Regionen nicht gegeben sind. Zur Behebung dieses Problems wurde in der institutionalistischen Literatur die Berücksichtigung der institutionellen Stärke (*institutional strength*) vorgeschlagen, verstanden als die Stabilität und Durchsetzungsfähigkeit von Regeln (Levitsky/Murillo 2009; bzgl. Steuern siehe Bonvecchi 2010; Sanchez 2011a). Danach entfalten institutionelle Regeln und Verfahren ihre Wirkung und Erklärungskraft nur, wenn sie eine gewisse Kontinuität aufweisen und auch durchgesetzt werden. Je nach politischer Gemengelage kann es aber auch gerade der Verzicht auf die Durchsetzung von Regeln sein, der politische Stabilität ermöglicht (vgl. Levitsky/Murillo 2009, 119). Wenn aber die Bedeutung des institutionellen Designs nur gerettet werden kann, wenn zugleich nach der Stärke entsprechender Institutionen gefragt wird, stellt sich die Frage nach den systematischen Gründen für die spezifische Institutionalität des Staates und ihre (fehlende) Verbindlichkeit. Hierauf gibt die institutionalistische Literatur allenfalls tautologische Antworten: politische Instabilität,

Akteurserwartungen aufgrund vergangener Instabilitäten oder die fehlende Akzeptanz von Institutionen (vgl. Levitsky/Murillo 2009, 122 ff.; Melo 2007; Sanchez 2011a). Aus einer materialistischen staatstheoretischen Perspektive hingegen müssen politische Institutionen und ihre Stärke selbst als Ausdruck und Vermittlung ökonomischer Verhältnisse, sozialer Konflikte und Dynamiken sowie ihrer historischen Sedimentierung begriffen werden. Folglich muss in einer gesellschaftlichen Formation, in der die staatliche Allokation der Rente eine zentrale Rolle für die gesamtgesellschaftliche Reproduktion spielt, dieser auch im Zusammenhang mit den politischen Institutionen entsprechender Gesellschaften Rechnung getragen werden. Diesem Anspruch werden auch die institutionalistisch geprägte Rentierstaatsliteratur sowie finanzsoziologische Ansätze, die explizit die institutionelle Bedeutung der Rohstoffrente für die Staatsfinanzen in den Blick nehmen, nicht gerecht. Sie betrachten die Rohstoffrente zuallererst in ihrer fiskalischen Bedeutung, indem autoritäre Regime, die geringe Qualität demokratischer Institutionen oder eine schwache Staatsbürokratie auf die Möglichkeit eines relativ einfachen fiskalischen Zugriffs auf Rohstoffrenten zurückgeführt werden. Dadurch werden gesellschaftliche, demokratische oder demokratisierende Aushandlungsprozesse und leistungsfähige Bürokratien entbehrlich (vgl. Beblawi/Luciani 1987; Bräutigam et al. 2008; Centeno 1997; Mahdavy 1970; Ross 2012). Darin angelegt ist die anreizökonomische bzw. voluntaristische Annahme, dass weniger verfügbare Rente,⁴⁶ oder der entsprechende politische Wille, zu einer Steuerfinanzierung führen könnten, mit der sich die institutionellen Probleme aus demokratie- und entwicklungspolitischer Perspektive beheben ließen. Die Rente wird hierbei auf eine Finanzierungsquelle des Staates mit unerwünschten Effekten reduziert (Ressourcenfluchttheorem). Aus der Perspektive materialistischer Staatstheorie hingegen lässt sich die politische Ökonomie der Rente in ihrer Bedeutung für das spezifische Verhältnis von Staat und Gesellschaft erfassen, indem Staat und politische Institutionen gesellschaftstheoretisch fundiert und nicht defizitpolitisch kritisiert werden. Damit treten Analyse und politisches Urteil auseinander.

46 Auch politische Renten wie Entwicklungshilfegelder werden hierbei mitgedacht (vgl. Moore 2004).

Materialistische Staatstheorie (des Neomarxismus)

Ausgangspunkt materialistischer Staatstheorie ist die Bestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft und die Begründung einer relativen Autonomie staatlicher Institutionen gegenüber ihrer gesellschaftlichen Substanz. Dieses Grundproblem lässt sich knapp mit dem politischen Theoretiker Franz L. Neumann entfalten, der sich bereits früh mit dem Wandel und der Funktionsweise politischer und rechtlicher Institutionen im Fortgang kapitalistischer Gesellschaften befasst hat (Neumann 1937) und prägend für die Kritische Theorie des Staates war (Salzborn 2009). Zentral für Neumann war die hier interessierende Frage nach den gesellschaftlichen *Bedingungen*, unter denen der Staat und seine Institutionen sich als relativ autonom, d.h. stabil und wirksam jenseits partikularistischer Interessen, entwickeln können. Umgekehrt fragte er nach den Kräften, die diese relative Autonomie verhindern und Recht und Staat „dem Gleichstrom der sozialen Realitäten“ unterwerfen (vgl. Neumann 1980, 34). Dabei lassen sich in Anschluss an seine materialistischen staats- und rechtstheoretischen Überlegungen zwei analytische Ebenen unterscheiden, die viele der späteren neomarxistischen Ansätze prägten und vorwegnahmen bzw. zusammenführten. Sie bilden daher zunächst einen sinnvollen Ausgangspunkt für die staatstheoretische Auseinandersetzung mit der politischen Ökonomie der Rente und sind zum anderen geeignet, die Grenzen neomarxistischer westlicher Theoriebildung für den rentenökonomischen Kontext aufzuzeigen. Neumann verbindet in seinen zentralen staats- und rechtstheoretischen Schriften (1937; 1980) eine *formanalytische Geltungsebene* in Anschluss an Eugen Paschukanis (2003 [1929]), wonach Recht und Staat an die Logik ökonomischer Verhältnisse und ihrer Entwicklung rückgebunden werden, mit der *Ebene gesellschaftlicher und politischer Kräfteverhältnisse*,⁴⁷ die sowohl die inhaltliche politische Orientierung staatlicher Apparate als auch die überindividuelle, d.h. nicht partikularistische Geltung von Institutionen prägen (vgl. Bast 1999, 174; Neumann 1937; ders. 1980, 42 f.). Relative Autonomie des Staates bedeutet dann, dass in den politischen und rechtlichen Formen des Staates gesellschaftliche Verhältnisse (Relationen), nämlich vertragsartige Tauschverhältnisse, die als bürgerliche ökonomische

47 Die Bedeutung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse in der politischen Theorie Neumanns kann als eine Vorwegnahme der Staatstheorie Poulantzas' (2002) verstanden werden (Ladwig 2006, 52).

Verkehrsformen dominant werden, und gesellschaftliche Kräfteverhältnisse aufgehoben sind (vgl. Buckel 2007, 182).

Auf der formanalytischen Ebene lässt sich zunächst anhand der Staatsfinanzierung des westlichen Steuerstaats das spezifische Verhältnis von Staat und Gesellschaft in nach innen von der Kapitallogik dominierten Gesellschaften nachvollziehen. Wie in Abgrenzung zur ‚Logik der Rente‘ herausgestellt wurde, zwingt die Konkurrenzlogik in kapitalistischen Gesellschaften unter Bedingungen freier Kapitalbewegung das Einzelkapital, einen Teil seines Profits in die technologische Entwicklung und Produktivitätssteigerung zu investieren (vgl. Heinrich 2004, 314 f.). Daher verfügt selbst der Kapitalbesitzer nicht frei über die Erträge seines Unternehmens, wenn er fortbestehen möchte, sondern ist den Zwängen des Marktes ausgesetzt. Dies hat Folgen für die Möglichkeit der Steuerabschöpfung. In kapitalistischen Gesellschaften, in denen Staat und Gesellschaft eine relative Autonomie aufweisen, ist der Staat finanziell abhängig von der ihm äußerlichen Reichtumsproduktion und kann immer nur einen Teil des zirkulierenden Werts abschöpfen, wenn er sich nicht seiner eigenen Finanzierungsquelle berauben möchte. Der Staat wird materiell auf die allgemeine Sicherstellung kapitalistischer Akkumulationsbedingungen verpflichtet. Dies kann sich durchaus gegen das bornierte Interesse des Einzelkapitals richten, wenn etwa sozialpolitische Konzessionen zur Aufrechterhaltung von Massenloyalität erforderlich sind. In letzter Instanz schützt die Steuer als *ökonomische Form* der Staatsfinanzierung jedoch das Kapitalverhältnis:

„Die Steuer ist nicht hoheitlicher Eingriff in das fungierende Eigentum, d.h. kein hoheitlicher Eingriff in ein gesellschaftliches Verhältnis, sondern – pointiert ausgedrückt – sein wirksamster Schutz: sie schöpft Kapital ab – was für die Eigentümer lästig ist –, aber sie bewahrt dadurch die Eigentümer davor, dass die Befriedigung von öffentlichen Bedürfnissen durch die Beschaffung von Gebrauchswerten im Wege der Zerstörung des sozialen Prozesses der Kapitalverwertung erfolgt.“ (Preuß 1981, 55)

Die (abstrakte) Grenze des steuerlichen Eingriffs besteht in der Bewahrung des Kapitals als einem gesellschaftlichen Verhältnis und der hierzu erforderlichen Bedingungen von Reinvestition und Akkumulation. Damit ist die kapitalistische Logik unabhängig von der politischen Orientierung einzelner Regierungen in den Staat eingeschrieben. Sie wird gerade dadurch bewahrt, dass der Staat nicht der ‚Borniertheit‘ der Einzelkapitale folgt,

sondern – allem Lobbyismus zum Trotz – in relativer Autonomie von diesen handelt und die allgemeinen Bedingungen der Kapitalakkumulation aufrechterhält (vgl. Offe 2006b, 102). Dazu gehört auch die Staatsfinanzierung durch das Kapital bzw. aus der verfügbaren Mehrwertmasse, ob konsensual oder allein zwangsbewährt. Nur in der Aufrechterhaltung der allgemeinen Bedingungen kapitalistischer Reichtumsproduktion, wozu auch eine dem Einzelkapital missfallende gesellschaftliche Konfliktregulierung gehören kann, besteht der Sinn von Engels' Verständnis des Staates als ideeller Gesamtkapitalist (Borchert/Lessenich 2016, 30).⁴⁸

Auf der Ebene der Kräfteverhältnisse hat sich die Trennung von Staat und Gesellschaft in den modernen westlichen Staaten im Wege der Herausbildung einer ökonomisch selbstständigen bürgerlichen Klasse und ihrer politischen Emanzipation vollzogen (vgl. Gerstenberger 2006). Nur im Tausch gegen das parlamentarische Kontroll- und Budgetrecht stimmte das ökonomisch aufstrebende europäische Bürgertum des 18. und 19. Jahrhundert seiner Besteuerung zu und gewährte einem besitzlosen Staat Kredit (vgl. Bates/Lien 1985; Cholet 2012; Saylor 2018). Erst mit der Herausbildung der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft und der politischen Emanzipation des Bürgertums kann von Staat und Gesellschaft, Öffentlichkeit und Privatheit überhaupt erst sinnvollerweise gesprochen werden. Sowohl im Feudalismus als auch im *Ancien Régime* fallen politische und ökonomische Macht nicht nur in eins, sie sind vielmehr als strukturell verbürgte und eigenständige Sphären noch überhaupt nicht hervorgetreten (Gerstenberger 2006).⁴⁹ Mit der politischen Emanzipation des Bürgertums entwickelte sich der moderne, nur in manchen Ländern demokratische, Verfassungsstaat heraus, der die rechtlichen, repressiven und kolonialexpansiven Bedingungen für prosperierende Unternehmungen einer bürgerlichen Klasse schuf, die sich mit diesem Staat identifizieren konnte (vgl. Neumann 1950, 87). Auch in den ehemaligen Kolonien Nordamerikas bildete sich bereits vor der revolutionären Loslösung vom britischen Mutterland eine Öffentlichkeit heraus. Die soziale Gleichheit europäischer Siedler beförderte die gemeinsame politische Organisation in den *townhalls* und

48 Fred Block (2010 [1977]) hat dies in seinem Aufsatz *The Ruling Class does not Rule* zentral zum Ausdruck gebracht.

49 Das bedeutet nicht, dass sich frühere Herrscher nicht auf Kompromissbildung einlassen und einflussreiche Individuen oder Familien an der Machtausübung und ihren Resultaten beteiligen mussten, um persönliche Aspirationen zu befriedigen (Gerstenberger o.J., 81). Der Staat des *Ancien Régime* hat sich wesentlich durch diese Praxis herausbilden und festigen können.

die Schaffung öffentlicher Güter wie Bildung und Gesundheit, die ihre zunächst lokale Steuerfinanzierung voraussetzte (vgl. Sokoloff/Zolt 2006). In diesen kommunalen *body politics*, in denen nach Hannah Arendt die US-amerikanische Republik ihre Wurzeln hat, bildete sich eine von der Gesellschaft Partikularer relativ geschiedene Sphäre staatlicher und gesetzlicher republikanischer Allgemeinheit heraus (Arendt 1963). Diese Entwicklung ging mit der Herrschaft des Gesetzes – der *rule of law* – einher, die im englischen Sprachraum stärker noch mit der politischen Form der Demokratie einhergeht als der ‚Rechtsstaat‘, mit dem sich das deutsche Bürgertum in der konstitutionellen Monarchie zufriedengab (Neumann 1937, 51). Im positivistischen Rechtsdenken des Liberalismus bedeutete die Vorherrschaft des Gesetzes zugleich „Vorherrschaft der gesetzgebenden Gewalt“, während die Aufgabe der Judikative auf die bloße „Rechtsanwendungsfunktion“ beschränkt wurde (Neumann 1937, 46). Mit der Herausbildung der Massendemokratie, d.h. der Ausweitung des Wahlrechts auch auf untere Gesellschaftsschichten und einer damit einhergehenden Verschiebung auch politischer Kräfteverhältnisse, veränderte sich nach Neumann die Funktion des Parlaments. In Anschluss an Max Weber resümiert Neumann, dass „die Sabotage der Macht des Parlaments dann beginnt, wenn dieses Organ aufhört, ein bloßer Honoratioren-Klub zu sein“ (Neumann 1937, 49). Mit der verstärkten politischen Repräsentation des Klassenantagonismus in den Parlamenten versuchten sich die gesellschaftlich und politisch dominanten Kräfte der machtpolitisch prekären Rahmenbedingungen des demokratischen Systems durch eine Funktionsveränderung der staatlichen Institutionen zu entledigen. Dem Parlament wird zunehmend seine Gesetzgebungsfunktion streitig gemacht zugunsten wachsender Entscheidungskompetenzen der Staatsbürokratie (vgl. Neumann 1935, 184).

