



## Schulden und Staatlichkeit: Überlegungen zur Politischen Ökonomie des Schuldenstaats

Prof. Dr. Rainer Klump, Universität Frankfurt

### Abstract:

The paper starts with a view on public debt as a current and historical phenomenon. Then follows a short review of traditional explanations for the debt-state link. Three different approaches are distinguished, the first one building on institutional economics, the second one on applications of sociology on historical development patterns, and the third one developing several theories of stages that all end with the modern tax state as put forward by *Joseph Schumpeter*. The concept of the tax state will then be contrasted with the concept of a debt state whose political, economic, and institutional structures can be studied in an analytical framework developed by *David Stasavage*. When applying these considerations to the Holy Roman Empire one must highlight the essential role of the Imperial Aulic Council and its debt commissions. They created a surprisingly stable institutional framework that permitted a high degree of capital mobility among the territories of the Empire and at the same time helped to stabilize the authority of the emperor as the protector of the many smaller and weaker members of the Empire. Finally, it is shown by some selected examples how the problems of public debt all over Europe before 1800 contributed to the development of economics as a science and how the new scientific knowledge also influenced political decision-making within the debt state and during its transition to the modern tax state.

Key Words: Hamilton Moment, Public Debt, Tax State, Holy Roman Empire, Debt Commissions

JEL-Classification: P00, H63, H71, N40

IBF Paper Series  
Banking and Finance in Historical Perspective  
ISSN 2510-537X

Herausgeber / Editorial Board  
Prof. Dr. Carsten Burhop  
Prof. Dr. Joachim Scholtyseck  
Prof. Dr. Moritz Schularick

Redaktion / Editorial Office  
Hanna Floto-Degener  
Geschäftsführerin  
IBF - Institut für Bank- und Finanzgeschichte e.V.  
Theodor-W.-Adorno-Platz 1  
Hauspostfach 13  
D-60323 Frankfurt am Main  
Germany  
Tel.: +49 (0)69 6314167  
Fax: +49 (0)69 6311134  
E-Mail: [floto-degener@ibf-frankfurt.de](mailto:floto-degener@ibf-frankfurt.de)  
Satz: Felix Krieger

© IBF - Institut für Bank- und Finanzgeschichte / Institute for Banking  
and Financial History, Frankfurt am Main 2022

# Prof. Dr. Rainer Klump



Rainer Klump ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Goethe-Universität Frankfurt a. M. und wissenschaftlicher Direktor des Center for Financial Studies.

Kontakt: Goethe University Frankfurt  
RuW, Postbox 47  
Theodor-W.-Adorno-Platz 4  
60629 Frankfurt am Main (Germany)  
klump@wiwi.uni-frankfurt.de

## Schulden und Staatlichkeit:

### Überlegungen zur Politischen Ökonomie des Schuldenstaats

#### Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Hoheitliche Schulden als aktuelles und historisches Phänomen	2
3.	Staatsfinanzen und (frühneuzeitliche) Staatsbildung in Europa	6
3.1.	Der institutionenökonomische Ansatz mit Fokus auf die Sicherung privater Eigentums- und Verfügungsrechte	6
3.2.	Historisch-soziologische Ansätze mit Fokus auf Staatsausgaben	7
3.3.	Der finanzhistorische Ansatz mit Fokus auf reguläre Staatseinnahmen	7
3.4.	Eine andere Perspektive mit Fokus auf fiskalische Schulden oder Überschüsse	8
4.	Die Politische Ökonomie des Schuldenstaats - ein Überblick	10
4.1.	Die Debatte um die Bedeutung der Glorious Revolution	10
4.2.	Stadtrepubliken	11
4.3.	Frankreich versus England	12
4.4.	Hypothesen für das Heilige Römische Reich	13
5.	Von der Alchemie des Kredits zur ökonomischen Theorie der öffentlichen Verschuldung	19
6.	Schlussbemerkungen	21
	Literatur	23
	Anhang	28

# 1. Einleitung

Im Mai 2020 nahm der damalige Bundesfinanzminister Olaf Scholz den deutsch-französischen Plan für eine Kreditaufnahme der EU im Umfang von 500 Mrd. Euro zum Anlass, von einem "Hamilton-Moment" für die Union zu sprechen (Georgiou 2022). Alexander Hamilton, der erste Finanzminister der USA, hatte 1790 kurz nach der Unabhängigkeit der 13 Kolonien die Schulden der Einzelstaaten zu Bundesschulden gemacht. Die Schulden sollten durch Importzölle, später auch durch eine Whiskey-Steuer bedient und getilgt werden. Hamilton argumentierte, diese Schulden seien im amerikanischen Unabhängigkeitskrieg gegen die Briten (1775 bis 1783) entstanden und müssten daher auch gemeinsam getragen werden. Die Vergemeinschaftung der Schulden war für ihn eine wesentliche Grundlage für den neuen amerikanischen Staat – "cement to our Union" (Hamilton 1781) – indem sie die Macht der Unionsregierung gegenüber der Autonomie der Einzelstaaten stärke. Aus dem deutsch-französischen Plan wurde der Europäische Wiederaufbaufonds "Next Generation EU" mit einem Volumen von 750 Mrd. Euro. Er wird seit 2021 durch gemeinschaftliche Anleihen am Kapitalmarkt finanziert, die wiederum von 2027 bis 2058 durch neu einzuführende Einnahmen der Gemeinschaft (im Gespräch sind Digital-, Plastik- oder Finanztransaktionssteuern sowie eine CO<sub>2</sub>-Grenzabgabe) getilgt werden sollen. Da das aktuell gültige EU-Vertragswerk eigentlich keine Verschuldung der Gemeinschaft zulässt, haften die Mitgliedsländer dafür bis zu einer Höhe, die ihrem eigenen Anteil am EU-Haushalt entspricht, im Falle Deutschlands also 27%. Bundestag und Bundesrat haben dem deutschen Beitrittsgesetz im März 2021 zugestimmt. Das Bundesverfassungsgericht hatte allerdings dem Bundespräsidenten zunächst die Ausfertigung des Gesetzes untersagt. Es war im Rahmen mehrerer Verfassungsbeschwerden von Kritikern angerufen worden, die eine gemeinschaftliche Verschuldung grundsätzlich für nicht zulässig halten. Das Gericht lehnte dann im April 2021 einen Eilantrag ab und machte damit den Weg für eine deutsche Beteiligung frei; die endgültige Ablehnung erfolgte im Dezember 2022. Viele Beobachter sind inzwischen der Meinung, dass die EU mit dem neuen Fonds eine neue Phase ihrer Staatlichkeit erreicht habe.

Das aktuelle Beispiel ist in verschiedenster Hinsicht interessant, wenn man den Zusammenhang zwischen Schulden - und zwar solche von hoheitlichen Schuldner - und der Herausbildung von Staatlichkeit näher betrachtet, und dies auch gerade in der vormodernen Zeit vor dem 19. Jahrhundert. So werden erstens immer wieder Parallelen zwischen der heutigen EU und dem Hl. Römischen Reich deutscher Nation gezogen, weil beide multinationalen Staatenverbände sich in den Attributen ihrer Staatlichkeit von denen klassischer Nationalstaaten unterscheiden. Zweitens zeigt sich heute wie schon in der Vergangenheit, dass in Zeiten stark wachsender staatlicher Ausgaben, sei es durch Kriege oder Pandemien, die Verschuldung ein

Finanzierungsinstrument darstellt, das schneller und flexibler als alternative Instrumente, insb. Steuern oder andere Zwangsabgaben, eingesetzt werden kann, was für politische Entscheider in der Regel attraktiv ist. Drittens zeigt sich dann aber auch, dass mit der Diskussion über die Haftung für die Schulden bzw. über ihre zukünftige Tilgung eine Auseinandersetzung um Macht, Recht, politische Legitimation und politische Handlungsspielräume einsetzt, in der die Grenzen von Staatlichkeit neu vermessen werden. Wie ein Blick in die Geschichte zeigt, ist das Ergebnis einer solchen Auseinandersetzung offen bzw. kann es ganz unterschiedliche Formen annehmen.

Der vorliegende Beitrag beginnt mit einer Reflexion über Schulden, insbesondere über Schulden der Träger hoheitlicher Macht, als historisches und aktuelles Phänomen. Dabei werden Kategorien entwickelt, die zu einer Analyse von Verschuldungsphänomenen in Gegenwart und Vergangenheit hilfreich sein können. Danach wird zunächst der Zusammenhang zwischen Verschuldungsdynamik und der Entwicklung staatlicher Strukturen untersucht, bevor auch die umgekehrte Perspektive bemüht wird, also die Rolle, die besondere staatliche Strukturen für die Entwicklung, Verbreitung und Krisen von Staatsschulden besaßen. Die Betrachtung konzentriert sich auf den Zeitraum zwischen 1500 und 1800, also die Periode vor der umfassenden Durchsetzung moderner Staatlichkeit, in der es umso wichtiger erscheint, mögliche "Hamilton-Momente" und ihre Bedeutung für die Herausbildung spezifischer Herrschaftsformen zu identifizieren. Ein besonderer Schwerpunkt liegt im 18. Jahrhundert und in einem besonderen Fokus auf die Situation im Heiligen Römischen Reich deutscher Nation, dessen Staatlichkeit sich auf den ersten Blick den Kategorien moderner Staatstheorien zu entziehen scheint. Am Schluss steht eine kurze Betrachtung über die (wirtschafts-)wissenschaftliche Behandlung von Staatsschulden. Sie gelangte in der Zeit bis etwa 1800 zu Einsichten, die bis heute Bestand haben, und wirkte an der Transformation des vormodernen Schuldenstaats in den modernen Steuerstaat mit.

## 2. Hoheitliche Schulden als aktuelles und historisches Phänomen

Für die moderne Ökonomik, aber auch für andere Sozialwissenschaften, hat die Beschäftigung mit dem Phänomen Schulden spätestens 2008 eine besondere Bedeutung erlangt. Die Subprime-Krise in den USA auf dem Markt für Hypothekenkredite minderer Bonität löste in diesem Jahr den Zusammenbruch der Lehman Bank aus. Daraus resultierte zunächst eine Vertrauenskrise im Weltfinanzsystem; in der Folge kam es zu Staatsschuldenkrisen in einigen Euroländern und zu einer Eurokrise. Der Ausspruch der damaligen Bundeskanzlerin: "Scheitert der Euro, scheitert Europa", stellte einen direkten Zusammenhang zwischen der Schulden- und Währungskrise und der möglichen Krise des europäischen Einigungsprojekts her. Die Krise wurde durch Rettungspakte, Umschuldungen und de facto Schuldenschnitte überwunden: mit dem

Europäischen Fiskalpakt und dem ESM wurden neue Regeln und Mechanismen eingeführt, die zukünftigen Krisen vorbeugen und gleichzeitig den Zusammenhalt des europäischen Staatenverbundes stärken sollen.

Im Zuge der Finanz-, Staatsschulden- und Währungskrisen seit 2008 setzte im akademischen Bereich ein Boom von historischen, extrem langfristigen Betrachtungen über das Wesen und die Erscheinungsformen von Schulden, seien sie privat und/oder staatlich, ein. So legte etwa David Graeber, Anthropologe und einer der Vordenker der Occupy-Bewegung, 2011 ein Buch vor mit dem Titel: "Debt. The first 5.000 Years" ("Schulden. Die ersten 5000 Jahre"). Er versuchte darin, die gesamte Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Menschheit als eine Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Verschuldung bzw. Überschuldung zu verstehen. Dabei spielte auch die staatliche Organisation der Gesellschaft eine Schlüsselrolle und sei die Auseinandersetzung über die Schulden immer wieder zum Zündfunken für revolutionäre Veränderungen in der Staats-, Rechts- und Eigentumsordnung geworden.

