

**Hans-Peter Ullmann, Das Abgleiten in den Schuldenstaat. Öffentliche Finanzen in der Bundesrepublik von den sechziger bis zu den achtziger Jahren, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2017, 424 S., geb., 60,00 €, ISBN 978-3-525-30111-1.**

Es ist bekannt, dass die sozial-liberale Koalition unter den Kanzlern Brandt und Schmidt nicht nur die Bundesrepublik unter dem Motto »Mehr Demokratie wagen« reformierte und mit ihrer »Neuen Ostpolitik« das Verhältnis zur DDR und östlichen Nachbarstaaten neu fundierte, sondern auch die öffentliche Verschuldung drastisch erhöhte. Wie, warum und durch wen das geschah, mit welchen Argumenten, Konflikten und Bündnissen, das erfährt man im Einzelnen aber erst in Hans-Peter Ullmanns *magnum opus*, das hier zu besprechen ist. Es fußt auf umfangreichem Archivmaterial aus den einschlägigen Ämtern, Ministerien, Verbänden und Ausschüssen, auf Parteiquellen, Nachlässen wichtiger Akteure und einer Reihe von Interviews. Es wertet Kabinettsprotokolle parlamentarische Debatten, aber auch Expertengremien, wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Zeitschriften sowie Tages- und Wochenzeitungen aus – neben zeitgenössischen Meinungsumfragen und der Forschungsliteratur, die allerdings, was die Finanzgeschichte der Bundesrepublik angeht, bis zum Erscheinen dieses bahnbrechenden Werkes äußerst spärlich gewesen ist. Das Buch ist eine neue, insgesamt ernüchternde Deutung der sozial-liberalen Koalitionen von 1969 bis 1982, ein Standardwerk zur Geschichte der öffentlichen Finanzen der von der Frühzeit der Bundesrepublik bis zur Wiedervereinigung und letztlich eine eindringliche Fallstudie zur Funktionsweise der parlamentarischen Parteiendemokratie im Spannungsfeld von Wirtschaftskonjunkturen, Öffentlichkeit, Institutionen und maßgeblich Handelnden in der »alten« Bundesrepublik. Es handelt sich um eine Herkulesarbeit mit wichtigen Erträgen für viele Bereiche der Zeitgeschichte.

Anfangs skizziert Ullmann Grundzüge der bundesdeutschen Finanzpolitik unter den Kanzlern Adenauer und Erhard: den lange erfolgreichen Kampf um einen einigermaßen ausgeglichenen Haushalt ohne Steuererhöhungen und größere Kreditaufnahme, der allerdings seit den späten fünfziger Jahren angesichts rasch wachsender gesellschaftlich-politischer Ansprüche unter Druck geriet und allmählich ungeplant expandierte. Die Finanzkrise von 1965/66 trug erheblich zum Zerbrechen der Regierung Erhard bei.