Diese Entwicklungen führt Neumann nicht nur auf die politischen Verschiebungen der Kräfteverhältnisse, sondern auch auf einen steigenden staatlichen Regulierungsbedarf im Kontext wirtschaftlicher Konzentrationsprozesse (Monopolkapitalismusthese) zurück. Die Konzentration des Kapitals macht Neumann zufolge immer umfassendere Investitionen und gesamtgesellschaftliche Steuerungsbedarfe sowie deren staatliche Absicherung und Koordination erforderlich (vgl. Neumann 1984, 324). Unter diesen veränderten Strukturbedingungen, verändere sich auch die Funktion der Rechtsinstitute des spätbürgerlichen Staates. Im Übergang vom Konkurrenzkapitalismus zum Monopolkapitalismus wandelt sich die Vertragsfreiheit von einem Instrument der Sicherung des freien Wettbewerbs

zum „Hebel, durch den dieser zerstört worden ist“ (ebd., 311). Mit dem „Recht der Eigentümer, sich zu organisieren, zu Kartellen, Konzernen, Syndikaten, Interessengemeinschaften, schließlich zum Markt beherrschenden Trust“ (ebd., 49 f.), wird der Zustand freier Konkurrenz von monopolistischen Zusammenschlüssen aufgehoben. Da das Recht es im Verhältnis zum Konkurrenzkapitalismus unter monopolistischen Bedingungen mit einer völlig veränderten Wirtschafts- und Sozialstruktur zu tun hat, die durch eine sehr begrenzte Anzahl von Akteuren bzw. von einzelnen Rechtsadressaten geprägt ist, muss die Gesetzgebung „häufig individuelle Maßnahmen treffen, um diesen speziellen Umständen gerecht zu werden“ (Neumann 1980, 326). Sofern bei dieser veränderten Sozialstruktur an der Allgemeinheit des Gesetzes in der Rechtspraxis festgehalten wird, wird der *status quo* der gesellschaftlichen Machtverhältnisse aufrechterhalten.⁵⁰ Die Nicht-Intervention des Staates, also der Verzicht auf konkret-individuelle Maßnahmen, verwandelt sich unter diesen politökonomischen Bedingungen in eine Intervention zugunsten der Monopolisten (Neumann 1980, 220). Allerdings verändert das allgemeine Gesetz nicht nur seine Funktion unter sich verändernden gesellschaftlichen Bedingungen – es verändert auch seine Form. Neumann stellte im Blick seiner materialistischen Staats- und Rechtstheorie ein Anwachsen von Generalklauseln im allgemeinen Recht fest. „Generalklauseln laufen auf eine Transformation des gesamten Rechtssystems hinaus, sie vernichten das formal-rationale Recht [...]“ (Neumann 1980, 330). Sie sind von unbestimmten Rechtsbegriffen geprägt, die verstärkt durch richterliche Rechtsschöpfungsakte konkretisiert werden müssen (Neumann 1937, 62) oder ministerielle Ausführungsverordnungen (Neumann 1935, 184) erfordern und damit die Gesetzgebungshoheit des Parlaments zunehmend auf die Judikative und insbesondere auf die Exekutive verlagern. Diese Verschiebung erlaubt die dezisionistische Parteinahme für das einflussreiche und gesamtgesellschaftlich bedeutende Monopolkapital. Der Monopolkapitalismus fördert daher einen Prozess der Entrechtlichung, der, im Unterschied zur Verrechtlichung der gesellschaftlichen Beziehungen im Konkurrenzkapitalismus, das Politische stärker ins Zentrum gesellschaftlicher Beziehungen rückt. Die (politische) Dezision erweist sich als die adäquate Konnexgarantie des monopolartig operierenden Kapitals, das seine langfristigen Planungserfordernisse nicht dem Spiel freier Kräfte

50 In Deutschland gingen diese Veränderungen mit einer Wiederbelebung der von Paul Laband verworfenen Gleichheit des Gesetzes in der Rechtstheorie einher, die insbesondere von Carl Schmitt angeführt wurde (vgl. Neumann 1937, 58).

überlassen kann. Eine ähnliche Überlegung findet sich auch bei Claus Offe für den ‚Spätkapitalismus‘: Dort vollziehe sich nicht „Planung statt Konkurrenz, sondern Planung der Konkurrenz auf höherer Stufe“ (Offe 2006c [1975], 137), wobei sich diese planförmige Konkurrenz vom Großunternehmen über ganze Branchen und Wirtschaftsregionen bis hin zu nationalen Volkswirtschaften und übernationalen Wirtschaftsblöcken erstrecken kann (ebd.). Investitionen haben unter diesen Bedingungen häufig experimentellen Charakter, was deren Rentabilität oftmals auf Jahre hin ungewiss und verlässliche Investitionssicherheiten erforderlich macht. „Daher verlangen und erhalten die in diese neuen Bereiche vordringenden Konzerne staatliche Unterstützung, womit sie zugleich ihre Macht stärken und erweitern“ (Neumann 1984, 333). Durch öffentliche Subventionen, Steuererleichterungen und Bürgschaften werden staatliche und private Interessen immer weiter auf einen Nenner gebracht. Durch diesen Prozess wächst die Bedeutung der Staats- und Ministerialbürokratie zulasten der Souveränität des Parlaments. Von politischen Kräfteverhältnissen jedoch hängt es letztlich ab, ob sich die gesellschaftlichen Widersprüche zwischen den Klassen (Neumann) und den demokratischen Systemerfordernissen der ökonomischen Akkumulation und der politischen Legitimation (Borchert/Lessenich 2006) weiterhin im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung vollziehen oder im autoritären Interventionsstaat münden, in dem die relative Trennung von Staat und Gesellschaft aufgehoben ist (vgl. Bast 1999, 174).

Der Staat in der Rentengesellschaft

In rentengesellschaftlichen Kontexten muss die (relative) Autonomie von Staat und Gesellschaft anders gedacht werden als in kapitalistisch organisierten Gesellschaften, auch wenn die monopol- und spätkapitalistischen Transformationen des Staates gewisse funktionale Analogien zu seiner rentengesellschaftlichen Konfiguration aufweisen. Systematische Überlegungen zum Staat in rentengesellschaftlichen Kontexten finden sich bei Fernando Coronil (1997; 2008) und Hartmut Elsenhans (1977; 1981; 1997). Beide gehen von der zentralen ökonomischen Bedeutung des Staates für Wachstumsprozesse in rohstoffexportierenden Gesellschaften des globalen Südens mit Industrialisierungsprozessen aus. Die Kapitallogik kann diesen Autoren zufolge nicht als nach innen wirkendes gesellschaftliches und ökonomisches Strukturprinzip vorausgesetzt werden. Zwar versteht

Coronil den Kapitalismus als einen globalen Prozess. Der Kolonialismus habe jedoch eine internationale Arbeitsteilung geprägt, die zugleich mit einer räumlichen Aufteilung der Natur einherging und unterschiedliche Binnenprozesse begründete (1997, 33; vgl. Quijano 2000). Der Staat nimmt danach eine Vermittlungsfunktion in der kapitalistischen Ordnung ein, die national und international zugleich ist, dabei aber unterschiedlichen Rationalitäten und Binnenlogiken innerhalb der Gesellschaften folge (vgl. 1997, 354 ff.). Diese Binnenlogik ist geprägt von der zentralen Bedeutung des Staates, die diesem als Scharnier zwischen Innen und Außen bei der Realisierung, Aneignung und Verteilung des ökonomischen Mehrprodukts in Form der Rente zukommt. Analog zum Verständnis des Staates als ideellem Gesamtkapitalisten in Gesellschaften, die von der Kapitallogik dominiert werden, kann der Staat in seiner Eigenschaft als souveräne Autorität über ein Staatsgebiet die Rolle des ideellen Gesamtgrundbesitzers, eines „estado terrateniente“ (Coronil 1997, 8), einnehmen. Ebenso kann der Staat als effektiver Grundbesitzer auftreten, der die natürlichen Ressourcen eines Staatsgebiets und damit oftmals die zentrale Devisenquelle in Ländern des globalen Südens kontrolliert (vgl. ebd., 74 f.). Wenn daher in kapitalistischen Gesellschaften in einem ganz grundlegenden Sinne davon ausgegangen werden kann, dass sämtliche Einkommen gesellschaftlicher Gruppen und Akteure vom Kapital abhängen, so kann es in rohstoffreichen Ländern des globalen Südens der Fall sein, dass die Einnahmen von national operierenden Kapitalien vom Staat und der Verteilung der Rente abhängen. Dies macht den Zugang zum Staat und seinen Institutionen für wirtschaftliche Akteur:innen unverzichtbar. Pointiert ausgedrückt: In kapitalistischen Marktgesellschaften schafft die Politik die Rahmenbedingungen für das Privatunternehmertum – *the business of politics is business*; in rentengesellschaftlichen Kontexten erfordert Privatunternehmertum direkten Zugang zum Staat – *the business of business is politics* (Coronil 2008, 19). Daher kann weder die (neo-)weberianische Vorstellung einer autonomen, von der Gesellschaft getrennten Sphäre eines bürokratischen Anstaltsstaats (Skocpol 1985), noch die neomarxistische Vorstellung einer relativen Autonomie des Staates gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft der genuin ökonomischen Bedeutung des Staates sowie der genuin politischen Bedeutung des Ökonomischen in Rentengesellschaften gerecht werden

(vgl. Coronil 1997, 79).⁵¹ Das in der marxistischen Analyse des Staates angelegte Verhältnis von Staat und Gesellschaft, das der Gesellschaft das Primat gegenüber dem Staat einräumt, Letzteren aus Ersterem ableitet oder den Staat als Verkörperung und Artikulation gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse auffasst, verkehrt sich hier (tendenziell) in sein Gegenteil. Mit der genuin ökonomischen Bedeutung des Staates für die politische Ökonomie wird der Staat zugleich zu derjenigen Instanz, von der spezifische *politische Vergesellschaftungsprozesse* ausgehen. Anders als der westliche Steuerstaat schöpft der Staat in diesem Fall nicht einen Teil des Mehrprodukts einer ihm äußerlichen Produktion gesellschaftlichen Reichtums ab, sondern alloziert in erster Linie Rente aus dem Rohstoffsektor zugunsten von Industrie- und Handelssektoren. Er tritt in diesem Kontext als ein zentraler Akteur auf, der in erheblichem Maße über die Allokation von Mehrprodukt und damit über Gewinn-, Einkommens- und Lebenschancen entscheidet. Der Allokationsmechanismus des Marktes wird dadurch tendenziell ersetzt und der Staat zum zentralen Austragungsort einer politischen Verteilungskonkurrenz wirtschaftlicher Akteure (vgl. Coronil 1997, 79; vgl. Elsenhans 1981, 147 f.).

Mit Hilfe von Elsenhans' Konzept der Staatsklasse lassen sich einige dieser Probleme politökonomisch präziser fassen und um die zentrale Kategorie der politischen Legitimation im Verhältnis von Staat und Gesellschaft erweitern. Die Staatsklasse ist bei Elsenhans, ähnlich dem ‚Grundbesitzerstaat‘, Ausdruck eines Primats des Politischen und einer damit zusammenhängenden Produktionsweise eigenen Typs, in der „interne Strukturen und die Einbettung in die kapitalistische Weltwirtschaft zur Dominanz der Rente gegenüber dem Profit führen“ (Elsenhans 1997, 161).⁵² Angesichts der ökonomischen Bedeutung der staatlichen Rentenallokation für industrielle Wachstumsprozesse komme dem Personal der Staatsbürokratie die Eigenschaft einer Klasse zu, insofern „die Zugehörigkeit von Individuen zu Klassen von deren Stellung im oder in Bezug auf den Produktionsprozess

51 Das bedeutet nicht, dass neomarxistische Ansätze dem Staat nicht eine konstitutive Bedeutung für die Entwicklung des Geldsystems und die Sicherung der allgemeinen wirtschafts-, gesellschafts- und ordnungspolitischen Bedingungen für die erfolgreiche Kapitalakkumulation beimessen (vgl. Krätke 2009, 124).