*"Streitigkeiten über Schulden gibt es seit mindestens 5000 Jahren. Den größten Teil der Geschichte der Menschheit - oder wenigstens der Geschichte von Staaten und Imperien - hat man den meisten Menschen erzählt, sie seien Schuldner. ... Seit vielen tausend Jahren wird der Kampf zwischen Reichen und Armen überwiegend in Form von Konflikten zwischen Gläubigern und Schuldnern ausgetragen. ... Ebenso haben in den letzten 5000 Jahren mit bemerkenswerter Regelmäßigkeit Volksaufstände auf gleiche Weise begonnen: mit der rituellen Zerstörung von Schuldverzeichnissen - Tafeln, Papyrusrollen, Kontobüchern, wo immer die Schulden zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort verzeichnet waren." (Graeber 2011, 14).*

Aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften hatten Carmen M. Reinhart und Kenneth S. Rogoff bereits 2009 versucht, die aktuelle Finanzkrise in eine langfristige Analyse von Schulden- und Währungskrisen einzuordnen. Ihr Buch trägt den bezeichnenden Titel: "This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly." ("Dieses Mal ist alles anders: Acht Jahrhunderte Finanzkrisen"). Und ihre Botschaft lautet:

*"Our basic message is simple: We have been here before. No matter how different the latest financial frenzy or crisis always appears, there are usually remarkable similarities with past experience from other countries and from history. Recognizing these analogies and precedents is an essential step toward improving our global financial system, both to reduce the risk of future crisis and to better handle catastrophes when they happen." (Reinhart/Rogoff 2009, xxv).*

Einen deutlichen Niederschlag fand diese Botschaft im Jahresgutachten 2011/12 des deutschen Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:

*"Schuldenkrisen und Staatsinsolvenzen sind **kein neues Phänomen**. So fand der vermutlich erste dokumentierte Zahlungsausfall bereits im 4. Jahrhundert v. Chr. statt, als zehn der 13 Stadtstaaten, die sich zum Attischen Seebund zusammengeschlossen hatten, einen Kredit des Delos-Tempels nicht zurückzahlten. ... Im 14. Jahrhundert verweigerte Edward III, König von England, die Rückzahlung von Schulden bei den größten Florentiner Bankhäusern und löste den ersten Zusammenbruch eines Finanzsystems in der Geschichte aus. Philipp II von Spanien wiederum ruinierte auf die gleiche Weise im 16. Jahrhundert Banken in Süddeutschland. ... Zwischen den Jahren 1501 und 1900 gab es insgesamt 46 Staatsbankrotte in Europa. So zahlte unter anderem Brandenburg-Preußen im Jahre 1683 seine Schulden nicht zurück und Kreditrückzahlungen von Portugal, Österreich und Griechenland sowie einigen deutschen Staaten fielen allein im 19. Jahrhundert jeweils mindestens viermal aus. ..."* (Sachverständigenrat 2011/12, Ziffer 229; Hervorhebung im Original).

In einer aktuellen Analyse der weltweit zunehmenden Staatsverschuldung nach 2008 bemühte Ludger Schuknecht (2021) ebenfalls die historische Dimension des Phänomens:

*"Public debt is a very old phenomenon. Since virtually the first existence of money and the state, governments have borrowed money to finance wars and, rather less often, beautiful buildings. Government debt has thus never been absent in the past 150 years."* (Schuknecht 2021, 68).

Geht man davon, dass das Phänomen der Schulden, der Prozess ihrer Entstehung und das Problem ihrer Bedienung und Tilgung somit ein Ewigkeitsproblem der Menschheit darstellen, so macht es Sinn, aus den aktuellen Krisen auf Faktoren zu schließen, die möglicherweise auch schon in der Vergangenheit strukturell wirksam waren. Aus ökonomischer Sicht lassen sich solche Faktoren entweder der Seite der Schuldner oder der Seite der Gläubiger oder der Organisation des Zusammentreffens von Kreditnachfrage und Kreditangebot, also der Marktorganisation in einem weiten Sinne, zuordnen. Dies sind Kategorien, die erst in den vergangenen 200 Jahren zur Analyse der Verschuldung entwickelt wurden; deshalb verdient auch die Entwicklung des wissenschaftlichen Diskurses über Verschuldung und Schuldenmanagement eine genauere Betrachtung. Auf Basis des besseren Verständnisses über den Umgang mit dem Phänomen Verschuldung empfiehlt sich schließlich auch eine Beschäftigung mit denjenigen Personen, die aktiv am Schuldenmanagement beteiligt waren. Auf Basis welcher Kenntnisse konnten Sie Entscheidungen treffen, mit welchen Loyalitäten lebten sie und in welchen Loyalitätskonflikten befanden sie sich und wie wurde ihre Arbeit bewertet?

Wie gezeigt, werden historische Beispiele immer wieder gerne verwendet, um die Problematik der aktuellen Schuldenprobleme zu illustrieren. Man kann die Betrachtung aber auch umkehren und die Entwicklung von Schulden in der Moderne, also z.B. seit dem Ende des 19. Jahrhunderts verwenden, um zu versuchen, mit Hilfe der dabei gewonnenen analytischen Kategorien auf besondere Phänomene, Mechanismen und Problemlagen

hinzuweisen. Sie können dann in einem nächsten Schritt und mit allen notwendigen methodischen Vorbehalten auf die historische Situation der Zeit zwischen 1500 und 1800 mit einem zeitlichen Schwerpunkt im 18. Jahrhundert und einem regionalen Schwerpunkt im Heiligen Römischen Reich übertragen werden.

Wie die Analyse von Schuknecht (2021) zeigt, entwickelte sich **erstens** die Staatsverschuldung in den Industrieländern seit Ende des 19. Jahrhunderts in langen Wellen, allerdings auch mit einer im Durchschnitt steigenden Tendenz. Die zwei Weltkriege waren Zeiten, in den die Staatsverschuldung stark anstieg; sie wuchs aber auch seit 2000 und insbesondere nach 2008 wieder deutlich an. Angesichts von Corona-Krise und Ukraine-Krieg ist kurzfristig auch kein deutlicher Rückgang zu erwarten. Das Beispiel des Next Generation EU-Fonds zeigt ja im Gegenteil, dass neue Formen der Staatsverschuldung entwickelt werden. Schuknecht weist allerdings **zweitens** darauf hin, dass der wachsenden öffentlichen Kreditnachfrage zumindest ab 2000 auch ein stark gewachsenes Kreditangebot gegenüber gestanden haben muss. Man kann dies zumindest aus den historisch extrem niedrigen Nominal- und Realzinsen ableiten. Als Grund dafür wurde von Ben Bernanke (2005) das Phänomen einer globalen Sparschwemme ("global savings glut") diagnostiziert, die sich als Folge der Globalisierung seit den 1990er Jahren entwickelt habe und massiv von der hohen Ersparnisbildung in den ostasiatischen Entwicklungs- und Schwellenländern mit China an der Spitze befeuert werde. Die Suche des Sparkapitals nach lukrativen Anlagen habe, auch aufgrund zu geringer privater Investitionen, den Weg in die Finanzierung wachsender Staatsausgaben gefunden. Die zunehmende staatliche Kreditaufnahme wurde somit auch durch das üppig vorhandene Kreditangebot gefördert (Bauluz/Novokmet/Schularick 2022), dass es zu diesen Prozessen in einem globalen Maßstab kam und dass sich dabei trotz der niedrigen Zinsen Überschuldungskrisen einstellten, lag **drittens** an dem rasanten Ausbau der Finanzmärkte seit den Deregulierungen der 1980er Jahre. Sie führte nicht zuletzt auch zur Entwicklung neuer Finanzprodukte, die zur Deckung von staatlichen Defiziten verwendet werden konnten, die aber, wie die Finanzkrise nach 2008 dann offenlegte, nicht oder nicht ausreichend gegen die grundsätzlichen Marktfehler an Finanzmärkten abgesichert waren. Daher setzte nach 2008 ein Boom staatlicher Re-Regulierung von Finanzmärkten und -institutionen ein.

Hinsichtlich der Qualität des Wissens über Schulden lassen sich, **viertens**, laut Schuknecht unterschiedliche Schulen unterscheiden. Grob vereinfacht gibt es diejenigen Ökonominen und Ökonomen, die in einer Phase niedriger Zinsen, hohen Kreditangebots und zurückhaltender privater Kreditnachfrage schon aus Gründen gesamtwirtschaftlicher Stabilität einer Ausdehnung der staatlichen Verschuldung das Wort reden, die mittelfristig höheres Wachstum und damit höhere Staatseinnahmen garantieren, aus denen die Schulden dann irgendwann auch getilgt werden können. Die andere Gruppe verweist auf die Gefahr der dauerhaften Verdrängung privater Investoren durch eine wachsende staatliche Verschuldung und plädiert auch in Phasen



sinkender Zinsen für eine durch strikte Regeln begrenzte öffentliche Kreditaufnahme. In Deutschland setzte sich 2009 die zweite Gruppe durch, als es gelang, im Grundgesetz eine explizite Grenze für die Verschuldung der Haushalte von Bund und Ländern zu verankern (Klump 2021, 365 ff.). Mit dem Europäischen Fiskalpakt sollten ab 2013 auch alle Länder der Eurozone strikte Verschuldungsgrenzen einhalten, die auch schon bereits im Maastricht-Vertrag von 1992 als Eintrittsbedingungen in die Währungsunion formuliert worden waren. Da diese Regeln angesichts der Corona-Pandemie inzwischen für mehrere Jahre suspendiert wurden, ist allerdings unklar, wie groß der politische Wille in Zukunft sein wird, sie auch wieder verbindlich umzusetzen. Interessant, aber auch schwierig, ist **fünftens** eine Analyse der konkreten Akteure in der Bewältigung aktueller Schuldenkrisen. Unter den heutigen Ausbildungs- und Betätigungsbedingungen findet man Hochschullehrer mit orthodox-keynesianischen Positionen (Yanis Varoufakis als griechischer Finanzminister 2015), aber auch Banker und Unternehmensberater mit Harvard-Background (Kyriakos Mitsotakis als griechischer Ministerpräsident seit 2019) und Zentralbanker mit Ausbildung in Harvard und am MIT, akademischer Tätigkeit und Erfahrungen in der Weltbank (Ben Bernanke als Präsident der Fed 2006–2014, Mario Draghi als EZB-Präsident 2011–2019; Janet Yellen als Präsidentin der Fed 2014–2018 und seit 2012 erste US-Finanzministerin, somit Nachfolgerin von Alexander Hamilton). Aus den unterschiedlichen theoretischen Einschätzungen der Schuldenproblematik resultierten unterschiedliche wirtschafts- und finanzpolitische Strategien und Entscheidungen.

### 3. Staatsfinanzen und (frühneuzeitliche) Staatsbildung in Europa

Für den Zusammenhang zwischen öffentlichen Finanzen und der Herausbildung von Staatlichkeit vor 1800 bietet die Literatur drei unterschiedliche, wenn auch teilweise überlappende Erklärungsmuster an (Altorfer-Ong 2010, 27 ff.). Neben einer wirtschaftshistorisch-institutionenökonomischen Analyse stehen eine historisch-soziologische Erklärung und ein dezidiert finanzhistorischer Ansatz. Gerade der letzte Ansatz konstruiert eine Stufentheorie der dominierenden Staatseinnahmen, an deren Ende zwangsläufig der moderne Steuerstaat steht.

