

STEFANIE MIDDENDORF, Macht der Ausnahme. Reichsfinanzministerium und Staatlichkeit (1919-1945)

De Gruyter Oldenbourg | Berlin/Boston 2022 | 585 Seiten, EPUB/Gebunden | 69,95 € | 9783110712186

Um im Bundeshaushalt 2022 100 Milliarden Euro für die Bundeswehr bereitzustellen, musste das Grundgesetz geändert werden, damit dieses Sondervermögen nicht gegen die Schuldenbremse verstieß; wenige Monate später erklärte die Bundesregierung eine weitere, doppelt so hohe Verschuldung für akzeptabel, um die hohen Gaspreise zu subventionieren. Genau das Instrument, das den Staat vor der finanziellen Lähmung bewahren soll, greift nicht, damit der Staat in außergewöhnlichen Notsituationen handlungsfähig bleibt. Dasselbe Argument zog die Bundesregierung 2020 und 2021 heran, um die Schutzmaßnahmen gegen die Corona-Pandemie durch eine höhere Neuverschuldung zu finanzieren. Schaut man auf die Haushaltsentwicklung der letzten drei Jahre, so erscheint die Grundfrage, mit der sich die Habilitationsschrift von Stefanie Middendorf auseinandersetzt, gut hundert Jahre nach Beginn von deren Untersuchungszeitraum brennend aktuell. Sie beschäftigte sich mit der Konstruktion von Staatlichkeit durch Praktiken, Taktiken und Techniken des Regierens. Das Buch ist ein Ergebnis des vom Bundesfinanzministerium initiierten Forschungsprojekts »Das Reichsfinanzministerium im Nationalsozialismus«. In diesem Rahmen hatte die Autorin die Institutionengeschichte zu bearbeiten, also gerade die Form der älteren Verwaltungsgeschichte, die seit dem cultural turn als wenig ergiebig und dröge gilt. Da andere Studien im Projekt die Rolle des Ministeriums in den fiskalischen Staatsverbrechen der NS-Diktatur in den Mittelpunkt rücken und zur Finanzpolitik während der Weimarer Ära nach wie vor ergiebige Studien vorliegen¹, muss die Studie sich der Herausforderung stellen, neue, innovative Ergebnisse jenseits dieser Perspektiven hervorzubringen.

Die Autorin löst dieses Problem, indem sie das Reichsfinanzministerium als Fallstudie für den Wandel von Staatlichkeit untersucht. Dabei leiten sie zwei konzeptionelle Vorentscheidungen: Sie fragt erstens nach den Antrieben für organisationales Handeln als Gegenstand eigenen Rechts, der nicht aus den Motiven leitender Akteure heraus zu erklären sei. Zweitens löst sie sich von Interpretationen, die das »Scheitern« der Weimarer Demokratie zum Ausgangspunkt nehmen und in der Funktionalität des Staatsapparates für die NS-Verbrechen eine Pathologie moderner Bürokratien erblicken. Gegen solche normativen Erklärungsmodelle von »parasitärer Zersetzung« (Hans Mommsen) und »permanentem Ausnahmezustand« (Karl Dietrich Bracher) untersucht sie die Dynamiken von Regelmäßigkeit, Abweichungen und Neuordnungen als konstitutiven Prozess, der Staatlichkeit seit der Revolution von 1919 hervorbrachte und kontinuierlich umformte. »Ausnahme« ist in dieser analytischen Perspektive in erster Linie ein Argument, um administrative Programme und gouvernementale Praxen zu legitimieren.

Mit diesem Ansatz konzentriert sich die Studie auf Haushaltspolitik als den traditionellen Kern des Finanzressorts. Damit rückt sie ein höchst relevantes Untersuchungsfeld in den Mittelpunkt: Politische Programme übersetzen sich in die Zuteilung finanzieller Ressourcen. Regierungshandeln drückt sich daher vor allem in der Allokation und Distribution von Staatsgeldern aus; die Haushaltspolitik ist aus diesem Grund systematisch ein Kernbestandteil der Aushandlung von Staatlichkeit. Dazu tritt eine gewichtige demokratiehistorische Bedeutung der Haushaltspolitik, weil das Recht, den Staatshaushalt zu bestimmen, das Fundament der parlamentarischen Kontrolle über die Exekutive bildet. Für die Frage, wie der demokratische Staat ausgeformt werden sollte, bildet die Haushaltspolitik daher ein eminentes Handlungsfeld, in

dem die Interaktion zwischen Ministerialbürokratie, Parlament und gesellschaftlichen Interessengruppen von besonderer Bedeutung ist. Schließlich ist der Staatshaushalt auch eine Projektionsfolie und symbolischer Gradmesser für die Ordnung des Staatswesens insgesamt. Haushaltspolitik hat daher neben einer fiskalischen auch eine normative Ebene, auf die das Buch besonders stark abhebt.