52 Für Elsenhans (ebd.) sind die folgenden Faktoren ausschlaggebend: die rohstoffbasierte Einbindung in den Weltmarkt unter internen Bedingungen von Marginalität, eine damit einhergehende fehlende Massennachfrage und eine fehlende Investitionsgüterindustrie, die eine kurzfristige verteilungspolitische Nachfrageerhöhung aufgrund fehlender Produktionskapazitäten durch Inflation verpuffen lässt.

bestimmt wird, die sich unterschiedlich auf Einkommens- und Partizipationschancen auswirkt“ (Elsenhans 1981, 118 f.). Die Staatsklasse lässt sich in diesem Sinne vor allem als Kategorie der politischen Ökonomie in Rentengesellschaften und einer spezifischen Produktionsweise und weniger im Sinne von Clans oder dynastischen Herrschaftscliquen interpretieren. Das distinktive Merkmal dieser Produktionsweise gegenüber einer vom Kapital dominierten Produktionsweise besteht dabei nicht in distinkten Produktionsverhältnissen. Auch Gesellschaften mit rentengestützten Akkumulationsprozessen basieren in der Regel auf einer privatrechtlichen – bürgerlichen – Eigentumsordnung, die vom Staat mehr oder weniger effektiv geschützt wird. Die Besonderheit besteht in der „Dominanz von Renten im Gegensatz zu Profiten, die nur unter Investitionen in effizienteste Technologie angeeignet werden können“ (Elsenhans 1997, 163). Ihren Ursprung habe die Staatsklasse demnach in der Unmöglichkeit, eine nicht auf Massenkonsum beruhende Gesellschaft ohne staatliche Planung in einen kapitalistischen Wachstumsprozess hineinzusteuern (Elsenhans 1981, 146). Zum Aufbau akkumulationsfähiger Strukturen komme es Elsenhans zufolge, wenn die *Privilegierungsstruktur* der sozialen Ordnung nicht mehr ohne Teilbefriedigung der Massen möglich und deshalb eine Vergrößerung der Verteilungsspielräume erforderlich ist (ebd., 130 ff.). Das Motiv zum Aufbau von Produktionsanlagen und industrieller Entwicklung sei letztlich auf die Angst der herrschenden Klasse vor systemgefährdendem Widerstand der unterprivilegierten Massen zurückzuführen und damit zuallererst ein Problem der *politischen Legitimation* (Elsenhans 1977, 36; ders. 1981, 127 f.).⁵³ Die politökonomische Grundlage dafür beruhe auf der Möglichkeit der staatlichen Aneignung und Verteilung von Rohstoffrenten durch die Staatsbürokratie (ebd., 58 ff.). Dies macht ihre Kontrolle so zentral und umkämpft in vielen Ländern des globalen Südens. Häufig lässt sich bei Regierungswechseln zwischen feindlichen Lagern daher ein vollständiger Austausch des Personals innerhalb der Staatsbürokratie bis auf unterste Positionen beobachten.

Die besondere alloкатive Bedeutung des Staates in rentengestützten Akkumulationsräumen berührt auch die institutionelle Ordnung und Funktionsweise des Staates. Diese ist in den meisten Ländern verfassungsmäßig

53 Elsenhans (ebd.) sieht hierin den zentralen gesellschaftlichen und politischen Grund für den Aufbau eines bürokratischen Entwicklungsstaats, wie er in Lateinamerika in der Phase der sogenannten Importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) in zahlreichen Ländern der Region entstanden ist.

als liberal-demokratische Ordnung vorgegeben unterscheidet sich aufgrund der politischen Ökonomie der Rente grundlegend vom westlichen liberal-demokratischen Verfassungsstaat. Denn im Unterschied zu bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaften entfällt in rentengesellschaftlichen Kontexten praktisch die doppelte Kontrolle des Staates durch den *Markt* und eine außerhalb des Staates stehende *bürgerliche Klasse*. Denn wenn der Konkurrenzmechanismus und das Wertgesetz zumindest binnenwirtschaftlich aufgehoben sind, kann es keine Kontrolle durch den Markt (Preissystem) geben; und ohne eine außerhalb des Staates stehende bürgerliche Klasse gibt es keine effektive politische Kontrolle der effizienten Verwendung des Mehrprodukts (vgl. Elsenhans 1981, 147 f.). Mehrprodukt kann daher von Regierungen angeeignet werden, solange dieses Mehrprodukt – die Rente – verfügbar ist. Politische Institutionen müssen daher in einem viel grundlegenderen Sinne als dies durch Lobbyismus, Interessenpolitik oder Versuche einer spätkapitalistischen keynesianischen Globalsteuerung in demokratischen Marktgesellschaften der Fall ist, in ihrer quasi-ökonomischen Eigenschaft als Mechanismen der Rentenallokation verstanden werden. Sie sind Instrumente der Beteiligung unterschiedlicher gesellschaftlicher Segmente an der Rente. Die fehlende Kontrolle bei der politischen Allokation der Rente eröffnet dem staatlichen Personal dabei ganz besondere Bedingungen der *Selbstbereicherung* (ebd.). [Ökonomische] Verschwendung und Korruption liege daher nach Elsenhans schon in der Natur des ‚peripheren Akkumulationsprozesses‘ (vgl. ebd., 165). In einer solchen Gesellschaft, „in der Mehrprodukt nicht über die Marktkonkurrenz ‚alloziert‘ wird, [müssen] die politischen Mechanismen der Allokation von Mehrprodukt“ (Elsenhans 1981, 118) im Mittelpunkt der Analyse stehen. Der Bereicherung werden dabei nur durch das politische Legitimationserfordernis Grenzen gesetzt, von dem der Staat und die von ihm in ihrem Bestand abhängigen Klassen (aus Grundbesitz, Industrie und Finanzwirtschaft) nach Maßgabe des Legitimationsdrucks subalternen Sektoren abhängig sind. Selbstprivilegierung und Legitimation bildeten daher die „politökonomische Basisrationale“ (Elsenhans 1977, 38) der Staatsbürokratie:

„Die bloße Selbstprivilegierung führt zum Ende der Legitimität. Maximierung von Legitimität setzt Verzicht auf Selbstprivilegierung voraus.“ (Elsenhans 1981, 146)

Erfordern subalterne Sektoren eine Vergrößerung der Verteilungsspielräume durch die Entwicklung und Bewahrung akkumulationsfähiger Strukturen, kann dies die Möglichkeiten zur Selbstprivilegierung stark begren-

zen. Diese politökonomische Basisrationale unterscheidet den Staat von gesellschaftlichen Kräften, die nicht unter politischem Legitimationsdruck stehen. Als Adressatinnen gesellschaftlicher Legitimationsforderungen sind Regierungen gezwungen, allgemeine Ansprüche zu verarbeiten. Ob dies im Wege politischer Beteiligung, gesellschaftlich tiefgreifender Entwicklungsprojekte oder einer klientelistischen Einbindung oppositioneller Kräfte geschieht, hängt von der Art des Legitimationsdrucks und den institutionellen Formen seiner Kanalisierung ab. „[D]ie Ungeklärtheit der Systemstabilisierung hat [...] zur Folge, daß von einer eindeutigen Ausrichtung [der] Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik nicht auszugehen ist“ (Elsenhans 1977, 40).

Entgegen dieser dichotomen Struktur der staatlichen Handlungsrationalität, wie sie Elsenhans im Gegensatz von (Selbst-)Privilegierung und Legitimation formuliert, ist von der paradoxen Struktur staatlicher Handlungsorientierungen auszugehen. Dieses Paradoxon der von Elsenhans formulierten Basisrationale besteht darin, dass die legitimationspolitisch begründete Stützung akkumulationsfähiger Strukturen, die Elsenhans als Ausdruck einer Begrenzung der Selbstprivilegierung auffasst, zugleich immer eine Privilegierung von gesellschaftlichen Segmenten oder Teilen der Staatsbürokratie impliziert, solange die Logik der Rente fortbesteht: Wenn unternehmerisches Handeln, d.h. auf Geldmehrung gerichtete Investition, von staatlich allozierten Rententransfers abhängt, dann muss (gestützte) Akkumulation als Privileg verstanden werden, das einem kleinen Teil der Gesellschaft erlaubt, als Geschäftsleute zu fungieren. Legitimation und Privilegierung lassen sich daher nicht grundsätzlich unterscheiden, denn auch die Privilegierung kann sich als Medium der Legitimation entpuppen so wie im Medium der (Selbst-)Privilegierung Legitimation organisiert werden kann. Die Bauindustrie etwa, ein klassischer Sektor der Bereicherung von Staatsfunktionär:innen, kann der massiven Selbstprivilegierung durch Korruption, Geldwäsche und Steuerhinterziehung dienen und zugleich durch die Absorption von Arbeitskräften, die Schaffung einer sozialen Infrastruktur und die Stärkung des Wirtschaftswachstums legitimationspolitisch von hoher Bedeutung sein.⁵⁴ Unter den Bedingungen einer Dominanz der Rente ist eine nicht verschwenderische Legitimationspolitik an starke

54 Legitimation wird mit Claus Offe in einem prozeduralen Sinne verstanden, d.h. sie muss immer wieder aktiv hergestellt werden. Der Legitimationsbegriff wird damit explizit vom traditionellen Konzept der Legitimität als einem „Geltungsglauben“ gegenüber einer gegebenen Ordnung“ unterschieden (Offe 2006a, 44).

Voraussetzungen einer konsequenten demokratischen Kontrolle und nachdrücklichen kollektiven Umverteilungsdruck von unten gebunden. Beides ist unter den gegebenen institutionellen Beschränkungen einer politischen Ökonomie der Rente nur schwer zu organisieren und umzusetzen. Solange aber die Rentenallokation zentral für wirtschaftliche Wachstumsprozesse bleibt, nimmt Legitimationspolitik die Form von Verteilungsallianzen an, die nach Maßgabe einer stabilitätspolitisch erforderlichen Interessenakkumulation (im Unterschied zur Interessenaggregation) geschmiedet werden. Daher stellt sich mit Blick auf die politischen Institutionen des Staates nicht so sehr die Frage nach institutionalisierten demokratischen Aushandlungsprozessen und Kompromissystemen, sondern danach, wie unterschiedliche Segmente innerhalb der Staatsbürokratie um „Einfluß, Privilegien und Machtchancen innerhalb des Staatsapparat konkurrieren“ und sich „unter der Voraussetzung der Notwendigkeit, Stabilität des Systems zu produzieren [...] in Allianz mit ‚unzufriedenen‘ Klassen größere Machtchancen und Privilegien“ sichern (Elsenhans 1977, 39).

Aufgrund der spezifischen Verschmelzung von Staat und Gesellschaft verläuft demokratische Rechenschaft (*accountability*) vor allem vertikal, d.h. in Wahlen und durch die Bearbeitung eines unmittelbaren Legitimationsdrucks, und nicht oder kaum horizontal, d.h. „entlang eines Netzwerks relativ autonomer Gewalten (d.h. unterschiedlicher Institutionen)“ (O'Donnell 1994, 61). Guillermo O'Donnell (1994) hat diesen Typus demokratischer Ordnung insbesondere mit Blick auf die politischen Systeme Lateinamerikas im Konzept der *delegative democracy* erfasst. Darin ist das Phänomen einer vertikalen Organisation von Legitimation auf Dauer gestellt, während die Frage horizontaler Rechenschaft und institutioneller Legitimität vernachlässigt wird und allenfalls schwach ausgeprägt ist. Delegative Demokratie zeichne sich durch einen anti-institutionellen *bias* aus „and ratifies traditions of high personalization and concentration of power in the executive“ (ebd. 66). Die politische Form einer delegativen Demokratie lässt sich politökonomisch auf die zentrale Bedeutung der Staatsbürokratie für die Realisierung, Aneignung und Verteilung der Rente zurückführen, von der die gesellschaftliche Reproduktion rohstoffreicher Gesellschaften des globalen Südens abhängt. Sie begründet eine klientelare Grundstruktur des politischen Systems, das zur Bildung von Verteilungsallianzen drängt.⁵⁵ Das heißt, die Mitglieder staatlicher Organe müssen in irgendeiner Form

55 Zum Klientelismus grundlegend Graziano (1976), der im Folgenden herangezogen wird.

an der Rente beteiligt werden. So lässt sich auch das Parlament als ein Instrument der Rentenallokation, -verteilung und -aneignung auffassen. Die Parlamentarier:innen leben nicht *für* die Politik, sondern *von* der Politik und müssen für jede Initiative der Regierung, die sie nicht ablehnen, entschädigt werden. Sie sind *Organizer* klientelistischer Parteien oder politischer Apparate (*machine politics*), die ihnen die Teilhabe an der staatlichen Ressourcenverteilung sichern (vgl. Graziano 1976, 163). Sie vertreten lokale, klientelare Machtstrukturen und machen ihre Zustimmung abhängig von ihrer Begünstigung bzw. den Absprachen, die außerhalb parlamentarischer Kanäle getroffen wurden (vgl. Ardanaz et al. 2014). Regierbarkeit im Kontext dieser klientelaren Grundstruktur der Rentenlogik erfordert daher eine umfassende Kontrolle der Staatsbürokratie, wie sie typisch für delegative Demokratien ist: „Candidates compete for a chance to rule virtually free of all constraints save those imposed by naked, noninstitutionalized power relations“ (O'Donnell 1994, 60). Das klientelare System der Kooptation unterschiedlicher gesellschaftlicher Segmente und ihrer subklientelaren Strukturen löst programmatische Bindungen und verhindert eine effektive horizontale Gewaltenteilung. Die (solidarische) Organisierung horizontaler Verbindungen zwischen Untergeordneten bedroht dieses Herrschaftssystem und muss daher repressiv und/oder durch kooptierende Strategien der Teilung und Integration in Verteilungsallianzen bearbeitet werden (vgl. Graziano 1976, 169). Dabei kann gerade die große, politisch und institutionell ungebundene Machtfülle der Regierung eine besondere Responsivität gegenüber sozialen Ansprüchen herstellen, wenn diese sich ungefiltert an Regierungsverantwortliche richten. Da soziale Forderungen in delegativen Demokratien nicht über Programmparteien und institutionalisierte Kompromissysteme gefiltert werden, können sie im Wege sozialer Mobilisierungen unmittelbaren Handlungsdruck auf Regierungsverantwortliche ausüben. Die Logik der Rente begründet daher (materialistisch) eine populistische Logik der Äquivalenz, wie sie Ernesto Laclau (2017, 235) in seinen populismustheoretischen Überlegungen konzeptualisiert hat: Während die liberaldemokratische Institutionalisierung des Staates einer Logik der Differenzierung folgt, in der jeder Anspruch im Rahmen eines gewaltenteilenden Kompromissystems in seiner Besonderheit aufgenommen, verarbeitet und im Kompromiss relativiert wird, besteht die politische Rationalität in der Rentengesellschaft in der Ausweitung der Äquivalenzlogik, in dem mehr und mehr Segmente in die Verteilungsallianz aufgenommen werden, solange hierzu ausreichend Rohstoffrente zur Verfügung steht. Wie dies im Einzelnen geschieht, welche Sektoren hierbei in welchem Umfang

berücksichtigt werden müssen und ob dabei noch ein Mindestmaß an horizontaler Kontrolle und Gewaltenteilung bestehen bleibt oder Recht und politischer Befehl identisch werden, wie im dezisionistischen Rechtsdenken Carl Schmitts (2004), ist eine politisch offene Frage und bedarf der historisch-empirischen Analyse: Die legitimationspolitisch erforderlichen Stabilisierungsleistungen eines Systems sind abhängig von „vorherrschenden [...] soziokulturellen Normensystemen“ (Elsenhans 1977, 40), die soziale und politische Akteure und Konfliktdynamiken prägen.