#### 3.1. Der institutionenökonomische Ansatz mit Fokus auf die Sicherung privater Eigentums- und Verfügungsrechte

Bereits Alexander Gerschenkron (1962) hat die Notwendigkeit einer funktionsfähigen Staatlichkeit für eine moderne, auf Arbeitsteilung und unternehmerischen Aktivitäten beruhende wirtschaftliche Entwicklung betont. Fehlende Staatlichkeit ist für ihn daher zwangsläufig mit ökonomischer Rückständigkeit verbunden. North/Thomas (1973) entwickelten für diese These eine institutionenökonomisch fundierte Begründung. Die

hoheitliche Funktion des Staates ist notwendig, um private Eigentums- und Verfügungsrechte zu sichern, die eine Voraussetzung für anhaltendes Wirtschaftswachstum darstellen. Die Kosten der Staatlichkeit sind Transaktionskosten im Sinne der Institutionenökonomik. Im Extremfall sind allgemeine Steuern der Preis, der für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern zu zahlen ist. Musterbeispiel für ein wachstumsförderliches institutionelles Regime ist für sie die "Glorious Revolution" von 1688 in England, die aus ihrer Sicht die entscheidende Voraussetzung für die dort im 18. Jahrhundert einsetzende Industrielle Revolution schuf. Wirtschaftshistorische Anwendungen der institutionenökonomischen Methodik finden sich bei Epstein (2000). Am Beispiel italienischer Städte und Territorien wird dort untersucht, wie erst als Folge expandierender territorialer Staatlichkeit Märkte entstehen, die Spezialisierung, Arbeitsteilung und damit Wirtschaftswachstum hervorbringen. Die umfangreichen quantitativen Analysen von Dincecco (2011) versuchten eine Bestätigung der Thesen von North/Thomas (1973) und von Epstein (2000), bezogen sich aufgrund der Datenlage aber vor allem auf das 19. Jahrhundert.

### 3.2. Historisch-soziologische Ansätze mit Fokus auf Staatsausgaben

Für Max Weber (1921/22) resultierte Staatsbildung vor allem aus dem Wachstum der Bürokratie. Deren wachsende Ausgaben generierten einen Bedarf an dauerhaften Staatseinnahmen. Tilly (1992) sah militärische Konflikte als wesentliche Triebkraft der Staatsbildung und der daraus entstehenden Zwänge zur Ausdehnung staatlicher Einnahmen an. Und auch bei Mann (1988) steht die Verbesserung der Militärtechnologien im Vordergrund. Sie führt zur Herausbildung immer größerer Heere, wodurch ständig wachsende Ausgaben der Herrschenden entstehen, die finanziert werden müssen.

### 3.3. Der finanzhistorische Ansatz mit Fokus auf reguläre Staatseinnahmen

Auf Josef Schumpeter (1918/1953) geht eine prominente Stufentheorie von Staatlichkeit und Staatsfinanzierung zurück, nach der dem mittelalterlichen und vormodernen Domänenstaat der moderne Steuerstaat folgt. Oestreich (1969) und Krüger (1980) erweiterten den zweistufigen Ansatz zu einem dreistufigen, bei dem auf den Domänenstaat zunächst der Finanzstaat und dann der Steuerstaat folgt. Noch eine Stufe mehr fügen Bonney/Ormrod (1999) ein, die auch umfangreiche empirische Untersuchungen über die europäische Finanzgeschichte anstellten. Sie postulierten eine Abfolge von Tributstaat, Domänenstaat, Steuerstaat und Fiskalstaat.

Für die frühe Neuzeit wird in den finanzhistorischen Betrachtungen Staatlichkeit vor allem im Zusammenhang mit der Herausbildung von Steuersystemen gesehen, mit denen die wachsenden Ausgaben, die aus wachsender Bürokratie, gestiegenen Kriegskosten oder zunehmenden Repräsentationspflichten entstehen, gedeckt

werden konnten (Buchholz 1996, 47 ff.). Steuern waren ursprünglich nur ein Instrument für Krisenzeiten und wurden bei Bedarf von den Ständen bewilligt. Streit um Steuern war deshalb auch oft Auslöser für Konflikte um die weitere Entwicklung der Staatlichkeit; sowohl in England in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts als auch in Frankreich in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Bezeichnend ist auch, dass am Anfang der Unabhängigkeit der amerikanischen Kolonien Englands ein Disput über die Zuckersteuer, Stempelsteuer und die Zölle auf Tee, also Verbrauchssteuern, stand, mit der die englische Krone die finanziellen Lasten ihrer Kriege decken wollte.

### 3.4. Eine andere Perspektive mit Fokus auf fiskalische Schulden oder Überschüsse

Erst kürzlich haben Leiphold/Huhnholz (2021) die historische Entwicklung des Konzepts des Steuerstaates und seine Eignung für die akute Finanzpolitik hinterfragt. Sie entwickeln allerdings auch keine konkrete Alternative. Im Folgenden wird deshalb der Versuch unternommen, den Umgang mit fiskalischen Schulden oder Überschüssen als entscheidenden Angelpunkt für die Entwicklung moderner Staatlichkeit zu betrachten und dann die Implikationen einer solchen Theorie des Schuldenstaats zu analysieren.

Wenn sich die bisherigen Analysen zum Zusammenhang zwischen Staatlichkeit und öffentlichen Finanzen auf die Erfahrungen in England und Frankreich sowie die Rolle der Steuern zur Deckung der Staatsausgaben konzentrieren, so liegt das natürlich auch an der vermeintlichen Vorbildrolle, die England und Frankreich für die Definition moderner Staatlichkeit im Sinne der größtmöglichen Souveränität nach innen wie nach außen haben. Beide Reiche waren schon in der frühen Neuzeit Vorbild auch für andere Gebiete in Europa. Es ist daher kein Wunder, dass die größte Sammlung historischer Daten zu öffentlichen Finanzen, die European State Finance Database ([www.esfdb.org](http://www.esfdb.org)), vor allen Dingen englische und französische Daten enthält. Daneben finden sich Daten aus Portugal, Spanien, Dänemark, Schweden, Polen, den Niederlanden, Russland, den Habsburger Ländern und Preußen; es gibt dort aber keine Informationen über die öffentlichen Finanzen in den vielen anderen Städten und Territorien des Heiligen Römischen Reichs.

Interessante neue Perspektiven auf das Thema ergeben sich immer dann, wenn man in Gebiete jenseits von England und Frankreich blickt. So zeigt schon der programmatische Titel des Buches von Stefan Altorfer-Ong (2010): "Staatsbildung ohne Steuern. Politische Ökonomie und Staatsfinanzen im Bern des 18. Jahrhunderts", dass nicht in ganz Europa die Lösung der Steuerproblematik das beherrschende Thema beim Aufbau nachhaltiger staatlicher Strukturen war. Der Kanton Bern war ebenso wie andere Schweizer Kantone (Körner 1999) ein strukturelles finanzielles Überschussgebiet. Eine zentrale Aufgabe der staatlichen Organe

bildete daher gerade im 18. Jahrhundert das Management des Portfolios der Geldanlagen und nicht der Kampf um die Einführung von Steuern.

Lässt sich am Beispiel Berns somit feststellen, dass für die Staatsbildung nicht die Steuerfinanzierung staatlicher Ausgaben sondern der Umgang mit staatlichen Budgetüberschüssen ausschlaggebend war, so spricht letztlich nichts dagegen, dies auch für den Umgang mit Budgetdefiziten, also mit Staatsschulden, anzunehmen. Schon Schumpeter sah in wachsenden Schulden der Herrschenden einen Weg aus der Problematik der Finanzierung wachsender Ausgaben. In der Tat kann man unterstellen, dass etwa die wachsenden Militärausgaben in der Erwartung getätigt wurden, sie seien letztlich eine Investition, deren Finanzierung zunächst per Verschuldung erfolgen könne, die aus Abgaben neu unterworfenen Untertanen zu tilgen sei. Der lange Kampf der Herrschenden um eine "Fundierung" öffentlicher Schulden durch Gewährung permanenter Steuern um den Preis politischer Mitspracherechte der Untertanen bzw. ihre ständischen oder parlamentarischen Vertretungen macht ebenfalls deutlich, dass der Rekurs auf die Steuerfinanzierung eigentlich aus Sicht der Herrschenden eine „Second best“-Strategie darstellte, die der Schuldenfinanzierung mit unterschiedlichen Modellen der Schuldentilgung politikökonomisch unterlegen war. Allerdings war sie an drei entscheidende Voraussetzungen gebunden: Sie setzte **erstens** voraus, dass es auch ein genügend großes Kapitalangebot gab, das nach lukrativen Anlagemöglichkeiten suchte. **Zweitens** musste es funktionierende Mechanismen der Koordination von Kapitalnachfrage und Kapitalangebot geben, also im weitesten Sinne einen Kapitalmarkt. Man kann unterstellen, dass beides historisch erst in der nachmittelalterlichen Welt vorhanden war, als zunächst in den städtischen Zentren Italiens, Oberdeutschlands und der Niederlande durch Handel Reichtum akkumuliert wurde und sich dieses Modell dann in der frühen Neuzeit über ganz Europa ausbreitete. Und **drittens** darf der Schuldner nicht seine Reputation eingebüßt haben durch Zahlungsausfälle und -verweigerungen in der Vergangenheit. Um Letzteres zu vermeiden und sicherzustellen, dass Zinszahlungs- und Schuldentilgungsverpflichtungen auch von hoheitlichen Schuldnern nicht infrage gestellt werden, wurden politische, wirtschaftliche und rechtliche Instrumente und Institutionen entwickelt, die wiederum prägenden Charakter für die vormoderne Staatlichkeit in Europa besaßen. Wo solche nachhaltigen Herrschaftsformen zum Umgang mit der Verschuldung sich aber nicht etablieren konnten, so etwa in der Adelsrepublik Polen-Litauen (Filipczak-Kocur 1999), war letztlich der Bestand der staatlichen Eigenständigkeit gefährdet.

Der Entwicklung des frühneuzeitlichen Steuerstaates soll damit die Analyse des frühneuzeitlichen "Schuldenstaates" gegenüber bzw. an die Seite gestellt werden. Durch die Betonung des Steuerstaats bei Schumpeter ist diese historische Selbstverständlichkeit leider aus dem Blick geraten. Immerhin wird in der Geschichte der öffentlichen Finanzen in Europa konstatiert:

*"Schuld, Steuer und Staat haben dieselben Wurzeln". (Buchholz 1996, 47).*

Der Fokus auf den Schuldenstaat erfolgt auch in der Hoffnung, dass er einen Rahmen bietet, in den sich eine größere Zahl historischer Akteure sinnvoll einordnen lässt, bis hin eben zu Fällen wie dem der Berner Republik, die ihre Staatlichkeit primär mit Blick auf die profitable Anlage ihrer fiskalischen Überschüsse entwickelte. Auch für die Entwicklung der vielen großen und kleinen Territorien des Heiligen Römischen Reichs, so die Hypothese, könnte sich die Verbindung von Mechanismen des Schuldenregimes und Formen von Staatlichkeit als sinnvoller erweisen als ein einseitiger Blick auf die Ausgestaltung der Steuerfinanzierung. Letztere wurde zwar am Ende des 18. Jahrhunderts als Folge der Revolutionskriege und der Auflösung des Reiches ein zentrales Thema in dessen Nachfolgestaaten (Ullmann 1986; 2009), in der Zeit vorher blieb sie aber gegenüber dem generellen Umgang mit den öffentlichen Schulden deutlich im Hintergrund.

