

ARCHIV FÜR SOZIALGESCHICHTE



# Archiv für Sozialgeschichte

Herausgegeben von der  
Friedrich-Ebert-Stiftung

57. Band · 2017

Verlag  
J. H. W. Dietz Nachf.

Herausgegeben für die Friedrich-Ebert-Stiftung von:

BEATRIX BOUVIER  
ANJA KRÜKE  
PHILIPP KUFFERATH (Geschäftsführender Herausgeber)  
FRIEDRICH LINGER  
UTE PLANERT  
DIETMAR SÜSS  
MEIK WOYKE  
BENJAMIN ZIEMANN

An dieser Ausgabe beratend beteiligt: John Breuilly

Redaktionsanschrift:  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
Tel. 02 28/8 83–80 57, Fax 02 28/8 83–92 09  
E-Mail: [afs@fes.de](mailto:afs@fes.de)

Herausgeberin und Verlag danken Herrn Martin Brost für die finanzielle Förderung von  
Bearbeitung und Druck dieses Bandes.

ISSN 0066-6505  
ISBN 978-3-8012-4245-9

© 2017 Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn  
Umschlag und Einbandgestaltung: Bruno Skibbe, Braunschweig  
Satz: POPYRUS – Lektorat + Textdesign, Buxtehude  
Druck: Westermann Druck Zwickau GmbH, Zwickau  
Alle Rechte vorbehalten  
Printed in Germany 2017

## Inhalt

### BEITRÄGE ZUM RAHMENTHEMA

#### »GESELLSCHAFTSWANDEL UND MODERNISIERUNG, 1800–2000«

<i>Benjamin Ziemann</i> , Gesellschaftswandel und Modernisierung, 1800–2000. Zur Einführung .....	3
<i>Detlef Pollack</i> , Was bleibt von der Modernisierungstheorie? Ein Vorschlag zu ihrer Erneuerung .....	21
<i>Peter van Dam</i> , Saving Social History from Itself. Moving on from Modernisation	47
<i>Christoph Weischer</i> , Gesellschaftlicher und sozialstruktureller Wandel 1800–2000. Überlegungen zu einer praxeologischen Protheorie .....	65
<i>Hedwig Richter</i> , Geschlecht und Moderne. Analytische Zugänge zu Kontinuitäten und Umbrüchen in der Geschlechterordnung im 18. und 19. Jahrhundert .....	111
<i>John Breuilly</i> , Modernisation and Nationalist Ideology .....	131
<i>Wolfgang Göderle</i> , Modernisierung durch Vermessung? Das Wissen des modernen Staats in Zentraleuropa, circa 1760–1890 .....	155
<i>Manuel Bastias Saavedra</i> , Weltgesellschaft, Functional Differentiation, and the Legal System. Modernisation of Law in the Chilean Frontier (1790–1850).....	187
<i>Marc Breuer</i> , Funktionale Differenzierung im Horizont religiöser Milieus. Zur Verortung älterer katholischer und jüngerer migrantischer Milieus in der Struktur der Gesellschaft .....	211
<i>Anette Schlimm</i> , Formwandel der Politik. Transformationen des Regierens im ländlichen Raum, circa 1870–1930 .....	235
<i>Christoph Lorke</i> , (Un-)Ordnungen der mobilen Moderne. Grenzüberschreitende Paare und das deutsche Standesamtswesen im Kaiserreich und in der Weimarer Republik .....	259
<i>Stefanie Middendorf</i> , Ökonomisierung des Regierens? Überlegungen zum Wandel »moderner« Staatsfinanzierung in Deutschland und Frankreich (1920–1980) ...	281
<i>Steffen Dörre</i> , Entwicklung durch Leistungsstreben. Theorie und Praxis der psychosozialen Modernisierung .....	313
<i>Markus Holzinger</i> , Kriegerische Gewalt und Dynamik der Bürgerkriege in den »Peripherien«. Über den Mythos der globalen Moderne .....	347
<i>Massimiliano Livi</i> , Neotribalismus als Metapher und Modell. Konzeptionelle Überlegungen zur Analyse emotionaler und ästhetischer Vergemeinschaftung in post-traditionalen Gesellschaften.....	365

## VI

### DOKUMENTATION – ANALYSE – KRITIK

- Werner Neuhaus*, Ein »Monstrebrief«. Der bisher unauffindbare Brief von Ferdinand Lassalle an Clemens August Graf von Westphalen vom 17. Mai 1855 ..... 387
- Roman Rossfeld*, Streik! Wege und Desiderate der Forschung zur Geschichte des schweizerischen Landesstreiks vom November 1918 ..... 413

### FORSCHUNGSBERICHTE UND SAMMELREZENSIONEN

- Nils Freytag*, Erfahrung, Erinnerung, Herrschaft. Neuere Forschungen zum Umbruch in Krieg und Militär im 19. Jahrhundert ..... 441
- Kerstin Brückweh/Clemens Villinger*, Sich (nicht) die Butter vom Brot nehmen lassen. Ein Forschungsbericht zur Konsumgeschichte zwischen Alltag, Arbeit, Kapitalismus und Globalisierung ..... 463
- Jan Eckel*, Vielschichtiger Konflikt und transnationale Steuerung. Zur Neuinterpretation der Geschichte internationaler Politik zwischen den 1940er- und den 1990er-Jahren ..... 497
- Thomas Kroll*, Neue Forschungen zur Geschichte der Sozialgeschichte in Westeuropa ..... 537
- Summaries ..... 553
- Résumés ..... 559
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bandes ..... 567
- Rahmenthema des nächsten Bandes des »Archivs für Sozialgeschichte« ..... 573

Einzelrezensionen des »Archivs für Sozialgeschichte« finden sich unter  
<<http://www.fes.de/afs>>

Stefanie Middendorf

## Ökonomisierung des Regierens?

### Überlegungen zum Wandel »moderner« Staatsfinanzierung in Deutschland und Frankreich (1920–1980)

Anfang der 1940er-Jahre diskutierten französische Finanzwissenschaftler das »System Dr. Schacht«, das ihres Erachtens den deutschen Sieg über Frankreich finanziell ermöglicht hatte. Die unter Hjalmar Schacht als Reichsbankpräsident im nationalsozialistischen Deutschland entwickelten Techniken der Kapitalmarktsteuerung seien daher, so forderte etwa Henry Laufenburger, auch in Frankreich als Fundamente einer »neuen Ordnung« einzuführen.<sup>1</sup> Der Wirtschaftsjournalist François Legeu würdigte ebenfalls die Mobilisierungsleistung, die in Deutschland durch die Steigerung der Produktion und die Ausweitung staatlicher Verschuldung erreicht worden sei. Während Frankreich im *bataille du chèque* zurückliege, sei es dem deutschen Regime gelungen, die Staatsfinanzierung zu einem »Gesellschaftsprojekt« zu machen – durch die Bündelung aller Kräfte im Dienste der Erweiterung des Staatskredits. Dies sei Ausdruck von Modernität, denn die »modernen Finanzen« seien nur durch »die Leistung aller« zu gestalten.<sup>2</sup>

Anders sah dies der mit Laufenburger seit den 1920er-Jahren befreundete Fritz Neumark, der in der Weimarer Republik zu den Repräsentanten einer sich als modern begreifenden deutschen Finanzwissenschaft gehört hatte und 1933 zur Emigration gezwungen worden war.<sup>3</sup> In einem 1937 veröffentlichten Beitrag analysierte er minutiös die Finanzierungstechniken verschiedener Länder. Im Unterschied zu Laufenburger oder Legeu sah er nicht die Leistungen, sondern vor allem die diversen Probleme der Finanzgebarung seiner Zeit. Gegen die allgegenwärtige »Politisierung« der Staatsfinanzen forderte er deren »Rationalisierung«. Die Modernität staatlicher Finanzpolitik verknüpfte er nicht mit materiellem Output im Sinne der Staatsführung, sondern mit der Wahrung formaler Prinzipien. Diese sah er nicht nur im nationalsozialistischen Deutschland in Gefahr, sondern ebenso im zeitgenössischen Frankreich, wo etwa »Art und Tempo der Rechnungskontrolle noch viel zu wünschen übrig« ließen und die »Unzulänglichkeit der Verrechnungsmethoden« zu bemängeln sei. Für die »Lenkung einer modernen öffentlichen Finanzwirtschaft« aber sei es unerlässlich, Finanzgebarung und Budgetführung nach solchen Prinzipien genuin »wirtschaftlicher« (nicht: politischer) Rationalität auszurichten.<sup>4</sup>

1 Henry Laufenburger, *Le financement de l'économie française aujourd'hui*. Conférence prononcée le 7 août 1941 à l'École supérieure d'organisation professionnelle, in: Centre d'information interprofessionnel (Hrsg.), *L'organisation économique actuelle*. Conférences d'information organisées en juillet-août 1941, o.O. 1941, hier: S. 106; ders., *Finances publiques et affaires privées*. Cours professé à l'École supérieure d'organisation professionnelle, Paris 1943, S. 257. Zu diesen Transfers und Netzwerken Olivier Feiertag, Wilfrid Baumgartner, *Un grand commis des finances à la croisée des pouvoirs (1902–1978)*, Paris 2006, S. 242–250 (Übersetzung hier und im Folgenden, soweit nicht anders gekennzeichnet, durch die Verf.).

2 François Legeu, *Économie et finances nouvelles*. Conférence d'information de l'École libre des sciences politiques, 18 mars 1941, o.O., S. 14 und 17f.

3 Vgl. Fritz Neumark, *Zuflucht am Bosphorus*. Deutsche Gelehrte, Politiker und Künstler in der Emigration 1933–1953, Frankfurt am Main 1980, S. 42.

4 Ders., *Aktuelle Probleme des Budgetwesens*, in: Österreichische Zeitschrift für Bankwesen 2, 1937, S. 328–347, hier: S. 328 und 347; sowie Neumarks Vortrag bei einer Konferenz am »Institut international de finances publiques« in Paris 1939, wo er die »cohérence économique des choix

Was als bestimmend für eine »moderne« Staatsfinanzierung erscheint, erweist sich also als Effekt historischer Erfahrungen und Zuschreibungen. Dies gilt nicht nur für die Krisen- und Kriegsjahre der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, sondern auch für die Gegenwart. Derzeit wird der Zustand der Staatsfinanzwirtschaft vielfach als Ausdruck der Transformation von Staatlichkeit mittels der Universalisierung globaler Marktmechanismen gedeutet; dabei schwingt die Vorstellung einer Verflechtung von Staat und Ökonomie als Problem der Moderne mit. So hat etwa Jakob Vogl von der »Ökonomisierung des Regierens am Leitfaden des Finanzwesens« gesprochen und Wolfgang Streeck beschrieb die zugrunde liegende Konfliktlinie als Konkurrenz von »Marktvolk« und »Staatsvolk«.<sup>5</sup> In dieser Lesart hat die Entwicklung seit den 1970er-Jahren den Finanzmarkt zur primären Legitimationsressource von Staaten werden lassen und demokratische Prinzipien ausgehöhlt. Doch auch die Soziale Marktwirtschaft der 1940er- und 1950er-Jahre lässt sich bereits als Etappe der liberalen Durchdringung des Staatlichen mit Prinzipien des Markts deuten – darauf hat Michel Foucault mit seiner Interpretation des deutschen »Ordoliberalismus« in seinen Vorlesungen zur Gouvernamentalität bestanden.<sup>6</sup> David Graeber argumentiert mit seinen historisch-anthropologischen Bestsellern zur Staatsverschuldung und zur Bürokratie ebenfalls in diese Richtung, betont aber stärker die Eigenmacht des Staats. Staatliche Organisationen konstruierten selbst, so Graeber, »den Markt«, aber nicht, um effizient im Sinne ihrer Zielstellung zu regieren (wie Max Weber und Foucault beide fälschlicherweise annahmen), sondern um gewaltsam das demokratische Kräftespiel auszuschalten. »Bürokratische Effizienz« und »Rationalität des Marktes« seien daher austauschbar, weil sie beide von politischen Zusammenhängen abstrahierten und dadurch Regulierung – meistens im Dienste von Kriegen – rechtfertigten.<sup>7</sup> Diesen Machtzuwachs der Bürokratie im »neoliberalen Zeitalter« hebt auch Béatrice Hibou hervor und unterstreicht den »emblematischen« Charakter der Finanzen für diese Entwicklung.<sup>8</sup>

Solche Diagnosen der Ökonomisierung des Regierens und der »neoliberalen« Transformation des Staatlichen haben unterdessen auch Eingang in die geschichtswissenschaftliche Debatte gefunden. Ihren Ursprung aber haben sie in der zeitgenössischen Betrachtung unterschiedlicher historischer Phänomene und Zusammenhänge, über deren konkrete Beschaffenheit oft noch wenig bekannt ist. Ausgehend von diesen durchaus widersprüchlichen Gegenwartsbeschreibungen soll daher im Folgenden der Wandel der Staatsfinanzierung im 20. Jahrhundert empirisch genauer in den Blick genommen werden. Betrachtet wird dafür die Regierungspraxis im Bereich des Staatshaushalts sowie die begleitende Wissensproduktion in Deutschland und Frankreich seit den 1920er-Jahren. Die Befunde

---

budgetaires« forderte, vgl. *ders.*, *Considérations sur l'attitude de l'État vis-à-vis du déficit conjoncturel*, in: *Les Finances publiques et l'évolution cyclique*, Paris 1948, zit. nach: *Lucile Tallineau*, *Le questionnaire ayant pour but de faire ressortir les traits généraux du droit budgétaire (1935). Contribution à la doctrine budgétaire en droit comparé*, in: *Comité pour l'histoire économique et financière de la France (Hrsg.), La direction du Budget entre doctrines et réalités. 1919–1944. Journée d'études tenues à Bercy le 10 septembre 1999*, Paris 2001, S. 317–381, hier: S. 352.

5 *Joseph Vogl*, *Der Souveränitätseffekt*, Zürich/Berlin 2015, S. 161; *Wolfgang Streeck*, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Frankfurter Adorno-Vorlesungen 2012*, Berlin 2014, S. 125f. Vgl. auch *Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hrsg.)*, *Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt am Main 2000.

6 *Michel Foucault*, *Die Geburt der Biopolitik. Geschichte der Gouvernamentalität II. Vorlesung am Collège de France 1978–1979*, hrsg. v. *Michel Sennelart*, Frankfurt am Main 2006 (zuerst frz. 2004), S. 185–224.

7 *David Graeber*, *Bürokratie. Die Utopie der Regeln*, Stuttgart 2016 (zuerst engl. 2015), S. 51f.; *ders.*, *Schulden. Die ersten 5000 Jahre*, Bonn 2012 (zuerst engl. 2011).

8 *Béatrice Hibou*, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris 2012, S. 46–51.



sollen in die übergreifende Frage nach dem Ertrag modernisierungstheoretischer Ansätze für gesellschaftshistorische Analysen eingebettet werden, da auch die Interpretation und Organisation von Staatsfinanzwirtschaft durch die Zeitgenossen immer wieder im Bezugssystem der Modernität verlief. Dafür soll zunächst das »moderne« Problem, das mit der Debatte um Staatsfinanzierung und Ökonomisierung angesprochen ist, noch etwas genauer umrissen werden (I). Basierend auf neueren soziologischen Modellen der Moderne sowie organisationstheoretischen Überlegungen wird daran anschließend ein erfahrungsgeschichtlicher Zugriff vorgeschlagen, der Momente der Offenheit, der Verflechtung und der Widersprüchlichkeit innerhalb des Wandels betont (II). Dieser Zugriff wird dann anhand exemplarischer Analysen zur deutschen und französischen Staatsfinanzierung in drei Zeitschnitten konkretisiert (III). Dabei kann es nicht um einen vollständigen Überblick über die Praxis der Haushaltsplanung oder der Finanzmarktregulierung in den beiden Ländern gehen. Vielmehr sollen die empirischen Fallstudien die methodischen Überlegungen konkretisieren. Abschließend wird der Ertrag dieses Vorgehens und der analytischen Bezugnahme auf Kategorien der Moderne für eine Geschichte der Staatsfinanzierung im 20. Jahrhundert abgewogen (IV).

#### I. ZEITDIAGNOSEN: STAATSFINANZWIRTSCHAFT UND ÖKONOMISIERUNG ALS PROBLEM

Ökonomisierung ist ein fluider Begriff, ein Gespenst.<sup>9</sup> Vogl, Streeck, Graeber oder Hibou beschreiben damit den Aufstieg des globalen Finanzkapitalismus und das Denken in Kategorien des Markts im 21. Jahrhundert. Foucault hingegen wandte sich mit seiner Theorie der liberalen Gouvernementalität gegen die intellektuelle »Staatsphobie« der späten 1970er-Jahre ebenso wie gegen die Tradition des Etatismus in Frankreich.<sup>10</sup> Karl Polanyi, dessen Konzept der *great transformation* in der neueren Forschung zur Finanzialisierung eine hervorgehobene Rolle spielt, interpretierte damit in den 1940er-Jahren den Wandel von Industriegesellschaften und die Niederlage der Demokratie.<sup>11</sup> Von dem Finanzwissenschaftler Fritz Karl Mann wurde der Begriff der »Ökonomisierung der Finanzpolitik« verwendet, um den Übergang vom »Anteilssystem« zum staatlich dominierten »Kontrollsystem« in der Finanzwirtschaft der 1930er-Jahre zu beschreiben, der einen Bedeutungszuwachs intermediärer Institutionen mit sich brachte. Mann wurde damit zum Kronzeugen für Carl

9 Hierzu und zum Folgenden *Gebhard Kirchgässner*, Das Gespenst der Ökonomisierung, in: *Wolfgang Reinhard/Justin Stagl* (Hrsg.), *Menschen und Märkte. Studien zur historischen Wirtschaftsanthropologie*, Wien/Köln etc. 2007, S. 401–433.

10 *Foucault*, Die Geburt der Biopolitik, S. 268f. Hierzu auch *Martin Kindtner*, »Wie man es anstellt, nicht zu viel zu regieren.« Michel Foucault entdeckt den Neoliberalismus, in: *Morten Reitmayer/Thomas Schlemmer* (Hrsg.), *Die Anfänge der Gegenwart. Umbrüche in Westeuropa nach dem Boom*, München 2014, S. 37–49.

11 Hierzu *Kari Polanyi Levitt* (Hrsg.), *From the Great Transformation to the Great Financialization. On Karl Polanyi and Other Essays*, London/New York 2013; *Fred Block*, The Contradictory Logics of Financialization. Bringing Together Hyman Minsky and Karl Polanyi, in: *Politics & Society* 44, 2016, S. 3–13; *Şahan Savaş Karataşlı/Şefika Kumral*, Financialization and International (Dis)Order: A Comparative Analysis of the Perspectives of Karl Polanyi and John Hobson, in: *Berkeley Journal of Sociology* 57, 2013, S. 40–73. Zur Forschungsdiskussion *Alexander Engel*, The Bang after the Boom: Understanding Financialization, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 12, 2015, Online-Ausgabe, URL: <<http://www.zeithistorische-forschungen.de/3-2015/id=5278>> [21.8.2017]; *Sebastian Teupe*, Everyday Transactions and Great Transformations. Markets and Marketization from the Perspective of New Economic Sociology, in: ebd., URL: <<http://www.zeithistorische-forschungen.de/3-2015/id=5273>> [21.8.2017].