2.3 Fiskalische und nonfiskalische Regulierung des Reichtums

Aus finanzpolitischer Sicht muss der Staat in der Rentengesellschaft vor allem in seiner allokatonspolitischen Funktion verstanden werden. Wenn der Allokationsmechanismus des Marktes tendenziell vom Staat ersetzt wird, tritt die Allokationsfunktion des Staates gegenüber seiner Stabilisierungs- und Umverteilungsfunktion in den Vordergrund. Sie wird zu einem zentralen Instrument, das über die Zuteilung von Lebenschancen entscheidet und damit politische Legitimation und Stabilisierung organisiert. Die allokatonspolitische Aufrechterhaltung wirtschaftlicher, insbesondere industrieller Strukturen kann daher zum ersten verteilungspolitischen Anliegen von Regierungen werden und die Distributionsfunktion der Steuer überlagern oder ablösen.

Die Steuerliteratur gewinnt ihren Gegenstand aus den klassischen finanzpolitischen Aufgabenbereichen des Steuerstaates, wie sie Richard Musgrave in seiner Finanztheorie von 1959 dargelegt hat: Allokation, Distribution und Stabilisierung. Die Allokationsfunktion des Staates befasst sich mit der Verteilung von Produktionsfaktoren, insbesondere mit der Bereitstellung öffentlicher Güter (Baade/Pätzold 2008, 133). Dem Staat kommt danach die Aufgabe zu, Marktversagen bzw. sogenannte Unvollkommenheiten des Marktes zu korrigieren. Diese entstehen durch die Marktmacht einzelner Wirtschaftsakteure, durch sogenannte ‚externe Effekte‘ wirtschaftlicher Aktivitäten (z.B. Umweltverschmutzung) sowie aufgrund der fehlenden Bereitstellung allgemeiner, (noch) nicht marktfähiger Güter (öffentliche Güter). Allokationspolitik ist damit „Wettbewerbs- bzw. Marktordnungspolitik“ (Pätzold 1988, 230). Die Distributionsfunktion des Staates sieht die Korrektur unerwünschter Einkommenseffekte des Marktmechanismus durch Umverteilung und soziale Sicherung vor. Die Stabilisierungsfunktion

schließlich stellt die staatlichen Finanzen in den Dienst eines gleichmäßigen Wirtschaftswachstums. Die Steuer erfüllt im Rahmen der finanzpolitischen Aufgabenbereiche und Stabilisierungsstrategien im Wesentlichen Fiskal-, Sozial- und Lenkungs Zwecke, die je nach stabilisierungspolitischer Orientierung (Angebots-/Nachfragepolitik) ausgestaltet werden können.⁵⁶ Der reine Fiskalzweck zielt zunächst einmal nur auf die Generierung von Einnahmen und folgt Kriterien der Suffizienz und makroökonomischen Stabilisierung. Die Sozialzwecknormen lassen sich der Distributionsaufgabe des Staates zuordnen. Sie zielen auf die Umsetzung gesellschaftlicher Vorstellungen einer sozial gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung. Der Lenkungs Zweck der Steuer besteht etwa in der Vermeidung bzw. Internalisierung externer Kosten (z.B. Pigou-Steuer) oder in der Förderung bestimmter Branchen und Sektoren, was einer aktiven Allokationspolitik entspricht (Thöne 2005, 47 ff.).

In der Literatur zur politischen Ökonomie der Besteuerung in Lateinamerika (siehe Atria et al. 2018; Flores-Macías 2019; Mahon et al. 2015) sowie in der politökonomischen Steuerliteratur insgesamt (hierzu Haffert/Mertens 2019) wird die Allokationsfunktion der Steuer gemeinhin zugunsten ihrer Umverteilungsfunktion vernachlässigt. Dabei hat Steuerpolitik immer auch eine alloкатive Dimension, da Steuern Ressourcen von einer ökonomischen Aktivität in andere Sektoren kanalisieren können. Sie werden damit zu einer alloкатiven Sorge unterschiedlicher wirtschaftlicher Sektoren und sektoraler Koalitionen (horizontal) und sind nicht nur Gegenstand von klassenpolitischen (vertikalen) Verteilungsfragen (Haffert/Mertens 2019). Dies gilt umso stärker in den rohstoffreichen Gesellschaften Lateinamerikas, in denen von einer eigenständigen Wirtschaftsdynamik außerhalb des Rohstoffsektors kaum die Rede sein kann (Bértola 2016, 260; Ocampo 2017, 64 ff.). Häufig ist eine Vielzahl von Wirtschaftssektoren weitestgehend von der Steuer ausgenommen. In einigen Extremfällen wie in Guatemala und Mexiko erreichen Steuerausnahmen einen Umfang von über 50% der potentiellen Steuereinnahmen (Gómez Sabaini/Rossignolo 2015, 55; vgl. Garita 2018). Mit der jüngeren Hinwendung zu ungleichheitspolitischen Fragestellungen innerhalb der Steuerforschung werden aber auch diese umfassenden Ausnahmeregelungen, deren ökonomischer Nutzen zurecht infrage steht, vor allem unter Gesichtspunk-

56 Eine klare Trennung einzelner Steuerarten nach Steuerzwecken ist jedoch nicht möglich, da sich Zweckbestimmungen sowie Steuerfolgen überlagern können (vgl. Thöne 2005, 46).

ten von Verteilungs- und Suffizienzkriterien diskutiert. Aus der Perspektive der politischen Ökonomie der Rente dagegen verschiebt sich der analytische Fokus: Steuern, Steuerausnahmen, Transfers und andere Mechanismen der Ressourcenkanalisierung zugunsten bestimmter Sektoren und Segmente müssen zunächst in ihrer allokativen und nicht nur und nicht zuerst in ihrer distributiven Dimension verstanden werden. Mehr noch, wenn die Stützung akkumulationsfähiger industrieller Strukturen durch die Allokation von Rohstoffrente legitimationspolitisch erforderlich ist, kann es ökonomisch und politisch sogar widersinnig sein, den entsprechenden Sektor durch Steuern zu belasten. Der Steuerstaat in rentengesellschaftlichen Konfigurationen tritt daher als eine Art „discriminating monopolist“ (Levi 1988, 10) auf, der unterschiedliche Segmente und gesellschaftliche Sektoren in unterschiedlicher Weise besteuert oder diese Besteuerung in besonderer Weise über alloкатive Entscheidungen kompensiert. Die Unterminierung von Steuerreformen durch die starke Präsenz partikularistischer Interessen in der Legislative (Bonvecchi 2010; Hallerberg/Scartascini 2019; Sanchez 2011a) lässt sich vor diesem Hintergrund interpretieren als Ausdruck einer Gesellschaft, deren Reproduktion zentral über die Verteilung der Rente funktioniert. Die traditionell starke Verhinderungsmacht lateinamerikanischer Parlamente (vgl. Krumwiede/Nolte 2000, 94 ff.) zwingt die Exekutive zu einer breiten Beteiligung unterschiedlicher Segmente an der Rente und macht das Parlament zu einem politischen Mechanismus der Rentenallokation.

Mit dem allokationspolitischen Fokus auf die politische Ökonomie der Rohstoffrente geraten weitere, nicht-steuerliche und nonfiskalische Instrumente der Aneignung und Kanalisierung von Rente in den Blick, die für eine Theorie des Steuerstaates in rentengesellschaftlichen Konfigurationen berücksichtigt werden müssen. Steuern dienen der Finanzierung von Staatsausgaben, die neben der Gewährleistung von Sicherheit und öffentlicher Daseinsvorsorge auch der Finanzierung sozialstaatlicher Einkommenssicherung und wirtschaftspolitischer Interventionen dienen. Wenn Letztere jedoch auch durch nonfiskalische, jedoch funktional äquivalente Instrumente erreicht werden können, müssen diese als Teil der politischen Ökonomie des Steuerstaats verstanden werden. Die offensichtlichsten nichtsteuerlichen Instrumente in rohstoffreichen Gesellschaften sind verschiedene Formen von Lizenzgebühren im Falle mineralischer und fossiler Rohstoffextraktion (vgl. Manzano et al., 2018). Zu den nonfiskalischen Instrumenten der Zuweisung und Kanalisierung der Rohstoffrente gehören insbesondere differenzielle Wechselkurse, preispolitische Interven-

tionen und die Überbewertung der Währung, die historisch systematische Bedeutung bei der Finanzierung und makroökonomischen Steuerung von Entwicklungsmodellen in Lateinamerika erlangt haben (Iñigo Carrera, 2007, Kap. 3; Ocampo, 2017, 53). Da die Rente in rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens einen erheblichen bis dominanten Anteil am gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukt haben kann, müssen auch diese nonfiskalischen Instrumente ihrer Aneignung in die Analyse des Steuerstaates eingehen. Andernfalls würde die Rente einmal Berücksichtigung finden, sofern sie durch klassische Steuerinstrumente abgeschöpft wird, ein anderes Mal würde das gleiche Besteuerungsobjekt ignoriert, sofern es durch andere Instrumente angeeignet wird. Dadurch wird weder die strukturelle Abhängigkeit vom Rohstoffsektor angemessen erfasst, noch lassen sich Konflikte um die gesellschaftliche Lastenverteilung und entsprechende Widerstände gegen Steuern hinreichend verstehen. Beides aber gehört zur politischen Ökonomie des Steuerstaats in rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens. Wenn es also um die Regulierung von Reichtum und Ungleichheit geht, müssen sowohl die steuerfiskalischen als auch die nonfiskalischen Instrumente der Ressourcenmobilisierung und Umverteilung berücksichtigt werden.

Um die verschiedenen Instrumente der Abschöpfung und Kanalisierung des gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukts theoretisch in den Blick zu bekommen, wird auf die analytische Unterscheidung der *primären* und *sekundären* Aneignungsformen zurückgegriffen, die von Iñigo Carrera (2007) zur Analyse rentengestützter Akkumulationsprozesse in rohstoffreichen Ländern vorgenommen wurde.⁵⁷ Ist der Rohstoffsektor in direktem Staatsbesitz, wie im Falle typischer Rentierstaaten, bzw. ist der Staat im

57 Iñigo Carrera geht davon aus, dass die größeren nationalen und national operierenden transnationalen Kapitalien grundsätzlich nur investieren, wenn sich durch den Einsatz ihres Kapitals so viel Rente aneignen lässt, dass ihr Gewinn mindestens der durchschnittlichen internationalen Renditeerwartung entspricht, da sich das Kapital andernfalls nicht an den nationalen Akkumulationsraum binden ließe. Eine weitere Besonderheit des peripheren Akkumulationsprozesses wird von Iñigo Carrera (2016, 26) in der Konkurrenz kleiner Kapitalien gesehen, die einen Teil ihres Profits an die großen Abnehmerkapitale transferieren. Sie sind als abhängige Kapitalien, die sich in die Produktionskette größerer Kapitalien integrieren, in ihrem ökonomischen Handeln nicht am Durchschnittsprofit orientiert, sondern am zumeist darunterliegenden Zinssatz, zu dem sie ihr Kapital liquidieren könnten: „[T]he release of profit by small capitals to normal capitals takes place through the latter buying commodities at the price that governs the normal valorisation of the former, which is to say, at below the price of production“ (ebd., 30). Stellen kleinste Kapitalbesitzer:innen, etwa in der landwirtschaftlichen Produktion, ihre eigene Arbeitskraft in den Dienst

Besitz größerer Ländereien, kann er die Rente primär aneignen und mittels politischer Instrumente verteilen (a). Befindet sich der Grundbesitz in privater Hand und verzichtet der Staat auf jede Regulation des Rentenflusses, erfolgt die primäre Aneignung der Rente durch die Grundbesitzer:innen (b). In diesem Fall kann eine sekundäre staatliche Aneignung durch die Besteuerung von Einkommen und Vermögen erfolgen (c). Schließlich kann der Staat die Rente auch im Falle des Privateigentums an Grundbesitz primär aneignen, indem er die Rente umleitet (d): Da die differentiale Grundrente, die in den Waren transportiert wird (siehe Kap. 2.1), erst im Export, d.h. in der Sphäre der Zirkulation realisiert wird, kann sie den Grundbesitzer:innen grundsätzlich entwischen. Durch sein Monopol auf die „unmittelbare Regulierung der Zirkulation des gesellschaftlichen Reichtums innerhalb des nationalen Raums“ (Iñigo Carrera 2007, 17 f.) kann der Staat das private Monopol der Grundbesitzer:innen auf einen Teil der Natur grundsätzlich überlagern und die Verteilung der Rente damit zum Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzungen machen, noch bevor sie bei den Grundbesitzer:innen ankommt. Welche Aneignungsform im Rohstoffsektor vorherrscht, hängt im Wesentlichen vom Konzentrationsgrad, den Eigentumsverhältnissen sowie der Absatzstruktur des dominanten Rohstoffsektors einer Gesellschaft ab.