Die Studie ist chronologisch in drei Abschnitte gegliedert, die sich an unterschiedlichen Rahmenbedingungen orientieren. Der erste Teil analysiert die Entstehungs- und Etablierungsphase des Reichsfinanzministeriums. Unter den Bedingungen von Krieg und Inflation analysiert die Autorin die Entstehung einer demokratischen Finanzordnung als »Staatsexperimente im Ausnahmezustand«. Anschließend wendet sie sich den als ruhig geltenden mittleren 1920er Jahren zu, um die Annahme einer Normalität im Geschäftsbetrieb des Ministeriums zu dekonstruieren. Der umfangreichste Teil des Buches beschäftigt sich damit, wie das Ministerium den ökonomischen, finanziellen und politischen Umbrüchen seit 1929 begegnete. Als »Ausweitung der Kampfzone« beschrieben, bildet dieser Teil den analytischen Fixpunkt, indem die Autorin fragt, in welchem Verhältnis Regierungstechniken, Ausnahmezustände und Verfassungswandel zueinander standen.

Nur einige Ergebnisse dieser fundamentalen Studie lassen sich hier herausgreifen. So betont die Autorin, dass die starke Ausgestaltung der zentralstaatlichen Finanzgewalt nach dem Ersten Weltkrieg zu einem erheblichen Teil auf außenpolitischen Druck zurückzuführen war, weil der Reichsetat den Willen und das Vermögen auswies, den Reparationsforderungen der Siegermächte zu genügen. Zu dieser Determinante gesellte sich eine Kette fiskalischer Not- und Ausnahmesituationen, die auch nach Ansicht von republikloyalen Akteuren nach Lösungen außerhalb der herkömmlichen Verfahren verlangten, sodass die Budgetpraxis regelmäßig den verfassungsmäßigen Vorgaben hinterherhinkte und das haushaltsrechtliche Instrumentarium umging, erweiterte oder ad absurdum führte.

Entgegen der Annahme, dass zwischen Hyperinflation und Weltwirtschaftskrise eine Phase relativer Ruhe geherrscht habe, belegt die Studie sehr eindrücklich, dass das Reichsfinanzministerium auch in den Mitteljahren der Republik extranormative Staatstechniken und Ermächtigungsstrategien heranzog. So kooperierte die Haushaltsabteilung etwa eng mit den Abgeordneten des Reichstagsausschusses für den Staatshaushalt, um das Plenum auszuemanövrieren. Allerdings geschah dies nicht in der Absicht, das parlamentarische System zu delegitimieren. Die Ministerialbeamten folgten einem an wirtschaftlicher Effizienz ausgerichteten Leitbild, das die Staatsfinanzen entpolitisierte und dem Primat einer überparteilichen »Sachlichkeit« huldigte. Auf diese Weise blieb das Instrumentarium für den Ausnahmezustand praktisch ununterbrochen in Gebrauch, und zwar, wie die Autorin betont, ohne rechtstaatlich begrenzt zu werden. In der ökonomischen Krise ab 1929 konnte es dann auch gegen die parlamentarische Demokratie eingesetzt werden.

Allerdings belegt die Studie instruktiv, dass der Prozess der Entparlamentarisierung des Budgetrechts bis 1931 eben keinem »reaktionären Masterplan« (399) folgte. Zu Recht betont sie, dass die Machtverschiebungen zur Exekutive dennoch gewollt waren, dass sie nicht allein durch Notverordnungen, sondern auch mit Hilfe von administrativen Regelwerken wie der Reichshaushaltsordnung geschahen, und dass sie die Handlungsmöglichkeiten der Spitzenbeamten des Finanzministeriums enorm erweiterten. Dies setzte sich unter ganz anderen Vorzeichen fort, als der ehemalige Leiter der Haushaltsabteilung, Lutz Schwerin von Krosigk, zunächst im Kabinett Papen und dann unter Reichskanzler Adolf Hitler an die Spitze des Finanzressorts trat. Allerdings brachte die NS-Diktatur dem Finanzminister nicht nur Vorteile. Zwar profitierte das Finanzministerium vom Zentralisierungsschub, der die finanziellen Interessen der Länder und Gemeinden ganz denen des Reichs unterordnete. Doch ganze Bereiche der Haushaltsgestaltung – insbesondere der Wehretat – blieben dauerhaft der Kontrolle des Ministers entzogen. Ab 1939 verlor die Haushaltsplanung dann ihre machtpolitische Bedeutung, weil Geld, Kreditwürdigkeit und finanzielle Stabilität im Rassen- und Vernichtungskrieg keine