## 4. Die Politische Ökonomie des Schuldenstaats - ein Überblick

### 4.1. Die Debatte um die Bedeutung der Glorious Revolution

In der historischen wie auch in der ökonomischen (und insbesondere der historisch-institutionenökonomischen) Analyse nimmt die Beschäftigung mit der Glorious Revolution von 1688 in England eine besondere Rolle ein. Für North/Weingast (1989) war sie das Musterbeispiel für eine institutionelle Reform, durch die die Macht der royalen Exekutive an Entscheidungen eines Parlaments gebunden wurde. Dies betraf, zusammen mit der Bill of Rights von 1689, nicht zuletzt die Staatsverschuldung, die eine geregelte Fundierung durch vom Parlament bewilligte Steuern erhielt. Der Schutz privater Eigentumsrechte vor willkürlichen staatlichen Eingriffen wird gerne als wichtiger Schritt auf dem Weg in einen modernen, demokratischen Verfassungsstaat interpretiert. Mit der Gründung der Bank of England, die 1694 erfolgte, konnten dann die öffentlichen Anleihen auch zur Deckung von Banknoten verwendet werden. Damit trugen die institutionellen Reformen maßgeblich dazu bei, ein geregeltes Verfahren für das Management öffentlicher Schulden zu entwickeln, und schufen die finanziellen Voraussetzungen dafür, dass England im 18. Jahrhundert zur dominierenden Weltmacht aufsteigen konnte. Als Beleg für diese These wird auf das Zinsniveau in England verwiesen, das dauerhaft unter dem in Frankreich lag, obwohl die englische Staatsschuld stark wuchs. Unter den neuen institutionellen Strukturen mussten die (inländischen und ausländischen) Gläubiger offenbar keine Angst vor einem willkürlich herbeigeführten englischen Staatsbankrott haben. Die Glorious Revolution wäre damit ein solcher "Hamilton-Moment" gewesen.

Die These von North und Weingast war inzwischen Gegenstand intensiver Diskussionen und fundierter Kritik. Eine Übersicht findet sich bei Robinson (2006) und Murell (2017). Einerseits wurde hinterfragt, ob die Glorious Revolution tatsächlich ein so bedeutsamer institutioneller Einschnitt war oder ob die institutionelle

Entwicklung zur Eingrenzung hoheitlicher Macht und Verschuldung sich nicht langsamer über einen längeren Zeitraum hinweg vollzog. Andererseits wird auch bemängelt, dass die Interessen der beteiligten Gruppen von Akteuren, und hier insbesondere diejenigen der Gläubiger von staatlichen Schulden und diejenigen, die über Steuern und Abgaben für die Bedienung und Tilgung der Staatsschuld einzustehen hatten, zu wenig Berücksichtigung fanden. David Stasavage legte 2011 ein Buch über "The States of Credit" vor, in dem er für das vormoderne Europa den Zusammenhang zwischen Formen politischer Repräsentation und der Herausbildung geregelter staatlicher Verschuldung untersuchte. Es gelang ihm herauszuarbeiten, dass und wieso die Institutionalisierung des öffentlichen Schuldenmanagements im 17. und 18. Jahrhundert ganz unterschiedliche Formen annehmen konnte. Der Beitrag von Stasavage (2016) fasste die theoretischen Argumente und historischen Befunden nochmals kompakt zusammen.

## 4.2. Stadtrepubliken

Stasavage sieht den Beginn längerfristiger Kreditaufnahme in den autonomen Städten in Oberitalien, in Oberdeutschland und in den Niederlanden seit dem 13. Jahrhundert. Das Kreditvolumen war über viele Jahrhunderte größer und das Zinsniveau niedriger als bei Anleihen der Herrscher größerer Territorien. Gläubiger waren vor allem Händler, die im Fernhandel Vermögen erworben hatten, für das sie nach profitablen Anlagen suchten. Die Bedienung der Schuldtitel speiste sich aus den typischen Einnahmen der Städte, also Zöllen, Gebühren oder Verbrauchssteuern, über deren Höhe und Ausgestaltung in den städtischen Räten zu entscheiden war. Sofern in diesen Räten die Interessen der Händler dominierten, konnten die Gläubiger auf die Verlässlichkeit der öffentlichen Zahlungsverpflichtungen vertrauen:

*"In the city-states of Europe, the primary distributional cleavage was instead between merchants owning annuities and other classes of citizens who paid taxes to see that these annuities were serviced. ... Distributional conflict existed within city-states between wealthy merchants who purchased public annuities and the rest of the population who paid the indirect taxes that serviced these annuities"*(Stasavage 2016, 3, 5).

Es lässt sich empirisch nachweisen, dass eine Dominanz von Kaufleuten in den städtischen Entscheidungsgremien einen signifikant negativen Effekt auf die Zinsen für langfristige Anleihen besaß, offenbar ein Zeichen für eine geringe Risikoprämie, die von den Kreditgebern verlangt wurde.

Stasavage findet die gleiche Struktur ab dem 16. Jahrhundert auch in den Niederlanden gegeben, wonach ein Übergewicht der (oft selbst kreditgebenden) Kaufleute in den politischen Gremien zu günstigen Finanzierungsbedingungen für öffentliche Kredite einerseits und andererseits zu einem klaren Übergewicht (regressiver) indirekter Steuern und Abgaben gegenüber direkten Steuern auf Einkommen oder Vermögen

führt. Das ist wenig überraschend, da die Generalstaaten aus einem Bund von Provinzen hervorgingen, in denen nicht ländliche Grundbesitzer, sondern städtische Gemeinden dominierten. Und ganz Ähnliches lässt sich auch für die Kantone der Schweizer Eidgenossenschaft zeigen.

*"The councils of the Swiss republics, which comprised mainly merchants, and artisans after the sixteenth century, viewed the state as a sort of public business with collective responsibility: it had to be run on the principles of sound economy ... "*(Körner 1999, 349).

Direkte Steuern auf Einkommen und Vermögen gab es kaum, die öffentlichen Ausgaben wurden niedrig gehalten und die Verschuldung blieb niedrig bzw. wurde dauerhaft reduziert; allerdings gab es auch keine hohen Kosten für ein eigenes Heer, sondern Subsidien für die Bereitstellung von Soldaten in anderen Heeren führten zu hohen Geldzuflüssen von außen.

### 4.3. Frankreich versus England

Mit Hilfe des politökonomischen Ansatzes von Stasavage lässt sich auch erklären, warum England sehr viel bessere Möglichkeiten hatte, über öffentliche Verschuldung Mittel für die Finanzierung öffentlicher Ausgaben (insbesondere zur Kriegsführung) zu mobilisieren, als dies Frankreich gelang. Im Unterschied zum institutionenökonomischen Ansatz von North/Weingast ist dafür weniger eine einzelne institutionelle Veränderung verantwortlich - die mit der Glorious Revolution vollzogene Bindung der Aufnahme von Staatsschulden an ein Votum des Parlaments, sondern die Art und Weise, wie (und wie lange) die Gläubiger von Staatskrediten dominanten Einfluss auf die Parlamentsentscheidungen nehmen konnten.

In Frankreich, wo seit Mitte des 16. Jahrhunderts die öffentliche Verschuldung anstieg, deren Gläubiger vor allem in Paris ansässig waren, wurden die ständischen Repräsentationsgremien, die Generalstaaten, von Vertretern aus den Provinzen dominiert, die sich Steuererhöhungen konsequent verweigerten. Da sich somit das Risiko von Zahlungsausfällen deutlich erhöhte und es auch zu mehreren Staatsbankrotten kam, musste die französische Krone für ihre Anleihen, selbst wenn sie geringer ausfielen als die Schulden Englands, durchgehend höhere Risikoprämien bezahlen. In der revolutionären Stände- und späteren Nationalversammlung, die 1789 angesichts eines weiteren drohenden Staatsbankrotts einberufen worden war, wies der "Hamilton-Moment" dann auch verschiedene Besonderheiten auf. Aufgrund der starken Position der Provinzvertreter kam es weder zu einer nachhaltigen Steuerfinanzierung noch zur Schaffung einer solide wirtschaftenden Staatsbank, die das Management der Staatsschulden wie in England hätte übernehmen können. Vielmehr wurde die Lösung der Verschuldungsprobleme in der Nationalisierung des Kirchenbesitzes gesucht, der zum großen Teil in die Hände der Provinznotabeln überging. Auf die erwarteten Verkaufserlöse wurden mit den Assignaten Schuldscheine ausgestellt, mit denen man die Gläubiger der Staatsschulden

auszahlte. Durch hohe Inflation wurden die Assignaten aber schon nach kurzer Zeit fast völlig entwertet. Letztlich hatte damit also durch Inflationierung eine Vermögensumverteilung zugunsten der Provinzvertreter und zulasten der großstädtischen Vermögensbesitzer stattgefunden. In der Zeit der Napoleonischen Kriege wurden die wieder stark wachsenden Staatsausgaben und -schulden dann vor allem durch Zahlungen aus den eroberten Gebieten gedeckt.

In England hing dagegen nach 1688 die Kreditwürdigkeit der Krone am Kapitalmarkt und damit die Höhe der im Kreditzins enthaltenen Risikoprämie davon ab, welche politische Partei die Parlamentsmehrheit hinter sich versammeln konnte. Während bei den Tories die Interessen der Landadligen dominierten, aus deren Steuerzahlungen die Staatsschulden bedient wurden, standen die Whigs für die Interessen der Londoner Kaufleute, aus deren Vermögen ein großer Teil der Kredite stammte. Während von 1688 bis 1715 die Mehrheit im Parlament öfters wechselte, stellten die Whigs nach 1715 mit Robert Walpole bis 1742 den Premierminister. Angesichts der Unzufriedenheit der Tories mit der "land tax" leitete Walpole eine Senkung der direkten Steuern ein, denen eine Zunahme indirekter Steuern zur Bedienung der Staatsschulden entgegenüberstand. Die Periode der Whig-Premiers dauerte bis 1762. Der Versuch der danach folgenden Tory-Premiers, die durch den Siebenjährigen Krieg stark angewachsene öffentliche Verschuldung nicht durch höhere Steuern auf Grundbesitz, sondern durch weitere indirekte Steuern, Gebühren und Zölle zu decken, führte u.a. zur Abspaltung der nordamerikanischen Kolonien. Der Durchbruch zum modernen Steuerstaat erfolgte in England dann 1798, als die Regierung von William Pitt dem Jüngeren, einem Premierminister, bei dem die Zuordnung zu den Whigs oder Tories schwerfällt, zur Kriegsfinanzierung erstmals auf das Instrument der (progressiven) Besteuerung aller Arten von Einkommen zurückgriff.

#### 4.4. Hypothesen für das Heilige Römische Reich

In den politökonomischen Analysen von Stasavage, Epstein und anderen wird das Alte Reich, wenn überhaupt, nur am Rande erwähnt. Bis heute bleiben die dort herrschenden Regelungen für den Umgang mit Staatsschulden (bei aller Unschärfe des Begriffs) eine Black Box, die dringend der weiteren Klärung bedarf. Zwei Gründe dürften für diese auffälligen Forschungslücken verantwortlich sein. Zum einen ist die Datenlage im Vergleich zu England, Frankreich oder den Niederlanden immer noch extrem unsicher. In der wichtigsten Datensammlung zu Staatsschulden in vormodernen europäischen Territorien, der European State Finance Database ([www.esfdb.org](http://www.esfdb.org)) gibt es, wie schon erwähnt, keine Angaben zu den meisten Gliedern des Heiligen Römischen Reichs. Allerdings sind solche Informationen grundsätzlich durchaus vorhanden. Chiosi et al. (2018) konnten in umfangreichen Archivstudien erst jüngst Zinsdaten aus 103 Städten im Alten Reich nördlich und südlich der Alpen im Zeitraum 1240–1809 zusammentragen und auswerten. Zum anderen



scheint aber auch die komplexe Verfassungs- und Rechtslage des Alten Reiches die Finanzforschung erschwert zu haben, obwohl sie gerade für politökonomische Betrachtungen ein überaus reiches Forschungsfeld darstellt. Immerhin finden sich unter dem Dach des Alten Reichs ganz unterschiedlich verfasste und regierte Gemeinwesen: Fürstliche und gräfliche Herrschaften mit mehr oder weniger stark ausgeprägten Rechten der Stände sowie Stadtrepubliken, in deren Räten die Machtverhältnisse unterschiedlich ausgestaltet waren, die geistlichen Herrschaften mit ihren besonders strukturierten Entscheidungsgremien und, nicht zu vergessen die Gebiete der Reichsritterschaft und der Ritterorden.