Sowohl die primäre als auch die sekundäre Aneignung und Verteilung der Rente wirken sich auf die Einkommens- und Vermögensverteilung aus. Die *primäre Aneignung der Rente im Falle staatlicher Eigentumstitel* (a) hängt zum einen von der erfolgreichen Extraktion der Rohstoffe ab und zum anderen von den Weltmarktpreisen.⁵⁸ Verteilungskonflikte berühren hier vor allem die politische Frage der Verwendung der Rente. Komplizierter und konfliktreicher ist die *primäre Aneignung der Rente im Falle des Privateigentums* an fertilem Grund und Boden oder reichen Lagerstätten (fossile und mineralische Rohstoffe) (b). Für den Agrarsektor unterscheidet Iñigo Carrera (2007, Kap 3; 2017) fünf zentrale wirtschaftspolitische Instrumente der *primären Aneignung* der Rente, die sich zum Teil auf den Rohstoffsektor insgesamt übertragen lassen, sofern dieser privatwirtschaftlich strukturiert ist:

ihres Geschäfts, kann der Gewinn selbst noch unter den Zinssatz, bis hin zu einem Subsistenzniveau, fallen (vgl. Neels 1997, 133).

58 In Hinblick auf Ölstaaten ist die außenwirtschaftliche Kooperation bei der Regulierung der Fördermengen ein wichtiges Instrument zur Realisierung hoher Renten (Bsp. OPEC).

1. *Spezielle Besteuerung von Rohstoffexporten*: Dadurch wird die Differentialrente für die verwertete Natur vom Staat angeeignet, noch bevor sie bei den Grundbesitzer:innen und anderen involvierten Wirtschaftsakteuren ankommt. Die hierbei generierten Staatseinnahmen können sodann politisch alloziert werden.⁵⁹
2. *Überbewertung der nationalen Währung*:⁶⁰ Durch die Überbewertung der Währung wird beim Export ein Teil des Exportwerts (Rente) zurückgehalten, da sich die in Dollar gehaltenen Exporteinnahmen in weniger Einheiten der nationalen Währung und damit in eine geringere Kaufkraft der Rohstoffproduzent:innen auf dem Binnenmarkt übersetzen. Das industrielle Kapital kann einen Teil dieses Werts aneignen, da die überbewertete Währung ihm erlaubt, Produktionsmittel unterhalb des Produktionspreises auf dem Weltmarkt zu importieren. Zugleich können beim Transfer lokal erzielter Gewinne mehr Euro, Dollar oder Yen gebucht werden. Dabei ist es möglich, dass der Staat einen Teil dieser Rente unmittelbar durch Importzölle aneignet (Iñigo Carrera 2007, 20).
3. *Direkte Preisregulierung von Agrarprodukten oder fossilen Brennstoffen auf dem Binnenmarkt*: Dies kann durch staatliche Preisfestsetzung, durch Exportquoten oder das staatliche Handelsmonopol auf Rohstoffexporte, mit niedrigen Kauf- und hohen Verkaufspreisen, erfolgen.
4. *Preissenkung von Konsumgütern (wage goods)* mittels einer oder mehrerer der vorherigen Maßnahmen 1-3: Dies führt zu einer Verbilligung der

59 Die Ausgabenseite bleibt ein zentrales Instrument der Rentenallokation und erfordert entsprechende Eingänge auf der Einnahmeseite des Staates. Zu den rentenpolitischen Kompensationsmechanismen zum Ausgleich von Produktivitätsnachteilen gehört auch die *preispolitische Begünstigung von Privatfirmen durch Staatsunternehmen*: Staatsunternehmen können aufgrund der staatlichen Renteneinnahmen unwirtschaftliche Preise und Gebühren gegenüber Privatfirmen als Anbieter (*supplier*) (Überteurung) und/oder als Abnehmer staatlicher Leistungen (Verbilligung) etablieren und diesen damit einen Teil der Rente transferieren. Diese Praxis wird von Anna Castellani (2013, 91) als ein zentrales Instrument bei der Schaffung ‚privilegierter Akkumulationsräume‘ in Argentinien verstanden: „state-owned corporations tend to operate through differential tariffs and prices that benefit their suppliers and/or consumers“.

60 Die Überbewertung der Währung muss nicht staatlich reguliert sein, sondern entsteht auch in Folge der sogenannten *dutch disease* (Corden/Neary 1982), d.h. durch Marktbewegungen: Danach können hohe Rohstoffpreise zu einem starken Devisenzufluss führen und dadurch zu einer relativen Verdrängung der nationalen Währung, die hierdurch aufgewertet wird. Dies verteuert Exporte und verbilligt Importe. Die verschlechterten Wettbewerbsbedingungen für industrielle Exporte stärken die Abhängigkeit vom Rohstoffsektor und es entsteht insgesamt eine prozyklische Dynamik, die mit dem Einbruch der Rohstoffpreise ihr jähes Ende findet.

Reproduktionskosten der Arbeit, d.h. der Wert der Ware Arbeitskraft innerhalb des nationalen Akkumulationsraums sinkt, was zur Aneignung der Rente durch das Kapital führt und die geringe Produktivität national operierender, nicht wettbewerbsfähiger Kapitale kompensiert.

5. *Überteuierung der Produktionsmittel im Rohstoffsektor:* Indem das extraktivistische Kapital im Rohstoffsektor (Agrarkapital, Bergwerkskapital etc.) Produktionsmittel wie Traktoren, Maschinen und Dienstleistungen aufgrund protektionistischer Maßnahmen zu Preisen oberhalb des (international geltenden) Produktionspreises (in Kaufkraftparitäten) kauft, transferiert es einen Teil des Werts, der anderenfalls von den Landbesitzer:innen als Grundrente angeeignet werden könnte, zum industriellen Kapital, das innerhalb des nationalen Akkumulationsraums produziert (vgl. Fitzsimons/Guevara 2016, 193 f.).

Sämtliche dieser Instrumente stellen Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung dar, die ebenso mit fiskalischen Instrumenten der Einnahme- und Ausgabenseite verfolgt werden könnten. Sie verfolgen allokativen Funktionen, indem Mehrprodukt aus einem Sektor in andere Sektoren kanalisiert wird und sie verfolgen distributive Funktionen, insofern sie die Kaufkraft der unteren und mittleren Einkommen (Beschäftigter) durch die Verbilligung sogenannter *wage goods* zulasten der Grundbesitzer und Produzent:innen stärken, was zugleich Lohndruck in der Industrie abschwächen kann (siehe Nr. 4)

Mit Hilfe der klassischen Steuerinstrumente der Ertrag-, Vermögens- und Konsumbesteuerung wird auf sekundärer, fiskalischer, Ebene in die Allokation und Verteilung des gesellschaftlich verfügbaren und konsolidierten Reichtums eingegriffen. Die Rente und allgemeiner das gesellschaftliche Mehrprodukt kann im Falle der Ertrag- und Vermögenssteuern direkt und im Falle der Konsum- oder Umsatzsteuern indirekt bei den Steuerpflichtigen abgeschöpft werden. Solche steuerpolitischen Eingriffe können grundsätzlich allokativen und distributiven Effekte zeitigen: Eine ungleiche Steuerbelastung unterschiedlicher Sektoren und Güter kann Ressourcen von einer wirtschaftlichen Aktivität in weniger besteuerte Aktivitäten (Steueranreize) lenken oder den unerwünschten Konsum (und die Produktion) bestimmter Güter verteuern. In verteilungspolitischer Hinsicht wirkt die Steuer – in Verbindung mit Transfers – auf das verfügbare Einkommen der Haushalte und berührt damit Lebens- und Konsumchancen sowie die Möglichkeit der Vermögensbildung (sekundäre Einkommensverteilung). Ungeachtet der Art und Weise der Besteuerung bedeutet die Höhe der Ge-

samtsteuerlast (Steuerquote) einen Abzug vom verfügbaren Mehrprodukt das privat angeeignet werden kann bzw. beinhaltet sie eine unterschiedlich starke Präsenz des Staates in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Angelegenheiten und damit auch ein unterschiedliches Maß der politischen Eingriffstiefe und der Steuerung der gesellschaftlichen Reproduktion.⁶¹

Die Allokationspolitik erfolgt auf dem Feld der Steuern vor allem durch Steuerausnahmeregelungen, aber auch die systemische Steuerhinterziehung muss in ihrer allokativen Bedeutung und als Teil der klientelaren Grundstruktur der Rentenlogik verstanden werden. Steuerausnahmeregelungen gelten für bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten, Güter und Ertragsformen (z.B. Kapitalerträge, Zinseinnahmen etc.). Allgemein gesprochen werden darunter solche steuerrechtlichen Bestimmungen verstanden, die von einer Regelvorschrift (Referenznorm oder -steuer) des wirtschaftlichen Grundtatbestandes, den der Gesetzgeber für besteuierungswürdig erachtet hat, abweichen und dadurch eine Reduzierung der Steuerschuld begründen. Es handelt sich dabei um eine indirekte Form der Subventionierung, die transparenter durch direkte Subventionen einer gezielten Ausgabenpolitik organisiert werden könnte (vgl. Tipke/Lang 2010, §7, Rz. 19). Steuerausnahmen können sich auf das Steuersubjekt beziehen, wenn aus der allgemeinen Bestimmung des Kreises der Steuerschuldner bestimmte Steuerschuldner, etwa ein Unternehmen, ausgenommen werden (ebd., §7, Rz. 22). Oder sie beziehen sich auf das Steuerobjekt, wenn aus dem Grundtatbestand, etwa Einkommen, besondere Tatbestände ausgenommen werden (ebd., §7, Rz. 28). Steuerausnahmen treten in unterschiedlicher Form auf. Sie erfolgen durch Minderung des Steuersatzes, durch Abzüge von der Steuerschuld oder durch die sachliche Begrenzung des Steuerguts, wenn etwa bestimmte Einkommen wie Kapitaleerträge oder besondere Güter und Dienstleistungen von der Steuer ausgenommen oder territorial, durch Sonderwirtschaftszonen, von Abgaben befreit sind. Durch solche Regelungen ist eine Vielzahl hoher Einkommen und Vermögen in Lateinamerika von der Steuer ausgenommen (vgl. CEPAL/OXFAM, 2019). Zugleich ermöglichen sie umfas-

61 In Mexiko lag die Steuerquote trotz veränderter Steuerstruktur und Wirtschaftswachstum, von dem in der Regel ‚natürliche‘ Wachstumseffekte in den Steuereinnahmen ausgehen (sogenannter *tax buoyancy* Effekt), über Jahrzehnte bei 10% und sie gehört auch aktuell (Stand 2017) mit 14% des BIP zu den niedrigsten Lateinamerikas. Dies wird unter anderem auf entsprechende politische Maßnahmen, die auf eine kontinuierliche Gesamtsteuerlast zielen (vgl. Martinez-Vazquez 2001), und den Einfluss der starken Unternehmensverbände, die keinen ‚starken‘ Staat wünschen (vgl. Ondetti 2021), zurückgeführt.

sende Steuergestaltungsspielräume, die sowohl legale Steuervermeidung, als auch illegale Steuerhinterziehung begünstigen. Steuervermeidung und Steuerhinterziehung stellen nicht nur eine große Hürde für die effektive Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen dar. Wie Iñigo Carrera für das argentinische Beispiel zeigt (2007, 62), stellt die Steuerhinterziehung von Anfang an auch die normale Bedingung für den spezifischen Prozess der Kapitalakkumulation dar. Sie ist in Lateinamerika endemisch und erreicht aktuell einen Umfang von 6,3% des regionalen BIP (CEPAL 2019, 37).

„[S]ie reicht von der großen Korruption der Steuerausnahmeregime und den justiziell zu klärenden Steuerhinterziehungspraktiken bis zur Kleinkorruption des steuerhinterziehenden Kneipenbesitzers und des Steuerprüfers, der ihn kontrollieren soll.“ (Iñigo Carrera 2007, 62)

Es handelt sich bei der Steuerhinterziehung und anderen Formen der Steuervermeidung nicht um eine zusätzliche Quelle des Mehrprodukts, sondern um eine erhebliche Ersparnis gegenüber anderen Wirtschaftsräumen. Steuerhinterziehung und die umfassenden Steuerausnahmeregelungen in der Region (CEPAL/Oxfam 2019; Jiménez/Podestá 2009) stellen de facto eine Befreiung von der Notwendigkeit dar, einen üblichen Anteil des Mehrprodukts an den Finanzstaat zu entrichten, damit dieser die (infrastrukturellen und sozialen) Rahmenbedingungen des nationalen Akkumulationsraums herstellt. Sie zeitigen zudem distributive Effekte, da sie manifeste monetäre Vorteile gegenüber Nichtbegünstigten (horizontale Ungleichheit) mit sich bringen. Allokationspolitisch begründete Ausnahmeregelungen betreffen zudem in aller Regel Einkommensquellen und -formen, auf die nur ein kleiner gesellschaftlicher Teil am oberen Rand der Verteilungsordnung zurückgreifen kann (vertikale Ungleichheit). Auch im Falle der Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sind die Steuergestaltungsmöglichkeiten in Abhängigkeit von der Art der Einkommen sehr ungleich verteilt und vergrößern sich in aller Regel mit wachsenden Einkünften aus Selbstständigkeit, Unternehmensbeteiligungen und Auslandsvermögen. Deren steuerliche Veranlagung ist durch umfassende Gestaltungsmöglichkeiten, Ausnahmetatbestände und informationelle Lücken der Steuerbehörden im Unterschied zur Lohnsteuer (Quellenabzug) deutlich erschwert.

