

**HT 2014: Viele Verlierer, wenige Gewinner? Staatsverschuldung als Geschichte wert- und zweckrationalen Handelns in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts**

**Veranstalter:** Verband der Historiker und Historikerinnen Deutschlands (VHD); Verband der Geschichtslehrer Deutschlands (VGD)

**Datum, Ort:** 23.09.2014–26.09.2014, Göttingen

**Bericht von:** Jan Logemann, Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Georg-August-Universität Göttingen

Die 1970er- und 1980er-Jahre standen auf diesem Historikertag im Zentrum einer ganzen Reihe von Sektionen, die sich mit Strukturwandel und -problemen „nach dem Boom“ und den Charakteristika jener Jahrzehnte auseinandersetzten. Die hier zu besprechende Sektion verstand sich nicht explizit als Teil dieses Reigens, doch konnte man hier, am konkreten Beispiel der Entwicklung von Staatsschulden, vielleicht mehr über Wandel und Strukturbrüche im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts lernen als bei manchen anderen Versuchen der Dekadendiagnose auf diesem Kongress. Im Vordergrund standen hier das Ende des Wachstumsparadigmas, das sich wandelnde Verhältnis von Staat und Wirtschaft, die zentrale Rolle von Expertenwissen und – dies ein besonderes Manko anderer Sektionen zur Periode nach dem Boom – die globalen Interdependenzen solcher Wandlungsprozesse.

Auf die gegenwärtige Bedeutung des Themas Staatsverschuldung wies einführend der Moderator WERNER PLUMPE (Frankfurt am Main) hin. Er verwies auf das von Wolfgang Streeck jüngst diagnostizierte Spannungsfeld zwischen sozialem Alltagsleben und dem „System Ökonomie“, in welchem sich der demokratischen Kapitalismus lediglich mittels „gekauft[e]r Zeit“ durch eine Dauerkrise zu bewegen scheint. Woher kommen jene systemischen Abhängigkeiten, die „moralischen Risiken“ und als „too big to fail“ eingestufte Institutionen, die seit der Finanzkrise unsere Wahrnehmung der engen Verknüpfung globaler Finanzinstitutionen und staatlicher Haushalte prägen? Den Organisa-

tor/innen der Sektion ging es darum, jenseits der feuilletonistischen Diskussion historische Zugänge zu diesen Fragestellungen zu ermöglichen. In der langen Perspektive, so JULIA LAURA RISCHBIETER (Berlin) in ihrer kurzen Einleitung, seien Schuldenkrisen zunächst nicht normativ zu werten, sondern würden als ein wiederkehrendes Moment wirtschaftshistorischer Normalität erscheinen. Staatsverschuldung sei vielmehr als ein Konstrukt sozialen Handelns zu verstehen. Es gelte daher, möglichst objektiv zu beobachten, warum und unter welchen Voraussetzungen Schulden als Mittel staatlicher Politik eingesetzt wurden. Politiker/innen und Parteien, Unternehmer und Privathaushalte, kommunale Akteure und internationale Finanzexpert/innen, sie alle hätten ihre eigenen Ziele, Motive und Handlungsspielräume. Die Vorstellung, das Wachstum öffentlicher Schulden in Zeiten liberalisierter Finanzmärkte kenne nur Verlierer, erweist sich dabei schnell als irreführend.

In den ersten beiden Vorträgen standen jene internationalen Institutionen im Zentrum, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts das weltwirtschaftliche Geschehen eigentlich nachhaltig stabilisieren sollten. MATTHIAS SCHMELZER (Genf) zeigte, wie die OECD in den Boomjahren der 1950er- und 1960er-Jahre gerade jenes Wachstumsparadigma beförderte, welches den Hintergrund der späteren Verschuldungskrise bilden sollte. Die Experten der OECD waren nicht nur maßgeblich an der Herausbildung der Vorstellung beteiligt, dass Wirtschaftswachstum ein messbarer und universeller Maßstab gesellschaftlicher Entwicklung sei, sondern beflügelten zugleich Erwartungen auf ein fortwährend exponentielles und globales Wachstum. Da die ambitionierteren Wachstumsziele zunächst tatsächlich realisierbar waren, erlaubte man es sich, auch defizitäres Wirtschaften gegen Ende der 1960er-Jahre als probates Mittel staatlicher Haushalts- und Konjunkturpolitik zu verstehen. Ein Problembewusstsein für öffentliche Verschuldung wuchs bei den beteiligten Akteuren dagegen erst im Verlauf der 1970er-Jahre, als die Wachstumsentwicklung nun deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb.