Schmitts Kritik am »totalen« Weimarer Parlamentarismus.<sup>12</sup> Die ordoliberalen Diskussion der späten 1930er- und 1940er-Jahre um den Wettbewerb als »staatliche Veranstaltung« spiegelte wiederum die zunächst krisenbedingte und dann nationalsozialistisch geformte Verflechtung privater Wirtschaftsinteressen mit interventionistischen Regierungstechniken (ihre Haltung ist daher auch nicht so eindeutig marktorientiert, wie Foucault annahm).<sup>13</sup> Und nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs theoretisierte der erwähnte Laufenburger unter dem Vorzeichen der Ökonomisierung die Kapitalmarktsteuerung im »faustischen« Nachkriegsfrankreich als europäischen Basisprozess.<sup>14</sup>

Mit Ökonomisierung ist also je nach Standpunkt ein komplexes Bündel von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Relationen gemeint, das variierende historische Kontexte aufruft. Die meisten dieser Beschreibungen implizieren gleichwohl, dass sich die Rolle staatlicher Institutionen in der Finanzwirtschaft im Verlauf einer längeren Entwicklung von der bloßen Ausgabenkontrolle zur Steuerung und Regulierung ökonomischer Prozesse verlagerte, die »den Staat« letztlich in eine Situation der Abhängigkeit von Bedingungen »des Markts« brachte. An die Stelle der jährlichen Deckung des Bedarfs für die Kernaufgaben des Staats mittels des Haushaltsausgleichs<sup>15</sup> sei im gleichen Zuge das Agieren mit Haushaltsdefiziten und Verschuldungsstrategien getreten, das sich nicht mehr allein an der Erfüllung staatlicher Aufgaben, sondern an gesamtwirtschaftlichen Prozessen orientiert habe.<sup>16</sup> Unter der Ägide des *public management* seien, so das daran anschließende Narrativ, dann auch die eingeübten »bürokratischen« beziehungsweise »legalistischen« Regeln der Verwaltung ausgehebelt und durch »liberale« Instrumentarien der Flexibilität ersetzt worden.<sup>17</sup> Im Hinblick auf das verantwortliche Personal verbindet sich damit vielfach auch die Vorstellung einer (von James Burnham schon 1941 ausgerufenen) *managerial revolution*, die mit zunehmender Verwissenschaftlichung einhergehe.<sup>18</sup>

Im Kern dreht sich diese hier nur grob skizzierte Diskussion also um die Machtbeziehungen in der Staatsfinanzwirtschaft, die Rolle von Märkten für die Definition dieser Be-

12 Fritz Karl Mann, Die Staatswirtschaft unserer Zeit. Eine Einführung, Jena 1930, S. 11f.; Carl Schmitt, Die konkrete Verfassungslage der Gegenwart, in: *ders.*, Der Hüter der Verfassung, Tübingen 1931, S. 71–131, hier: S. 80–81.

13 Vgl. etwa Franz Böhm, Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung, Stuttgart/Berlin 1937; Leonhard Miksch, Wettbewerb als Aufgabe. Die Grundsätze einer Wettbewerbsordnung, Göttingen 1949 (zuerst 1937). Hierzu Jan-Otmar Hesse, »Der Mensch des Unternehmens und der Produktion«. Foucaults Sicht auf den Ordoliberalismus und die »Soziale Marktwirtschaft«, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History 3, 2006, Online-Ausgabe, URL: <<http://www.zeithistorische-forschungen.de/2-2006/id=4521>> [28.3.2017].

14 Henry Laufenburger, Finances comparées. États-Unis, France, Grande-Bretagne, Suisse, U.R.S.S., Paris 1947, S. 12.

15 Der gleichwohl bis heute das zentrale Bezugssystem in der Finanzpolitik darstellt, vgl. Lucile Tallineau (Hrsg.), L'équilibre budgétaire, Paris 1994.

16 Als Ergebnis einer »Konversion« bezeichnet dies Michel Margairaz, L'État, la direction de l'économie et des finances en France (1932–1952). Remarques à propos d'une conversion, in: Etudes & documents, 1, 1989, S. 191–205.

17 Hierzu Philippe Bezes, Pour une histoire de la régulation des finances publiques. Le regard d'un politiste, in: *ders./Florence Descamps/Sébastien Kott* u. a. (Hrsg.), L'invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX<sup>e</sup> siècle (1815–1914), Paris 2010, S. 3–46, hier: S. 5f.; Florence Descamps, Les comités de réforme administrative et d'économies budgétaires, 1919–1959: vie et mort d'une politique de gestion publique?, in: *Philippe Bezes/dies./Sébastien Kott* u. a. (Hrsg.), L'invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914–1967), Paris 2013, S. 201–249.

18 James Burnham, The Managerial Revolution. What is Happening in the World, New York 1941.

ziehungen sowie um das Verhältnis von politischen und ökonomischen Handlungslogiken in der beteiligten Bürokratie. Sie ist – weil Ausdruck einer gesellschaftlichen Selbstverständigung über Modernität – nicht nur geprägt von Zeitgenossenschaft, sondern auch von linearen Erzählungen. Die Gestalt der Staatsfinanzwirtschaft scheint darin zunehmend dem Einfluss ökonomischer Prinzipien unterworfen; der entscheidende Bruch erfolgte gemäß der gegenwärtig prägenden Sicht in den Jahren »nach dem Boom«. Diese Interpretation setzt einen früheren Zustand (*vor* der Ökonomisierung) voraus, dessen Beschaffenheit aber kaum differenziert betrachtet wird.<sup>19</sup> Im Folgenden wird daher insbesondere der Zeitraum vor der »neoliberalen Wende« näher in den Blick genommen. Die vermeintliche Linearität der Entwicklung soll dabei mithilfe einiger methodischer Setzungen hinterfragt werden. Diese verorten das Handeln von staatlichen Organisationen und Marktakteuren in einem Kontext, der die Moderne als prozessuale, aber nicht teleologische Kategorie der Erfahrung und Interpretation versteht.

## II. KONZEPTE: STAATLICHE ORGANISATIONEN UND *SOCIAL ORDERING* IN DER MODERNE

Die Frage nach der Staatsfinanzierung lenkt den Blick auf jene staatlichen Institutionen, die finanzwirtschaftliche Entscheidungen organisieren und öffentlich repräsentieren. Gerade die Institutionalisierung von Herrschaftsverhältnissen durch formale Organisationen ist als Ausdruck von Modernität gedeutet worden. »Erst in der Moderne finden bürokratische Apparate zu ihrer vollen Entfaltung«, heißt es bei Giuseppe Bonazzi. »Ihre Verbreitung ist nicht auf den Staat und die öffentliche Verwaltung beschränkt, sondern erstreckt sich auf alle Formen sozialen Lebens.«<sup>20</sup> Dies war die Herrschaftstheorie Webers und die damit verbundene Vorstellung, der moderne Staat expandiere mittels seiner Verwaltungseinheiten in immer weitere Räume. Die bürokratische Organisation wurde damit zum Sinnbild einer funktional differenzierten Moderne, in der die »Logik der Trennschärfe« die »eindeutige institutionelle Zuschreibung von Zuständigkeit, Kompetenz und Verantwortung« ermöglichte.<sup>21</sup> Peter Wagner hat diese Konzeption in seiner »Soziologie der Moderne« Mitte der 1990er-Jahre zu der These zugespitzt, dass für den Zeitraum zwischen 1890 und 1960 von einer »Schließung der Moderne« zu sprechen sei, die sich auf die Klassifizierung sozialer Phänomene mithilfe des Staatsapparats gestützt habe. In dieser Zeit sei nicht nur die Präsenz bürokratischer Staatlichkeit in gesellschaftlichen Zusammenhängen gewachsen, sondern zugleich das Bewusstsein dafür geschwunden, »daß bestehende Institutionen durch menschliches Handeln geschaffen wurden«. Alternativen zu ihnen seien undenkbar geworden beziehungsweise allenfalls als Überreste früherer Stadien und Phänomene der Rückständigkeit fassbar gewesen.<sup>22</sup>

19 So etwa die ansonsten sehr anregende Studie von *Pierre Rosanvallon*, *Der Staat in Frankreich. Von 1789 bis heute*, Münster 2000 (zuerst frz. 1990), insb. S. 169–197, die eine bemerkenswert geschlossene Geschichte des keynesianischen »Staatsapparates« seit 1945 erzählt, auf die dann die »Wende der 1980er-Jahre« folgt – die Erfahrungen der späten 1930er-Jahre und der Vichy-Zeit werden hingegen vollständig ausgeblendet.

20 *Giuseppe Bonazzi*, *Geschichte des organisatorischen Denkens*, hrsg. v. *Veronika Tacke*, Wiesbaden 2008 (zuerst ital. 1989), S. 172.

21 *Ulrich Beck/Wolfgang Bonß/Christoph Lau*, *Entgrenzung erzwingt Entscheidung: Was ist neu an der Theorie reflexiver Modernisierung?*, in: *Ulrich Beck/Christoph Lau* (Hrsg.), *Entgrenzung und Entscheidung*, Frankfurt am Main 2004, S. 13–64, hier: S. 16.

22 *Peter Wagner*, *Soziologie der Moderne. Freiheit und Disziplin*, Frankfurt am Main/New York 1995, S. 120–122.

Wagners Bestandsaufnahme der vermeintlichen Geschlossenheit des Sozialen in den 1960er-Jahren deutet bereits selbst die blinden Flecken der zugrunde liegenden Modernisierungstheorie an. Auch Bonazzi weist auf solche Leerstellen hin, insbesondere auf Webers Gleichsetzung der Logik von bürokratischer Herrschaft mit den zweckrationalen Selbstbeschreibungen der Akteure (eine Kritik, die zuerst von der funktionalistischen Organisationstheorie vorgebracht wurde).<sup>23</sup> Ungeklärt blieb darin vor allem die Relevanz nicht intendierter Effekte organisationalen Handelns und informaler Interaktionen in bürokratischen Zusammenhängen. Zudem wurde die Unbestimmtheit der Grenzen zwischen gesellschaftlichen Bereichen zugunsten vermeintlicher Kollektivkategorien wie Staat, Klasse, Markt oder Nation ausgeblendet. Angesichts solcher Auslassungen hat auch Peter Wagner unterdessen seine soziologische Bestimmung der Moderne um »Erfahrung und Interpretation« als zentrale Dimensionen erweitert, welche auf die innere Vielfalt der Moderne als einer gesellschaftlichen Konfiguration abzielen. Ereignisse mittlerer Reichweite gewinnen in dieser reformierten Theorie der Moderne an Bedeutung gegenüber der in der älteren Modernisierungstheorie vorherrschenden Idee revolutionärer Umbrüche, von denen an sich das »evolutionäre Programm der Moderne« nur noch entfalten musste. Zudem betont Wagner die Diversität von Erfahrungen in verschiedenen Gesellschaften sowie die Umstrittenheit der ihnen auf der Basis weiterer Erfahrungen verliehenen Deutungen: »Es sind die Interpretationen«, so Wagner, »die den Erfahrungen jener bedeutsamen Momente kollektiv gegeben werden und die einer spezifischen Form der Moderne Gestalt verleihen: Erfahrungen sind nicht selbstredend, sie verlangen nach Interpretation und der Verleihung von Sinn durch menschliche Interaktion.«<sup>24</sup> In der so verstandenen Moderne geht es demnach um die Gestaltbarkeit gesellschaftlicher Verhältnisse und nicht um ein prozessuales Fortschritts- oder Zukunftsprogramm.<sup>25</sup>

Blickt man von dieser Grundlage auf neuere organisationswissenschaftliche Diskussionen, so zeigt sich aber auch die damit verbundene Gefahr der Wiederkehr modernisierungstheoretischer Teleologie in neuer Gestalt. Diese rufen nun nicht mehr staatliche Rationalität, sondern unternehmerische Flexibilität zum universalen Leitbegriff aus. Privatwirtschaftliche Unternehmen und ihr betriebliches »Kontingenzmanagement« dienen darin als Vorbild von Organisationsverhalten in der Moderne<sup>26</sup>; entsprechend werden Verwaltungsstrukturen zu Orten der Beharrung, die mittels ihnen äußerlicher Prinzipien ökonomischer Optimierung transformiert werden (sollen).<sup>27</sup> Bürokratien wandeln sich in dieser

23 Bonazzi, *Geschichte des organisatorischen Denkens*, S. 177.

24 Peter Wagner, *Moderne als Erfahrung und Interpretation. Eine neue Soziologie der Moderne*, Konstanz 2009 (zuerst engl. 2008), S. 16.

25 Ohne eine solche Erweiterung um den Faktor der Erfahrung bleibt auch das Problem der wechselseitigen Beziehung zwischen Organisationen und ihren gesellschaftlichen Resonanzräumen unterbelichtet. Organisationen werden dann zu eigenartigen Mikrokosmen verengt, etwa in verhaltenswissenschaftlichen Ansätzen. Vgl. den Überblick bei Alfred Kieser/Mark Ebers (Hrsg.), *Organisationstheorien*, 7., aktual. u. überarb. Aufl., Stuttgart 2014, S. 73–163.

26 Dies lässt sich insbesondere an kontingenzbasierten Organisationstheorien sehen, hierzu Markus Holzinger, *Kontingenz in der Gegenwartsgesellschaft. Dimensionen eines Leitbegriffs moderner Sozialtheorie*, Bielefeld 2007, S. 36–38 und 185–259; Timon Beyes, *Kontingenz und Management*, Hamburg 2003.

27 Dies ist etwa der Ausgangspunkt bei Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris 1963; gesellschaftskritisch erweitert in *ders.*, *La société bloquée*, Paris 1968; mit kritischem Blick darauf Peter Evans/James E. Rauch, *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effectiveness of ›Weberian‹ State Structures on Economic Growth*, in: *American Sociological Review* 64, 1999, S. 748–765. Für den Bereich der Finanzadministration Florence Descamps, *L'entreprise a-t-elle été un modèle d'inspiration au ministère des Finances pour la modernisation de l'état dans la France des trente glorieuses?*, in: *Entreprises et Histoire* 3, 2016, Nr. 84, S. 103–122.

Perspektive von Herrschaftszentren einer staatlich organisierten Moderne zu Getriebenen moderner Marktgesellschaften. Will man die Interdependenzen von Staat und Markt hingegen als offene Situation in den Blick nehmen, hilft eher Karl E. Weicks Akzentverschiebung von der *organization* zur Analyse des *organizing* und des *sensemaking* in formal geprägten Handlungskontexten weiter. Diese hat Eingang in diverse interpretative Organisationstheorien jüngerer Datums gefunden. Weick betonte schon in den 1970er-Jahren, dass Organisationen durch ihre Entscheidungen ein eigenes Selektionssystem und damit eine Umwelt – zum Beispiel einen »Markt« als vermeintlich objektive Größe – schaffen, die wiederum ihre Handlungsbedingungen definiert. Sowohl Kategorien der Umwelt von Organisationen (neben dem Markt auch der Staat) als auch deren Inneres, etwa die Verteilung von Zuständigkeiten, sind damit an konkrete Handlungszusammenhänge und Repräsentationsweisen der Akteure rückzubinden.<sup>28</sup>

Diese Überlegungen sind nicht nur organisationstheoretisch relevant, sondern veranschaulichen jenen gedanklichen Schritt, den Patrick Joyce vor einiger Zeit für die grundsätzliche Erneuerung einer Gesellschaftsgeschichte, die an Vorstellungen der Moderne festhält, gefordert hat. Diese müsse die Konstruktion des Sozialen selbst zum Thema machen, einen beständigen Prozess der Strukturierung (*social ordering*) durch eine Vielzahl von Akteuren erforschen und nicht nach vorgängigen Strukturen (*social order*) wie »Staat« oder »Markt« mit Akteurcharakter fahnden. Das bedeute auch, bewusst die Effekte von Zeitlichkeit (Ereignishaftigkeit, Chronologie, Erfahrungsgebundenheit) für solche Analysen heranzuziehen. Zudem hat Joyce mit Timothy Mitchell die Bedeutung der Materialität dieses Konstruktionsprozesses hervorgehoben, die erkennbar werde in kleinen Instrumentarien der Macht, in konkreten Arbeitstechniken und in übergreifenden Rationalisierungen des Regierens. Denn bürokratischen Organisationen gehe es darum, aus dieser Materialität »Abstraktion zu produzieren«, das heißt über die administrative und normsetzende Praxis eine bestimmte Vorstellung des Staats zu generieren.<sup>29</sup>

Während Joyce dabei die *techno power* eines sich als liberal verstehenden britischen Staatswesens im 19. Jahrhundert interessiert, soll es hier um die Repräsentation der *financial power* zweier Sozialstaaten des 20. Jahrhunderts gehen. Zudem soll die Gebrochenheit staatlich intendierter Machtverhältnisse stärker betont werden. Was »Staat« und »Markt« als vermeintliche *power blocs* moderner Gesellschaften jeweils waren, ergab sich erst daraus, dass Vorstellungen davon durch diverse Akteure organisiert wurden – und nicht immer war diese Organisation erfolgreich, gerade im Bereich der Staatsfinanzwirtschaft. Finanzpolitische Handlungen spielten dennoch für die Konstruktion von Staatlichkeit eine wesentliche, oft aber vergessene Rolle – darauf hinzuweisen, ist ein Verdienst von Foucaults Texten zur Gouvernamentalität (auf die sich auch Joyce bezieht), in denen Markt und Staat als »Transaktionsrealitäten« und Effekt von »Investitionsmodalitäten« definiert werden.<sup>30</sup>

28 Karl E. Weick, *Der Prozeß des Organisierens*, Frankfurt am Main 1985 (zuerst engl. 1969); *ders.*, *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks 1995; *ders./Kathleen M. Sutcliffe/David Obstfeld*, *Organizing and the Process of Sensemaking*, in: *Organization Science* 16, 2005, S. 409–421. Hierzu *Bonazzi*, *Geschichte des organisatorischen Denkens*, S. 334; *Petra Hiller*, *Organisationswissen. Eine wissenssoziologische Neubeschreibung der Organisation*, Wiesbaden 2005; *Patricia H. Thornton/William Ocasio/Michael Lounsbury*, *The Institutional Logics Perspective. A New Approach to Culture, Structure, and Process*, Oxford/New York etc. 2013.

29 Patrick Joyce, *What is the Social in Social History?*, in: *Past & Present*, 2010, Nr. 206, S. 213–248, hier: S. 228 und 242. Hierzu auch *Aradhana Sharma/Akhil Gupta*, *Introduction. Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization*, in: *dies.* (Hrsg.), *The Anthropology of the State. A Reader*, Malden 2006, S. 1–41.