In verteilungspolitischer Hinsicht gilt schließlich die Steuerstruktur, insbesondere das Verhältnis von direkten und indirekten Steuern als Gradmesser von Steuergerechtigkeit. Ein höherer Anteil direkter Steuern wird gemeinhin als Ausdruck eines progressiveren, das heißt positiv umvertei-

lenden Steuersystems verstanden, da Einkommens- und Vermögensunterschiede direkt adressiert und korrigiert werden können. Zu den direkten Steuern zählen die Einkommen- und Körperschaftssteuer sowie die Vermögen-, Grund- und Erbschaftssteuer. Der tatsächliche wirtschaftliche Träger einer Steuerlast (Zensit) und der Steuerpflichtige fallen hierbei zusammen. Unter indirekten werden hingegen solche Steuern verstanden, bei denen der wirtschaftlicher Träger einer Steuerlast und der Steuerpflichtige auseinanderfallen. Hierzu gehören die unterschiedlichen Formen der Umsatz- und Verbrauchsteuer, die den Konsum belasten. Sie gelten als regressiv, also negativ umverteilend, da niedrige Einkommen in aller Regel vollständig für Konsumzwecke verausgabt werden und damit, im Gegensatz zu hohen Einkommen, insgesamt der Besteuerung unterliegen. Direkte Steuern auf Einkommen und Vermögen zeigen hingegen einen positiven Umverteilungseffekt auf, sofern sie der Steuerprogression unterliegen (Goñi et al. 2011, 1563). Zudem erlauben nur direkte Steuern die Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen. Der (indirekte) Schluss der Leistungsfähigkeit aus dem Konsum verletzt grundsätzlich das in aller Regel verfassungsrechtlich begründbare Gebot eines steuerlich unbelasteten Existenzminimums (vgl. Lang/Tipke 2010, § 9, Rz. 81).⁶² Eine Berücksichtigung individueller Merkmale wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und damit die gezielte steuerliche Adressierung von Reichtum ist nur durch die direkten Instrumente der Einkommen- und Vermögensbesteuerung möglich. Die Unterscheidung der Steuerstruktur nach direkten und indirekten Steuern wird in der Literatur daher häufig als Indikator für die gesellschaftliche Lastenverteilung zwischen arm und reich herangezogen. Ein höherer Anteil direkter Steuern wird dann als Nachweis für eine stärkere Besteuerung Wohlhabender herangezogen (vgl. Timmons 2005). Häufig werden daraus in entwicklungstheoretischer Hinsicht weitreichende Schlussfolgerungen für die staatliche und administrative Besteuerungsfähigkeit des Staates (*tax capacity*) gezogen, da die Erhebung direkter Steuern allgemein als technisch und, aufgrund ihrer Sichtbarkeit, politisch anspruchsvoller verstanden wird (vgl. Bräutigam 2008; Kurtz 2013; Lieberman 2003).

Die verteilungstheoretische Begründung einer Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern muss die vielfältigen politischen Gestal-

62 Das sogenannte Leistungsfähigkeitsprinzip hat sich steuer- und verfassungsrechtlich als weltweit anerkannter Primärgrundsatz gerechter Besteuerung durchgesetzt (Lang/Tipke 2010, § 1, Rz. 12). Für seine steuer- und verfassungsrechtliche Geltung in Lateinamerika siehe Montero Traibel (1985, 27).

tungsmöglichkeiten der unterschiedlichen Steuerinstrumente ebenso berücksichtigen wie die Möglichkeit der Überwälzung der Steuerlast – die sogenannte Steuerinzidenz (Folkers 2003). Die Tendenz einer steuerlichen Entlastung oder Befreiung von Kapitalerträgen etwa unterminiert den progressiv umverteilenden Charakter der Einkommensteuer. Progressionsstufen und Abzugsmöglichkeiten innerhalb der Einkommensteuer lassen sich zudem derart gestalten oder um proportionale Elemente ergänzen, dass der globale Verteilungseffekt negativ bzw. der Steuertarifverlauf degressiv ist.⁶³ Neben der rechtlichen und technischen Ausgestaltung der einzelnen Steuerinstrumente müssen zudem die marktbedingten Ausweichmöglichkeiten der Steuerpflichtigen, d.h. die Möglichkeit der Überwälzung der Steuerlast, in ihre verteilungspolitische Bewertung eingehen. Gerade die Steuerüberwälzung und ihre Folgen für die tatsächliche Belastungswirkung von Steuern müssen kontextsensibel beurteilt werden (vgl. Bird/Zolt 2005, 1639 ff.): Eine Vielzahl institutioneller Besonderheiten, die häufig in Ökonomien des globalen Südens anzutreffen sind, können das Repertoire steuerbedingter Ausweichhandlungen beeinflussen. Dazu gehören Preiskontrollen, Einfuhrbeschränkungen, begrenzter Kreditzugang, starke Marktkonzentration und verbreitete Informalität, die unterschiedliche Elastizitäten und Ausweichhandlungen begründen (vgl. Shah/Whalley 1991, 540). Allgemein darf angenommen werden, dass die Unternehmensbesteuerung in Kontexten in denen sich der Preis je nach Gut oder aufgrund seiner politischen Regulierung (z.B. Schutzzölle) nicht am Weltmarkt bildet, zu einer Preisinflation führen kann.⁶⁴ Dies gilt insbesondere auf Monopol- und Oligopolmärkten (vgl. Musgrave/Musgrave 1976, 422 f.). Zugleich macht es die primärgüterdominierte Exportmatrix und schwache Stellung lateinamerikanischer Unternehmen auf dem Weltmarkt unwahrscheinlich, dass Exportunternehmen ihre Besteuerung exportieren können (Corbacho et al. 2013, 209). In diesem Falle bedeutet die Steuer einen Abzug vom Gewinn für das exportierende Unternehmen bzw. von der Rohstoffrente, die andernfalls durch das Un-

63 Auch der regressive Charakter von Konsumsteuern lässt sich, unter der Annahme unterschiedlicher Konsummuster, durch differenzierte Steuersätze je nach Konsumgut, z.B. durch einen verringerten Mehrwertsteuersatz auf Grundnahrungsmittel, bearbeiten. Allerdings beschränkt sich der Konsum unterer Einkommensgruppen keinesfalls auf Grundgüter und die Umverteilungswirkung solcher Steuererleichterungen gilt als allenfalls moderat (Goñi 2011, 1563).

64 Denkbar ist zudem, dass starke, an Nettolöhnen orientierte Gewerkschaften im Falle der Besteuerung von Lohneinkommen die Steuerlast durch höhere Lohnforderungen kompensieren und diese, je nach Elastizitäten, von Seiten der Unternehmen mit Preissteigerungen beantwortet werden (vgl. Musgrave/Musgrave 1976, 423).

ternehmen oder den Grundbesitzer angeeignet wird. Auch im Falle von Immobiliensteuern bedarf es der Differenzierung. Steuern auf Wohneigentum und Land belasten in der Regel die Besitzer:innen und können einen positiven Umverteilungseffekt haben, während Steuern auf Mietimmobilien unter der Bedingung knapper Wohnungsmärkte als regressiv gelten, da sie in der Regel vom Mieter zu tragen sind (Bird/Zolt 2005, 16; Shah/Whalley 1991, 539). Es besteht zudem die Möglichkeit eines Kapitalisierungseffekts der Grundsteuer, wonach ein entsprechender Vermögenswert durch die Steuer an Wert verliert (Shah,Whalley 1991, 539). Da der Wert von Land von der Renditeerwartung abhängt, kann dessen Besteuerung dazu führen, dass es nicht nur zu einer fiskalischen Belastung des Grundbesitzes kommt, sondern der reallokative Effekt der Besteuerung zugleich zu einer Minderung des Vermögenswertes und damit zu einer doppelten Belastung des Grundbesitzes führt.

Für ein angemessenes Verständnis steuerpolitischer Maßnahmen, Interessen und Konfliktodynamiken sind daher die konkreten Möglichkeiten der steuerpolitischen Gestaltung sowie der legalen und illegalen Steuervermeidung und Ausweichhandlungen in der Analyse einzelner Prozesse zu berücksichtigen.⁶⁵ Dazu gehören auch die allokatons- und verteilungspolitischen Effekte, die sich aus dem Zusammenspiel von primären und sekundären Aneignungsformen der Rente ergeben. Sie können, wie im Falle der Exportsteuer, Staatseinnahmen durch die Abschöpfung der Rente generieren, von den Exporteuren auf die Produzent:innen (geringere Abnehmerpreise) und von den Produzent:innen auf die Grundbesitzer:innen (geringere Pachten) überwältzt werden; aufgrund der hierdurch verringerten Renditeerwartung kann die Steuer damit zusätzlich zu einem Wertverlust von Land beitragen und schließlich kann sie durch die Entkopplung der Exportgüter von den Weltmarktpreisen im Falle sogenannter *wage goods* zu einer Verbilligung der Arbeitskraft führen und damit die Industrie stärken,⁶⁶ die zumeist von Steuerausnahmen profitiert. Primäre und sekundäre

65 Dies fehlt oftmals in der Literatur, die sich mit Faktoren für Reformserfolge auseinandersetzt (Castañeda 2017; Fairfield 2015; Rius 2015). Ihre Befunde werden aufgrund der fehlenden Berücksichtigung der je spezifischen politischen Ökonomie der Steuerbefreiung, Steuergestaltung und Steuerinzidenz entkräftet.

66 Durch die Entkopplung von Grundgütern wie Nahrung und Energie (*wage goods*) vom Weltmarktpreis führt die Exportsteuer auf entsprechende Güter zu einer Steigerung der Kaufkraft bzw. eine Verbilligung von Arbeitskräften zulasten des Rohstoffsektors (Reallokation der Rente) und zugunsten anderer, arbeitsintensiver Wirtschaftssektoren, was sich funktional äquivalent zu ihrer direkten, steuerfinanzierten

Instrumente der Aneignung des wirtschaftlichen Mehrprodukts, ihre alloktations- und verteilungspolitische Gestaltung sowie ihre Effekte sind daher Teil der politischen Ökonomie der Rente, die ihrerseits den Steuerstaat in rentengesellschaftlichen Konfigurationen prägt.

2.4 Verteilungsallianzen: Theoretische Zusammenfassung und Analysemodell

Staat, Wirtschaft und Gesellschaft verzahnen sich in der Rentengesellschaft zu historisch-spezifischen Verteilungsallianzen. Damit ist ein analytisches Konzept benannt, dass der klientelaren Grundstruktur der Herrschaft in von der Logik der Rente dominierten Gesellschaften Rechnung trägt. Die Steuer- und Allokationspolitik gilt in diesem Zusammenhang nicht in erster Linie einem Fiskalzweck oder einer Korrektur von unerwünschten Markteffekten, sondern wird als Kernelement einer Logik der Rente in den Blick genommen, die den Staat als einen genuin wirtschaftlichen Akteur bestimmt und damit eine *politische Vergesellschaftungsweise* begründet. Die Verteilungsallianz führt daher die theoretischen Elemente einer politischen Ökonomie der Rente, einer besonderen institutionellen politischen Struktur und Praxis des Staates sowie die zentrale verteilungspolitische Bedeutung der Allokation der Rente in rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens in einem Konzept analytisch zusammen. Sie wird verstanden als die spezifische Form einer rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaates. In ihrer historisch-besonderen Ausprägung ist sie im Sinne eines dialektischen Vermittungsverhältnisses strukturgebend und strukturerhaltend zugleich.

Verteilungsallianzen werden vom neoklassischen Konzept der ‚Verteilungskoalitionen‘ unterschieden, wie sie Olson vertreten hat (Olson 1971 [1965]; ders. 1991 [1982]; Weede 1997). Bei Olsons Verteilungskoalitionen handelt es sich um ein Konzept der Verbandsforschung und der politischen Ökonomie, das kollektives Verhalten vom Standpunkt des rationalen Nutzenmaximierers des *homo oeconomicus* erfasst. Danach gilt, je kleiner eine Gruppe, desto organisations- und durchsetzungsfähiger ist sie, und je weniger (kleine) Interessengruppen bestehen, desto geringer sind gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsverluste. Solche Verteilungskoalitionen, die nach Olson gleichzusetzen sind mit Interessengruppen, gelten der neoklassischen

Subventionierung verhält, ohne dass hierzu weitere Steuermittel mobilisiert werden müssen (siehe Instrumente primärer Aneignung Nr. 1 und 3).