Mit wenigen Ausnahmen sahen sich alle Reichsstände in der Zeit nach dem Westfälischen Frieden mit Problemen wachsender Verschuldung konfrontiert und mussten dafür Lösungen finden. Folgt man der politökonomischen Analyse, müssen sich aus der Unterschiedlichkeit der Herrschaftsverhältnisse auch unterschiedliche Lösungen für das Schuldenproblem ergeben haben. Neben der horizontalen Diversität der Herrschaftsverhältnisse muss im Falle des Alten Reichs aber auch noch die Bedeutung der vertikalen bzw. hierarchischen Herrschaftsbeziehungen in Betracht gezogen werden, also die Unterordnung der einzelnen Reichsstände unter die institutionellen und rechtlichen Regeln des Reichs. Wie in vielen anderen Bereichen der Reichsforschung stellt sich dabei die Frage, in welchem Ausmaß die Reichsstände in der Zeit nach dem Westfälischen Frieden Souveränität in ihrer Schuldenpolitik besaßen bzw. in welchem Ausmaß sie (auch) noch der kaiserlichen Souveränität unterlagen. Dies betrifft insbesondere die Rolle der zentralen Reichsinstitutionen, also Reichstag, Reichskammergericht und Reichshofrat, im Umgang mit den Schulden der Reichsstände. Im Folgenden sollen dazu für zukünftige (und nach Möglichkeit auch empirisch abgesicherte) Forschungen einige leitende Hypothesen entwickelt werden.

Betrachtet man die einzelnen Gruppen von Reichsständen, so fällt zunächst auf, dass es offenbar in den geistlichen Territorien des Alten Reichs zwar Phasen akuter Schuldprobleme, aber keine Krisen mit dauerhafter Zahlungsunfähigkeit gab. Unterschiedliche Erklärungen dafür sind denkbar: wie in den Schweizer Kantonen könnte es erstens größere Sparsamkeit in den öffentlichen Ausgaben und/oder eine stärkere Anwendung kaufmännischer Rechnungsprinzipien auch in der öffentlichen Verwaltung gegeben haben. Es könnte aber auch zweitens wie in England ein System der Herrschaftskontrolle gegeben haben, in dem die kreditgebenden Schichten ihre Interessen an einer Bedienung aller Schulden durchsetzen konnten. Oder es könnte drittens die Besonderheit bestanden haben, dass potenzielle Kreditgeber zögerten, Geld an einen Schuldner zu verleihen, der grundsätzlich keine dynastischen Nachfolger haben konnte. In jedem Fall scheint der Zwang in den geistlichen Territorien zu wirksamen wirtschafts- und finanzpolitischen Reformmaßnahmen hoch gewesen zu sein (Heiler 1985; Dirninger 1988; Lang 2014).

Blickt man auf die Gruppe der Reichsstädte, dann scheint es auf den ersten Blick einen fundamentalen Dissens zu der Beobachtung von Stasavage zu geben, wonach die Stadtrepubliken mit Dominanz der vermögenden Schichten ihre Verschuldung besonders gut meistern konnten. So hatten im Alten Reich in der Zeit nach 1648 viele Reichsstädte mit erheblichen Schulden zu kämpfen, und darunter auch viele, in denen vermögende Händler die politische Macht besaßen. Stasavage (2014) hat allerdings seine Überlegungen bereits dahingehend modifiziert, dass er eine ökonomische Stagnation der Stadtrepubliken für den Fall prognostizierte, dass die Dominanz der alten Eliten zum Hemmschuh für innovative ökonomische Impulse werden könnte. Genau das scheint sich nun im 17. und 18. Jahrhundert in vielen Reichsstädten vollzogen zu haben. Ansätze industrieller Produktion wurden von Händlern und Handwerker-gilden gezielt aus den Städten verdrängt, während sich gleichzeitig die traditionellen Handelsverbindungen auflösten. Auch wenn die Gläubiger immer noch in die grundsätzliche Zahlungsfähigkeit der Reichsstädte vertrauten, bauten sich damit wachsende Schulden auf.

In den weltlichen Territorien des Reichs stellte sich die Situation wiederum anders dar. Der Finanzbedarf war nicht nur aufgrund der Militärausgaben und der Kosten für die Hofhaltung hoch, sondern wurde auch durch die Notwendigkeit zur Versorgung der fürstlichen Agnaten begründet (Klump 2022). Anders als in den geistlichen Territorien gab es aufgrund der dynastischen Erbfolge grundsätzlich kein Problem für langfristige hoheitliche Kreditaufnahme. Deren Bedienung musste entweder aus fürstlichen Eigeneinnahmen erfolgen oder aus Abgaben, zu deren Bewilligung die Stände in unterschiedlicher Weise herangezogen werden mussten. Für die großen Territorien, insbesondere für die weltlichen Kurfürstentümer, die sich ihrer Souveränität gegenüber dem Kaiser besonders bewusst waren, lässt sich vermuten, dass es jeweils sehr individuelle Strategien gab, eine Überschuldung zu verhindern, indem man entweder genügend eigene fürstliche Einnahmen mobilisieren oder die Landstände zur Bewilligung dauerhaften Abgaben zwingen konnte. Zusätzlich konnte man auch in den großen Territorien gezielte Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung und zur Verbesserung der Fiskalbürokratie einführen.

Aufgrund der mangelnden Größe vieler kleiner fürstlicher und gräflicher Territorien kann man allerdings davon ausgehen, dass dort ein signifikanter Teil der Kreditgeber nicht zu den Gruppen gehörte, die in den lokalen Ständevertretungen repräsentiert waren. Weder das englische noch das französische Modell des Umgangs mit den Staatsschulden bot sich damit hier zur Anwendung an. Vielmehr ist zu klären, welche Garantien die Gläubiger außerhalb des Territoriums für ihre Kredite bekommen konnten. Gerade in diesen Gebieten war es deshalb besonders wichtig, durch die Zugehörigkeit zum Reichsverband in den Genuss der reichsweit geltenden Rechtsgarantien zu gelangen. Die Bedeutung, die diese Rechtsinstrumente gerade für den Kapitalmarkt des Alten Reichs, und zwar insbesondere für dessen Gebiete nördlich der Alpen, besaßen, ist

durch die Studie von Chilosì et al. (2018) bestätigt worden. Im Unterschied zu Italien, wo es eigentlich aufgrund der Handelsbeziehungen zwischen den Städten auch einen besonders intensiven Kapitalfluss hätte geben müssen, weisen alle Indikatoren darauf hin, dass die Kapitalmarktintegration nördlich der Alpen größer gewesen sein muss. Dies impliziert, dass die Kapitalgeber wenig spezifische Risikoprämien bei der Kreditgewährung an private oder hoheitliche Schuldner veranschlagten, sodass man von einem relativ gut organisierten Kapitalmarkt ausgehen kann.

*“Our findings challenge the argument that transaction costs are necessarily lower within territorial states than between cities in different polities [...] Given a constitutional framework that fostered co-operation between polities and induced them to compete by improving their protection of property rights, political fragmentation does not necessarily have adverse effects on the development and integration of capital markets.”* (Chilosì et al. 2018, 666).

Der kurze Verweis auf die Reichsinstitutionen, der sich in diesem Kontext bei Chilosì et al. (2018) findet, verdient es, in der zukünftigen Forschung weiter vertieft zu werden. Die Autoren heben hervor, dass ihnen durch institutionelle Reformen im 16. und 17. Jahrhundert eine besondere Rolle zugekommen war. Volkart (1999) hatte bereits eine institutionenökonomische Analyse der Reichsinstitutionen vorgenommen und ihre Bedeutung für die Senkung ökonomischer Transaktionskosten hervorgehoben, die erst den wirtschaftlichen Aufschwung im Alten Reich während des 18. Jahrhunderts erklärt. North (2013) hob hervor, dass im institutionellen Verbund der Reichsinstitutionen nach dem Dreißigjährigen Krieg ein im internationalen Vergleich bemerkenswert hohes Niveau an Währungsstabilität erreicht werden konnte. Unter wirtschaftspolitischen Aspekten ist in der Forschung zum "Reichsmerkantilismus" traditionell die Rolle des Reichstags bei der Ausgestaltung einer reichseinheitlichen Zoll- und Gewerbepolitik betont worden (Bog 1959). Allerdings zerschlug sich die 1678 von Kaiser Leopold I. und seinem Berater Royas y Spinola verfolgte Idee, im Reichstag die Zustimmung zu einer im ganzen Reich erhobenen Erbschaftssteuer zu erlangen, mit deren Erträgen der Unterhalt einer Reichsarmee hätte finanziert werden können (Aretin 1997, 340 ff.). Die einzige dauerhafte Steuer im Heiligen Römischen Reich blieb damit der Kammerzieler, dessen Erträge dem Unterhalt des Reichskammergerichts dienten. Für die finanzpolitische Forschung rückt damit vor allem die Rolle des Reichshofrats in den Mittelpunkt.

Als Regierungskollegium und Beratungsgremium des Kaisers sowie als eines der beiden Obersten Reichsgerichte stand der Reichshofrat im Zentrum der schuldenpolitischen Aktionen der Reichsstände (von Aretin 1997, 86 ff.). Schuldner konnten sich an den Hofrat wenden, um durch ein kaiserliches Schuldenmoratorium einen Aufschub der Zahlungsverpflichtung zu erlangen (Amend-Traut 2022). Private Gläubiger konnten fürstliche Schuldner, die ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkamen, vor dem

Reichshofrat verklagen, der sich dann in der Regel im Rahmen einer Debitkommission um eine Lösung der Schuldenproblematik bemühte. Johann Jacob Moser (1774/75) verzeichnet in seinem Kompendium über das Reichständische Schuldenwesen alleine im 18. Jahrhundert 58 solcher Kommissionen in fürstlichen oder gräflichen Territorien, die teilweise über viele Jahre tätig waren. Beispiele dafür finden sich bei Westphal (2002), Ackermann (2002) oder Klump (2022). Hinzu kommen zahlreichen Kommissionen, die in den verschuldeten Reichsstädten tätig wurden. Ein Beispiel dafür bildete, wie von Schloms (2018) beschrieben, Mühlhausen in Thüringen. Die Kommissionen entwickelten nicht nur Pläne zur Um- und Entschuldung, sondern übernahmen auch selbst hoheitliche Aufgaben in den betroffenen Gebieten, regelten die Rechte der Landstände in den weltlichen Herrschaften oder setzten Modifikationen der überkommenden Herrschaftsverhältnisse in den Reichsstädten durch.

Durch die Einbeziehung der kaiserlichen Institutionen, insbesondere des Reichshofrats, und ihrer Interaktionen mit den Reichsständen wird das politökonomische Modell von Stasavage komplexer, aber auch interessanter. Zusätzlich zu den Interessen von Kreditgebern und Kreditnehmern kommen jetzt nämlich auch noch die Interessen unterschiedlicher Herrschaftsebenen hinzu, die es in dieser Form weder in England noch in Frankreich gab. Christophe Duhamelle hat schon vor längerer Zeit skizziert, wie sich daraus ein besonderes und längerfristig stabiles System von Herrschaftsverhältnissen entwickelte. Er konzentrierte sich dabei auf die kleineren adligen Reichsstände,

*"[...] tous ceux qu'une vision rapide et abusive qualifie le plus souvent d'Etats indépendants' dans l'Allemagne des XVIIe et XVIIIe siècles, mais qui restent en fait, en grande majorité, insérés dans un cadre institutionnel impérial limité mais contraignant"*(Duhamelle 1998, 1).