Ausführlich und umfassend analysiert Ullmann die Entstehung der von ihm als »Expansionskoalition« bezeichneten diskursiv-politisch-sozialen Bewegung seit den späten 1950er-Jahren, die den »Gegensatz zwischen privatem Reichtum und öffentlicher Armut« publizistisch immer häufiger skandalisierte, auf Ausweitung der Staatstätigkeit drängte, keynesianisch inspirierte »Fiscal policy« befürwortete und von einem heterogenen, aber von Mitte der 1960er- bis Mitte der 1970er-Jahre einflussreichen Bündnis getragen wurde, zu dem Politiker der verschiedenen Parteien (vor allem aber Sozialdemokraten), hohe Beamte, Vertreter von Verbänden (insbesondere der Gewerkschaften), wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Experten, Meinungsmacher in den Medien und, wie Umfragen zeigten, wachsende Teile der Bevölkerung mit steigenden Ansprüchen gehörten. Der Systemwettbewerb mit der DDR spielte eine Rolle, die Rezession von 1966/67 auch. Den siegreichen Durchbruch dieser Mentalitäts-, Denk- und Handlungsrichtung brachte die Große Koalition (Kiesinger-Brandt) 1966–1969. Durch sie – ihr Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, die Umgestaltung des Haushaltsrechts und die Reform der Finanzverfassung – wurden entscheidende Weichen gestellt, die jetzt einsetzende »mittelfristige Finanzplanung« projektierte erstmals Zuwachsraten des Haushalts über das erwartete Wachstum des Sozialprodukts hinaus und eine deutlich steigende öffentliche Verschuldung. Diese Expansion habe noch »kontrolliert« stattgefunden, jedenfalls im Vergleich zur zweiten »dynamischen« Expansionsphase in den ersten Jahren der sozial-liberalen Regierung Brandt-Scheel (1969–1972), in denen es unter dem Einfluss verbreiteter Reformeuphorie, in der Erwartung fortdauernden Wachstums und im Vertrauen auf eine schier unbegrenzte Belastbarkeit der Wirtschaft zu einer immensen Steigerung der öffentlichen Ausgaben – insbesondere im Sozialbereich, für Bildung und Wissenschaft und im öffentlichen Dienst – kam und zur Inkaufnahme stark expandierender Kreditaufnahme (auch in Jahren raschen ökonomischen Wachstums, also keineswegs antizyklisch), gegen zunehmende Warnungen und Proteste der zuständigen Fachminister Axel Möller und Karl Schiller, die 1971 und 1972 zurücktraten. »Es gelang nicht, Ausgaben und Einnahmen aufeinander abzustimmen und mit den konjunkturellen Erfordernissen in Einklang zu bringen.« Für die Jahre 1972–1975 diagnostiziert Ullmann eine dritte (»pragmatische«) Expansionsphase, zunehmend unter dem Einfluss des Doppelministers Helmut Schmidt, der aber mit seiner Politik moderater Steuererhöhungen und überschaubar bleibender Kreditfinanzierung angesichts der vorher getroffenen Entscheidungen, steigender Prei-

se und hoher Tarifabschlüsse an seine Grenzen stieß, erst recht als mit der Rezession von 1974/75 im Land und international der Boom der Nachkriegsprosperität zu Ende ging.

Ullmann zeigt dann im Einzelnen wie im Zusammenspiel von sich drehender öffentlicher Meinung, Wissenschaft, organisierten Interessen und wachsenden Teilen der Politik die »Expansionskoalition« mit ihrer Planungseuphorie und ihrem Vertrauen in keynesianische »Fiscal policy« seit Mitte der 1970er-Jahre erodierte und in harten Konflikten allmählich einer »Konsolidierungskoalition« Platz machte. Die Regierung, jetzt unter Kanzler Schmidt, versuchte umzusteuern, doch ohne durchgreifenden Erfolg. Als Folge vorher getroffener Entscheidungen, angesichts rückläufiger Einnahmen aufgrund nachlassenden Wirtschaftswachstums und bedingt durch die fehlende Bereitschaft für radikalere Sparmaßnahmen vor allem in der regierenden SPD beschleunigte sich die Nettokreditaufnahme sogar, und mit ihr die Zinslast. Endgültig scheiterte Finanzminister Matthöfer mit seiner vorsichtigen Konsolidierungspolitik an der zweiten Ölkrise 1979/80 und der ihr folgenden Rezession. »Zu niedrig angesetzte Ausgaben für wichtige Einzelpläne und eine Reihe teils voraussehbarer, teils unerwarteter Mehrausgaben ließen den Haushalt aus den Fugen geraten.« Der Parteienstreit um die notwendige Konsolidierung trug wesentlich zum Bruch der sozial-liberalen Koalition 1982 bei.

Zwar betont Ullmann, dass die Mitte-Rechts-Regierung unter Kanzler Helmut Kohl in den folgenden Jahren nicht die von ihr versprochene Wende, sondern nur eine »unfertige Konsolidierung« ins Werk gesetzt habe. In der Tat kam es in der Bundesrepublik nie zu der »neoliberalen« Wende, die Margaret Thatcher in Großbritannien und Ronald Reagan in den USA vorexerzierten. Doch die tatsächlich durchgesetzten Einsparungen, Umschichtungen und Privatisierungen ließen – in Umkehrung des Trends der vorangehenden anderthalb Jahrzehnte – sowohl die Sozialleistungsquote wie die Staatsquote insgesamt zwischen 1982 und 1989 deutlich sinken (von 33 % auf 30 % bzw. von 50 % auf 45 %). Und die Nettoverschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts ging in diesen Jahren von 4,3 % auf 1,5% des Bruttosozialprodukts zurück, bevor mit der deutschen Vereinigung die Karten neu gemischt wurden.