30 Foucault, *Die Geburt der Biopolitik*, S. 115 und 407. Zu Foucaults Staatsverständnis auch die Beiträge in *Andreas Vasilache* (Hrsg.), *Gouvernamentalität, Staat und Weltgesellschaft. Studien zum Regieren im Anschluss an Foucault*, Wiesbaden 2014; *Susanne Krasmann/Michael Volkmer*

Anknüpfend daran wird im Folgenden nicht nach einem Basisprozess der Modernisierung, verkoppelt mit einem Mehr oder Weniger an Staat oder Markt, gefragt. Vielmehr geht es darum, die sich verändernden Erfahrungsschichten und die konkreten Arten des Handelns zu untersuchen, die sich mit Staat-Markt-Relationen im Feld der Finanzpolitik in (West-)Deutschland und Frankreich verbanden. Betont wird dabei die deutungsgebundene Perspektive auf Modernität: Was wann als »modern« in der Staatsfinanzierung bezeichnet und auf dieser Basis umgesetzt wurde, war abhängig von zuvor gemachten Erfahrungen und den daraus entstehenden Interpretationen, die sich in den zeitgenössisch beschriebenen Problemen und Lösungen artikulierten.

### III. ERFAHRUNGSGESCHICHTEN IM VERGLEICH: STAATSFINANZIERUNG IN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH

Die eingangs zitierten Debatten der 1930er- und 1940er-Jahre weisen auf Parallelitäten und Verflechtungen in der Geschichte der Staatsfinanzierung in Deutschland und Frankreich hin. Aus diesem Grund eignet sich ein deutsch-französischer Vergleich inhaltlich dafür, den Wandel der beiden Staatsfinanzwirtschaften unter dem Tertium Comparationis der Ökonomisierung des Regierens in der Moderne auszuloten. Methodisch bietet er eine Möglichkeit, in die mit Wagner und Joyce angenommene Offenheit der historischen Entwicklung dennoch die Frage nach verallgemeinerbaren Erkenntnissen einzubetten.<sup>31</sup> Anders als auf dem einstigen »Königsweg«<sup>32</sup> komparativer Modernisierungsforschung sollen hier jedoch keine nationalen Pfade (ob als *société bloquée* oder »Sonderweg«) im Hinblick auf ihre Normalität oder Abweichung abgesprochen, sondern gesellschaftliche Konstellationen und Momente der Relativität im Vergleich betrachtet werden. Anhand der Analyse dreier Zeitschnitte werden die erfahrungsgebundenheit von Strategien der Staatsfinanzierung und die damit verkoppelten Interpretationsweisen der beteiligten Akteure zwischen »Staat« und »Markt« betrachtet.

#### *Ethik des Etats: Finanzadministration und Budgetpolitik in den 1920er-Jahren*

Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland wurden nach dem Ende des Ersten Weltkriegs Reorganisationen der administrativen Strukturen staatlicher Finanzpolitik vorgenommen, die langfristige Wirkmacht entfalteten. Dabei dienten internationale Entwicklungen (etwa die Schaffung des amerikanischen Budgetbüros unter Charles G. Dawes in den Jahren 1921/22) in beiden Ländern als Orientierung. In Frankreich wurde die 1919 gegründete und dann bis 1936 expandierende Direction du Budget des Finanzministeriums 1922 per Gesetz (die sogenannte *loi Marin*) mit neuen Kompetenzen ausgestattet, die bis Anfang der 2000er-Jahre fortbestanden. Durch Entsendung von Inspektoren als Schnittstellenmanager in die einzelnen Ressorts sollte der Zugriff des Ministeriums von der Aus-

(Hrsg.), Michel Foucaults »Geschichte der Gouvernementalität« in den Sozialwissenschaften. Internationale Beiträge, Bielefeld 2007; Jan-Otmar Hesse/Frieder Vogelmann, Zum Begriff des Staates im Ordoliberalismus und bei Michel Foucault, in: Hans-Helmuth Gander (Hrsg.), Phänomenologie und die Ordnung der Wirtschaft. Edmund Husserl, Rudolf Eucken, Walter Eucken, Michel Foucault, Würzburg 2009, S. 127–143.

31 Hierzu vgl. auch Wolfgang Knöbl, Die Kontingenz der Moderne. Wege in Europa, Asien und Amerika, Frankfurt am Main/New York 2007, S. 202–207, hier: S. 205f.: »Und – durch den Gebrauch von »multiple narratives« lässt sich zumindest eine gute Basis für Verallgemeinerungen [...] schaffen, lässt sich herausarbeiten, was einmalig ist, und welche »plots« des Öfteren vorkommen, kurz: ob bestimmte Mechanismen immer wieder auftauchen.«

32 Thomas Welskopp, Stolpersteine auf dem Königsweg. Methodenkritische Anmerkungen zum internationalen Vergleich in der Gesellschaftsgeschichte, in: AfS 35, 1995, S. 339–367.

gabenbewilligung auf das Ausgabenmanagement erweitert und damit die Steuerungsleistung optimiert werden. Mit Beginn der Weltwirtschaftskrise wurden diese Strukturen der Ausgabenüberwachung ab 1930/31 noch einmal ausgebaut und die Exekutive dabei gegenüber dem Parlament gestärkt.<sup>33</sup> In Deutschland wurde ebenfalls 1922 die Reichshaushaltsordnung verabschiedet, die bis 1969 in Kraft blieb. Das 1919 als Nachfolger des Reichsschatzamts begründete Reichsfinanzministerium erhielt damit weitgehende Veto- und Bewilligungsrechte, zudem wurden unter dem Grundsatz der »Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit« zuvor schon eingeübte Prinzipien exekutiver Haushaltsführung kodifiziert.<sup>34</sup> Auch auf deutscher Seite wurde bemerkt, dass die normative Stärkung der Ministerialbürokratie an Grenzen stieß und die haushälterische Praxis nicht zuletzt vom Machtbewusstsein des Reichsfinanzministers und dem informellen Kooperationswillen seiner Verhandlungspartner abhing. So wurde ab 1923 durch die Bestellung sogenannter Haushaltsreferenten in den Ressorts ein dezentrales Netzwerk der Interaktion etabliert, das sich an den französischen Maßnahmen von 1922 orientierte, aber nicht gesetzlich geregelt war.<sup>35</sup> Dahinter stand die Idee, neben bürokratisch gefasster Ordnung auch eine informelle »Ethik des Etats« unter den beteiligten Akteuren, also eine Art gouvernementaler Selbststeuerung, zu verankern.<sup>36</sup> In Deutschland trug der beständig beschworene Ausnahmezustand zur Durchsetzung solch intransparenter Regierungstechniken bei.<sup>37</sup>

Programmatische Stellungnahmen zur Budgetpolitik bezogen sich in der Zwischenkriegszeit aber nicht auf solche arkanen Maßnahmen, sondern auf offensichtliche Formalisierung und Rationalisierung als Ausdruck von Modernität. Unter dem Vorzeichen der »Vereinfachung« konnte dies die Herbeiführung maximaler Effizienz oder individueller Verantwortung der Beamten, aber auch die autoritäre Überformung von Entscheidungsstrukturen meinen.<sup>38</sup> Orientierung bot dabei die »privatwirtschaftliche Unternehmensfüh-

33 Vgl. *Nathalie Carré de Malberg*, Introduction, in: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *La direction du Budget entre doctrines et réalités*, S. 1–21, hier: S. 9f.; *Robert Belot*, *Les enjeux politiques du contrôle budgétaire. Quelques aspects du fonctionnement de l'État français sous l'occupation. Première partie (I)*, in: *Revue française de finances publiques*, 1996, H. 53, S. 179–196, hier: S. 185; *Sébastien Kott*, *Le contrôle des dépenses engagées. Évolutions d'une fonction*, Paris 2004, S. 328–334; *Gaston Jèze*, *Le rôle du ministre des Finances dans une démocratie*, in: *Revue de science et de législation financières* 27, 1929, Nr. 1, S. 5–24.

34 Reichshaushaltsordnung, 31.12.1922, in: RGBl. 1923, S. 17, hier: § 26.

35 Hierzu: Verfügung des Reichsfinanzministers an alle Haushaltsreferenten, 13.12.1923; Vermerk an den Leiter der Abt. I betr. Entsendung von Beauftragten des Reichsfinanzministeriums in die übrigen Reichsressorts, 15.10.1923, beide Bundesarchiv (BArch), R 2/21795.

36 Der Begriff nach *Fritz Neumark*, *Zur Fortbildung des Reichshaushaltsrechts*, in: *Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht* 3, 1929, S. 417–442, hier: S. 419f.

37 Vgl. als Überblick *Martin H. Geyer*, *Grenzüberschreitungen: Vom Belagerungszustand zum Ausnahmezustand*, in: *Niels Werber/Stefan Kaufmann/Lars Koch* (Hrsg.), *Erster Weltkrieg. Kulturwissenschaftliches Handbuch*, Stuttgart/Weimar 2014, S. 341–384.

38 Hierzu exemplarisch *Michael Ruck*, *Patriotischer Institutionalismus und bürokratische Modernisierung – Arnold Brecht als Verwaltungsreformer in der Weimarer Republik*, in: *Eberhard Laux/Karl Teppe* (Hrsg.), *Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700*, Stuttgart 1998, S. 177–202; sowie *Peter Collin*, *Staatsfinanzkrisen und Verwaltungsreformen. Das Beispiel der Weimarer Republik*, in: *Christian Rühr* (Hrsg.), *Staatsfinanzen. Aktuelle und grundlegende Fragen in Rechts- und Verwaltungswissenschaft. Liber discipulorum Maximilian Wallerath*, Baden-Baden 2007, S. 123–142; *ders.*, *Ökonomisierung durch Bürokratisierung. Leitkonzepte und Umsetzungsstrategien in der tayloristisch beeinflussten Verwaltungsreformdebatte der Weimarer Republik*, in: *ders./Klaus-Gert Lutterbeck* (Hrsg.), *Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jh.)*, Baden-Baden 2009, S. 217–231; zur verwaltungsinternen Diskussion um Vereinfachung, Sparkommissare und Finanzdiktatoren im Verlauf der 1920er-Jahre vgl. BArch, R 43 I/1946–1953.

rung«<sup>39</sup> – eine Form der »Verquickung von Staat und Wirtschaft«, die von Beamten des Reichsfinanzministeriums, wie dem Haushaltsreferenten Kurt Wachsmann, zunächst kritisch gesehen wurde. Es wurde eine »Umstellung des Staates vom Verwaltungsmechanismus zum Wirtschaftskörper« befürchtet, die diesen dem Dilettantismus gesellschaftlicher Interessenvertretungen ausliefere und »aus Zweckmäßigkeitsgründen die Staatsbelange denen der Wirtschaft« unterordne – ein Autonomieverlust nach innen, welcher das durch das Reparationsregime nach außen ohnehin schon »entmannte« Staatswesen weiter schwäche.<sup>40</sup> Andere Mitglieder der Finanzbürokratie sahen in der Ökonomie durchaus den entscheidenden Handlungskontext, jedoch nicht in seiner Form als Privatwirtschaft, sondern als Volkswirtschaft. So befand Herbert Dorn, seit 1926 Abteilungsleiter im Reichsfinanzministerium, dass die Notlage von Staat und Wirtschaft eine gemeinsame sei. Wie der Beamte Diener »des Staates« (und nicht einer Partei im Staate) sei, so sei er auch Diener »der Wirtschaft« (und nicht eines ökonomischen Sektors): »Die Gesamtheit des Volkes, organisiert im Staat, verkörpert in der gesamten Wirtschaft, ist Gegenstand seiner Arbeit, und das bedeutet zugleich die Aufgabe, zur Wirtschaft in allen ihren Teilen [...] innerlich Stellung zu nehmen.«<sup>41</sup> Hier war ein breiterer Wandel zu erkennen, denn seit der zweiten Hälfte der 1920er-Jahre verkörperte auch für Wachsmann die volkseigene Wirtschaft »das große Ganze«<sup>42</sup>, und die Zielsetzung der Haushaltspolitik bestand darin, die »zweckmäßigste und volkswirtschaftlich günstigste Gestaltung eines Staatswesens« zu ermöglichen.<sup>43</sup> Dass so die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft verschwammen, war auch Dorn bewusst: Schon im scheiternden Ruhrkampf des Jahres 1923 »habe die Politik nicht weiter gewußt; sie sei zum erstenmal zur Wirtschaft gekommen und habe gebeten, zu helfen«. Der Weg habe damit vom Versailler Vertrag zum Dawes-Plan, von der Politik zur Wirtschaft geführt. Zugleich sei damit aber der Weg zu einer wachsenden Macht des Staats über die Wirtschaft beschritten worden und zu einer »wenig glückliche[n] Zwitterbildung« in entsprechenden Berufen, die in ihrer Charakteristik zwischen Beamtenstatus und Unternehmertum schwankten.<sup>44</sup>

Mehr als um solche widersprüchlichen Relationen von Staat und Wirtschaft ging es in den budgetpolitischen Rationalisierungsdebatten der 1920er-Jahre in Deutschland und Frankreich jedoch zunächst um die Abgrenzung der verschiedenen Strukturen des Staates zueinander. So entstanden Allianzen zwischen der Volksvertretung und den Haushaltsabteilungen der Finanzressorts, wenn beide auf die Einhaltung gesetzlicher Verfahren und die Verhinderung von Budgetüberschreitungen drangen und das herrschende »Chaos« in den Staatsfinanzen als Ausdruck eines »altmodischen, anämischen, papierkriegerischen und ohnmächtigen Staates« betrachteten. Dies war eine Strategie der Argumentation, die insbesondere in Frankreich zur Stärkung der Direction du Budget des Finanzministeriums in

39 *Friedrich Saemisch*, Die Mitarbeit der Verwaltungs-Akademie an der wirtschaftlicheren Gestaltung der Verwaltung, in: Jahrbuch der Verwaltungs-Akademie Berlin, Berlin 1926, S. 24–29.

40 *Kurt Wachsmann*, Über das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft im neuen Deutschland, in: Deutsche Wirtschafts-Zeitung 17, 1921, Nr. 10, S. 168–202, hier: S. 199.

41 *Herbert Dorn*, Die Stellung des Steuerbeamten zu Staat und Wirtschaft, ein Beitrag zur Lehre vom Fachbeamtentum, in: Reich und Länder 6, 1932, Nr. 9, S. 211–222, hier: S. 212f.

42 *Kurt Wachsmann*, Bemerkungen zum neuen Reichshaushaltsplan II, in: Deutsche Wirtschafts-Zeitung 23, 1927, S. 486–488, hier: S. 487f.

43 *Ders.*, Über Probleme und praktische Möglichkeiten der Ersparnis im öffentlichen Haushalt, in: Deutsche Wirtschafts-Zeitung 23, 1927, S. 1128–1131, hier: S. 1128.

44 *Herbert Dorn*, Deutschlands Wirtschaft und Finanzen unter besonderer Berücksichtigung des Reparationsproblems, in: Arbeitsgemeinschaft Hochschule und höhere Schule für Niederschlesien und Oberschlesien (Hrsg.), Staatsbürgerkunde und höhere Schule. Eine Vortragsreihe, Breslau 1931, S. 122–138, hier: S. 125.



der Zwischenkriegszeit beitrug.<sup>45</sup> Aber auch in Deutschland hatte die »Vereinfachung« der Verfahrensweisen in der Planung und Durchführung des Reichshaushalts sowohl für die Ministerialbürokratie als auch für den Reichstag staatsbildende Bedeutung. »Kontrolle« (im Sinne einer *rationalité juridique*<sup>46</sup>) war das zentrale, beide Akteure verbindende Schlagwort, in dem das parlamentarische Recht zur Budgetbewilligung ebenso zum Ausdruck kam wie die juristische Denkweise der Ministerialbürokratie. Dies erklärt, warum für die Ministerialbürokratie die Interessen von Staat, Wirtschaft und Demokratie gleichermaßen durch eine weitgehend autoritäre Steuerung der Finanzwirtschaft zu retten waren: »Ein Veto des Reichsfinanzministers oder der Reichsregierung«, so der erwähnte Wachsmann im Jahr 1927,

»würde nicht nur der Sicherung der Finanzwirtschaft der öffentlichen Verbände, und damit mittelbar der Wirtschaft gegen Überlastung dienen, sondern auch das Partegefüge vor Erschütterungen bewahren. Es könnte ein Mittel zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen wie schließlich auch des parlamentarischen Regimes sein.«<sup>47</sup>

Die Rhetorik der Rationalisierung war somit doppelbödig, bot sie doch die Möglichkeit, größere Handlungsspielräume der Exekutive gegenüber dem Parlament einzufordern und die »Entartung des Parlamentarismus«<sup>48</sup> zu bekämpfen beziehungsweise, etwas gemäßigter, einen *parlementarisme rationalisé* anzustreben.<sup>49</sup> Die entsprechende Wissensproduktion war von internationalen Transfers geprägt; sowohl der französische Finanz- und Verwaltungswissenschaftler Gaston Jèze als auch der bereits erwähnte Neumark, der Jèze ins Deutsche übersetzte, produzierten in den 1920er-Jahren Schriften, welche die Rolle des Parlaments in der Haushaltsplanung und die Stellung des Finanzministeriums zum Gegenstand hatten und sich des Rechtsvergleichs bedienten. Jèze definierte das Budget an sich als »ganz moderne Einrichtung«, als eine gemeinsame Errungenschaft der »großen modernen zivilisierten Staaten«. Die Beachtung wichtiger Budgetgrundsätze durch alle Beteiligten sei ebenso wichtig wie der Prozess der Aushandlung selbst: »Voranschläge, Beratung in den Volksvertretungen, Öffentlichkeit: das sind die Grundgedanken, auf denen das Budgetsystem der modernen Staaten beruht«, so Jèze.<sup>50</sup> Auch Neumark betonte die »modernen« Eigenschaften des Budgets wie Vorherigkeit, Öffentlichkeit und Einheitlichkeit, fasste deren Bedeutung aber im Vergleich zu Jèze (der vom »politischen Akt« beziehungsweise vom »Regierungsakt«<sup>51</sup> sprach) stärker rechtsstaatlich und mit Anklängen an Webers Herrschaftssoziologie: »Das Budget ist Ausdruck eines Willens, der auf rationale (planmäßige) Gestaltung der Haushaltsführung eines politischen Verbandes gerichtet ist«, es treffe »planmäßige Fürsorge für die Zukunft«.<sup>52</sup> Dieses Planungsdenken blieb

45 Hierzu *Nathalie Carré de Malberg*, Introduction, in: Comité pour l'histoire économique et financière de la France (Hrsg.), *La direction du Budget face aux grandes mutations des années cinquante, acteur ... ou témoin?*, Journée d'études tenue à Bercy le 10 janvier 1997, Paris 1998, S. IX–XIX, hier: S. XIV; *Belot*, *Les enjeux politiques du contrôle budgétaire*, S. 182, dort auch das Zitat von *Adolphe Delemer*, *Le bilan de l'étatisme*, Paris 1922, S. XIV–XV.