Literatur als *rent-seeking*, d.h. sie adressieren den Staat, um monetäre Vorteile (Gewinne/Transfers etc.) aus der Einschränkung oder Behinderung von Wettbewerb (Monopolbildung) zu erzielen; *rent-seeking societies* sind entsprechend Gesellschaften, in denen eine Vielzahl von Verteilungscoalitionen Vorteile aus ihrem politischen Einfluss zulasten des Marktes und der wirtschaftlichen Entwicklung zieht (Weede 1997). Das Konzept der Verteilungscoalitionen und des *rent-seeking* ist eingelassen in eine Dekadenztheorie der Demokratie, wonach die Zahl der Interessengruppen mit der Zeit anwächst und zu Wohlfahrtsverlusten führt (Olson 1991 [1982]). Dieses Konzept greift in vielerlei Hinsicht zu kurz, ist aber vor allem nicht geeignet, um die Spezifika von Rentengesellschaften in rohstoffreichen Ländern zu erfassen. Schon für die westlichen kapitalistischen Demokratien wäre die innere Dynamik des Kapitals, seine Konzentrationstendenzen und Vermachtung, als Resultat eben jener rationalen Motive der Wirtschaftssubjekte zu erkennen, die zur praktischen Ablösung der Organisation der Klassen als Klassen durch *Rackets* und zur Herrschaft der herrschenden Klasse durch das ökonomische System führen (Adorno 2018 [1942]), anstatt mit der Kritik an politischen Verzerrungen des Marktes kontrafaktisch an gleichgewichtstheoretischen Axiomen festzuhalten. Im Falle strukturell-heterogener Gesellschaften des globalen Südens ist das Theorem von vornherein wenig hilfreich, da es als Dekadenzentwicklung setzt, was im Kontext der abhängigen Weltmarkteinbindung Lateinamerikas den Modus der Vergesellschaftung darstellte. So folgte auch der lateinamerikanische Entwicklungsstaat der theoretischen und empirischen Einsicht in die Unmöglichkeit, eine nicht auf Massenkonsum basierende Gesellschaft ohne staatliche Planung in einen kapitalistischen Wachstumsprozess hineinzusteuern (Elsenhans 1982, 146). Die allokatonspolitische Überlagerung des Marktes sowie der privilegierte Zugriff des Staates auf die Rohstoffrente machen den Staat daher zum zentralen Austragungsort einer politischen Verteilungskonkurrenz wirtschaftlicher und sozialer Akteure (vgl. Coronil 1997, 79). Sie bilden die strukturelle Begründung dafür, dass der Zusammenhang von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft genuin die Form von Verteilungsallianzen annimmt. Sie sind nicht Ausdruck einer Usurpation der Ökonomie durch die Politik, wie dies im neoklassischen Konzept der Verteilungscoalitionen anklingt, sondern Ausdruck einer politischen Hervorbringung der Gesellschaft, in der die Trennung von Staat und Gesellschaft nie bestanden hat. Die starke Volatilität der Weltmarktpreise für Rohstoffexporte, die sich auf die gesamte wirtschaftliche Dynamik auswirkt, stellt zudem einen weiteren strukturellen Grund für die Machtkonzentration in der Exekutive

und das geringe Interesse von Regierungen, „Kollektivgüter für das ganze Volk zu schaffen“ (Weede 1997, 55), dar: Die permanenten Schwankungen der materiellen Substanz der Rentengesellschaft erfordert schnelles Eingreifen statt langwieriger Gesetzgebungsprozess und erschweren zugleich die Institutionalisierung langfristiger, rechtlich verbürgter Kollektivgüter. Verwaltungsakt und Verordnung sowie die selektive Einbindung einzelner gesellschaftlicher Segmente entsprechen der materiellen Basis der Gesellschaft eher, als das allgemeine Gesetz und universelle Rechtsansprüche. Die klientelare Grundstruktur des politischen Systems gehört daher zu den Konstitutionsbedingungen der politischen Ökonomie in der rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaates. Verteilungsallianzen sind der konkrete Ausdruck einer politischen Ökonomie der Rente, die sich in den politischen Institutionen und der allokatonspolitischen Bedeutung des Steuerstaates manifestieren und durch diese hindurch herausbilden und damit einen spezifischen gesellschaftlichen Reproduktionszusammenhang aufzeigen.

Die *politische Ökonomie der Rente* hat ihren Ausgangspunkt in der zentralen Bedeutung der dominanten Rohstoffsektoren für die gesamtgesellschaftliche Reproduktion (Kap. 2.1.). Die bedeutendsten Rohstoffsektoren in Lateinamerika decken, je nach Land, die Breite der fossilen, mineralischen und agrarischen Rohstoffe ab, deren Förderung und Export Wohl und Wehe der Ökonomien auf dem Subkontinent bestimmen. Dies macht die wirtschaftliche Dynamik der Region abhängig von den starken Schwankungen der Weltmarktpreise für Rohstoffe und unterwirft die gesamtwirtschaftliche Dynamik einer starken Volatilität oder Hyperzyklizität (Bértola, 2016, 260; Ocampo, 2017). Die Preiszyklen des Rohstoffsektors übertragen sich auf prozyklische Investitionsmuster, Finanzflüsse, Kreditfinanzierungskosten und auf Wechselkursschwankungen (Ocampo, 2017, 64 ff). Auch die Fiskalpolitik unterliegt damit starken Schwankungen. Ihre Steuer- und Kreditfinanzierung hängt ebenso von den Rohstoffpreisen ab und die Austeritätspolitik in Krisenzeiten führt regelmäßig zu einem erhöhten politischen Ausgabendruck in Momenten steigender Staatseinnahmen (ebd., 69). Prozyklische Fiskalpolitik bedeutet daher tendenziell *sharing the spoils* (Burchardt/Dietz 2014, 476) in Aufschwungsphasen und umso brutalere Anpassungspolitiken in Momenten der Krise, wie zuletzt in Lateinamerika am Ende des *commodity boom* zwischen 2014-2016 (Ocampo 2017, 68). Die wirtschaftliche (Re-)Produktion der Gesellschaften in der Region ist in hohem Maße von den Rohstoffsektoren abhängig, während

andere arbeitsintensive Wirtschaftszweige von Subventionen profitieren, für die Ressourcen fast ausschließlich aus den Rohstoffsektoren und den damit verbundenen extraktivistischen Industrien abgeschöpft werden. Da wirtschaftliche Aktivitäten außerhalb des Rohstoffsektors im Wesentlichen auf den Transfer von Rente angewiesen sind und der Staat über besondere Möglichkeiten ihrer Aneignung und Kanalisierung verfügt, wird er zu einer genuin ökonomischen Strukturbedingung der politischen Ökonomie. Der Staat tritt in diesem Zusammenhang als zentraler Akteur auf, der in erheblichem Maße über die Allokierung des verfügbaren Mehrprodukts und damit über Gewinn-, Einkommens- und Lebenschancen entscheidet. Nicht der Markt, sondern der Aufbau und die Stützung akkumulationsfähiger und bürokratischer Strukturen durch die politische Zuweisung und Integration von Rente wird angesichts der geringen Absorption von Arbeitskraft in den Rohstoffsektoren zum zentralen Mechanismus gesellschaftlicher Integration und Reproduktion.⁶⁷ Diese Form der ‚Vergesellschaftung‘ weiter Teile der Bevölkerung begründet eine Horizontalität der Ungleichheit. Gesellschaftliche Konfliktmuster entfalten sich daher verstärkt entlang horizontaler Disparitäten zwischen konkurrierenden sozialen Segmenten und sektoralen Koalitionen und weniger entlang vertikaler Spaltungen und Verteilungskonflikte einer Klassengesellschaft (vgl. Oxhorn 1998).⁶⁸ Indem der Staat die Allokationsmechanismen des Marktes tendenziell ersetzt, kann er als zentraler Verhandlungsraum für die Zuteilung und Verteilung des wirtschaftlichen Überschusses verstanden werden (vgl. Bértola, 2016, 263; Coronil, 1997, 79).

Die besonderen materiellen Bedingungen lateinamerikanischer Vergesellschaftung und (Steuer-)Staatlichkeit schlagen sich auch in der Funktionsweise der *politischen Institutionen* nieder, die als „politische Mechanismen der Allokierung von Mehrprodukt“ (Elsenhans 1981, 118) aufgefasst werden (Kap. 2.2). Unter politischen Institutionen werden die klassischen

67 Die Landwirtschaft bildet hinsichtlich der Absorption von Arbeitskraft eine Ausnahme. Dort waren im Jahr 2020 im Durchschnitt rund 20 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung Lateinamerikas beschäftigt. Überall dort jedoch, wo der Agrarsektor den wirtschaftlich dominierenden Rohstoffsektor darstellt, d.h. wo er für die wirtschaftliche Dynamik insgesamt von zentraler Bedeutung ist, stellt sich die Situation anders dar. In Uruguay beispielsweise, wo die Landwirtschaft eindeutig den wichtigsten Wirtschaftszweig darstellt, waren im Jahr 2020 lediglich 8 Prozent der Erwerbsbevölkerung in diesem Sektor beschäftigt (CEPALSTAT, o.J.).

68 Dies dürfte solange gelten, wie das Ausmaß marginalisierter Bevölkerungsteile nicht so groß wird, dass sich diese gegen die (vertikale) Herrschaftsordnung und die besitzenden Klassen wenden.

liberaldemokratischen Institutionen der Gewaltenteilung verstanden, die die Verfassungsordnung aller formaldemokratischen Systeme der Gegenwart prägen, häufig jedoch nicht die Verfassungswirklichkeit. Der Horizontalität der Ungleichheit, die sich aus der rentenpolitischen Vergesellschaftung ergibt, entspricht auf staatlich-institutioneller Ebene eine Vertikalität des Politischen, die mit der klientelaren Grundstruktur der Herrschaft in Rentengesellschaften einhergeht. Dies entspricht der Funktionsweise des delegativen Typus' demokratischer Ordnung (*delegative democracy*), der sich nach O'Donnell durch die vertikale Organisation von Legitimation auszeichnet, während die Frage horizontaler Rechenschaft und institutioneller Legitimität vernachlässigt wird und allenfalls schwach ausgeprägt ist (vgl. O'Donnell 1994, 66). Diese Vertikalität politischer Institutionen spiegelt ihre quasi-ökonomische Eigenschaft als Mechanismen der Rentenallokation wider. Parteipolitik und Parlament dienen der Teilhabe unterschiedlicher gesellschaftlicher Segmente an der staatlichen Ressourcenverteilung (*machine politics*) (vgl. Graziano 1976, 163). In Parlament und Regierung werden daher nationale und lokale, klientelare und subklientelare Machtstrukturen repräsentiert, deren Zustimmung von ihrer Begünstigung bzw. den Absprachen, die außerhalb parlamentarischer Kanäle getroffen wurden, abhängt (vgl. Ardanaz et al. 2014). Regierbarkeit im Kontext dieser klientelaren Grundstruktur der Rentenlogik erfordert daher eine umfassende Kontrolle der Staatsbürokratie und Machtkonzentration in der Exekutive, wie sie typisch für delegative Demokratien ist (vgl. O'Donnell 1994, 60). Ohne die ökonomische Kontrolle durch den Markt und die politische Kontrolle durch eine außerhalb des Staates und zur Akkumulation gezwungene Klasse sind dem staatlichen Personal dabei ganz besondere Bedingungen der Selbstbereicherung eröffnet (Elsenhans 1981, 148 ff.). Dabei kann gerade die große, politisch und institutionell ungebundene Machtfülle der Regierung eine besondere Responsivität gegenüber sozialen Ansprüchen herstellen, wenn diese sich ungefiltert an Regierungsverantwortliche richten. Selbstprivilegierung und Legitimation bildeten daher die „politökonomische Basisrationale“ (Elsenhans 1977, 38) der Staatsbürokratie. „Beide sind miteinander kompatibel, wenn sie nicht ausschließlich verfolgt werden, setzen sich aber gegenseitig Grenzen. [...] Wie beide Interessen miteinander vermittelt werden, hängt von der inneren Struktur und den politischen Bündnismöglichkeiten“ (Elsenhans 1981, 145 f.) der bürokratischen Segmente ab. Diese Vermittlung erfolgt jedoch nicht im Sinne einer institutionalisierten Kompromissbildung, sondern nach einer additiven Logik der materiellen Integration, indem mehr und mehr Seg-

mente in die Verteilungsallianz aufgenommen werden, solange ausreichend Rohstoffrente angeeignet werden kann. Wenn das Parlament aber zu einer Art materieller Interessengemeinschaft wird, schwächt dies grundlegend auch die judikativen Kontrollorgane.

Die fiskalischen und nonfiskalischen Instrumente der *Allokation und Verteilung* der Rente schließlich bilden das zentrale Politikfeld, über das die Horizontalität der Ungleichheit von Verteilungsallianzen reproduziert wird. Steuern werden daher neben ihrer distributiven Dimension auch in ihrer allokativen Dimension untersucht, da Allokationspolitik in rohstoffreichen Ländern ein zentrales (horizontales) Verteilungsinstrument darstellt, das Ungleichheitsordnungen hervorbringt. Dadurch wird ein tieferes Verständnis des Verhältnisses von Steuersystemen und Ungleichheit ermöglicht. Zu den wichtigsten Steuerinstrumenten, die sowohl verteilungs- als auch allokativpolitisch von besonderer Bedeutung sind, zählen die Einkommen- und Körperschaftssteuer sowie die unterschiedlichen Formen der Vermögensbesteuerung (Grund, Erbschaft, Geldvermögen u.a.). Sie gehen als Instrumente der *sekundären Aneignung* der Rente in die Analyse ein. Dabei müssen in distributiver und allokativer sowie auch in konflikttheoretischer Hinsicht die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der unterschiedlichen Steuerinstrumente und die Möglichkeit der Überwälzung der Steuerlast berücksichtigt werden, um konkrete Verteilungsallianzen und Konfliktodynamiken zu untersuchen. Die progressive Ausgestaltung der Einkommensteuer über alle Einkommensarten hinweg hat in distributiver Hinsicht Umverteilungswirkung; sind Kapitalerträge allgemein von der Steuer ausgenommen, ist dies zunächst vor allem ein verteilungspolitisches Problem. Werden nur die Kapitalerträge bestimmter Wirtschaftssektoren von der Steuer befreit oder werden unterschiedliche Segmente der Arbeiter:innenschaft durch spezielle Steuerregelungen von der Lohnsteuer ausgenommen, ist dies ein allokativpolitisches Problem, das sektorale Begünstigungen schafft und horizontale Disparitäten begründet, jedoch nicht auf der klasstheoretischen Achse von Kapital und Arbeit verläuft. Mit dem allokativpolitischen Fokus auf die politische Ökonomie der Rohstoffrente geraten darüber hinaus fiskalische und nonfiskalische, funktional-äquivalente, Instrumente der *primären Aneignung* und Kanalisierung von Rente in den Blick, mittels derer gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ziele verfolgt werden, die andernfalls mit steuerpolitischen Instrumenten erreicht werden könnten. Angesichts ihrer historischen Bedeutung im lateinamerikanischen Kontext müssen diese als Teil der politischen Ökonomie des Steuerstaats verstanden werden. Andernfalls würde die Rohstoffrente einmal

Berücksichtigung finden, sofern sie durch (sekundäre) Steuerinstrumente abgeschöpft wird, ein anderes Mal würde das gleiche Besteuerungsobjekt ignoriert, sofern es durch andere, insbesondere nonfiskalische Instrumente angeeignet oder realloziert wird. Neben Steuerausnahmeregelungen und anderen allokatonspolitischen Instrumenten muss auch die systemische Steuerhinterziehung als fiskalischer Bestandteil von Verteilungsallianzen berücksichtigt werden. Steuerhinterziehung ist nicht nur an ungleiche Voraussetzungen gebunden und damit in distributiver Hinsicht bedeutsam, sie gehört nach Iñigo Carrera (2007, 62) vielmehr von Anfang an zu den normalen Verwertungsbedingungen des Kapitals in Argentinien. Wenn die Stützung akkumulationsfähiger industrieller Strukturen durch die Allokation von Rohstoffrente legitimations- oder machtpolitisch erforderlich ist, kann es ökonomisch und politisch sogar widersinnig sein, den entsprechenden Sektor durch Steuern zu belasten. Die selektive Besteuerung und Verfolgung von Steuerhinterziehung kann in diesem Kontext als Teil der politischen Ökonomie der Rente betrachtet werden, die die politische Kontrolle der Finanzverwaltung erforderlich macht.