Der Autor beurteilt die Finanzpolitik der sozial-liberalen Koalition unter Brandt und Schmidt – anders als die der vorausgehenden Großen Koalition – sehr kritisch. Die öffentlichen Haushalte seien stärker gewachsen, »als es konjunkturpolitisch sinnvoll und finanzpolitisch akzeptabel gewesen wäre« (S. 189). In sorgfältig erarbeiteten, wenn bisweilen auch unzureichend erläuterten Grafiken (S. 244–248) zeigt er die exorbitante Steigerung der Schuldenquote von unter 20 % 1969 auf fast 40 % 1982 (für Bund, Länder und Gemeinden zusammen), schneller als in den anderen großen OECD-Ländern. Damit stieg – und das erscheint mir als die gewichtigste Zahl – der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Staats von 3 % 1969 auf ca. 8 % 1982. Zu Recht folgert Ullmann, dass der Gestaltungsspielraum der Politik schrumpfte und weiter zu schrumpfen drohte. Ullmanns Analyse überzeugt. Man begreift, dass ein Umsteuern politökonomisch nötig und – ebenso wichtig – parlamentarisch-demokratisch möglich war, wenn auch nicht ohne Regierungswechsel. Man sieht an diesem Beispiel auch, dass Entwicklungen, die häufig als »neoliberale« Wende beklagt werden, jedenfalls partiell aus Widersprüchen der vorangehenden Entwicklungsphase hervorgingen.

Ullmanns Darstellung endet allerdings empirisch wie perspektivisch mit der Wiedervereinigung. Sie stellt sich nicht dem Befund, dass die sozial-liberale Verschuldungspolitik die Bundesrepublik langfristig weder ökonomisch noch politisch geschwächt zu haben scheint. Sie bezieht nicht ein, dass die öffentliche Verschuldung vieler Länder vor allem seit 2008 Ausmaße erreicht hat, die die sozial-liberalen Schulden der 1970er- und 1980er-Jahre als relativ bescheiden erscheinen lassen. Sie stellt nicht in Rechnung, dass unter den international stark veränderten finanzpolitischen Bedingungen der Gegenwart und (vermutlich) auch der überschaubaren Zukunft, angesichts eines weltweit radikal reduzierten Zinsniveaus und bei zunehmender Bereitschaft, Schuldentilgungen zumindest sehr weit in die Zukunft zu verschieben, hohe Verschuldung aufhören kann, der politische Sprengsatz zu sein, zu dem sie in den 1980er-Jahren zu werden begann. Vielmehr mag deutlich erhöhte öffentliche Verschuldung zu investiven Zwecken aus ökonomischen, sozialen und außenpolitischen Gründen in Ländern wie der Bundesrepublik dringend geboten sein. Das entkräftet Ullmanns eindringliche Analyse für seinen Untersuchungszeitraum zwar überhaupt nicht. Aber die Frage stellt sich, ob sich nicht im Licht der jüngsten Verhältnisse und Erfahrungen die Deutung der sozial-liberalen Phase der Bundesrepublik samt ihrer Finanzpolitik erneut ändern könnte.

*Jürgen Kocka*, Berlin

#### **Zitierempfehlung:**

Jürgen Kocka: Rezension von: Hans-Peter Ullmann, Das Abgleiten in den Schuldenstaat. Öffentliche Finanzen in der Bundesrepublik von den sechziger bis zu den achtziger Jahren, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2017, in: Archiv für Sozialgeschichte (online) 59, 2019, URL: <<http://www.fes.de/cgi-bin/afs.cgi?id=81906>> [15.8.2019].