46 Zum Begriff *Florence Descamps*, Introduction, in: *Bezes/dies./Kott* u. a., *L'invention de la gestion des finances publiques (1914–1967)*, S. 1–14, hier: S. 4–6.

47 *Kurt Wachsmann*, Zur Frage des Vetos gegen öffentliche Ausgaben, in: *Deutsche Wirtschafts-Zeitung* 23, 1927, S. 1178–1181, hier: S. 1181.

48 *Ders.*, Über das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft im neuen Deutschland, S. 200.

49 *Gilles Sicart*, La défense de la compétence technique dans la doctrine financière de l'entre-deux guerres, in: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *La direction du Budget entre doctrines et réalités*, S. 299–316, hier: S. 316.

50 *Gaston Jèze*, *Allgemeine Theorie des Budgets*, Tübingen 1927 (zuerst frz. 1922), S. VI, 7 und 15.

51 *Ebd.*, S. VII.

52 *Fritz Neumark*, *Der Reichshaushaltsplan. Ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt*, Jena 1929, S. 15f.

bei Neumark in den 1920er-Jahren ganz im fiskalischen Rahmen. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg ergänzte er seine Definition des Haushaltsplans um eine »wirtschaftspolitische Budgetfunktion« sowie um das Wissen, dass die in der Zwischenkriegszeit angestrebte Budgetrationalität in der »modernen parlamentarischen Demokratie« nur schwer zu realisieren sei, sofern die Legislative nicht »auf ihr Recht, die Exekutive einer strengen, laufenden Kontrolle zu unterstellen«, verzichten wolle.<sup>53</sup>

Neumark suchte für das damit benannte Problem der Machtrelation von Exekutive und Legislative in den 1920er-Jahren dezidiert demokratische Lösungen, die auf eine Selbstbeschränkung des Parlaments im Hinblick auf die Bewilligung von Ausgaben sowie auf eine engmaschigere Kontrolle der Ausgabegebarung durch den Reichstag abzielten – damit argumentierte er gegen Regierungsvertreter wie Wachsmann, die für mehr Autonomie der Administrationen eintraten.<sup>54</sup> Jèze hingegen näherte sich in den folgenden Jahren antiparlamentarischen Positionen wie jenen (des auch von Carl Schmitt geschätzten) Maurice Hauriou an, welche die Rolle der Haushaltsplanung als neutrale »Technik« des Regierens interpretierten und deren »Rationalisierung« mit Vorstellungen einer umfassenden »Staatsreform« zugunsten der Exekutive verbanden.<sup>55</sup> Die Jahre 1933/1934 stellten dann nicht nur im »Dritten Reich«, in dem der Reichstag per Ermächtigungsgesetz ausgeschaltet und Experten wie Neumark verfolgt wurden, sondern auch in der Dritten Republik einen Übergang zum Verordnungsregime dar. Per Gesetz vom 19. Februar 1934 wurde in Frankreich die Globalbewilligung des Haushalts ermöglicht, zudem erhielt die Regierung einige Tage später die Ermächtigung zu *décrets-lois* in diesem Bereich. Maßnahmen zur Stärkung der Budgetkontrolle und der Einheitlichkeit der Haushaltsführung folgten im Rahmen der Deflationspolitik bis 1938 – unter technokratischer Ägide.<sup>56</sup> Die von Jèze und Neumark entworfenen programmatischen Lösungen für die Durchsetzung einer umfassenden Budgetrationalität in der modernen Staatsfinanzwirtschaft sollten schließlich seit den späten 1950er-Jahren eine gewisse Renaissance erfahren, allerdings dann im Zuge »keynesianischer« Erneuerungsprojekte und mit veränderten Aufladungen hinsichtlich der damit beabsichtigten Steuerung der Beziehungen von Staat und Ökonomie.<sup>57</sup>

#### *Mobilisierung aller Ressourcen: Kriegsfinanzierung als Laboratorium*

Im Verlauf der 1930er-Jahre zeichnete sich die Reorganisation der Staatsfinanzierung im Modus plan- und kriegswirtschaftlicher Mobilisierung ab. In Frankreich begannen nach der skizzierten Hochphase der Macht der Direction du Budget bereits ab 1936 Umstrukturierungen, welche die Reichweite ihres Einflusses auf die Ausgabegebarung reduzierten.<sup>58</sup>

53 *Ders.*, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: *Wilhelm Gerloff/ders.* (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 2., völlig neubearb. Aufl., Tübingen 1952, S. 554–605, hier: S. 559 und 604f.

54 *Ders.*, Zur Fortbildung des Reichshaushaltsrechts, S. 436, dort mit Abgrenzung gegenüber Wachsmann.

55 *Sicart*, La défense de la compétence technique, S. 299–304 und 310f.

56 Vgl. *Belot*, Les enjeux politiques du contrôle budgétaire, S. 187; für die deutsche Diskussion die Beiträge von Carl Schmitt, Johannes Popitz und Lutz Graf Schwerin von Krosigk in: Verwaltungs-Akademie (Hrsg.), Notverordnung und öffentliche Verwaltung, Berlin 1931.

57 Vgl. *Sicart*, La défense de la compétence technique, S. 316; *Lucile Tallineau*, L'inspiration keynésienne du décret du 19 juin 1956, in: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, La direction du Budget face aux grandes mutations, S. 163–185, insb. S. 168f.; *Hans-Peter Ullmann*, Das Ableiten in den Schuldenstaat. Öffentliche Finanzen in der Bundesrepublik von den sechziger bis zu den achtziger Jahren, Göttingen 2017, S. 50f.

58 Hierzu *Nathalie Carré de Malberg*, La naissance de la direction du Budget et du contrôle financier et les grandes étapes d'un développement contrasté 1919–1940, in: Comité pour l'histoire

Ergänzt wurde dies durch die in der Volksfront-Zeit zunächst unter dem Vorzeichen ökonomischer Modernisierung, dann unter den Vorgaben der Aufrüstung durchgesetzte Restrukturierung des Kapitalmarkts durch die Umwandlung der Banque de France in eine nationale Zentralbank.<sup>59</sup> Diese Maßnahmen wurden, nicht zuletzt aufgrund der sozialen Nähe zwischen den Repräsentanten des Bankensektors und des Finanzministeriums, nicht im Konflikt, sondern im Konsens durchgeführt<sup>60</sup> – ganz ähnlich gestaltete sich die Reorganisation des Bankensektors nach der Bankenkrise 1931 in Deutschland. Auch hier zeigten sich eher wechselseitige Abhängigkeiten von einem funktionierenden Kreditmarkt als strikte Antagonismen. So konnte die staatliche Regulierung von verschiedenen Seiten als Maßnahme zur Stabilisierung der »Vertrauensbasis zwischen Einlegern und Banken« begrüßt werden.<sup>61</sup> Erst rückblickend interpretierten Beteiligte wie der zeitweilige Finanzminister Yves Bouthillier dies als lineare Transformation »von einem liberalen Laissez-faire zur autoritären Kontrolle«.<sup>62</sup>

Diese Entwicklungen prägten schließlich auch die Restrukturierung des französischen Finanzressorts per Gesetz vom 30. August 1940, nun unter den Bedingungen der deutschen Besatzung und des Vichy-Regimes. Die Direction du Budget wurde im neu geschaffenen Staatssekretariat für Wirtschaft und Finanzen zwar zunächst gestärkt, daneben trat jedoch die Direction du Trésor, die sich in der Folge zum Nukleus einer veränderten Interpretation der Rolle des Staats in Relation zur Wirtschaft entwickeln sollte. An der Spitze dieser Organisation standen allerdings altbewährte Kräfte wie der in der Volksfront-Zeit aufgestiegene Jean Jardel oder Bouthillier, der an der Strategie des Haushaltsausgleichs im Dienste einer stabilen Währung festhielt.<sup>63</sup> Die Reorganisation des Ministeriums wurde von zeitgenössischen Beobachtern daher als Einhegung »der Politik« durch die technokratische Kompetenz von Fachleuten interpretiert. Doch rieben sich diese (wie ihre deutschen Pendanten im Reichsfinanzministerium) rasch an der Ausgabenexplosion und mangelnden Haushaltsdisziplin in den Kriegsjahren.<sup>64</sup> Dies trug dazu bei, dass auch um kleine Ausgabenposten gerungen wurde, sofern sie in Verdacht standen, zu Präzedenzfällen für die Ausschaltung des Ministeriums und seiner fiskalischen Logik aus Entscheidungsprozessen zu werden. So war in Frankreich wie in Deutschland das Finanzministerium auch aus solchen Gründen darum bemüht, antijüdische Maßnahmen (etwa das »Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums« vom 7. April 1933 oder die »Loi portant statut des Juifs« vom 3. Oktober 1940) entscheidend zu verantworten und deren konsequente Anwendung – konsequent heißt hier: im Sinne von Personalabbau, Rationalisierung und Ausgaben-

---

économique et financière de la France, La direction du Budget entre doctrines et réalités, S. 65–104, hier: S. 100f.

59 Vgl. *Michel Margairaz*, La période singulière où la Banque de France s'est nationalisée (1936–1966). De l'imbrication dans la politique nationale du crédit à la tentation de la politique monétaire, in: *Olivier Feiertag/ders.* (Hrsg.), *Les banques centrales et l'État-nation*, Paris 2016, S. 404–415.

60 Vgl. *Hubert Bonin*, The Political Influence of Bankers and Financiers in France in the Years 1850–1960, in: *Youssef Cassis* (Hrsg.), *Finance and Financiers in European History, 1880–1960*, Cambridge/Paris 1992, S. 219–242, hier: S. 220f. und 231–233.

61 Ein Jahr Bankenaufsicht, in: *Bank-Archiv* 35, 1935/36, Nr. 7, S. 146–149, hier: S. 146. Hierzu auch *Christoph Müller*, Die Entstehung des Reichsgesetzes über das Kreditwesen vom 5. Dezember 1934, Berlin 2003, S. 442.

62 Zit. nach: *Belot*, Les enjeux politiques du contrôle budgétaire, S. 182.

63 Vgl. *Belot*, Les enjeux politiques du contrôle budgétaire, S. 187–189; *Michel Margairaz*, L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion 1932–1952, Bd. 1, Paris 1991, S. 503–511.

64 Vgl. *André Bisson*, Finances publiques françaises, o. O. [Paris] 1943 (zuerst 1941), S. 271 f.; *Belot*, Les enjeux politiques du contrôle budgétaire, S. 196; *Marc Olivier Baruch*, Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944, Paris 1997, S. 196–198.

reduktion – zu erreichen.<sup>65</sup> Diese vermeintlich traditionelle (in der deutschen Semantik: »preußische«) Sparsamkeit konnte zeitgenössischen Beobachtern und insbesondere den Repräsentanten von Parteiorganen als Hemmschuh für den revolutionären Durchbruch zu einer »neuen Ordnung« erscheinen und rückblickend von den beteiligten Beamten als Beweis ihrer widerständischen beziehungsweise »unpolitischen« Haltung herangezogen werden. Gerade diese Haltung ermöglichte aber nicht selten erst die Gnadenlosigkeit administrativer Maßnahmen.<sup>66</sup>

Die Entmachtung des Parlaments bedeutete insofern eine Stärkung der staatlichen Administration, die nun allerdings eher auf der Steuerung von Prozessen als auf der Beeinflussung politischer Programme beruhte. Solche diktatorischen Machtverschiebungen wurden auf deutscher Seite vom Reichsfinanzministerium dezidiert unterstützt und aktiv betrieben.<sup>67</sup> Aber auch in Frankreich erkannte man diese Potenziale. So wurden kleinteilige Machtstrategien in der Haushaltsplanung und Haushaltsführung, die zuvor als Mängel an demokratischer Transparenz gedeutet worden waren, neu entdeckt: die informelle Interaktion, das Regieren über die Steuerung von Informationsflüssen, die Umschichtung von Ausgabenposten, die nur von der Budgetdirektion selbst vorgenommen werden konnte.<sup>68</sup> Die so hergestellte Omnipräsenz eines (wenngleich nicht immer erfolgreichen) *esprit de contrôle* in der Finanzpolitik bot vor allem in Frankreich Anlass zu Kritik und zu Debatten, in deren Verlauf nun in programmatischer Absicht größere Spielräume in der Ausgabengestaltung gefordert wurden.

Unter solchen verwaltungshistorischen Gesichtspunkten lässt sich daher auch der Prozess der Transformation der Staatsfinanzierung hin zu ökonomisch motivierter Krediterschöpfung anders betrachten: Dieser Wandel ist nicht allein mit der Rezeption »keynesianischer« oder sonstiger wissenschaftlicher Modelle in zeitgenössischen Expertenzirkeln, sondern ebenso mit den eigenständigen Effekten von Kompetenzkonflikten und Machtlogiken innerhalb der Administration zu erklären. So wurden beispielsweise in dem 1940 an der Seite des französischen Finanzministeriums neu eingerichteten Budgetkomitee Stimmen laut, die größere »Freiheit« der Ressorts forderten, insbesondere mit Blick auf Verhandlungen mit privaten Unternehmern – formuliert als Forderung nach Anpassung der Administration an den »Rhythmus des modernen Lebens«.<sup>69</sup> Aus diesen Diskussionen erwachsen Pläne, ein eigenes Wirtschaftsministerium zu schaffen, das sich losgelöst von den Zwängen der Budgetdisziplin um die Regulierung der Ökonomie kümmern sollte. Dies

65 Zur Rolle des Reichsfinanzministeriums, allerdings mit einer entpolitisierenden Interpretation, vgl. *Hans Mommsen*, *Beamtentum im Dritten Reich*, Stuttgart 1966, S. 54f., 59f. und 70–73; für Frankreich *Belot*, *Les enjeux politiques du contrôle budgétaire*, S. 191–194.

66 Für den Bereich der fiskalischen Verfolgung im nationalsozialistischen Staat haben das umfangreiche Forschungen bereits gezeigt, vgl. zuletzt *Christiane Kuller*, *Bürokratie und Verbrechen. Antisemitische Finanzpolitik und Verwaltungspraxis im nationalsozialistischen Deutschland*, München 2013.

67 Vgl. etwa die Forderung des Reichsfinanzministers bei der Ministerbesprechung am 31. Januar 1933, die Reichstagsausschüsse aufzulösen und dauerhaft »beschlußunfähig« zu machen (was am nächsten Tag durch die NS-Fraktion u. a. im Haushaltsausschuss umgesetzt wurde), in: *Konrad Repgen/Hans Booms* (Hrsg.), *Akten der Reichskanzlei. Die Regierung Hitler, Teil I: 1933/34*, Bd. 1, Boppard am Rhein 1983, S. 6.

68 Vgl. *Carré de Malberg*, *Introduction*, S. XV; *Serge Berstein*, *Rapport de synthèse*, in: *Comité pour l'histoire économique et financière de la France*, *La direction du Budget face aux grandes mutations*, S. 1–10, hier: S. 4; die Ambivalenz von Machtgewinn und Machtverlust betont *Marc Olivier Baruch*, *La direction du Budget face aux novations de Vichy*, in: *Comité pour l'histoire économique et financière de la France*, *La direction du Budget entre doctrines et réalités*, S. 439–451.

69 Zit. nach: *Robert Belot*, *Les enjeux politiques du contrôle budgétaire. Quelques aspects du fonctionnement de l'État français sous l'occupation. Seconde partie (II)*, in: *Revue française de finances publiques* 54, 1996, S. 161–184, hier: S. 172–174.

war zugleich ein Impuls, der aus der Résistance beziehungsweise aus gaullistischen Zirkeln in London, die zu dieser Zeit John Maynard Keynes lasen, hervorging und 1944 tatsächlich kurzzeitig zur Gründung eines eigenen Ministeriums für Wirtschaft führen sollte.<sup>70</sup> Die Kritik am Finanzressort traf sich in der Kriegszeit aber auch mit dem Misstrauen der auf maximale Ressourcennobilisierung drängenden deutschen Besatzungsmacht, welche eine »antideutsche« Haltung der örtlichen Finanzbürokratie und entsprechende Verschleierungen in der Haushaltsführung vermutete. Die Vertreter der französischen Finanzadministration wiederum sahen jene Technokraten (etwa im Industrieministerium), die eine stärkere Ökonomisierung der Finanzpolitik befürworteten, als Kollaborateure und Strategen einer autoritären europäischen Planwirtschaft an.<sup>71</sup>

Gleichwohl waren die Strukturen, die in den folgenden Jahren die von Michel Margairaz betonte »Konversion« zu einer gesamtwirtschaftlichen Ausrichtung der Staatsfinanzen trugen – vor allem der sogenannte *circuit du Trésor* –, schon seit den 1930er-Jahren von den alteingesessenen Finanzbürokraten aufgebaut worden, insbesondere von Bouthillier. Nun sollten die wachsenden Geldströme der Besatzungszeit auf dieser Grundlage wieder der französischen Staatskasse zugeführt und somit die Währung stabilisiert werden; erreicht wurde dies durch ein System von Schatzanweisungen sowie die enge Zusammenarbeit des Finanzressorts mit der Banque de France und dem Bankensektor insgesamt.<sup>72</sup> Der französische Staat entwickelte sich daher in der Folge des Zweiten Weltkriegs zum machtvollen *État banquier*.<sup>73</sup> Dieser aber bildete kein stahlhartes Gehäuse, sondern eine hybride Formation. Denn zugleich siegte damit eine vom Finanzministerium im Verbund mit den Banken geforderte »liberale« Politik staatlicher Steuerung über eine (von Wirtschaftsminister Pierre Mendès France vertretene) »dirigistische« Planpolitik, die in der unmittelbaren Nachkriegszeit auf direkte Verstaatlichung gesetzt hatte. Getragen wurde dieses von der Direction du Trésor dominierte Gebilde durch die Interaktion zwischen institutionellen Geldgebern (Banken, Kapitalsammelstellen, Versicherungen) und staatlichen Akteuren – wobei dieses Zusammenspiel nicht zuletzt durch enge personelle Netzwerke und eine entsprechend ausgeprägte *pantouflage* abgesichert wurde.<sup>74</sup>

Blickt man vor diesem Hintergrund auf die Entwicklung in Deutschland (die hinsichtlich der Eigenlogik der beteiligten Administrationen noch wenig erforscht ist), so rückt als vergleichbare Konstellation die »geräuschlose« Finanzierung des nationalsozialistischen Kriegs in den Fokus, die in der wirtschaftshistorischen Debatte als Strategie der gezielten Verheimlichung inflationärer Staatsverschuldung gegenüber der deutschen Bevölkerung

70 Hierzu Michel Margairaz, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion 1932–1952*, Bd. 2, Paris 1991, S. 722.

71 Vgl. Belot, *Les enjeux politiques du contrôle budgétaire* (II), S. 181–183; Robert O. Paxton, *Parades and Politics at Vichy. The French Officer Corps Under Marshal Pétain*, Princeton 1966, S. 282–310; Margairaz, *L'État, les finances et l'économie*, Bd. 1, S. 667–672 und 678–680.