Die Bewahrung der verschuldeten Reichsstände, (mindermächtiger) weltlicher Territorien und ebenso der Reichsstädte oder Reichsritter, vor der Zahlungsunfähigkeit, die auf jeden Fall auch ihre politische Existenz infrage gestellt hätte, kann als klares Ziel der kaiserlichen Politik unterstellt werden (Press 1979). Aus ihrer Existenz speiste sich nach dem Westfälischen Frieden der Großteil der dem Kaiser noch verbliebenen Macht. Umgekehrt durfte die kaiserliche Autorität aber auch die Gläubiger der hoheitlichen Schulden nicht enttäuschen, sondern musste einen fairen Interessenausgleich herbeiführen. Zu diesem Zwecke brauchte es erfahrene Beamte in der Arbeit der Kommissionen und in der Vollstreckung der Kommissionsbeschlüsse. Aus dieser Perspektive wäre für das Alte Reich der entscheidende "Hamilton-Moment" dort zu verorten, wo sich aus der institutionellen Regelung von Schuldenverhältnissen nach den Wirren des Dreißigjährigen Kriegs und den unklaren Ausführungen des Westfälischen Friedens über die effektive Machtverteilung im Reich eine auf längere Sicht stabile staatliche Struktur entwickelte. Ein solcher Moment war in der Tat im März/April 1654 gekommen.

*"Beschlossen wurde damals die Einrichtung von Debitkommissionen. Vom Reichshofrat für den überschuldeten Reichsstand bestellt, wurde die Kommissionen vom Kaiser garantiert und mit der Abwicklung der Schulden beauftragt"*(Aretin 1997, 180).

Im § 170 ff. des Jüngsten Reichsabschieds formulierten Kaiser und Reich im April 1654 Grundsätze für den Umgang mit Schulden im Rahmen einer "Reichs-Satzung und Ordnung, zu der allgemeinen Wohlfahrt, so dann der Gläubiger und Schuldner bessern Versicherung, und damit man beyderseits in Fried, Ruh und Einigkeit bey einanderstehen und bleiben möge[...]" Kurz zuvor erging durch Kaiser Ferdinand III. der Erlass einer neuen Ordnung für den Reichshofrat. Darin wurden nicht nur die Verfahrensregeln für den Hofrat und seine Kommissionen festgelegt (Westphal 2001, 265 ff.), sondern auch die Anzahl, Qualifikation und Befugnisse seiner Mitglieder (Ortlieb 1999). Es passt zu der hier vorgeschlagenen Einordnung dieser Vorgänge - der Ausgestaltung des Heiligen Römischen Reichs als Schuldenstaat - als eines "Hamilton-Moments", dass Ortlieb (2001, 190 ff.) und Auer (2013, 50 f.) darauf verweisen, dass die bereits 1653 eingesetzte Kommission des Hofrats zur Verwaltung des Fürstentums Hohenzollern-Hechingen zum Modell für viele Schuldenverwaltungskommissionen wurde, die ihren Höhepunkt dann im 18. Jahrhundert erlebten. Hattenhauer (1998), der auf die hohe Bedeutung der Rechtsorganisation für den Zusammenhalt der Reichsstände abstellt und dies am Beispiel der Schuldenregelungen für die Grafschaft Pappenheim im Rahmen einer Schuldenkommission des Reichshofrats erläutert, spricht deshalb zugespitzt auch vom "Heiligen Römischen Reich als Konkursverwalter".

Die Autorität des Kaisers als neutraler Richter, der allein dem Ziel von Frieden und Wohlstand im Reich verpflichtet war, wurde auch dadurch gestärkt, dass das Reich selbst keine Schulden eingehen konnte, da es keine eigenen Finanzmittel zu deren Deckung hätte mobilisieren können. Auch die Gründung einer Staatsbank des Reiches wurde deshalb niemals ernsthaft in Erwägung gezogen, während es zu mehr oder weniger erfolgreichen Gründungen von Kreditbanken in einzelnen fürstlichen Territorien und Reichsstädten (Wien, Köln, Leipzig, Nürnberg und Hamburg; vgl. dazu Denzel 2012 und Bindseil 2019) kam. In dem Maße, in dem Österreich als Schuldner auf dem Kapitalmarkt auftrat, könnte die besondere Rolle der Kaiser aus dem Hause Habsburg als unparteiische Richter, so eine mögliche Hypothese, aber gelitten haben. Dies wäre dann vor allem in der letzten Phase der Reichsgeschichte der Fall gewesen. Die Konkurrenz um die vermögenden Gläubiger hätte dann einen Grund dafür geliefert, dass die letzten drei Kaiser des Alten Reichs das Interesse am Schutz der kleineren Reichsstände verloren und sich primär den finanzpolitischen Interessen Österreichs verpflichtet sahen. In diese Zeit fällt das Debitverfahren gegen die schwäbischen Grafen von Montfort, das 1779 mit dem zuvor sehr seltenen Ergebnis eines dauerhaften Herrschaftsverlusts endete, da der erzielte Vergleich den Verkauf der Grafschaft an Österreich vorsah (Herrmann 1999; Kuhn 2006).

## 5. Von der Alchemie des Kredits zur ökonomischen Theorie der öffentlichen Verschuldung

Im 17. und 18. Jahrhundert entwickelte sich in Europa auch ein neues Verständnis vom Wesen des Kredits und seiner Bedeutung für die Finanzierung staatlicher Ausgaben. Wichtige Voraussetzung dafür war das Vordringen eines neuen, auf empirische Erfahrungen ausgerichteten Wissenschaftsverständnisses. Die philosophischen Grundlagen dafür formulierte insbesondere Francis Bacon. Sie motivierten nicht nur naturwissenschaftliche Forschungen, sondern standen auch Pate für die Suche nach neuen und kostengünstigen Formen der Staatsfinanzierung. Dabei ging es zunächst in alchemistischen Experimenten um die Schaffung von münzbarem Gold aus minderen Stoffen oder Metallen, wofür etwa in England Samuel Hartlieb oder im Alten Reich Johann Joachim Becher warben (Smith 1994; Wennerlind 2011). Trotz der Misserfolge dieser Experimente finden sich in den Territorien des Alten Reichs noch bis in das 18. Jahrhundert hinein Versuche, durch die mögliche Nutzung alchemistischen Wissens staatliche Verschuldung zu verringern (Klump 2022). Gleichzeitig wiesen die Erfolge der ersten Notenbanken, die Staatskredite zur Deckung umlaufender Noten in spanischen und italienischen Städten, in Amsterdam, Hamburg und Nürnberg akzeptierten, einen alternativen Weg auf, der auch für größere Territorien erfolgversprechend erschien (Bindseil 2019). Mit der Gründung der Schwedischen Reichsbank 1668 und der Bank of England 1694 wurde in Europa ein Modell geschaffen und bekannt, das eine nachhaltige Verbindung der Staatsschulden größerer Gemeinwesen mit dem wachsenden Bedarf an umlaufenden Zahlungsmitteln zu versprechen schien. John Law wurde zum europaweit tätigen Propagandisten dieser scheinbar risikoarmen Methode zur Absicherung wachsender Staatsschulden (Murphy 2002). Sein Scheitern mit der Banque Royale in Frankreich wurde dann zu einem deutlich sichtbaren empirischen Zeichen dafür, dass neben der Gründung einer Bank auch noch weitere institutionelle Absicherungen zur Begrenzung der Staatsschuld notwendig sind.

Entsprechende Modifikationen zeigen sich zum Beispiel in den Werken der deutschen Kameralisten. Während Veit von Seckendorff (1655) im 17. Jahrhundert in seinem Hauptwerk "Der Teutsche Fürstenstaat" noch vor den Gefahren des ungebremsten "Borg" warnt und - angesichts des Charakters von Steuern als grundsätzlich außerordentlichen Einnahmen - vor allem Hinweise für eine bessere Verwaltung der fürstlichen Administration und ihres Rechnungswesens gibt, hatte Johann Heinrich Gottlob von Justi im 18. Jahrhundert bereits eine andere Perspektive. Er propagierte zwar einerseits die Errichtung von Banken zum Ankauf von Staatsschulden (Greitens 2018), sprach sich aber andererseits auch für deren Fundierung durch dauerhafte Steuerzusagen der Landstände aus (Beachy 2017).

Am Ende des 18. Jahrhunderts konnte Adam Smith (1776/1838) in seinem Werk über die Ursachen des Wohlstands der Nationen aus den empirischen Befunden über die Staatsverschuldung und den inzwischen

gewonnen theoretischen Erkenntnissen Bilanz ziehen. Nicholson (1920) hebt hervor, dass in Smith' historischen Untersuchungen vor allem die enge Beziehung zwischen Staatsverschuldung und Steuereinnahmen in den Vordergrund tritt. Jeder Anstieg der Staatsverschuldung hat unweigerlich eine Zunahme von Steuern zur Folge. David Ricardo (1817) konnte zu dem empirischen Befund noch eine exakte theoretische Fundierung liefern: unter bestimmten Annahmen - und eine entscheidende Annahme ist dabei die Langfristigkeit des Betrachtungshorizonts - sind Staatsschulden nichts anderes als versteckte bzw. in die Zukunft verschobene Steuern. Eine Reduktion der Staatsschuld ist zwar durch Inflationierung der Währung möglich, allerdings bedeutet dies nur, wie später in Frankreich, eine Umverteilung zulasten der Gläubiger.

Adam Smith setzt sich auch mit dem Argument auseinander, die Schulden innerhalb eines Landes würden nur von einer Hand in die andere wechseln und könnten daher keinen Schaden anrichten:

*"In the payment of the interest of the public debt, it has been said it is the right hand which pays the left. The money does not go out of the country. It is only part of the revenue of one set of the inhabitants which is transferred to another; and the nation is not a farthing the poorer"* (Smith 1776/1838, 421).

Smith wendet sich gegen diese populäre Vorstellung mit dem Hinweis, dass die Kreditaufnahme des Staates Vermögen aus produktiven Verwendungen in der Wirtschaft abziehen kann. Belege dafür, dass es im 18. Jahrhundert in England tatsächlich zu solchen Crowding Out-Effekten der wachsenden Staatsverschuldung kam, finden sich bei Ventura/Voth (2015).

Mit der Akademisierung des ökonomischen Wissens und des Wissens um die Besonderheiten staatlicher Schulden stellte sich im 18. Jahrhundert auch die Frage nach der angemessenen Ausbildung der staatlichen Akteure. Im Alten Reich kam es mit Blick auf die prekären öffentlichen Finanzen zum gezielten Ausbau von Lehrstühlen und Fakultäten für Kameralwissenschaften, an denen zukünftige Landesbeamte ausgebildet werden sollten. Die Gründung der Ökonomischen Fakultät der hessen-darmstädtischen Landes-Universität Gießen 1777 bildet dafür ein besonders prägnantes Beispiel (Klump 2022). In England führte der Austausch von Adam Smith mit Premierminister William Pitt dem Jüngeren dazu, dass es zu der bereits erwähnten Einführung einer progressiven Besteuerung von Einkommen kam, um die wachsende Staatsverschuldung zu begrenzen (Morrison 2012).

## 6. Schlussbemerkungen

Mit den Überlegungen zur Politischen Ökonomie des vormodernen Schuldenstaates sollte der Versuch unternommen werden, eine Alternative zu den finanzhistorischen Stufentheorien zu entwickeln, nach denen auf den Domänenstaat sofort der Steuerstaat folgte. Dieser Übergang dauerte lange und umfasste eine Phase, in der vor allem der Umgang mit Schulden ein entscheidendes Element von Herrschaftsverhältnissen in Europa war. Aus einer solchen Perspektive macht es dann Sinn, nach speziellen "Hamilton-Momenten" zu suchen, also nach besonderen institutionellen Veränderungen, bei denen der Umgang mit Schulden eine neue Form von Herrschaftsverhältnissen begründete.