Tabelle 2: Analytische Kategorien der Verteilungsallianz

Kategorie	Achse	Aspekte
Politische Ökonomie der Rente	Politische Vergesellschaftung	– Dominanter Rohstoffsektor (staatlich-privat) – Staat als ökonomischer Akteur (Stützung akkumulationsfähiger Strukturen) – Rentengestützte Sozialstruktur und Wirtschaftssektoren
Politische Institutionen	Vertikalität des Politischen	– Horizontale Gewaltenteilung (exekutive Machtkonzentration) – Vertikale Gewaltenteilung (Klientelismus) – Unmittelbarkeit der Macht (ohne institutionelle Vermittlung)
Allokations- und Verteilungspolitik	Horizontalität sozialer Ungleichheit	– Primäre Aneignung (nonfiskalische Instrumente + Exportsteuer) – Sekundäre Aneignung (Einkommen-, Unternehmen- und Vermögenssteuer) – Steuerausnahmen und Steuerhinterziehung

Quelle: Eigene Darstellung

Mit der rententheoretischen Verschmelzung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu Verteilungsallianzen wird ein neuer Blick auf Steuern und die politische Ökonomie des Steuerstaats in rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens eröffnet. Die Verteilungsallianz als spezifische Form einer

rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaates hat steuer- und fiskaltheoretische Implikationen. Diese bestehen zunächst einmal in dem paradoxen Charakter, den die Steuer im rentengesellschaftlichen Kontext annimmt, sofern der Staat sich nicht allein aus dem Rohstoffsektor und durch Kredit finanziert. In diesem Fall schöpft der Staat die zuvor von ihm allozierte Rente durch Steuern wieder ab, d.h. der Staat weist einem Sektor oder einem Unternehmen Ressourcen zu, um sie im nächsten Moment wieder abzuschöpfen. Sofern die Allokationspolitik nicht an den Aufbau produktiver, technologisch wettbewerbsfähiger Strukturen der Wertschöpfung gekoppelt ist, wird die Steuer dadurch Teil eines virtuellen Kreislaufs, in dem alle Beteiligten so viel wie möglich von der zirkulierenden Rente anzueignen und ihre Besteuerung zu vermeiden suchen. Dabei trifft die steuerliche Abschöpfung auf erschwerte ökonomische und politische Bedingungen: Da die Grenzen von Profit und Rente ökonomisch dynamisch und empirisch nicht klar bestimmbar sind (Kap. 2.1.), lässt sich auch die steuerliche Belastungsgrenze der verschiedenen wirtschaftlichen Sektoren im Kontext starker makroökonomischer Volatilitäten (Preise, Wechselkurse, Zinsen) nur schwer bestimmen. Da der Staat über die Allokationspolitik zudem legitimationspolitisch wichtige wirtschaftliche Sektoren stützt, die Einkommenschancen für gesellschaftliche (subalterne) Sektoren schaffen, kann die normale Besteuerung bereits seinem politischen Stabilisierungsbedürfnis widersprechen. Zugleich ist die staatliche Rentenallokation zugunsten industrieller Prozesse eng mit Privilegierungsstrukturen verwoben, die kaum einer demokratischen institutionellen Kontrolle unterliegen und auf der Beteiligung staatlich-administrativer Segmente an der Verteilung des Mehrprodukts basieren (Kap. 2.2). Dies verkleinert einerseits die steuerlich abschöpfbaren Ressourcen, zum anderen macht es die politische Kontrolle der Finanzverwaltung erforderlich, wenn das Primat politischer Stabilisierung und persönlicher Bereicherung den Verzicht auf eine allgemeine Besteuerung von Reichtum – sei es durch Ausnahmeregelungen oder tolerierte Steuerhinterziehung (Kap. 2.3) – opportun erscheinen lässt. Solange die Rentenallokation zentral für wirtschaftliche Wachstumsprozesse bleibt, nimmt Legitimationspolitik die Form von Verteilungsallianzen an, die nach Maßgabe einer stabilitätspolitisch erforderlichen Interessenkumulation (im Unterschied zur Interessenaggregation) geschmiedet werden. Welche Sektoren hierbei in welchem Umfang berücksichtigt werden müssen und ob dabei noch ein Mindestmaß an horizontaler Kontrolle und Gewaltenteilung bestehen bleibt, ist eine empirisch offene Frage und bedarf der historischen Analyse sozialer und politischer Akteure sowie tradierter

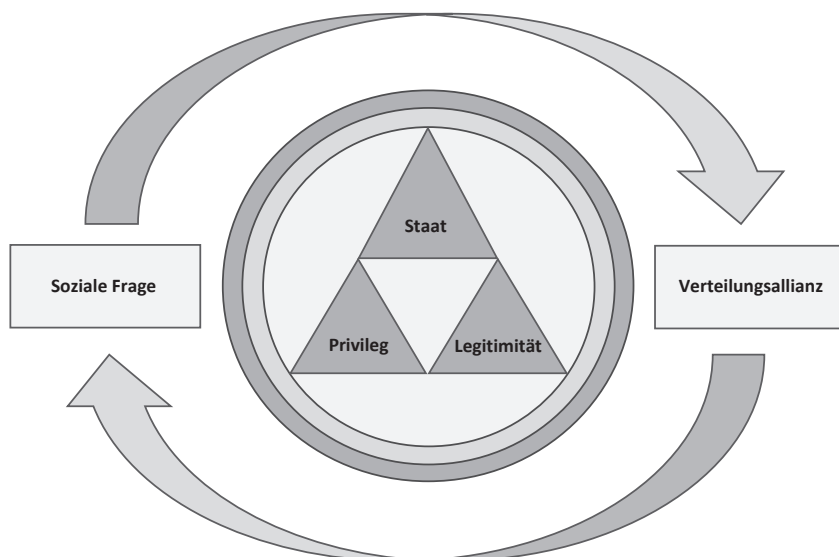
Konfliktregulierungsweisen. Allgemein lässt sich jedoch annehmen, dass sofern die staatliche Ressourcen- und Lastenverteilung nicht im Wege institutionalisierter Kompromissbildung, sondern über strategische Absprachen zwischen politischen Segmenten erfolgt, die Vergrößerung der Verteilungsallianz politisch vorteilhaft ist: Einerseits werden dadurch breitere gesellschaftliche Sektoren über die klientelistischen Netzwerke der einzelnen Segmente legitimationspolitisch an die Regierung gebunden (Kooptation). Andererseits sinkt mit der Vergrößerung der Verteilungsallianz um weitere politisch-administrative Segmente das Risiko der Regierung, politischen oder justiziellen Prozessen zum Opfer zu fallen. Hat die Verteilungsallianz angesichts der verfügbaren Rente eine kritische Größe erreicht, müssen die Verteilung von Ressourcen selektiver und die Steuererhebung konsequenter werden. Dadurch werden politische Pakte und Bündnisse brüchig oder es treten makroökonomische Turbulenzen auf. In der Regel ist beides am Ende eines jeden politischen Zyklus in Lateinamerika zu beobachten. In die Finanzkrise gerät dieses System, wenn genügend breite ‚negative Koalitionen‘ gegen eine wachsende Steuerlast, gegen wachsende Staatverschuldung und gegen umfassende Ausgabenkürzungen existieren (Krätke 2009, 132). Mit der Krise kommt es zu einer grundlegenden Neukonfiguration der Verteilungsallianz.

Die spezifische Ausgestaltung von Verteilungsallianzen lässt sich nur historisch-empirisch anhand konkreter Akteure und Stabilisierungspolitiken bestimmen. Welche Stabilisierungsleistungen für ein System legitimationspolitisch erforderlich sind, ist abhängig von soziokulturellen Normensystemen (siehe Kap. 2.2) und tradierten Mustern der Konfliktregulierung, die soziale und politische Akteure und Konfliktdynamiken prägen. Wie bereits in der Einleitung dargelegt, nimmt dieses historische Modell in der vorliegenden Studie seinen Ausgang in der sozialen Frage der politischen Masseninkorporation in der Zeit des argentinischen Peronismus (1943-1955). Dieser wird als *critical juncture* aufgefasst, die Pfadabhängigkeit begründet.⁶⁹ Dabei werden die soziale Frage und ihre politische Bearbeitung als historisch-formative Episode verstanden, in der neue soziale Ansprüche von unten mit Nachdruck an etablierte Strukturen und Akteure gestellt, die politische Gemeinschaft neu definiert und das Setting politischer Identitäten, Interessen, Pakte und Konfliktdynamiken langfristig geprägt werden (vgl. Collier/Collier 2002). Sie wird als Ausgangspunkt einer verteilungs-

69 Für die Details des historischen Arguments und die entsprechende Literatur siehe Kapitel 1.2, den Abschnitt zu *Historische Kontingenz und Fiskalität in Argentinien*.

politischen Auseinandersetzung mit den Staatsfinanzen und der Herausbildung moderner Fiskalität in Argentinien herangezogen und begründet eine spezifische Verteilungsallianz, die im historischen Längsschnitt zugleich konstitutiv und strukturerhaltend für die rentengesellschaftliche Konfiguration Argentiniens ist (Abb. 3).

Abb. 4: Analysemodell der Arbeit



Quelle: Eigene Darstellung

Staatliches Handeln lässt sich im Kontext seiner rentengesellschaftlichen Konfiguration aus den potentiell widerstreitenden Handlungsimperativen der Privilegierung und der Legitimation erklären, die an das politisch-administrative System gerichtet werden und die „Basisrationale“ (Elsenhans 1977, 38) des Staates bilden.⁷⁰ Die bloße Durchsetzung des Privilegs würde das System der politischen Legitimation untergraben, während die

⁷⁰ Diese Überlegungen werden analog zum Theorem des *double bind* formuliert, das Borchert und Lessenich (2016, 28) als Kernelement der Staatstheorie Claus Offes (u.a. 2006a) herausgearbeitet haben. Es bezeichnet die paradoxe Kopplung des Staates an die antagonistischen Makrostrukturen der kapitalistischen Akkumulation und politischen Legitimation, die systematisch widerstreitende Handlungsimperative generieren und Krisentendenzen des kapitalistischen Staates begründen.

Maximierung demokratischer Legitimation das System der Privilegierung zerstören würde. Dabei stellt die Privilegierung selbst eine legitimationspolitische Ressource dar, sofern dadurch allokatiospolitisch Produktionsstrukturen aufrechterhalten oder geschaffen werden, die Arbeitskräfte absorbieren oder in anderer Weise geeignet sind, subalterne Sektoren am Reichtum teilhaben zu lassen. Wächst das Legitimationserfordernis über die Verteilungsspielräume des Augenblicks hinaus, kann das System der Privilegierung gefährdet werden. Das System der Privilegierung basiert auf Machtgruppen, die ohne den Zufluss der Rente nicht fortbestehen könnten, deren privat organisierte Produktionsstrukturen und klientelare Netzwerke jedoch legitimationspolitisch schwer entbehrlich sind. Beide Subsysteme stehen damit in einem engen Verursachungszusammenhang, während sie das politisch-administrative System zu Maßnahmen drängen, die dazu tendieren, die Funktionslogik des jeweils anderen Subsystems zu unterminieren (vgl. ebd., 124). In die Verteilungsallianz wird aufgenommen – durch Allokations- und Transferpolitik – wer dazu in der Lage ist, die Stabilität dieses Herrschaftssystems zu garantieren bzw. zu gefährden. Die dadurch begründete Horizontalität der Ungleichheit⁷¹ ist grafisch in Abbildung 3 in den konzentrischen Kreisen dargestellt. Die bestehende oder vergehende Verteilungsallianz (Peronismus: 1943-1955) prägt Art und Umfang der sozialen Integration und damit die erforderlichen Stabilisierungsleistungen in Momenten der sozialen Desintegration und Aktualisierung der sozialen Frage (Kirchnerismus: 2003-2015).

71 Diese Überlegungen schließen an das Theorem horizontaler Disparitäten von Claus Offe an (2006a).