Die Grenzen des Expertenblicks und der

---

wirtschaftlichen Gestaltungsmacht internationaler Institutionen waren auch Kern des Vortrages von JULIA LAURA RISCHBIETER (Berlin). Internationaler Währungsfond (IWF) und die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), so Rischbieter, waren keineswegs allwissende oder gar allmächtige „Leviathane“ der globalen Finanzmärkte. Am Beispiel ihrer Reaktionen auf die Schuldenkrise in Mexiko 1982 betonte der Vortrag die zunächst noch umstrittene Rolle des IWF in den 1970er-Jahren, die schlechte Datenlage der Institutionen und deren darauf fußende Fehlinformationen und Fehleinschätzungen. Die Ursachen der Schuldenkrise wurden somit erst ex post deutlich und waren von zeitgenössischen Expert/innen aufgrund mangelhaftem Informationsmanagement nicht oder nicht ausreichend erkannt worden. Die Frage nach den Entscheidungsprämissen und Handlungskontexten der Zeitgenoss/innen zeige, dass der Verhandlungserfolg der internationalen Finanzinstitutionen Anfang der 1980er-Jahre (und ihre Unterstützung der Interessen von Geschäfts- und Zentralbanken) eher auf politischer Legitimation denn auf wissenschaftlicher Analyse beruhten.

Diese zunehmend symbiotische Verbindung von Finanzinteressen und Politik ab den 1970er-Jahren bildete den Untersuchungsgegenstand des Beitrags von FRIEDERIKE SATTLER (Frankfurt am Main). Am Beispiel der Deutschen Bank zeigte Sattler die wachsende Bedeutung des oft lukrativen Handels mit Staatsschulden für private Geschäftsbanken. Nachdem Inflationstendenzen und Zinsrisiken diesen Markt lange wenig profitabel hatten erscheinen lassen, veränderten sich die globalen Parameter mit den anschwellenden Eurodollarmärkten nach dem Ölpreisschock von 1973. Angetrieben von zunehmendem internationalen Wettbewerb und politisch durchaus gewollt, begaben sich viele Banken in den kaum regulierten, unübersichtlichen aber anscheinend profitablen Markt für Staatsanleihen. Neue Finanzkonstrukte wie die Verbriefung von Schuldentiteln schufen scheinbare Sicherheiten und machten Anleihen für institutionelle Anleger attraktiver. Treibende Kraft hinter dieser Entwicklung, so Sattler, war jedoch nicht allein die Suche der Banken nach Anlagemöglichkeiten,

sondern ebenso das Aufkommen von Interessenkoalitionen mit politischen Akteuren in Entwicklungs- und auch in Industrieländern. Hand in Hand mit der Globalisierung der Kapitalmärkte bildeten sich somit starke gegenseitige Abhängigkeiten zwischen internationalen Organisationen, privaten Banken und einzelnen Staaten heraus.