Schlüsselressourcen mehr darstellten. Der Reichshaushalt wurde so zum »dauernden Provisorium« (457). Schwerin von Krosigk bemäntelte dies, indem er den Krieg als »Laboratorium dynamischer Budgetierung« zu nutzen versuchte. Obwohl dieser Ansatz offensichtlich scheiterte, relativiert die Autorin mit guten Gründen die These vom Machtverfall des Reichsfinanzministeriums. Durch eine intensive Überwachung von Einzelplänen konnten die Reichshaushälter zum Teil den Kontrollverlust kompensieren, den die Erosion des Haushaltswesens als Prinzip staatlicher Ordnung nach sich zog. Mit Nachdruck untermauert die Studie die Verantwortlichkeit und die Mitschuld von Ministerialbeamten und des Reichsfinanzministers für die Staatsverbrechen der NS-Diktatur. Damit tritt sie der Legendenbildung von Krosigks entgegen, der unter den überlebenden NS-Potentaten so viel Resonanz mit seinen Exkulpationsdarstellungen des vermeintlich unpolitischen Fachressorts in der Forschung gefunden hat wie ansonsten lediglich Albert Speer.²

Am überzeugendsten ist die Studie dort, wo sie die Analyse von Ausnahmeregelungen in konkrete Auseinandersetzungen um Machtbeziehungen und Interessen einbettet. Diesen Nexus stellt das Buch immer wieder sehr plastisch her. Zuweilen erscheinen die Entwicklungslinien, die die Autorin ins Zentrum rückt, dem Kontext enthoben. Dies gilt etwa für die Diskussion der Rolle des Reichssparkommissars in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre, die die Autorin zwar breit analysiert, ohne aber mitzuteilen, welche Befugnisse diese extranormative Einrichtung gegenüber dem Reichsfinanzministerium wann erhielt. Auch die Diskussion über den Reichshaushalt 1926 beleuchtet instruktiv Pläne und Ansichten über die zukünftige Ausrichtung der Haushaltspolitik, doch das Schicksal dieser Vorhaben bleibt unklar. Durchgängig lässt die Studie die für die Tagespolitik oftmals bestimmenden Rahmenbedingungen beiseite – die Leser*innen erfahren nur in groben Zügen, über welche Haushaltsgrößen gestritten wurde, wie das Ministerium strukturiert war oder welche Mehrheitsverhältnisse im Haushaltsausschuss gerade herrschten. Es ist das gute Recht und sogar die Aufgabe von Historiker*innen, ihre Fragestellung und Untersuchungsebenen aus eigenem Recht zu definieren. Die Autorin tut das wohlbegründet. Allerdings hat diese Vorgehensweise einen Preis, denn die Lektüre wird auf diese Weise sehr voraussetzungsreich. Glanz und Gefahr einer solchen Argumentation sind verschwistert: Nur durch eine derartige Abstraktion werden die langen Linien von Ausnahmetatbeständen in der Haushaltspolitik überhaupt sichtbar, und die Autorin versteht es glänzend, zwischen Absichten, nicht intendierten Folgen und den durch solche Öffnungen geschaffenen Möglichkeitsräumen zu differenzieren. Doch zugleich geraten situative und pragmatische Motive, Geld für diesen oder jenen Zweck bereitzustellen, weitgehend aus dem Blick, ebenso wie tagespolitischen Konfliktlinien und Kontingenzen.

Stefanie Middendorf hat ein Werk vorgelegt, das das Ziel, über den Gegenstand hinaus zu weisen, eindrucksvoll einlöst. Sein Ergebnis, dass die NS-Diktatur keineswegs durch staatlichen Dilettantismus gekennzeichnet war, sondern auf Ermächtigungstechniken zurückgreifen konnte, die in der Demokratie von Weimar erprobt und sogar zum Schutz der Demokratie hatten eingesetzt werden können, ist sowohl für die NS- als auch für die Weimar-Forschung ein höchst erhellender Befund. Seine irritierende Weitungen für die frühe Bunderepublik deutet die Autorin nur an. Indessen zeigt sie klar, dass Ausnahmezustände als gouvernementale und erfahrungsgeschichtliche Kontinuitätslinie die Wahrnehmung und Gestaltung des Staatswesens in Demokratie und Diktatur bis 1945 verklammern. Alles spricht dafür, dass sich diese Verklammerung mit viel Erkenntnisgewinn auch für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts weiterverfolgen lässt.

BERNHARD GOTTO, München

Zitierempfehlung

Bernhard Gotto: Rezension von: Stefanie Middendorf, *Macht der Ausnahme. Reichsfinanzministerium und Staatlichkeit (1919-1945)*, De Gruyter Oldenbourg, Berlin/Boston

2022, in: Archiv für Sozialgeschichte (online) 63, 2023, URL: <<https://www.fes.de/cgi-bin/afs.cgi?id=81960>> [26.7.2023].