Bereits vor dem eigentlichen "Hamilton-Moment", also der 1790 in den USA vollzogenen Übernahme von Schulden der Einzelstaaten durch den Bund, finden sich in Europa bedeutsame Ereignisse, denen man eine ähnliche institutionelle Qualität für die Regelungen von Staatsschulden zubilligen kann: die Glorious Revolution von 1688 in England, in deutlich eingeschränkter Weise die Französische Revolution von 1789, aber in gewisser Weise auch die neue Reichshofratsordnung von 1654 im Heiligen Römischen Reich. Jedes dieser Ereignisse begründete spezielle Machtverhältnisse und prägte in der Folgezeit den Umgang mit hoheitlichen Schulden: In England führte er zur parlamentarischen Kontrolle der Kreditaufnahme der Krone, zur erfolgreichen Errichtung einer Notenbank und langfristig zur Einführung einer progressiven Besteuerung von Einkommen. In Frankreich reduzierte sich die stark gewachsene Staatsschuld durch die Nationalisierung der Kirchengüter und eine hohe Inflation. Im Heiligen Römischen Reich etablierte sich eine Kultur der institutionalisierten und verrechtlichten Konfliktlösung zwischen Kreditnehmern und Kreditgläubigern, über das sich auch die Autorität des Kaisers gegenüber den Reichständen für lange Zeit legitimieren konnte. Wenn also in der Mitte der 1770er Jahren der junge Johann Wolfgang Goethe im "Urfaust" den Frosch in Auerbachs Keller fragen lässt (s. auch Volkart 2020 and Amend-Traut 2021, 197):

*"Das liebe heil'ge Röm'sche Reich,  
Wie hält's nur noch zusammen?"*,

so könnte eine mögliche Antwort darin liegen, dass für viele Bewohner des Reichs in dieser Zeit der kaiserliche Rechtsschutz vor Vermögensverlusten aus Bankrotten der Reichsstände eine besonders wertvolle Errungenschaft darstellte. Der institutionell gut abgesicherte Kapitalmarkt stärkte umgekehrt den staatlichen Zusammenhalt des Reichs trotz der komplizierten internen Machtverhältnisse.

Das 17. und 18. Jahrhundert waren aber auch ein Zeitraum, in dem die Wissenschaft über die Entstehung eines dauerhaften Wohlstands von Nationen und die Rolle staatlicher Schulden in diesem Kontext ihren Anfang nahm. Aus dem Zusammenspiel von empirischer Beobachtung und theoretischer Modellbildung entwickelte



sich die moderne Theorie der öffentlichen Verschuldung, die auch in die universitäre Lehre und in die Ausbildung von Beamten einging. Die damals gewonnenen Erkenntnisse über die langfristige Äquivalenz von Staatsschulden und Steuern, über die möglichen Crowding Out-Effekte öffentlicher Verschuldung oder über Umverteilungswirkungen einer inflationären Reduktion von Staatsschulden haben bis heute nichts von ihrer Brisanz verloren.

## Literatur

Ackermann, J. (2002), Verschuldung, Reichsdebitverwaltung und Mediatisierung. Eine Studie zu den Finanzproblemen der mindermächtigen Stände im Alten Reich. Das Beispiel der Grafschaft Ysenburg-Büdingen 1687–1806, Marburg.

Altorfer-Ong, S. (2010), Staatsbildung ohne Steuern. Politische Ökonomie und Staatsfinanzen im Bern des 18. Jahrhunderts, Baden.

Amend-Traut, A. (2021), Reichsverband als Rechtsverband, in: Gosewinkel, D. / Lepsius, O. / Oestmann, P. (Hrsg.), Vom Reichsbewusstsein zum Verfassungspatriotismus. Zusammengehörigkeit durch Rechtsregeln (Beihefte zu „Der Staat“. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht, 27), Berlin, 197-241.

Amend-Traut, A. (2022), Schuldenmoratorien. Lenkende Wirtschaftspolitik im Spiegel reichshofrätlicher Quellen, unveröffentlichtes Manuskript, Würzburg.

Aretin, K. O. von (1997), Das Alte Reich 1648–1809. Band 1: Föderalistische oder hierarchische Ordnung (1648–1684), 2. Aufl., Stuttgart.

Auer, L. (2013), Zwangsverwaltung in den Territorien des Alten Reichs: Zu den reichshofrätlichen Debitkommissionen im 18. Jahrhundert, in: Frommelt, F. (Hrsg.), Zwangsadministrationen. Legitimierte Fremdverwaltung im historischen Vergleich (17. bis 21. Jahrhundert), Berlin, 45–62.

Bauluz, L. / Novokmet, F. / Schularick, M. (2022), The Anatomy of the Global Savings Glut, Draft, Bonn.

Beachy, R. (2017), The Alchemy of Credit: Saxony's *Rétablissement* after 1763, in: Planert, U. / Retallack, J. (Eds.), Decades of Reconstruction. Postwar Societies, State-Building, and International Relations from the Seven Years' War to Cold War, Cambridge, 141–157.

Bernanke, B. (2005), The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit, Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, March 10.

Bindseil, U. (2019), Central Banking before 1800. A Rehabilitation, Oxford.

Bog, I. (1959), Der Reichsmerkantilismus. Studien zur Wirtschaftspolitik des Heiligen Römischen Reiches im 17. und 18. Jahrhundert, Stuttgart.

Bonney, R. (Ed.) (1999), The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815, Oxford.

Bonney, R. / Ormrod, W. M. (1999), Introduction: Crisis, Revolutions and Self-Sustained Growth: Towards a Conceptual Model of Change in Fiscal History, in: Ormrod, W. M. / Bonney M. / Bonney, R. (Eds.), Crisis, Revolutions and Self-Sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130–1830, Stanford, 1–21.

Buchholz, W. (1996), Geschichte der öffentlichen Finanzen in Europa in Spätmittelalter und Neuzeit. Darstellung – Analyse – Bibliographie, Berlin.

Chilosi, D. / Schulze, M.–S. / Volkart, O. (2018), Benefits of Empire: Capital Market Integration North and South of the Alps, 1350–1800, *Journal of Economic History* 78, 637–672.

Denzel, M. A. (2012), *Der Nürnberger Banco Publico, seine Kaufleute und ihr Zahlungsverkehr (1621–1827)*, Stuttgart.

Dincecco, M. (2011), *Political Transformation and Public Finances. Europe, 1650–1913*, Cambridge.

Dirninger, C. (1988), Staatliche Finanzwirtschaft im Erzstift Salzburg im 18. Jahrhundert, in: Dopsch, H. / Spatzenegger, H. (Hrsg.), *Geschichte Salzburgs, Band 3: Neuzeit und Zeitgeschichte, Teil 1*, Salzburg, 537–576.

Duhamelle, C. (1998), *La Noblesse du Saint Empire et le Crédit: Autour du Von den Reichsständischen Schuldenwesen* de Johann Jacob Moser (1774), *EUI Working Papers HEC No. 98/2*.

Epstein, S. R. (2000), *Freedom and Growth. The Rise of State and Markets in Europe, 1300–1750*, London.

Filipczak-Kocur, A. (1999), Poland–Lithuania before Partition, in: Bonney, R. (Ed.), *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815*, Oxford, 443–479.

Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge.

Georgiou, C. (2022), Europe's 'Hamiltonian Moment'? On the Political Uses and Explanatory Usefulness of a Recurrent Historical Comparison, *Economy and Society* 51, 138–159.

Graeber, D. (2011), *Debt. The first 5.000 Years*, New York. (deutsch: *Schulden. Die ersten 5.000 Jahre*, Stuttgart 2012).

Greitens, J. (2018), Von der Theorie zur Wirtschaftspolitik. J. H. G. Justis "Policey-Wissenschaft" im Fürstbistum Paderborn, *Westfälische Zeitschrift* 168, 129–161.

Hamilton, A. (1781), Letter to Robert Morris, April 30, 1781, permanent link:

<https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-02-02-1167>.

Hattenauer, H. (1998), *Das Heilige Römische Reich als Konkursverwalter*, Münster.

Heiler, T. (1985), Die Finanzen des Hochstifts Würzburg im 18. Jahrhundert, Würzburger Diözesangeschichtsblätter 47, 159–190.

Herrmann, S. (1999), Die Durchführung von Schuldenverfahren im Rahmen kaiserlicher Debitkommissionen im 18. Jahrhundert am Beispiel des Debitwesens der Grafen von Montfort, in: Sellert, W. (Hrsg.), Reichshofrat und Reichskammergericht. Ein Konkurrenzverhältnis, Köln/Weimar/Wien, 111–127.

Klump, R. (2021), Wirtschaftspolitik. Instrumente, Ziele und Institutionen. 4. Aufl., München.

Klump, R. (2022), Von Seckendorff zu Moser: Finanz- und wirtschaftspolitische Herausforderungen und Reformpläne in Hessen–Darmstadt 1660–1780, in: V. Caspari (Hrsg.), Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XXXV.

Körner, M. (1999), The Swiss Confederation, in: Bonney, R. (Ed.), The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815, Oxford, 327–357.

Krüger, K. (1980), Finanzstaat Hessen. 1500–1567. Staatsbildung im Übergang vom Domänenstaat zum Steuerstaat. Marburg.

Kuhn, E. L. (2006), Das Ende der Grafen von Montfort, in: Hengerer, M. / Kuhn, E. L. (Hrsg.), Adel im Wandel: Oberschwaben von der frühen Neuzeit bis zur Gegenwart, Ostfildern, 213–228.

Lang, H. (2014), Das Fürstbistum Bamberg zwischen Katholischer Aufklärung und aufgeklärten Reformen, in: Häberlein, M. (Hrsg.), Bamberg im Zeitalter der Aufklärung und der Koalitionskriege, Bamberg, 11–70.

Leipold, A. / Huhnholz, S. (2021), Die Entwicklung des "Steuerstaates": Ursprung, Aufstieg und Ende eines finanzwirtschaftlichen Fortschrittsparadigmas, Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 62, 505–552.

Mann, M. (1988), States, War and Capitalism: Studies in Political Sociology, Oxford.

Morrison, J. (2012), Before Hegemony: Adam Smith, American Independence, and the Origins of the First Era of Globalization, International Organization 66, 395–428.

Moser, J. J. (1774/75), Von dem Reichs–Staendischen Schuldenwesen, 2 Bände, Frankfurt am Main/Leipzig.

Murphy, A. E. (2002), John Law. Ökonom und Visionär, Düsseldorf.

Murrell, P. (2017), Design and Evolution in Institutional Development: The Insignificance of the English Bill of Rights, Journal of Comparative Economics 45, 36–55.

Nicholson, J. S. (1920), Adam Smith on Public Debts, Economic Journal 30, 1–12.

North, D. / Thomas, P. (1973), The Rise of the Western World. A New Economic History, Cambridge.

North, D. / Weingast, B. (1989), Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England, *Journal of Economic History* 49, 803–832.

North, M. (2013), Geld- und Ordnungspolitik im Alten Reich, in: Amend-Traut, A./Cordes, A./Sellert, W. (Hrsg.), *Höchste Gerichte im Alten Reich als Spruchkörper und Institution*, Berlin, 93–102.

Oestreich, G. (1969), *Geist und Gestalt des frühmodernen Staates*. Berlin.

Ortlieb, E. (1999), Reichshofrat und kaiserliche Kommissionen in der Regierungszeit Kaiser Ferdinands III. (1637–1657), in: Sellert, W. (Hrsg.), *Reichshofrat und Reichskammergericht. Ein Konkurrenzverhältnis*, Köln/Weimar/Wien, 47–75.

Ortlieb, E. (2001), *Im Auftrag des Kaisers. Die kaiserlichen Kommissionen des Reichshofrats und die Regelung von Konflikten im Alten Reich*, Köln/Weimar/Wien.

Press, V. (1979), Die aufgeschobene Mediatisierung. Finanzkrise der Kleinstaaten und kaiserliche Stabilisierungspolitik. Bericht über die 32. Versammlung deutscher Historiker in Hamburg, Stuttgart, 139–141.