Die nationalstaatliche Seite dieser Akteurskonstellationen nahm HANS-PETER ULLMANN (Köln) in den Blick, indem er sich mit Entstehen und Wirken einer parteienübergreifenden „Verschuldungskalition“ in der Bundesrepublik der 1970er-Jahren auseinandersetzte. Ullmann fragte nach den politischen Ursachen für die signifikante Expansion der öffentlichen Haushalte in jenem Zeitraum, der ein Anschwellen der Staatsquote auf nahezu 50 Prozent, eine durchschnittliche Defizitquote von 3-4 Prozent und somit beinahe eine Verdopplung der Schuldenquote auf 39 Prozent verzeichnete. Ullmann, der solche Zahlen finanzsoziologisch als Ausdruck politischer Ziele wertete, suchte die Ursachen weniger in globalen Märkten als in einer hausgemachten Schuldenpolitik. Eine „Schuldenkoalition“ (folgend dem Konzept des Advocacy Coalition Frameworks) von Konservativen und Sozialdemokraten sei im Streben nach der Befriedigung der „Kollektivbedürfnisse der Wohlstandsgesellschaft“ zunehmend einer Politik des „deficit spending“ verfallen. Bis weit in die 1970er-Jahre hinein habe eine von transnationaler Wachstums- und Planungseuphorie befeuerte politische Dynamik geherrscht, die den Blick auf den hohen Preis und die langfristigen Folgen einer defizitären „Erweiterung des Staatskorridors“ weitgehend verstellt habe.

Dass Staatsverschuldung aber keineswegs zwangsläufig das Gros der privaten Haushalte zu Verlierern ökonomischer Prozesse machte, zeigte ALEXANDER NÜTZENADEL (Berlin) mit einem überraschenden Blick auf den italienischen Fall. Italiens Schuldengeschichte in der Nachkriegszeit, so wurde verdeutlicht, entsprach keineswegs dem gängigen Vorurteil einer unverbesserlichen „Schuldenkultur“. Vielmehr blieben auch im italienischen Fall die Schulden in der Phase des Wirtschaftsbooms der Nachkriegszeit niedrig, nicht zuletzt aufgrund einer konservativen

Haushaltspolitik etwa der Regierung Einaudi. Es gab keine lineare Entwicklung zum Schuldenstaat, doch auch Italien war von der globalen Wachstumskrise der 1970er-Jahre betroffen und verzeichnete zugleich eine Expansion der Staatsquote wie im deutschen Fall. Drei Faktoren beförderten laut Nützenadel eine besonders dynamische Schuldenentwicklung in Italien. Neben der Liberalisierung des Marktes für Staatspapiere und dem lange innovativen Schuldenmanagement des italienischen Staates und der Banca d'Italia war es vor allem die breite Beteiligung privater Haushalte am Kauf der Anleihen, die den Fall Italien kennzeichnete. Die politische Stabilität der italienischen Schuldenkoalition sieht Nützenadel auch darin begründet, dass eine recht große Zahl privater Anleger von der öffentlichen Verschuldung mit profitierte.

In seinem Kommentar war es ADAM TOOZE (New Haven), der die Frage nach den Gewinnern und Verlierern öffentlicher Defizite ganz konkret aufgriff, aber auch dezidiert offen ließ. Er wolle, so Tooze, eine Lanze für die Staatsschulden brechen. Er ermahnte die Sektionsteilnehmer/innen, nicht vorschnell in allgemeine Jeremiaden über wachsende Schulden einzustimmen oder sich zu stark auf die Rolle eines neutralen Beobachters zurückzuziehen, der in der historischen Rückschau technokratisches Expertenwissen relativiere. Stattdessen könne die historische Perspektive (mit Rückgriff auch auf makroökonomische Daten) zu einer hilfreichen Korrektur und Revision eingefahrener Urteile in der gegenwärtigen Diskussion beitragen. Schulden machen, das habe die Sektion gezeigt, könne je nach historischem Kontext und im Verständnis beteiligter Akteure durchaus sinnvoll sein. Öffentliche Schulden, so Tooze, seien nicht an sich gefährlich, krisenhaft oder korrumpierend, sondern in vielerlei Hinsicht eine der „genialsten Erfindungen der Neuzeit“, die immense staatliche Handlungsspielräume eröffneten und zugleich ein bedeutendes Gegengewicht zum Sparverhalten des privaten Sektors darstellten.