72 Margairaz, *L'État, les finances et l'économie*, Bd. 1, S. 541–550; ders., *Les ministres des Finances: personnalités, structures, conjonctures*, in: *Pouvoirs* 53, 1990, S. 101–108, insb. S. 108; ders., *La période singulière où la Banque de France s'est nationalisée*, S. 397–449; Laure Quennouëlle-Corre, *Dette publique et marchés de capitaux au XX<sup>e</sup> siècle: le poids de l'État dans le système financier français*, in: Jean Andreau/Gérard Béaur/Jean-Yves Genier (Hrsg.), *La dette publique dans l'histoire. Les Journées du Centre de recherches historiques*, 26–28 novembre 2001, Paris 2006, S. 445–471, insb. S. 449–455.

73 Laure Quennouëlle-Corre, *La direction du Trésor 1947–1967. L'État-banquier et la croissance*, Paris 2000, S. 44–61.

74 Vgl. Margairaz, *L'État, les finances et l'économie*, Bd. 2, S. 790–795; Alain Richard, *Les Finances et les investisseurs institutionnels*, in: *Pouvoirs* 53, 1990, S. 65–71, hier: S. 69f.; Alain Plessis, *Bankers in French Society, 1860s–1960s*, in: Cassis, *Finance and Financiers in European History, 1880–1960*, S. 147–160, hier: S. 158f.

gedeutet worden ist. Weil Hitler eine »finanzielle Volksabstimmung« durch Publikumsanleihen gefürchtet habe, sei die Schuldenaufnahme zunächst über die verschleierte Kreditausweitung mittels der für die Arbeitsbeschaffungspolitik eingeführten Mefo-Wechsel sowie dann über den sogenannten rollenden Verkauf organisiert worden, also durch Absprachen mit den Sparkassen, Versicherungen und anderen Kapitalsammelstellen.<sup>75</sup> Dies war jenes von Hjalmar Schacht vor seinem Ausscheiden aus dem Amt des Reichsbankpräsidenten eingeführte, für Deutschland neuartige »System«, das die eingangs zitierten französischen Beobachter als erfolgreiche Mobilisierungsstrategie des Deutschen Reiches wahrnahmen und das Bouthillier in seiner (übrigens zunächst ebenfalls auf »Geräuschlosigkeit« bedachten) *politique du circuit* nicht nur aufgriff, sondern im Verbund mit Experten wie Laufenburger, Legeu oder dem Bankier Wilfrid Baumgartner zu einer dezidiert modernistischen, bereits auf die Nachkriegszeit abzielenden Finanztheorie ausformulierte.<sup>76</sup> Diese lagerte sich in Teilen an die schon vor 1940 verbreitete Praxis des Anstaltsbesitzes in Frankreich an, verlieh der staatlichen Schuldenpolitik aber jene »Planmäßigkeit«, die zeitgleich von deutschen Beobachtern als Manko der französischen Staatsfinanzierung seit der Weltwirtschaftskrise kritisiert wurde.<sup>77</sup>

Hingegen führte die 1942 durch den Reichswirtschaftsminister Walther Funk an die deutsche Finanz- und Wirtschaftswissenschaft gerichtete Aufforderung, »durch Überlegungen, Forschungen und Systematik und Methodik uns zu helfen und uns ihre Erkenntnisse an die Hand zu geben, damit wir die richtigen Entschlüsse fassen«, zwar zu breiten Diskussionen, aber nicht zur Konstruktion eines geschlossenen Gedankengebäudes nationalsozialistischer Staatsfinanzierung. Hervorgehoben wurden stattdessen die »Dynamik« und das »Undogmatische« – im Verlauf des Kriegs mündete dies in ein Lob des Wettbewerbs und des (so Funk) »wagemutigen Unternehmertums« im Dienste des »wirtschaftlichen Fortschritts«, aus dem die Konturen der staatlich gerahmten Marktwirtschaft der Bundesrepublik erkennbar wurden.<sup>78</sup> Dies bedeutet nicht, dass der in dieser Phase sich formierende Ordoliberalismus als Programm »nationalsozialistisch« war; er war ein Effekt der Erfahrungen des ökonomischen Ausnahmezustands in der Kriegsgesellschaft.<sup>79</sup> Wenn

- 75 Exemplarisch für diese Diskussion ist *Willi A. Boelcke*, *Die Kosten von Hitlers Krieg. Kriegsfinanzierung und finanzielles Kriegserbe in Deutschland 1933–1948*, Paderborn 1985, S. 16–36.
- 76 Hierzu *Kim Oosterlinck*, *Sovereign Debts and War Finance in Belgium, France and the Netherlands*, in: *Christoph Buchheim/Marcel Boldorf* (Hrsg.), *Europäische Volkswirtschaften unter deutscher Hegemonie 1938–1945*, München 2012, S. 93–106, hier: S. 99; *Quennouëlle-Corre*, *La direction du Trésor 1947–1967*, S. 34f.; zur Interaktion von Bankensektor und Ministerium bei der Institutionalisierung und zur modernistischen Aufladung des *circuit* vgl. *Margairaz*, *La période singulière où la Banque de France s'est nationalisée*, S. 417–419 und 427.
- 77 Zeitlich parallel entstanden in Frankreich, angestoßen auch durch Bouthillier, Entwürfe einer zukünftigen europäischen Währungsunion, die entsprechende deutsche Ideen aufgriffen. Zum französischen Anstaltsbesitz im internationalen Vergleich vgl. *Siegfried Schulze*, *Wandlungen in der staatlichen Kreditpolitik der Großmächte*, Jena 1940, S. 62, 81f. und 143; zu deutsch-französischen Transfers vgl. *Arnaud Manas*, *Les projets monétaires européens de Vichy*, in: *Feiertag/Margairaz*, *Les banques centrales et l'État-nation*, S. 535–561.
- 78 *Walther Funk*, *Wirtschaftslenkung – ein nationalsozialistischer Grundsatz*, in: *Die Deutsche Volkswirtschaft* 10, 1941, Nr. 26, S. 975–976, hier: S. 976; *Lothar Mischke*, *Autorität und Freiheit*, in: *Die Bank* 34, 1941, H. 44, S. 891, zit. nach: *Michael Brackmann*, *Vom totalen Krieg zum Wirtschaftswunder. Die Vorgeschichte der westdeutschen Währungsreform 1948*, Essen 1993, S. 92f., weitere Zitate ebd., S. 47 und 85.
- 79 Dies gegen die zum Teil auch personalistische Engführung der entsprechenden Fragestellung bei *Milène Wegmann*, *Früher Neoliberalismus und europäische Integration. Interdependenz der nationalen, supranationalen und internationalen Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (1932–1965)*, Baden-Baden 2002, S. 55–73. Zum Gefühl des »Ausnahmezustands« vgl. *Mischke*, *Autorität und Freiheit*, S. 891.

etwa Franz Böhm 1942 postulierte, die Aufgabe der Staatsführung liege darin, »auf den Inhalt der sich unter dem Einfluß des Wettbewerbs bildenden Einzelwirtschaftspläne psychologisch bestimmend« einzuwirken, während der Unternehmer, so Peter Yorck von Wartenburg, seinerseits als *zoon politicon* im Sinne der Gemeinnützigkeit handeln müsse, so zeugte dies von der in die Nachkriegszeit fortwirkenden und dann von den Plänen der Besatzungsmächte beförderten Erkenntnis der Kriegsjahre, dass eine Steuerung komplexer Staatsfinanzwirtschaften eher über eine subtile (»psychologische«) Beeinflussung unternehmerischer Dispositionen als allein über staatlichen Dirigismus zu erreichen war.<sup>80</sup>

In der finanzhistorischen Forschung sind die Finanzierungsstrategien des nationalsozialistischen Regimes stattdessen primär von ihrem Scheitern im »Staatsbankrott« des Jahres 1945 her gelesen worden. Damit verbunden war die Vorstellung, Fachbehörden wie das Finanzministerium seien in diesem System allenfalls »willfährige Zahlmeister« des Regimes gewesen, da eine im Sinne der 1920er-Jahre »rationale« Haushaltsplanung und -kontrolle nicht mehr erreichbar war.<sup>81</sup> Solche Zuschreibungen verlieren jedoch an Plausibilität, wenn man die dargestellten französischen Erfahrungen vergleichend heranzieht und auf dieser Basis nach differenzierteren Bewertungen der ministerialen Machtstrategien sucht. In Frankreich spielten sich die entsprechenden Konflikte allerdings zuerst zwischen der Direction du Budget und der Direction du Trésor, also innerhalb eines Ministeriums ab, während sich die deutsche Situation als Auseinandersetzung unter verschiedenen Reichsbehörden darstellte, erweitert um die Interventionen von Partei- und Sonderorganisationen wie der Vierjahresplanbehörde. Die vielschichtigen Effekte dieser dynamischen politisch-administrativen Konstellation, die sich nicht auf eine bloße »Willfährigkeit« der Fachverwaltungen reduzieren lassen, zeigten sich im nationalsozialistischen Deutschland insbesondere im Zusammenhang mit der sogenannten »Finanzierungswende« der Jahre 1938/39.<sup>82</sup> Zu diesem Zeitpunkt ließ die hohe staatliche Beanspruchung des Kapitalmarkts die Grenzen seiner Aufnahmefähigkeit in Erscheinung treten und die Etatlage gestaltete sich immer schlechter. In einer Denkschrift an Hitler vom Januar 1939 forderte das Reichsbankdirektorium ein Ende der »hemmungslosen Ausgabenwirtschaft«.<sup>83</sup> Letztlich ging es in diesem Konflikt um die Machtposition der Reichsbank im Feld der Kapitalmarktsteuerung; das Reichsfinanzministerium sollte, so die Strategie der Reichsbank, vor allem etatrechtliche Befugnisse zurtückerhalten, vor allem gegenüber der Wehrmacht. Doch das Reichsfinanzministerium unter Führung des schon seit in der Weimarer Zeit (so Neumark) »gewissen neuen ökonomischen Theorien zugänglichen Etatsfachmanns« Lutz Graf Schwerin von Krosigk

80 Franz Böhm, Der Wettbewerb als Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung, in: Günter Schmolders (Hrsg.), Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, Berlin 1942, S. 4–98, hier: S. 91; Peter Yorck von Wartenburg, Ansätze zum Leistungswettbewerb in der Kriegswirtschaft, in: ebd., S. 17–27, hier: S. 18. Zum Zusammenspiel mit alliierten Positionen im Hinblick auf marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismen vgl. Brackmann, Vom totalen Krieg zum Wirtschaftswunder, S. 244–254; Ludolf Herbst, Der Totale Krieg und die Ordnung der Wirtschaft. Die Kriegswirtschaft im Spannungsfeld von Politik, Ideologie und Propaganda 1939–1945, München 1982, S. 301–305.

81 So Boelcke, Die Kosten von Hitlers Krieg, S. 28. Zu diesen Debatten auch Hans-Peter Ullmann, Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute, München 2005, S. 141–149; Stefanie Middendorf, Staatsfinanzen und Regierungstaktiken. Das Reichsministerium der Finanzen (1919–1945) in der Geschichte von Staatlichkeit im 20. Jahrhundert, in: GG 41, 2015, S. 140–168. Ausführlich und in international vergleichender Perspektive dargelegt sind bedeutsame Entwicklungen im Haushaltswesen bei Kurt Heinig, Das Budget, 3 Bde., Tübingen 1949–1951.

82 Hierzu Schulze, Wandlungen in der staatlichen Kreditpolitik der Großmächte, S. 113–116; Boelcke, Die Kosten von Hitlers Krieg, S. 28.

83 Vgl. Michiyoshi Oshima, Von der Rüstungsfinanzierung zum Reichsbankgesetz 1939, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 47, 2006, S. 177–217, hier: S. 205.

nutzte die Gelegenheit, nach der Entlassung des Reichsbankdirektoriums durch Hitler die eigene Relevanz an der Grenze von Staat und Ökonomie neu zu bestimmen.<sup>84</sup> Dafür kamen die »neuartigen Aufgaben« in der Lenkung des Kapitalmarkts eher infrage als die aus den bereits dargelegten Gründen nur begrenzt zu erreichende Planung des Reichshaushalts. So war auf verschiedenen Ebenen das Bestreben erkennbar, gerade in diesen Bereichen »die Initiative ganz in der Hand des RFM. zu erhalten«.<sup>85</sup>

Mit einigem öffentlichen Aufwand wurde daher 1939 vom Finanzstaatssekretär Fritz Reinhardt der »Neue Finanzplan« vorgestellt, mit dem eine andere Art der Finanzierung erprobt werden sollte. Während man sich weiterhin auf die Unterbringung von Anleihen bei Sparkassen, Versicherungen und anderen Fonds stützte und die Unabhängigkeit der Reichsbank per Gesetz im Juni 1939 endgültig aufgehoben wurde, schuf man mit den sogenannten »Steurgutscheinen« eine Art Wertpapier, das die »bisher vom Kapitalmarkt verdrängten Emissionswünsche der Privatwirtschaft zur Befriedigung« bringen sollte. Diese Steurgutscheine konnten daher teilweise am Rentenmarkt gehandelt werden oder umfassten steuerliche Privilegien. Sie sollten dem Bedürfnis der Unternehmer nach »Gewinn« Rechnung tragen, weil ihr längerfristiger Besitz Bewertungsfreiheit für Teile des betrieblichen Anlagevermögens verschaffte. Auch von Expertenseite wurde daher betont, dass dies keine Zwangsanleihe, sondern ein wirkliches Kreditinstrument (das für den Staat als Kreditnehmer also Kosten verursachte) war.<sup>86</sup> Der Reichsfinanzminister vertrat diese, letztlich recht kurzlebige, Maßnahme nach außen ebenfalls als eine »Öffnung des Kapitalmarkts für die Befriedigung der Bedürfnisse der Privatwirtschaft«, allerdings versehen mit einer »nur aus der nationalsozialistischen Wirtschaftsauffassung zu verstehenden erheblichen Einschränkung«, das heißt der Lenkung der »Privatinitiative« in eine Richtung, die »im Interesse des Gesamtwohles« liege.<sup>87</sup> Begleitet wurde dies durch vertrauensstiftende PR-Kampagnen. In seiner populär aufgemachten Broschüre »Was geschieht mit unserem Geld?« zerstreute Reinhardt 1942 Inflationsängste und schloss mit einem Lob des Wettbewerbs: »Wir haben allen Grund, vertrauensvoll in die Zukunft zu blicken. Es kommt nur darauf an, daß wir gegenwärtig miteinander wetteifern in der Steigerung unserer Arbeitsleistungen, in der größtmöglichen Einschränkung unseres zivilen Verbrauchs und im Sparen.«<sup>88</sup>

Intern rang das Reichsfinanzministerium in den letzten Kriegsjahren gleichwohl mit den richtigen Dimensionen der Staatsschuld und der Rolle des Budgets in diesem Kontext. Ort

84 *Neumark*, Zuflucht am Bosphorus, S. 55; vgl. auch *Heinrich Köhler*, Lebenserinnerungen des Politikers und Staatsmannes 1878–1949, Stuttgart 1964, S. 197, der Schwerin von Krosigk als »roten Grafen« bezeichnet; *Wilhelm Grotkopp*, Die große Krise. Lehren aus der Überwindung der Wirtschaftskrise 1929/32, Düsseldorf 1954, S. 81, der ebenfalls die Aufgeschlossenheit Schwerin von Krosigks für entsprechende Methoden betont; sowie die Erinnerungen des Leiters der Abt. V, Hugo Fritz Berger, in seinem Nachlass: Schreiben Berger an Wilhelmine Dreißig, 5.2.1964, BArch, NL 1181/44, mit dem Verweis, Schwerin von Krosigk sei von Hans Schäffer in die »moderne Finanzakrobatik« eingeführt worden.

85 Vermerk, Referat Bayrhofer, 5.4.1937, BArch, R 2/24167; Schreiben Reuning an Bayrhofer, 30.7.1940, BArch, R 2/24191.

86 Zur Präsentation des Planes vgl. *o. V.*, Der Reinhardtsche Neue Finanzplan. Entscheidende Wende der Deutschen Finanzpolitik, in: *Steuer-Warte* 8, 1939, S. 215; *Schulze*, Wandlungen in der staatlichen Kreditpolitik der Großmächte, S. 121f.

87 Manuskript »Finanzpolitik«, von Lutz Graf Schwerin von Krosigk [vorgesehen für die Veröffentlichung in »Die Verwaltungs-Akademie. Ein Handbuch für den Beamten im nationalsozialistischen Staat«], o. D., S. 20, BArch, R 2/24176.

88 *Fritz Reinhardt*, Was geschieht mit unserem Geld? Finanzen – Kaufkraft – Währung, Nürnberg 1942, S. 71. Ein weiteres Beispiel war *Ernst Wagemann*, Wo kommt das viele Geld her?, Berlin 1943. Hierzu auch *Günter Schmolders*, Psychologie des Geldes, München 1982 (zuerst 1966), S. 172.



dieser internen Aushandlung war das 1938 eingerichtete Generalbüro für allgemeine Finanz- und Kreditfragen, ein (schon in der Zwischenkriegszeit gefordertes) »volkswirtschaftlich« ausgerichtetes Zentralreferat, das im Krieg um ein Statistisches Büro ergänzt wurde. Dies bildete eine Vorform der 1949 gegründeten Volkswirtschaftlichen Gruppe des Bundesfinanzministeriums.<sup>89</sup> Sich an Prinzipien des *deficit spending* im Dienste des »modernen Krieges« herantastend, beschrieb ein im Generalbüro verfasstes handschriftliches Exzerpt von Otto Donners »Grenzen der Staatsverschuldung« 1942 die daraus entstehende Spannung von Staat und Wirtschaft: »Zunahme der Kreditschöpfung (bei Vollbeschäftigung) bedenklich? unverantwortlich? Rein ökonomisch gesehen! Man kann die Grenze des maximal Produzierbaren hinausrücken! Der Staat hat keine wirtschaftspol. Zielsetzungen als letzte Richtschnur!«<sup>90</sup> Ein Vermerk konstatierte: »Staatsausgaben sind volkswirtschaftlich weitgehend geboten. Das wurde eine Zeitlang eigenartigerweise vielfach nicht gern zugegeben, obwohl die neuzeitliche Wirtschaft anerkanntermaßen ohne den Staat gar nicht denkbar ist.«<sup>91</sup> Der Staat als Bedingung einer funktionierenden Ökonomie und die Politik als eigentliche Leitlinie des Handelns, die ökonomische Prinzipien zu überwinden vermochte – so die tendenziell etatistische, aber keineswegs widerspruchsfreie Haltung im Generalbüro des Reichsfinanzministeriums in den Kriegsjahren. Mit Blick auf die Strukturen der Staatsschuld berücksichtigte man dort in Verhandlungen mit der Reichsbank und dem Reichswirtschaftsministerium sowie mit privaten Banken insofern nicht nur die Perfektionierung indirekter (teils auf Zwang basierender) Begebungstechniken, sondern ebenso den »Markt der öffentlich-rechtlichen Schuldverschreibungen« sowie die »Wünsche der Anlegerkreise«.<sup>92</sup> Die Logiken des Politischen und die Logiken des Markts wurden also in ihrer Interdependenz gesehen. So ergaben sich aus der Organisation des Staatskredits über intermediäre Institutionen auch im Deutschen Reich arkane Spielräume der Aushandlung und personelle Netzwerke, die über das Ende des Zweiten Weltkriegs hinausreichten.<sup>93</sup> Rüstungsfinanzierung und die materielle Organisation der Besatzungsherrschaft wurden daher nicht nur zu einem Laboratorium der Staatsverschuldung, sondern auch zu einem Geschäftszweig der Privatbanken, in enger Kooperation mit den Regierungsstellen des Reiches und angetrieben durch die Konkurrenz innerhalb des Bankensektors.<sup>94</sup>

89 Vgl. Geschäftsverteilungsplan des Reichsfinanzministeriums, 25.4.1938, BArch, R 2/60579, Bl. 100. Zur Debatte der Zwischenkriegszeit *Kurt Ball*, Organisationsprobleme der Finanzverwaltung. Ein Beitrag zur Verwaltungslehre, in: Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht 1, 1927, S. 523–549, hier: S. 533–536.