Reinhardt, C. M. / Rogoff, K. S. (2009), *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, NJ (deutsch: *Dieses Mal ist alles anders: Acht Jahrhunderte Finanzkrisen*, München 2010).

Ricardo, D. (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*, London.

Robinson, J. A. (2006), *Debt Repudiation and Risk Premia: The North-Weingast Thesis Revisited*, Draft.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 2011/12*, Wiesbaden.

Schloms, A. (2018), Reichsstadt unter kaiserlicher Kommission - reichsständische Schulden tilgung in der Frühen Neuzeit, in: Rothmann, M. / Wittmann, H. (Hrsg.), *Reichsstadt und Geld*, Petersberg, 327–344.

Schuknecht, Ludger (2021), *Public Spending and the Role of the State*, Cambridge.

Schumpeter, J. A. (1953), *Die Krise des Steuerstaates (1918)*, in: Ders., *Aufsätze zur Ideologie*, Tübingen, 1–71.

Seckendorff, V. von (1655), *Der deutsche Fürstenstaat*, Gotha.

Smith, A. (1776/1838), *An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations*, London.

Smith, P. (1994), *The Business of Alchemy. Science and Culture in the Holy Roman Empire*, Princeton, NJ.

Stasavage, D. (2003), *Public Debt and the Birth of the Democratic State. France and Great Britain, 1688–1789*, Cambridge.

Stasavage, D. (2011), *States of Credit: Size, Power, and the Development of European Politics*, Princeton, NJ.

Stasavage, D. (2014), Was Weber Right? The Role of Urban Autonomy in Europe's Rise, *American Political Science Review*, 108, 337–354.

Stasavage, D. (2016), What We Can Learn from the Early History of Sovereign Debt, *Explorations in Economic History* 59, 1–16.

Tilly, C. (1992), *Coercion, Capital, and European States AD 990–1992*, Cambridge MA.

Ullmann, H.P. (1986), *Staatsschulden und Reformpolitik. Die Entstehung moderner öffentlicher Schulden in Bayern und Baden 1780–1820*, 2 Bände, Göttingen.

Ullmann, H.–P. (2009), Öffentliche Finanzen und Steuern in Deutschland zwischen Ancien Régime und Moderne, in: Derselbe, *Staat und Schulden. Öffentliche Finanzen in Deutschland seit dem 18. Jahrhundert*, Göttingen, 19–26.

Ventura, J. / Voth, H.–J. (2015), *Debt into Growth: How Sovereign Debt Accelerated the First Industrial Revolution*, NBER Working Paper 21280.

Volkart, O. (1999), Politische Zersplitterung und Wirtschaftswachstum im Alten Reich, ca. 1650–1800, *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 86, 1–38.

Volkart, O. (2020), The Dear Old Holy Roman Realm: How Does it Hold Together? Monetary Policies, Cross-cutting Cleavages and Political Cohesion in the Age of Reformation, *German History* 38, 365–386.

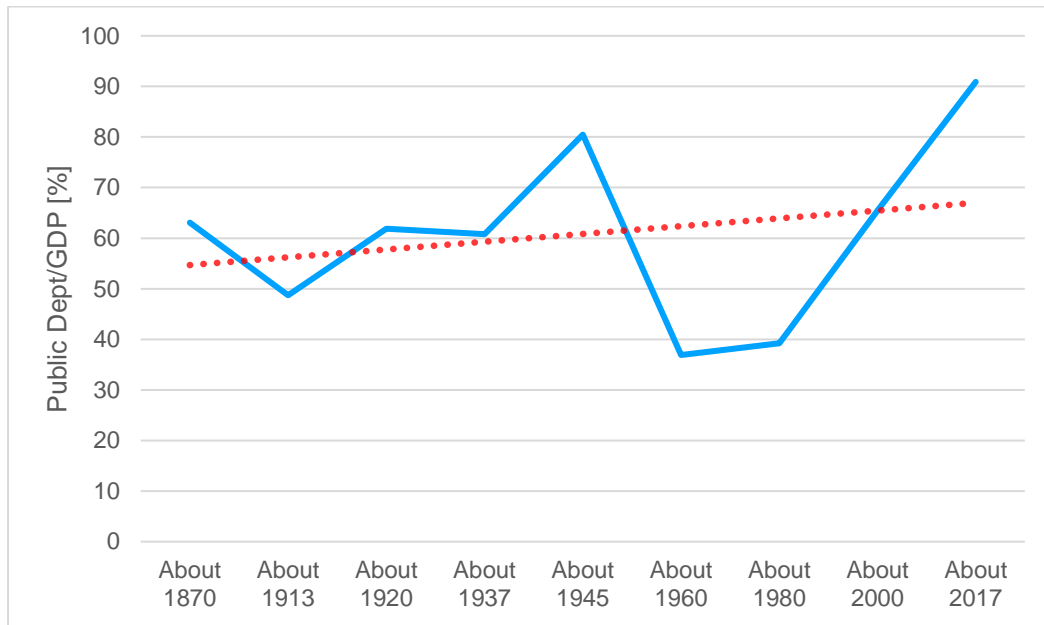
Weber, M. (1921/22), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen.

Wennerlind, C. (2011), *Casualties of Credit. The English Financial Revolution, 1620–1720*, Cambridge MA.

Westphal, S. (2002), Kaiserliche Rechtsprechung und herrschaftliche Stabilisierung. Reichsgerichtsbarkeit in den Thüringischen Territorialstaaten 1648–1806, Köln/Weimar/Wien.

# Anhang

## A 1. Dynamik staatlicher Verschuldung in Industrieländern 1870–2017



Quelle: Schuknecht (2021, 69 f.).

## A 2. Zinsunterschiede zwischen englischen und französischen Staatsanleihen im 18. Jahrhunderte

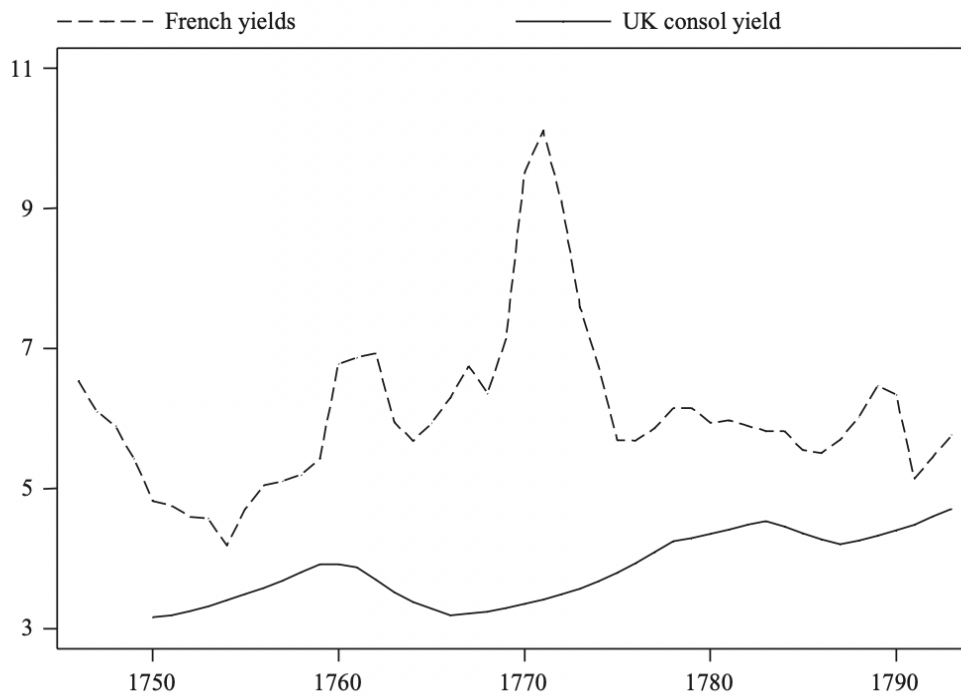


Figure 4.4. French and British government bond yields, 1746–1793.  
*Source:* Neal (1990) and Velde and Weir (1992).

**Quelle:** Stasavage (2003, 96).



### A 3. Staatsbankrotte im vormodernen Europa

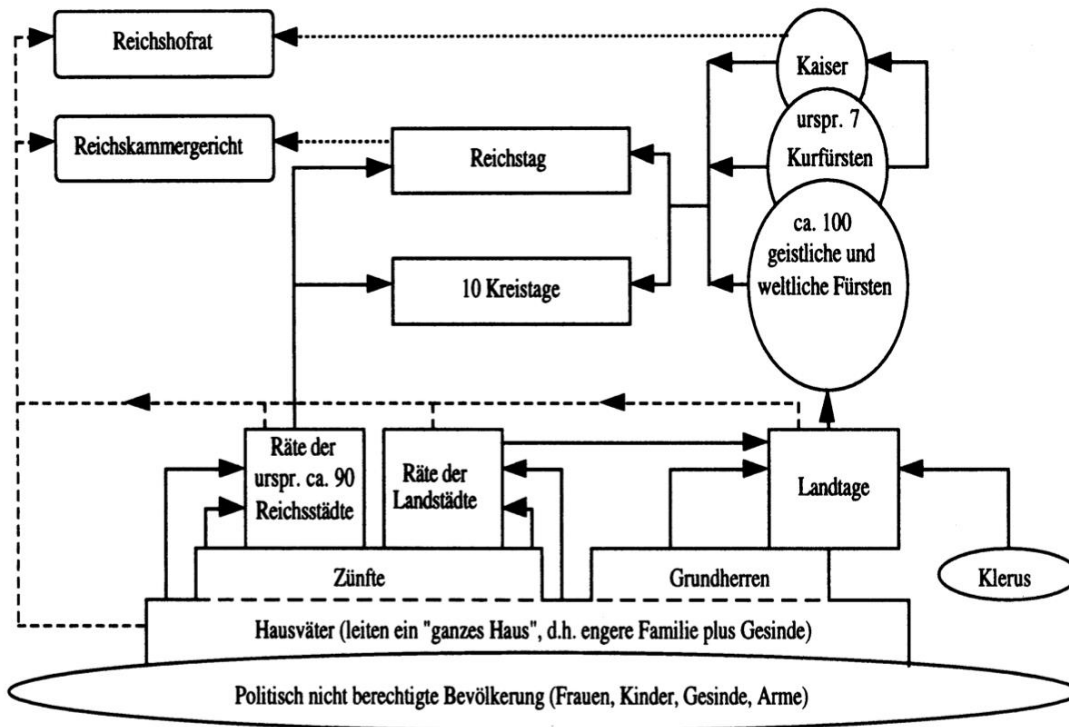
Country	Years of default	Number of defaults
Austria	1796	1
England	1340, 1472, 1594*	2*
France	1558, 1624, 1648, 1661, 1701, 1715, 1770, 1788	8
Germany (Prussia)	1683	1
Portugal	1560	1
Spain	1557, 1575, 1596, 1607, 1627, 1647	6

*Sources:* Reinhart, Rogoff, and Savastano (2003a) and sources cited therein, MacDonald (2006).

*Note:* The asterisk (\*) denotes our uncertainty at this time about whether England's default was on domestic or external debt.

**Quelle:** Reinhardt/Rogoff (2009, 87).

#### A 4. Grundstrukturen der Verfassung des Heiligen Römischen Reiches in der Frühen Neuzeit



- Rechteckige Kästen:** Obrigkeiten (befugt zur Schaffung und gewaltsamen Durchsetzung von Institutionen).
- Kreise bzw. Ellipsen:** Einzelpersonen bzw. Personengruppen.
- Gerundete Kästen:** Die obersten Reichsgerichte (befugt zur Überprüfung obrigkeitlicher Entscheidungen).
- Durchgezogene Pfeile:** Entsendet bzw. wählt oder beeinflusst.
- Gestrichelte Pfeile:** Appellationsmöglichkeit.
- Gepunktete Pfeile:** Finanziert und beeinflusst.

Quelle: Volkart (1999, 37).