Ob sich diese in der historischen Langzeitbetrachtung gewonnene Bewertung jedoch sinnvoll auf die hier zur Debatte stehende Epoche des ausgehenden 20. Jahrhunderts beziehen ließe, war Gegenstand der abschlie-

ßenden, lebhaften Diskussion. In der Debatte wurde deutlich, dass Staatsverschuldung in der Ära nach dem Boom eine offenbar neue Qualität erfuhr. Sie formierte sich als gefährliche Dreieckskonstellation zwischen zunehmender privater Verschuldung, durch eine Vielzahl von sozioökonomischen Stabilisierungsaufgaben ausgereizten Staatshaushalten und liberalisierten globalen Kapitalmärkten, die dem Schuldenmachen einen ganz anderen makroökonomischen Kontext gaben. Diese neuen Interdependenzen prägten die Epoche und verbanden sich aufs engste mit sich wandelnden Vorstellungen legitimer Staatlichkeit und wirtschaftlicher Ordnungsmodelle. Der Blick auf Schulden, das hat die Sektion gezeigt, bietet einen wichtigen Schlüssel zum besseren Verständnis dieser Zeit. In Erweiterung der hier gebotenen Perspektive kann dabei zukünftig auch erkenntnisgewinnend über den „eisernen Vorhang“ hinweg auf die Ost-West Verflechtungen in diesem Bereich geschaut werden.

Eine Grundspannung der Sektion zwischen Gegenwartsbezug oder Historisierung, eine Spannung mit Implikationen für die Zeitgeschichtsschreibung im Allgemeinen, blieb jedoch ungelöst. Die einen warnten davor, zu stark gegenwartsbezogen zu argumentieren oder den Blick zu stark auf Lösungen oder mögliche Lösungsansätze zu lenken. Vielmehr gelte es, das Wissen und die Wissensbildung der Zeitgenoss/innen zu historisieren und nach deren Zukunftsvorstellungen und -erwartungen zu fragen. Andere hingegen forderten eine Debatte um Kosten und Nutzen von Staatsverschuldung in historischer Perspektive zu führen und stritten leidenschaftlich über mögliche „crowding out“ Effekte im Investitionsverhalten mit Argumenten, die explizit auch für die Gegenwart Relevanz beanspruchten. Vorträge und Diskussion zeigten, dass es auch für die historische Zukunft schwer möglich ist, in zeithistorischen Debatten gänzlich die Rolle des neutralen Beobachters einzunehmen. Bei nüchterner und unaufgeregter Betrachtung kann Finanzpolitik aber durchaus auch als pragmatische, oft situative Problemlösungspolitik verstanden werden. Wie Tooze optimistisch resümierte: „Machen wir das Beste daraus.“

---

## Sektionsübersicht:

Sektionsleitung: Laura Rischbieter (Berlin) /  
Hans-Peter Ullmann (Köln)

Werner Plumpe (Frankfurt am Main), Moderation

Matthias Schmelzer (Genf), „How undergrowthed do you consider your economy?“  
Die OECD, ökonomische Experten und wie die Erwartung exponentiellen Wirtschaftswachstums sich durchsetzte

Laura Rischbieter (Berlin), Legendäre Leviathane? Die Rolle multilateraler Finanzorganisationen in den Verschuldungskrisen der 1980er-Jahre

Hans-Peter Ullmann (Köln), Die „Verschuldungskoalition“: Akteure und Aktionen in der bundesdeutschen Finanz- und Schuldenpolitik der 1970er-Jahre

Alexander Nützenadel (Berlin), Im Schatten des Staates: Sparer, Schuldner und private Vermögensbildung in Italien

Friederike Sattler (Frankfurt am Main), Das Geschäft mit den Staatsschulden: Banken, Kapitalmärkte und die Securitization of Debt

Adam Tooze (New Haven), Kommentar

Tagungsbericht *HT 2014: Viele Verlierer, wenige Gewinner? Staatsverschuldung als Geschichte wert- und zweckrationalen Handelns in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.* 23.09.2014–26.09.2014, Göttingen, in: H-Soz-u-Kult 10.10.2014.