90 BArch, R 2/24159, Bl. 59. Hierzu auch *Walther Bayrhoffer*, Entwicklung und Aufgaben der deutschen Finanzwirtschaft im Krieg, in: Bank-Archiv, 1942, Nr. 3, S. 41–44, hier: S. 41; *Otto Donner*, Grenzen der Staatsverschuldung, in: Weltwirtschaftliches Archiv 56, 1942, S. 183–226; *ders./Bernhard Benning*, Kriegskosten und Grenzen der Staatsverschuldung, Jena 1942.

91 BArch, R 2/24156, Bl. 74.

92 Hauptabteilung IV [des Reichswirtschaftsministeriums], Vorlage für den Minister, 24.1.1944, BArch, R 2/24164, Bl. 22–30; Korrespondenz Bayrhoffer mit Oswald Rösler, Vorstandsmitglied der Deutschen Bank, Juli 1943, BArch, R 2/24165, Bl. 85–87.

93 Vgl. *Stefanie Middendorf/Kim Christian Priemel*, Jenseits des Primats. Kontinuitäten der nationalsozialistischen Finanz- und Wirtschaftspolitik, in: *Birthe Kundrus/Sybille Steinbacher* (Hrsg.), Kontinuitäten und Diskontinuitäten. Der Nationalsozialismus in der Geschichte des 20. Jahrhunderts, Göttingen 2013, S. 94–120.

94 Vgl. *Harald Wixforth*, Die Banken in den abhängigen und besetzten Gebieten Europas 1938–1945. Instrumente der deutschen Hegemonie?, in: *Buchheim/Boldorf*, Europäische Volkswirtschaften unter deutscher Hegemonie 1938–1945, S. 185–207; noch stärker die Handlungsspielräume betonend *Ingo Loose*, Kredite für NS-Verbrechen. Die deutschen Kreditinstitute in Polen und die Ausraubung der polnischen und jüdischen Bevölkerung 1939–1945, München 2007; sowie *Michael Geyer*, Deutsche Rüstungspolitik 1860–1980, Frankfurt am Main 1984, S. 162, der von einer »Börse« spricht, an der »Herrschaftsanteile« gehandelt wurden.

Dabei schienen die Spielräume für das Ministerium als Organisation einerseits zu schrumpfen, andererseits zu wachsen – was auch die zeitgenössische Finanzwissenschaft zum Ausdruck brachte: »Vordringlichste und wichtigste Aufgabe« der Finanzadministration sei nicht mehr Kontrolle, sondern »Mittelbeschaffung«. Der Haushaltsplan wurde daher, das galt wie in Frankreich, als Regierungstechnik und nicht mehr als Regierungsprogramm interpretiert. Dies veränderte die Bedeutung seiner »formalrechtlichen Gesichtspunkte«, machte ihn aus Sicht der Experten aber für den »modernen Staat« nicht bedeutungslos.<sup>95</sup> Rationalität der Haushaltsführung meinte nun nicht mehr formale Transparenz, sondern »differenzierte Verrechnungstechnik«. Der Haushaltsausgleich wurde als »wirkliches« Gleichgewicht im Sinne der Zweckerreichung zu einer dynamischen Ordnungskategorie (einer »Zielordnung«) umgedeutet und vom »Normativismus« gesetzlicher Regelungen befreit. Basierend auf einem mehrjährigen Finanzplan sollte der Reichshaushalt »echte Planung« und ökonomisches Zukunftsdenken statt politischer Kompromisse zum Ausdruck bringen.<sup>96</sup> Solche programmatischen Reformansätze blieben allerdings ebenfalls Stückwerk, eine wirkliche Finanzplanung entwickelte sich daraus nicht. Der auch von nationalsozialistischen Finanzwissenschaftlern betonte Grundsatz der »Einheitlichkeit« des Budgets wurde nicht verwirklicht, stattdessen wurden immer mehr Ausgaben aus dem Reichshaushalt ausgelagert – die sogenannte »Flucht aus dem Budget«, deren Anfänge in die Zwischenkriegszeit zurückreichten und die sich nach 1945 in beiden Ländern fortsetzen sollte.<sup>97</sup>

Friedrich Karl Vialon, ehemaliger Referent im Reichsfinanzministerium und ab 1950 im Bundesfinanzministerium tätig, bevor er später Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit werden sollte, bezeichnete das Laboratorium der Staatsfinanzierung in der Kriegszeit rückblickend als »eine sensationelle, das bisherige Wissen geradezu auf den Kopf stellende« Erfahrung.<sup>98</sup> Diese Experimente waren nach Kriegsende in der Bundesrepublik aber zunächst diskreditiert, vor allem dort, wo es um autoritäre Methoden staatlicher Lenkung und Planung ging. Andere, weniger offensichtliche Spuren wirkten subtiler fort: So beharrte Günter Schmolders, der die bereits zitierten Texte Böhms und von Wartenburgs 1942 herausgegeben hatte, in seinen finanzpsychologischen Schriften der 1960er-Jahre (nun als Präsident der Mont Pèlerin Society) darauf, dass »das Irrationale« in der Staatsfinanzierung zu berücksichtigen sei – dies habe gerade das »hohe Spiel der Rüstungs- und Kriegsfinanzierung« in der Zeit des Nationalsozialismus mit seinem ausgefeilten Vertrauensmanagement gezeigt.<sup>99</sup> Die Historizität des frühen »Ordo-« oder »Neoliberalismus« als Übergangsphänomen, das erst nach 1945 programmatisch unter dem Begriff der »Freiheit« geformt wurde, wird daran ersichtlich.<sup>100</sup> Dieses Wissen um die Entwicklung »liberaler« Marktrhetorik aus der historischen Erfahrung der kämpferischen Konkurrenz im Krieg hilft, auch für die folgenden Jahrzehnte weniger auf revolu-

95 *Felix Boesler*, Der Weg zum nationalsozialistischen Finanzrecht, in: Deutsches Recht 6, 1936, S. 368–374, hier: S. 368 und 374; *Hubert Armbruster*, Die Wandlung des Reichshaushaltsrechts, Stuttgart/Berlin 1939, S. 11.

96 Ebd., S. 15, 17, 20, 33 und 113.

97 *Ullmann*, Der deutsche Steuerstaat, S. 141; *Christian Smekal*, Die Flucht aus dem Budget, Wien 1977; *Thomas Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, Tübingen 1996.

98 *Friedrich Karl Vialon*, Haushaltsrecht. Systematische Einführung. Übersicht über das Haushaltsrecht des Bundes, der Länder und Gemeinden. Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), Berlin/Frankfurt am Main 1953, S. 48.

99 *Schmolders*, Psychologie des Geldes, S. 172; *ders.*, Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft. Probleme der Finanzpsychologie, Hamburg 1960.

100 Hierzu auch *Hesse*, »Der Mensch des Unternehmens und der Produktion«; *Bernhard Löffler*, Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis. Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard, Stuttgart 2002, S. 56–70.

tionäre Brüche als auf graduelle Umdeutungen zu blicken und die innere Widersprüchlichkeit finanzwirtschaftlicher Politik (jenseits der paradigmatischen Selbstinszenierung von Expertenzirkeln) zwischen Staat und Markt einzubeziehen.

#### *Finanzplanung und Haushaltsreform: Übergangsmanagement in den 1960er-Jahren*

Wie schon angedeutet, wick in Frankreich nach Kriegsende unter den Bedingungen des Marshall-Plans der planwirtschaftliche Dirigismus einem planerisch gerahmten *managerialism à l'américaine*, der bei aller Neuheitsrhetorik Personen und Strukturen der Vichy- und der Volksfront-Zeit aufnahm. In diesem Rahmen rückte das französische Finanzministerium und insbesondere die Direction du Trésor von einer auf den Haushaltsausgleich »der Vergangenheit« fokussierten Politik ab und setzte auf Wachstum und Produktionsförderung. Dabei wurde die Macht des Finanzministeriums gegenüber dem 1946 eingerichteten »Commissariat général du Plan« gestärkt; letzteres blieb ein Ort strategischer Überlegungen (was es seit 2006 als »Centre d'analyse stratégique« auch dem Namen nach ist), jedoch von der entscheidenden Steuerung der Geldströme ausgeschlossen. Die Programmatik der Planifikation diente vor allem als Versicherung gegenüber einer französischen Öffentlichkeit, die anders als ihr deutsches Pendant mit »Planung« politische Entschlossenheit, mit »Liberalismus« hingegen Marktradikalität verband.<sup>101</sup> So entstand bis Ende der 1950er-Jahre eine Synthese aus staatlicher Lenkung, korporatistischer Organisation und Marktkräften, die Richard F. Kuisel sogar als »neoliberale Ordnung« bezeichnet hat.<sup>102</sup> In der haushälterischen Praxis war damit die fortgesetzte Infragestellung des Budgets als Steuerungsinstrument verbunden, versinnbildlicht etwa durch die Vermehrung von undurchsichtigen Nebenhaushalten und, auch hier, eine Tendenz zur »Flucht aus dem Budget«. Dies führte zu inneradministrativen Konflikten, in denen die Direction du Budget gemeinsam mit der Banque de France die von der Direction du Trésor unter dem Signum der »Modernisierung« betriebene Ausgabenpolitik zu begrenzen versuchte. Diese Konflikte verstärkten sich Anfang der 1950er-Jahre.<sup>103</sup>

In diesem Zuge gewannen »Marktreformer« an Einfluss, dazu zählten Repräsentanten von Banken und Versicherungen sowie Vertreter der Ministerialbürokratie. Ein programmatisch »neoliberales« Gesicht erhielt dieser Wandel durch den Einfluss von Finanzexperten wie Jacques Rueff, Gründungsmitglied der Mont Pèlerin Society und Vertreter eines wettbewerbsbasierten europäischen Wirtschaftsraumes, der gemeinsam mit dem gaullistischen Finanzminister Antoine Pinay schon 1958 einen Sanierungsplan für die französischen Staatsfinanzen vorgelegt hatte – dessen Ideen trafen sich, trotz anfänglicher Zurückhaltung, mit den sich verändernden Interessen der Banque de France, die zuvor die Politik

101 Vgl. Philip Nord, *France's New Deal. From the Thirties to the Postwar Era*, Princeton/Oxford 2010, S. 160–163 und 166; Feiertag, Wilfrid Baumgartner, S. 279; Yves Mamou, *Une machine de pouvoir. La direction du Trésor*, Paris 1988, S. 113.

102 Richard F. Kuisel, *Capitalism and the State in Modern France. Renovation and Economic Management in the Twentieth Century*, Cambridge/New York etc. 1981, S. 248; vgl. auch Quennouëlle-Corre, *La direction du Trésor 1947–1967*, S. 230; François Denord, *Néo-libéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique*, Paris 2007.

103 Vgl. Laure Quennouëlle, *La direction du Budget, la direction du Trésor et le financement public des investissements 1946–1957*, in: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *La direction du Budget face aux grandes mutations*, S. 587–607, hier: S. 590 und 599; Lieselotte Klein, *Finanzpolitische Instrumente der Konjunkturpolitik. Institutionelle Möglichkeiten und Grenzen ihrer Anwendung in Deutschland und Frankreich*, Berlin/München 1963, S. 21. Zur Selbstbeschreibung der Verantwortlichen des Trésor als »Modernisierer« vgl. Mamou, *Une machine de pouvoir*, S. 109; François Bloch-Lainé/Jean Bouvier, *La France restaurée 1944–1954. Dialogue sur les choix d'une modernisation*, Paris 1986.

des *circuit* mitgetragen hatte.<sup>104</sup> Dies zielte nicht zuletzt auf die Reduktion der Staatsverschuldung, insbesondere mit Blick auf die Auslandsschulden. Für einen Zeitraum von etwa zehn Jahren war diese Strategie von 1958 an erfolgreich, bevor sie neuerlicher Verschuldung Platz machte. Angetrieben wurde sie von wirtschaftlichen Krisenanzeichen in den frühen 1960er-Jahren.<sup>105</sup> Die Direction du Trésor transformierte sich in diesem Zuge vom Staatsbankier zu einem Organ des Übergangs, das die Einführung neuer »Finanzprodukte« initiierte und die »Normalisierung« des französischen Kreditmarkts befördern wollte.<sup>106</sup> Betriebswirtschaftliches Denken veränderte den Blick auf die Rolle von Verwaltung: 1968 wurde in der Budgetdirektion eine »Mission de rationalisation des choix budgétaires« eingerichtet, die eine Reform und Flexibilisierung der französischen Administration nach internationalen Methoden »zweckmäßiger« Programmsteuerung anstrebte.<sup>107</sup> Personell war dies vom Aufstieg jüngerer Beamte mit einem Hintergrund als *énarques* (Absolventen der »École nationale d'administration«) geprägt, die ähnlich gut vernetzt waren wie ihre Vorgänger. Gegenüber der Banque de France inszenierten sie sich als »moderne« Streiter gegen die mangelnde Effizienz dieser »alten« Institution, die zu diesem Zeitpunkt – anders als die Deutsche Bundesbank – noch nicht regierungsunabhängig war.<sup>108</sup>

Damit verbunden war eine eher implizite und wiederum widersprüchliche programmatische Transformation, zumal sie bei den verantwortlichen Eliten eine Umdeutung der mit der bisherigen Finanzpolitik verbundenen historischen Erfahrung erforderte – war doch die restriktive Budget- und Geldpolitik der 1930er-Jahre mit Depression und militärischer Niederlage assoziiert, die inflationäre Politik der Zeit seit den 1940er-Jahren hingegen mit wirtschaftlichem Wachstum. Mit dem Dekret vom 19. Juni 1956 über die Haushaltsgesetzgebung, das auf die Überlegungen einer 1948 eingerichteten Reformkommission zurückging, hielt daher zunächst der Keynesianismus in den französischen *dirigisme* Einzug, jedoch unter den Bedingungen der autoritären Transformation von der Vierten zur Fünften Republik. Damit verbunden war insbesondere eine Neudeutung der Budgetpolitik als Instrument konjunktureller Steuerung. Das Dekret legte fest, dass der Staatshaushalt sowohl die finanziellen als auch die wirtschaftlichen Absichten der Regierung abzubilden habe. Zudem mussten nunmehr die entsprechenden Informationen in der Gesetzesvorlage zum Haushaltsplan sowohl nach institutionellen als auch nach funktionalen Gesichtspunkten gegliedert werden. Damit wurden engere Verbindungen zu volkswirtschaftlichen Entwicklungen geschaffen und Reformkonzepte der Hoover-Kommission beziehungsweise der

104 *Bonin*, The Political Influence of Bankers and Financiers in France in the Years 1850–1960, S. 234; *Margairaz*, La période singulière où la Banque de France s'est nationalisée, S. 441f.; *Sylviane Guillaumont-Jeanneney*, L'alternance entre dirigisme et libéralisme monétaires (1950–1990), in: *Maurice Lévy-Leboyer/Jean-Claude Casanova* (Hrsg.), Entre l'État et le marché. L'économie française des années 1880 à nos jours, Paris 1991, S. 519; *Feiertag*, Wilfrid Baumgartner, S. 478–480.

105 Vgl. *Jean-Claude Ducros*, L'emprunt de l'État, Paris 2008, S. 354 und 436; *Quennouëlle-Corre*, Les réformes bancaires et financières de 1966–1967, in: Comité pour l'histoire économique et financière de la France (Hrsg.), Michel Debré, un réformateur aux Finances 1966–1968. Journée d'étude tenue à Bercy le 8 janvier 2004, Paris 2005, S. 85–117, insb. S. 89f.

106 So die Einschätzung des daran beteiligten *François Bloch-Lainé*, L'affirmation d'une puissance, in: *Pouvoirs* 53, 1990, S. 5–15, hier: S. 13. Hierzu auch *Quennouëlle-Corre*, Dette publique et marchés de capitaux au XX<sup>e</sup> siècle, S. 465.

107 *Bernard Perret*, De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), in: *Revue française d'administration publique*, 2006, S. 31–41, URL: <<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-1-page-31.htm>> [26.7.2017]; hierzu *Crozier*, La société bloquée; *Descamps*, Introduction, S. 6.

108 Hierzu *Mamou*, Une machine de pouvoir, S. 113–115; *Quennouëlle-Corre*, Les réformes bancaires et financières de 1966–1967, S. 92–94.

Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit, die ein nach Input-Output-Kategorien strukturiertes *performance budget* forderten, aufgegriffen. Gleichzeitig wurde die Macht des Parlaments eingeschränkt, da es nur noch über größere Ausgabenblöcke abzustimmen hatte, während die genaue Verteilung der Mittel Regierungsdekreten überlassen blieb.<sup>109</sup> Ausgebaut wurden diese Regelungen durch eine *loi organique* vom 2. Januar 1959, eine ohne Abstimmung durch das Parlament festgelegte »Finanzverfassung«, die bis 2001 in Kraft blieb, bevor sie unter dem Einfluss des *new public management* (wie auch die seither in eine rechtlich autonome Organisation transformierte Direction du Trésor) reformiert wurde. Das Konzept des »wirtschaftlichen und finanziellen Gleichgewichts«, das dem Organgesetz zugrunde lag, markierte den grundsätzlichen Rahmen für die Gestaltung des staatlichen Budgets. Zugleich wurden die Kompetenzen der Exekutive noch einmal gestärkt, insbesondere bei Verzögerungen der parlamentarischen Beratungen sowie im Hinblick auf die Mittelzuweisung – damit sollte die administrative »Gleichgewichtspolitik« die parlamentarische »Interessenpolitik« zurückdrängen.<sup>110</sup> Diese gesetzlichen Maßnahmen waren begleitet von einer Debatte um eine »notwendige keynesianische Konversion« des Finanzministeriums, die der als Experte im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen aktive Finanzpolitiker Georges Boris bereits 1948 gefordert hatte. Entsprechend sind die Formulierungen der Dekrete und die damit verbundene Einbettung der Haushaltspolitik in einen »globalen« ökonomischen Kontext auch in der Forschung gedeutet worden. Die »Tradition« des formalen Haushaltsrechts sei auf diese Weise unter der Ägide der von Experten beratenen Exekutive und aufgrund der bis dahin gesammelten Erfahrungen »modernisiert« worden; damit sei die Anerkennung einer »neuen budgetären Rationalität« und einer »neuen Rolle des Staats« verbunden gewesen.<sup>111</sup>

Doch war der Begriff des Keynesianismus in dieser Phase ein zwar omnipräsentes, zugleich aber uneindeutiges und umstrittenes Gut.<sup>112</sup> Während die Finanzadministration für sich in Anspruch nahm, entsprechende Instrumente innovativ einzuführen, erlebten die zugrunde liegenden ökonomischen Theorien zeitgleich einen Aufschwung auch im Umfeld regierungskritischer, linkskatholischer und syndikalistischer Reformer, die gegen die gaulistische Variante des Budgetkeynesianismus mehr »demokratische Planung« forderten sowie die Emanzipation der Staatsfinanzierung von der wachsenden Macht der Zentralbank. Diese Sichtweise fand sich bei technokratischen Zirkeln wie dem Club Jean Moulin (in dem ehemalige sowie aktive Mitglieder der Finanzbürokratie wie François Bloch-Lainé oder Simon Nora eine Rolle spielten) ebenso wie im damaligen Wirtschaftsprogramm François Mitterrands. Zitiert wurden in den dort produzierten Texten nicht nur Keynes,

109 Décret n° 56-601 du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'État, in: Journal officiel de la République française, 20.6.1956, S. 5632–5640, URL: <[https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000000687477](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000687477)> [24.3.2017]; OEEC (Hrsg.), A Standardised System of National Accounts, Paris 1952. Hierzu Klein, Finanzpolitische Instrumente der Konjunkturpolitik, S. 31; Lucille Tallineau, Le décret de 1956 et l'ordonnance de 1959: leurs conséquences sur la gestion financière de l'État, in: Bezes/Descamps/Kott u. a., L'invention de la gestion des finances publiques (1914–1967), S. 519–555, hier: S. 540f.; dies., L'inspiration keynésienne du décret du 19 juin 1956, S. 166.

110 Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, in: Journal officiel de la République française, 3.1.1959, S. 180–185, URL: <[https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000000339591](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000339591)> [21.8.2017]. Hierzu Klein, Finanzpolitische Instrumente der Konjunkturpolitik, S. 35f.; Ducros, L'emprunt de l'État, S. 81.

111 Tallineau, L'inspiration keynésienne du décret du 19 juin 1956, S. 166, 175, 177 und 185; hierzu und zum Folgenden auch Margairaz, Les ministres des Finances, S. 106f.

112 Vgl. Quennouëlle-Corre, La direction du Trésor 1947–1967, S. 178–180; Pierre Rosanvallon, Histoire des idées keynésiennes en France, in: Revue française d'économie 2, 1987, H. 4, S. 22–56, hier: S. 49–51.

sondern auch Burnham und John Kenneth Galbraith, zudem dienten der Fabianismus und Dritte-Weg-Diskurse der Zwischenkriegszeit sowie Modelle sozialer Marktwirtschaft als Orientierungspunkte. Der Staat sollte die Ökonomie regulieren und gesellschaftliche Aus-handlungsprozesse steuern, aber nicht mehr selbst ökonomischer Akteur sein.<sup>113</sup> Der Liberalismus des von Rueff verantworteten Expertenberichts und die autoritäre Tonlage des Dekrets von 1959 wurden kritisiert: als Ausdruck der Rückkehr einer »alten Garde«, die im Widerspruch zum Wunsch der »Beamtengeneration von heute« nach umfassenden Reformen stehe und sich nicht auf der Höhe volkswirtschaftlicher Erkenntnisse bewege.<sup>114</sup> Traditionalität und Modernität bildeten daher sowohl aufseiten der regierungsnahen Beamtenschaft als auch bei ihren Kritikern politische Kampfbegriffe, die das jeweils Eigene als »neu«, die Gegenposition hingegen als »alt« beschreiben sollten.<sup>115</sup>

Von zeitgenössischen Beobachtern in Deutschland wurden die französischen Dekrete von 1956 und 1959 dennoch als eindeutiger Ausdruck einer erneuerten Finanzpolitik interpretiert, die – anders als die deutsche – bereits erkannt habe, »daß der Staatshaushalt wirtschaftlich nicht neutral sein kann« und dass finanzpolitische Steuerung mittels Haushaltsplanung vom Staat gezielt betrieben werden müsse. In der Bundesrepublik stehe dem hingegen bisher noch das »altmodische« Beharren auf einem »ordnungsgemäßen, soliden Haushaltsgebaren« entgegen, welches sich der von der Finanzwissenschaft längst »als Selbstverständlichkeit« erkannten Notwendigkeit eines »konjunkturgerechten Verhaltens« des Staats verschließe. Grund dafür sei nicht zuletzt das Abreißen der deutschen Verbindung zu internationalen Entwicklungen, insbesondere auf dem Gebiet der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in den Jahren 1933 bis 1945.<sup>116</sup> Letzteres stimmte nur bedingt, blendete es doch die (teils an Agententhiller gemahnenden) Transfers der in den letzten Kriegsjahren unter der Ägide des speerschen Rüstungsministeriums gesammelten Daten und Berechnungsgrundlagen in die Anfänge der von den Alliierten geförderten internationalen Wirtschaftsstatistik aus.<sup>117</sup> Gerade deswegen sowie wegen ihres »planwirtschaftlichen« Charakters waren entsprechende Ansätze jedoch in der öffentlichen Debatte der frühen Bundesrepublik diskreditiert, anders als in Frankreich.<sup>118</sup> Versuche staatlicher Kapitalmarktlenkung im Dienste des Wohnungsbaus konnten so noch 1952 als »Methoden des Hitler-Regimes« delegitimiert werden; entsprechende Maßnahmen wurden daher weiterhin eher verdeckt

113 Hierzu *Mathieu Fulla*, *Les socialistes français et l'économie (1944–1981). Une histoire économique du politique*, Paris 2016, S. 126–131, 142–176 und 182–184; *Quenouëlle-Corre*, *La direction du Trésor 1947–1967*, S. 264–267.

114 Bulletin du Club Jean Moulin, Nr. 4, März 1959, zit. nach: *Gilbert Ziebura*, *Die V. Republik. Frankreichs neues Regierungssystem*, Köln/Opladen 1960, S. 231–235.

115 Hierzu *Jacques Donzelot*, *D'une modernisation à l'autre*, in: *Esprit*, 1986, Nr. 117/118, S. 30–45; *Delphine Dulong*, *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris/Montreal 1997.

116 *Klein*, *Finanzpolitische Instrumente der Konjunkturpolitik*, S. 27–29.

117 Anschaulich geschildert bei *Philipp Lepenies*, *Die Macht der einen Zahl. Eine politische Geschichte des Bruttoinlandsprodukts*, Berlin 2013, S. 123–151; weniger anekdotisch *Reinhard Vilk*, *Von der Konjunkturtheorie zur Theorie der Konjunkturpolitik. Ein historischer Abriss 1930–1945*, Wiesbaden 1992; *Rainer Fremdling/Reiner Stäglich*, *Der Industriezensus von 1936 als Grundlage einer neuen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Deutschland*, Rostock 2003; sowie die Beiträge in *Klaus Voy* (Hrsg.), *Kategorien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*, Bd. 4: *Zur Geschichte der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nach 1945*, Marburg 2009. Zeitgenössisch *Otto Schörry*, *Volkseinkommen und Sozialprodukt des Vereinigten Wirtschaftsgebiets im Jahre 1936 und im zweiten Halbjahr 1948*, in: *Wirtschaft und Statistik* 1, 1949, H. 3, S. 94–99.

118 Hierzu *Klein*, *Finanzpolitische Instrumente der Konjunkturpolitik*, S. 31f.

durch eine Mischung von korporativer Selbstverpflichtung und rechtlicher Rahmensetzung durch den Staat umgesetzt.<sup>119</sup>

Die (Wieder-)Entdeckung der Konjunkturtheorie der 1930er- und 1940er-Jahre setzte in der Bundesrepublik insofern zeitverzögert und unter spezifischen Konstellationen ein – zum Teil unter der Ägide ihrer ehemals nationalsozialistischen Protagonisten wie Karl Schiller, dem für die Konzeption der »Globalsteuerung« zuständigen sozialdemokratischen Wirtschafts- und dann auch Finanzminister der Jahre 1966 bis 1972, vor allem aber unter dem Einfluss emigrierter Wissenschaftler wie Neumark oder Gerhard Colm, die schon in der Zwischenkriegszeit für eine theoretisch reflektierte Allianz von Finanz- und Wirtschaftspolitik plädiert hatten. Deren doppelt glaubwürdige Stellung als international vernetzte Experten und als Emigranten trug zur Reimplementierung »keynesianischer« Gedanken in die deutsche Diskussion bei.<sup>120</sup> Sie prägten daher die in den späten 1950er-Jahren beginnenden Debatten um eine Haushaltsreform sowie die Einführung einer mittelfristigen Finanzplanung. Anders als in Frankreich ging es bei den bundesdeutschen Reformen weniger um die autoritäre Restrukturierung des Staats und die entsprechende Neugewichtung der Haushaltsplanung zugunsten der Exekutive, wengleich dieser Aspekt auch eine gewisse Rolle spielte. In Deutschland hatte aber schon die grundgesetzliche Regelung (insbesondere Artikel 111 und 112 des Grundgesetzes) die Regierung mit einem eigenständigen Bewilligungsrecht ausgestattet; dies wurde durch die Reformen der 1960er-Jahre nur noch einmal präzisiert und gestärkt.<sup>121</sup>

Im Vordergrund der bundesrepublikanischen Debatten stand hingegen die konzeptionelle Einbettung der Finanz- in die Wirtschaftspolitik – ein Schritt, der in Frankreich durch die institutionelle Einheit von Finanz- und Wirtschaftsressort sowie die bestehende Pro-

119 Gerd Müller, Unterstützung der Gesamtwirtschaft und Sicherung des Sparers, in: Versicherungswirtschaft 6, 1951, S. 249ff.; Peter Borscheid, Mit Sicherheit leben. Die Geschichte der deutschen Lebensversicherungswirtschaft und der Provinzial-Lebensversicherungsanstalt von Westfalen, Bd. 2: Von der Währungsreform 1948 bis zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes, Münster 1993, S. 30f. und 64.

120 Vgl. Alexander Nützenadel, Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974, Göttingen 2005, S. 44–51 und 61 f.; Claus-Dieter Krohn, Wissenschaft im Exil. Deutsche Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler in den USA und die New School for Social Research, Frankfurt am Main/New York 1987, S. 134–145; Karl Schiller, Arbeitsbeschaffung und Finanzordnung in Deutschland, Berlin 1936; ders., Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, Kiel 1968; Gerhard Colm, Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Ein Beitrag zur Finanztheorie, Tübingen 1927; ders., Der Staatshaushalt und der Haushalt der Gesamtwirtschaft, in: Finanzarchiv N.F. 11, 1949, S. 620–633; ders., Integration of National Planning and Budgeting, Washington 1968; Fritz Neumark, Konjunktur und Steuern, Bonn 1930; ders., Wo steht die »Fiscal Policy« heute?, in: Finanzarchiv N.F. 19, 1958/59, S. 46–71. Neumark, der tendenziell für eine Beibehaltung des fiskalischen innerhalb des ökonomischen Gleichgewichtsgedankens und damit für die Vermeidung von übermäßiger Inflation plädierte, war als Experte auch beteiligt an: Kommission für die Finanzreform (Hrsg.), Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Köln etc. 1966; hierzu auch die Diskussion in: Erik Lundberg (Hrsg.), Inflation Theory and Anti-Inflation Theory. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association at Saltsjöbaden, Sweden, Basingstoke/London etc. 1986 (zuerst 1977), S. 375–386. Auch Wilhemine Dreißig, die zu Kriegsende in der Forschungsstelle für Wehrwirtschaft und beim Reichsfinanzministerium gearbeitet hatte, zählte zu diesen biografischen Mittlern, vgl. die Beiträge von Neumark und Dreißig in Heinz Haller (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Berlin 1969.

121 Vgl. Kurt Bienert/Rolf Caesar/Karl-Heinrich Hansmeyer, Das Ausgabenbewilligungsrecht des Bundesfinanzministers nach Art. 112 GG. Historische Entwicklung, praktische Handhabung und finanzwirtschaftliche Bedeutung, Berlin 1982, insb. S. 70–75.

grammatik des *dirigisme* schon getan war. Insofern ging es in den 1960er-Jahren unter dem Signum des Keynesianismus in Frankreich darum, die spezifische Bedeutung des Budgets für die Wirtschaftspolitik neu zu betonen, in Deutschland hingegen darum, eine veränderte Bedeutung der Wirtschaft für die Budgetpolitik zu fordern. In beiden Ländern wurde dieser Wandel zeitlich und inhaltlich akzentuiert durch erste ökonomische Krisenzeichen nach einer langen Wachstumsphase sowie durch die zunehmende Öffnung der nationalen Wirtschaft für den europäischen Wirtschaftsraum. Die Bezugnahme auf »keynesianische« Prinzipien war insofern Effekt einer internationalen Synchronisierung von Debatten. Während der Zweite Weltkrieg gezeigt hatte, wie ähnliche Strategien national unterschiedlich ausgedeutet wurden, war nun die ähnliche Interpretation unterschiedlicher Strategien beobachtbar.

Bundesrepublikanische Autoren beriefen sich nun auf die dezidiert politische Akzentsetzung, die der französische Wissenschaftler Jèze schon in der Zwischenkriegszeit vorgenommen hatte. Die verwaltungstechnische Ausrichtung der deutschen Haushaltsrechtler (mit Ausnahme des späten Neumarks) habe hingegen schon in der Weimarer Republik, so die Argumentation, solche »modernen Ansätze« verschüttet und sich stattdessen »traditionalistisch« auf die Rationalität bestimmter Budgetgrundsätze (wie Vorherigkeit, Öffentlichkeit oder Klarheit) beschränkt.<sup>122</sup> Statt solche Prinzipien als in sich »objektivierte Rationalitätsgrundsätze« anzusehen, müsse es vielmehr darum gehen, »nach einer Rationalität dieser Grundsätze selbst zu fragen« – also nach ihrer Relevanz für die Verwirklichung eines bestimmten »Programms«, ihrer Bedeutung für eine im doppelten Sinne ökonomische »Zielerreichung«. Diese Bedeutung könne bereits in der Gestaltung des »Handlungsprozesses« liegen, sei also nicht auf den Fall des »Erfolgs« beschränkt. Solche Debatten verknüpften sich – ähnlich wie in Frankreich – mit der Rezeption angelsächsischer Cost-Benefit-Theorien und des »Planning-Programming-Budgeting-Systems«, das seit 1961 im US-amerikanischen Verteidigungsministerium erprobt wurde.<sup>123</sup> In der Bundesrepublik wurde die Volkswirtschaftliche Gruppe im Finanzministerium in diesem Zuge ausgebaut und erstmals ein parlamentarischer Staatssekretär ernannt. Zudem wurden neue Techniken der Datenverarbeitung gefördert, die bereits im Prozess der Haushaltsaufstellung abbilden sollten, »inwieweit das Ziel der Verhandlungen erreicht ist«.<sup>124</sup> Diese »unternehmerische« Gestaltung der Staatsfinanzen konnte allerdings mit Setzungen einhergehen, die aus Sicht der parlamentarischen Demokratie nicht unproblematisch waren und frühere Erfahrungsschichten in sich trugen. Sie übertünchten die Konfliktzonen der Budgetrationalität, die schon in den 1920er-Jahren sichtbar gewesen und auch von den national-

122 Karl-Heinrich Hansmeyer, *Das rationale Budget. Ansätze moderner Haushaltstheorie*, Köln 1971, S. 12f.

123 Ebd., S. 15f., dort mit Bezug auf Dieter Eckel, *Rationales Handeln in der Ökonomie. Maximierung und Optimierung als Entscheidungskriterien in der Mikroökonomie*, Berlin 1970, S. 10f. Vgl. auch Norbert Koubek, *Die zeitliche Dimension der Ausgaben im modernen Budget*, Diss., Frankfurt am Main 1969, S. 24–26.

124 Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), *Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium. Geschichte, Leistungen und Aufgaben eines zentralen Staatsorganes*, Köln 1969, S. 166. Hierzu auch Rolf Caesar/Karl-Heinrich Hansmeyer, *Die finanzwirtschaftliche Entwicklung seit 1949*, in: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 5: *Die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1987, S. 919–954, hier: S. 932; Fritz Schiettinger, *Die Volkswirte in der Bundesfinanzverwaltung*, in: Alfred Müller-Armack/Herbert B. Schmidt (Hrsg.) *Wirtschafts- und Finanzpolitik im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft. Festgabe für Franz Etzel*, Stuttgart 1967, S. 351–359, hier: S. 357; Bertram M. Gross, *Die neue Systembudgetierung*, in: Frieder Naschold/Werner Vüth (Hrsg.), *Politische Planungssysteme*, Opladen 1973, S. 245–295, insb. S. 262; Franz Klein, *Das Bundesministerium der Finanzen*, Bonn 1970 (zuerst 1966), S. 45f.



sozialistischen Finanzwissenschaftlern erkannt worden waren, mit Technokratie: So argumentierte der Staatswissenschaftler Friedhelm Wilkenloh 1959, dass eigentlich nur »Plan« und »Norm« dem Budget »wesenzugehörig« seien, nicht aber die Regierungsbindung an die Parlamentsbewilligung von Ausgaben. Die ökonomisch begründete »Finanzplanung« konnte so auch als Mittel verstanden werden, um die parlamentarische Ausgabeninitiative zu beschränken.<sup>125</sup>

So begann Mitte der 1950er-Jahre eine Konjunktur programmatischer Erneuerung in der bundesdeutschen Finanzpolitik, die schließlich in das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967 (das vor allem die Finanzautonomie der Länder und Gemeinden einschränkte) und in die große Haushaltsreform von 1969 mündete. Letztere umfasste Änderungen der grundgesetzlichen Regelungen in den Artikeln 109 bis 115, das sogenannte Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 sowie die am gleichen Tag verabschiedete Bundshaushaltsordnung, welche die Reichshaushaltsordnung ablöste. Damit verbunden war wie in Frankreich die Veränderung der Budgetsystematik durch eine Verbindung von Gruppierungs- und Funktionsplänen. Der Haushaltsausgleich wurde nun nicht mehr als »formales«, sondern als »politisches« Ordnungsprinzip definiert, blieb gleichwohl an die Vorgabe der Ausgabenbegrenzung prinzipiell gebunden.<sup>126</sup> Die entsprechenden Regelungen wurden als Befreiung von den Zwängen des bisherigen Haushaltsausgleichs zugunsten des *demand managements* durch Verschuldung kommuniziert. Sie schufen neben Erleichterungen in der Kreditaufnahme aber zugleich einheitliche Strukturen der Information und erweiterten die »Beweglichkeit beim Haushaltsvollzug«, also nicht zuletzt die Befugnis des Finanzministeriums zu »Eingriffen in den planmäßigen Haushaltsvollzug« mittels Ausgabensperren. Demgegenüber wurde die Zuständigkeit des Parlaments für die nachträgliche Kontrolle der Haushaltsführung mithilfe des Rechnungshofs gestärkt.<sup>127</sup>

Die durch diese Maßnahmen eingeführte »antizyklische Fiskalpolitik« wurde von Regierungsseite als Ausweitung der Finanzpolitik zur »umfassenden Gesellschaftspolitik« unter staatlicher Verantwortung dargestellt, so etwa 1970 durch Bundesfinanzminister Alex Möller.<sup>128</sup> Doch brachte diese Debatte ein Denken in Kategorien nicht des Sozialen, sondern des Ökonomischen mit sich, das auch ganz andere Schwerpunktsetzungen ermöglichte: So wies der Bundesbankpräsident Karl Blessing schon 1967 darauf hin, dass eine konjunkturpolitische Ausrichtung der Finanzpolitik zu begrüßen sei, dass diese aber nicht zuletzt bedeute, zukünftig wieder Ausgaben und Schulden abzubauen. Zugleich müsse sie eine enge »Kooperation« zwischen öffentlicher Hand und Bundesbank mit sich bringen, da letztere dafür Sorge, »daß genügend Kredite am Markt angeboten werden«, ohne dass Inflation entstehe.<sup>129</sup> Auch Herbert Fischer-Menshausen, Abteilungsleiter im Bundesfinanzministerium, betonte die Notwendigkeit, eine in diesem Sinne »rationale« Haushaltspolitik zu betreiben – der Staat war damit in umfassender ökonomischer Bringschuld gegenüber Marktakteuren, bei gleichzeitiger Reduktion seiner eigenen Ausgaben:

125 *Friedhelm Wilkenloh*, Grundprobleme des modernen Budgetwesens, Diss., Freiburg im Breisgau 1959, S. 4 und 50; *Albrecht Zunker*, Finanzplanung und Bundshaushalt. Zur Koordinierung und Kontrolle durch den Bundesfinanzminister, Frankfurt am Main/Berlin 1972, S. 235.

126 Hierzu *Ullmann*, Das Abgleiten in den Schuldenstaat, S. 64–75; *Albert Leicht*, Die Haushaltsreform, München/Wien 1970, S. 61; *Rolf Caesar/Karl-Heinrich Hansmeyer*, Die finanzwirtschaftliche Entwicklung seit 1949, in: *Jeserich/Pohl/von Unruh*, Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 919–954, hier: S. 922–927.

127 *Leicht*, Die Haushaltsreform, S. 65 und 76f.

128 Zit. nach: *Ullmann*, Das Abgleiten in den Schuldenstaat, S. 138.

129 *Karl Blessing*, Finanzpolitik und Währungspolitik, in: *Müller-Armack/Schmidt*, Wirtschafts- und Finanzpolitik im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft, S. 273–279.

»Die überfällige Sanierung der öffentlichen Finanzen stellt dem Staat Aufgaben von höchstem Schwierigkeitsgrad. Es genügt nicht, die Haushaltsdefizite zu beseitigen; darüber hinaus muß der finanzielle Spielraum für die anspruchsvollen Aufgaben der Zukunftsvorsorge gewonnen, zugleich der Wirtschaft die Möglichkeit zur Finanzierung wachstumsfördernder Investitionen belassen werden.«<sup>130</sup>

In einer Hochphase seiner planungspolitischen Ermächtigung wurde »der Staat« somit zum Getriebenen der Funktionsweisen der Wirtschaft und die Wirtschaft ihrerseits zum Ausdruck individuellen Unternehmertums und Marktverhaltens erklärt. Durch mittels EDV »automatisch« hergestellte Transparenz der Haushaltsplanung sollte dieses Staatswesen nicht mehr primär parlamentarische Budgetrechte achten, sondern »moderne Öffentlichkeitsarbeit« betreiben, um jeden Einzelnen für seine Teilhabe an der Staatsfinanzierung durch Kredite zu interessieren. »Letztlich fast unmerkliche« Formen des »freiwilligen« Sparens per Lohnabzugsverfahren und begleitende Formen der »Seelenmassage« sollten die Anlagewilligkeit des Publikums befördern und ebenfalls »als Mittel der Konjunkturpolitik« verstanden werden – so Schmölders, der damit seine Erfahrungen in der Kriegsfinanzierung auf »Friedenszeiten« übertrug und gerade deswegen an der vertrauensstiftenden Symbolpolitik des Haushaltsausgleichs festhalten wollte.<sup>131</sup>

Es folgten Jahrzehnte wachsender Staatsverschuldung – und der Aufstieg der Finanzmarktpolitik zum eigenen Feld der Aushandlung der Grenzen von Staat und Markt. Auf die Euphorie der Planungsexpertise folgte in der Bundesrepublik eine »Ernüchterung«, die allerdings weniger das Ende der Verwissenschaftlichung einleitete als deren neuerliche Transformation, nun zu einem selbstreflexiven Spiel wirtschaftswissenschaftlicher »Modelle«.<sup>132</sup> Gefordert war seither vom Staat, auch aufgrund der nach dem Ende von Bretton Woods neu gestalteten Währungsordnung, ein *policy mix* aus monetärer und fiskalischer Strategie.<sup>133</sup> In Frankreich schloss sich ein Zeitraum des Experimentierens zwischen »dirigistischen« beziehungsweise »keynesianischen« und »liberalen« Maßnahmen an. Die Wiederherstellung des *équilibre budgétaire* wurde auch dort zur zentralen Anforderung an den Staat, doch (neuerlich) innerhalb eines hybriden Systems.<sup>134</sup> Die damit verbundenen Widersprüche waren bereits in den Diskussionen um den V. Plan (1966–1970) und den VI. Plan (1971–1975) aufgebrochen und in der Krise des Mai 1968 sogar auf die Straße getragen worden, als sich die Protestbewegung im Namen der Freiheit auch gegen die nunmehr marktliberale Rhetorik der Planifikation erhob – bis hin zu Streiks des Bankpersonals gegen die Lockerung des *circuit*.<sup>135</sup> Angesichts ökonomischer Krisenerscheinungen in der Folge der Ölpreiskrise wurde 1973 per Gesetz noch einmal die Unterordnung der französischen Zentralbank unter die staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik bekräftigt.

130 Herbert Fischer-Menshausen, Haushaltspolitische Flurbereinigung zur Sicherung der öffentlichen Zukunftsaufgaben, in: ebd., S. 281–301, hier: S. 282 und 284.

131 Günter Schmölders, Öffentlichkeitsarbeit der Finanzverwaltung, in: ebd., S. 335–350, hier: S. 344f. Schmölders blieb daher (auch hier in der Tradition der NS-Zeit) gegenüber allzu offensichtlichem *deficit spending* kritisch, da der Haushaltsausgleich als vertrauensstiftendes Moment von zentraler Bedeutung für eine funktionierende Finanzwirtschaft sei, vgl. Schmölders, Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft, S. 143.

132 Tim Schanetzky, Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982, Berlin 2007; Daniel Speich Chassé, Die Erfindung des Brutto-sozialprodukts. Globale Ungleichheit in der Wissensgeschichte der Ökonomie, Göttingen/Bristol 2013, S. 264, 271 und 276.

133 Vgl. Schiettinger, Die Volkswirte in der Bundesfinanzverwaltung, S. 355.

134 Guillaumont-Jeanneney, L'alternance entre dirigisme et libéralisme monétaires (1950–1990), S. 511f. und 518; Fulla, Les socialistes français et l'économie (1944–1981), S. 247–249.

135 Vgl. Michel Margairaz, La faute à 68? Le Plan et les institutions de la régulation économique et financière: une libéralisation contrariée ou différée?, in: ders./Danielle Tartakowsky (Hrsg.), 1968 entre libération et libéralisation. La grande bifurcation, Rennes 2010, S. 41–62.

Hingegen wurde gerade unter der sozialistischen Präsidentschaft Mitterrands ab 1983/84 die Entstehung eines größeren Kapitalmarkts auch für private Anleger gefördert und das Einwirken der Direction du Trésor auf den Bankensektor zurückgenommen.<sup>136</sup> Doch verschloss man sich anders als in der Bundesrepublik dabei programmatischen Konversionen: Als die Banque de France 1976 erstmals eine Geldmenge festsetzte, wurde dies dezidiert nicht als eine »monetaristische Wende« kommuniziert. Auch wenn man sich ein Ziel für die monetäre Politik setze, so ein Verantwortlicher, »schließe man sich nicht den Thesen der Monetaristen an«.<sup>137</sup>

Die Frage der Staat-Markt-Relationen im Bereich der Finanzpolitik blieb also ein Kampf um Deutungen. Die Kooperation von Staat, Bankensektor sowie einem wachsenden Feld weiterer Kreditgeber im In- und Ausland steht seit den 1970er-Jahren im Zentrum der »modernen« Problematik von Staat und Ökonomie. Während dabei in Deutschland der sich international ausbreitende Handel mit Aktien und Wertpapieren, also das Investmentbanking, in den Fokus rückte, blieb in Frankreich das »klassische« Kredit- und Einlagengeschäft bedeutsam. Das dortige Finanzressort nutzte seine eingeübten Steuerungsmechanismen nun für Maßnahmen der Privatisierung.<sup>138</sup> Trotz aller Liberalisierungs- und Globalisierungsprozesse wird neuerlich die gleichzeitig wachsende Bedeutung von nationaler Regulierung und Bürokratisierung erkennbar. So sahen gerade deutsche Banker und Börsenvertreter, die zuvor auf Selbststeuerung gesetzt hatten, »dass dieses in einem globalisierten Markt zu einem Wettbewerbsnachteil« werden konnte – und forderten daher rigide staatliche Überwachung als eine Art »Qualitätssiegel«. Dies traf sich mit den Interessen der europäischen Kapitalmarktpolitik, die auf die Angleichung nationaler Rechtslagen abzielte. Auch die Zentralbanken forderten die Optimierung des Marktverhaltens mittels staatlicher Interventionen. Der Staat wiederum konnte sich (beispielsweise über die gezielte Gestaltung von Fristigkeiten) auf einem kompetitiv organisierten Wertpapiermarkt unter Umständen günstiger Kapital verschaffen als über organisierten Anstaltsbesitz. Dass sich also neue paradoxe Konstellationen zwischen »Staat« und »Markt« ergaben, sollte abschließend betont werden.<sup>139</sup>

136 Fabien Jouan, La libéralisation de la politique monétaire: une tentative avortée (1966–1973), in: Margairaz/Tartakowsky, 1968 entre libération et libéralisation, S. 79–89; Guillaumont-Jeanneney, L'alternance entre dirigisme et libéralisme monétaires (1950–1990), S. 522–528 und 538–540.

137 Zit. nach: Margairaz, La période singulière où la Banque de France s'est nationalisée, S. 447. Für Deutschland hingegen Hauke Janssen, Milton Friedman und die »monetaristische Revolution« in Deutschland, Marburg 2006.

138 Vgl. Guillaumont-Jeanneney, L'alternance entre dirigisme et libéralisme monétaires (1950–1990), S. 513; Mamou, Une machine de pouvoir, S. 25; Jean-Luc Perron, Le ministère des Finances. Les avant-postes, in: Pouvoirs 53, 1990, S. 37–53, hier: S. 47.

139 Hierzu Elie Cohen, L'innovation financière et les paradoxes du financement public sur les marchés de capitaux, in: Bruno Théret (Hrsg.), L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne, Paris 1995, S. 418–431; Vincent Duchaussoy, La Banque de France et l'État. De Giscard à Mitterrand: Enjeux de pouvoir ou résurgence du mur d'argent? 1978–1984, Paris 2011, S. 50–55; Markus M. Müller, The New Regulatory State in Germany, Birmingham 2002, S. 167–212; Susanne Lütz, Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA, Frankfurt am Main/New York 2002, S. 234 und 238f.; Lotte Frach, Finanzmarktregulierung in Deutschland, Baden-Baden 2010, S. 53–58; Wilhelmine Dreißig, Die Technik der Staatsverschuldung, in: Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 3, 3., gänzl. neubearb. Aufl., Tübingen 1981, S. 51–115, hier: S. 71; Jean-Yves Haberer, Le ministère de l'Economie et des Finances et la politique monétaire, in: Pouvoirs 53, 1990, S. 27–36, hier: S. 30. Auch im Rahmen der vorherigen Selbstregulierung hatten bundesdeutsche Kreditinstitute – etwa im Zentralen Kapitalmarktausschuss – bereits eine dirigistische Politik verfolgt, um konkurrierende Auslands-

## IV. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Nicht nur die Spielräume »des Markts« veränderten und vergrößerten sich also mit der wachsenden Staatsverschuldung im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts. Um diese Geschichte im Vergleich jedoch fortschreiben zu können, wären weitere empirische Forschungen nötig. Gerade für den bundesdeutschen Fall ist noch wenig bekannt über die entscheidungsrelevanten Interessenkoalitionen und Sinnstiftungsprozesse, etwa über Netzwerke zwischen Ministerialbürokratie, privaten Bankiers, Versicherungswirtschaft und Zentralbanken oder über Strategien des Vertrauensmanagements auf dem weltweiten Finanzmarkt. Erst wenn solche Schnittstellen empirisch ausgelotet sind, lassen sich Mechanismen und Motive der Entwicklungen seit den 1970er-Jahren in ihrer Bedeutung für eine mögliche Ökonomisierung des Regierens interpretieren. Die in der hier untersuchten *longue durée* seit dem Ersten Weltkrieg aufscheinenden institutionellen Interdependenzen, die sich immer wieder überlappenden Erfahrungsschichten, die wiederkehrenden Interpretationsmuster und Bezugssysteme sowie die vielfachen Widersprüche der versuchten Grenzziehungen machen jedenfalls skeptisch gegenüber Narrativen, die den scharfen Bruch einer Ära des marktradikalen Neoliberalismus mit einem Zeitalter demokratischer Steuerung durch den Staat skizzieren. Gerade in den jüngsten Debatten um die Ökonomisierung des Regierens erscheinen »Staat« und »Markt« entgegen der historischen Erfahrung häufig weniger als erkenntnisleitende Konstrukte denn als tatsächliche Akteure. Die fortwährende Etikettierung der finanzpolitischen Strategien unterschiedlicher Länder als »Keynesianismus«, »Ordoliberalismus«, »Neoliberalismus« oder »Monetarismus« mit ihren paradigmatischen Vorannahmen hinsichtlich der damit verbundenen Staat-Markt-Relationen trägt dazu bei.<sup>140</sup> Sie verlängert die zeitgenössische strategische Entleerung entsprechender Kategorien von ihren komplexen historischen und politischen Dimensionen in die Gegenwart.<sup>141</sup>

Interpretative Theorien der Moderne helfen in dieser Hinsicht, um in der Analyse des empirischen Materials erfahrungsgebundene und dadurch mehrdeutige Zusammenhänge zwischen Staat- und Marktkategorien herzustellen. Sie definieren Modernität als die Gestaltbarkeit von Situationen, also als Triebkraft und nicht als das Erreichen eines bestimmten Zustands. Da Selbstbeschreibungen und programmatische Interventionen der Akteure im Untersuchungszeitraum (mit einer Hochphase während der 1960er-Jahre) immer wieder auf das semantische Arsenal und die normativen Ansprüche der Moderne Bezug nahmen<sup>142</sup>, ergeben sich aufschlussreiche Perspektiven. So zeigen sich transnationale Interdependenzen, aber auch die Aufladung gleicher Begriffe mit unterschiedlichen historischen Erfahrungen. Situative Mischungsverhältnisse von Staatsdenken und Marktlogik, von Formalität und Informalität sowie von Rationalität und Irrationalität werden auf diese Weise auch im Kontext vermeintlich »bürokratischer« Organisationen beschreibbar. Doch liefert

---

banken vom deutschen Markt fernzuhalten, vgl. *Thorsten Beckers*, Kapitalmarktpolitik im Wiederaufbau. Der westdeutsche Wertpapiermarkt zwischen Staat und Wirtschaft 1945–1957, Stuttgart 2014, S. 404 und 421.

140 So etwa in den Beiträgen zu *Bernhard H. Moss*, *Monetary Union in Crisis. The European Union as a Neo-liberal Construction*, Basingstoke 2005; sowie bei *Vivien A. Schmidt*, *From State to Market? The Transformation of French Business and Government*, Cambridge/New York etc. 1996. Hierzu kann man auch die Diskussion um das »deutsche Modell« zählen, die auch Foucault aufgriff, vgl. *Foucault*, *Die Geburt der Biopolitik*, S. 269f.

141 Hierzu *Stefan Eich/Adam Tooze*, *The Great Inflation*, in: *Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael/Thomas Schlemmer* (Hrsg.), *Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom*, Göttingen 2016, S. 173–196, hier: S. 184f.; *Greta R. Krippner*, *Capitalizing on Crisis. The Political Origins of the Rise of Finance*, Cambridge/London 2012.

142 Die Modernisierungstheorie als Fortschrittsnarrativ prägt insbesondere in Frankreich bis heute auch viele der Forschungsarbeiten.

diese »neue« Modernisierungstheorie im Unterschied zu ihrer »älteren« Schwester keine vergleichbaren Orientierungspunkte für größere Erzählungen. Sie dient in Kombination mit dem komparativen Ansatz daher weniger dem Auffinden von Kausalitäten und Gesetzmäßigkeiten als der narrativen Verkettung wiederkehrender historischer Problemlagen und Lösungsmechanismen.<sup>143</sup> Der Blick wird für Widersprüche, Temporalitäten und Paradoxien geschärft, aber die Definition von Wendepunkten, Perioden und Zäsuren erschwert. Gerade für den Bereich der Finanzpolitik, in dem die Normalität der Marktlogik und die Vorstellung vom Staat als Getriebenem seiner Schuldenlast am Ende des 20. Jahrhunderts selbstverständlich geworden zu sein scheinen<sup>144</sup>, mag historisches Wissen um die Vieldeutigkeit und Gestaltbarkeit solcher Relationen aber vorerst hilfreicher sein als die Einbettung in neue Entwicklungslogiken.

---

143 Hierzu *Knöbl*, Die Kontingenz der Moderne, S. 200–207.

144 Vgl. auch *Benjamin Lemoine*, The Politics of Public Debt Financialisation: (Re)Inventing the Market for French Sovereign Bonds and Shaping the Public Debt Problem (1966–2012), in: *Marc Buggeln/Martin Daunton/Alexander Nützenadel* (Hrsg.), The Political Economy of Public Finance. Taxation, State Spending and Debt since the 1970s, Cambridge/New York etc. 2017, S. 240–261.

