

Sammelrezension: Die ambivalenten Versuche, der Ausbeutung der Zukunft in Deutschland einen Riegel vorzuschieben

JULIA SCHÄFER:

Die Entscheidung des ECOFIN-Rats über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits

(Kölner Schriften zu Recht und Staat, Bd. 30)

Frankfurt/M. 2007

Peter Lang, 197 S.

RAINER HOLTSCHEIDER / WALTER SCHÖN (Hrsg.):

Die Reform des Bundesstaates

Baden-Baden 2007

Nomos, 489 S.

JÜRGEN KOCKA (Hrsg.):

Zukunftsfähigkeit Deutschlands

Sozialwissenschaftliche Essays (WZB-Jahrbuch 2006)

Berlin 2007

Edition Sigma, 405 S.

GÜNTHER BACHMANN / VOLKER HAUFF (Hrsg.):

Unterm Strich: Erbschaften und Erblasten für das Deutschland von morgen

Eine Generationenbilanz

München 2006

Oekom Verlag, 132 S.

Die Überlebenskrise, in die die Menschheit sich hineinmanövriert hat, hat die Struktur der Ausbeutung der Zukunft. Das zu erkennen, ist eigentlich trivial. Und mehr noch – die Lösung des Problems liegt auf der Hand: Im Bereich

der Wirtschaft ist mit den Regularien einer Kapitalgesellschaft die beispielhafte Lösung des Problems nämlich geschaffen worden. Einer Kapitalgesellschaft ist ihr Weiterwinkeln ab demjenigen Zeitpunkt verwehrt, sie hat dann Konkurs anzumelden, wenn *perspektivisch* ihre absehbaren Verpflichtungen nicht mehr durch die Summe ihrer absehbaren Einnahmen sowie des Werts ihres Vermögens gedeckt sind – d. h. der Anlass für die Unterbrechung des »Weiter so« auf dem Weg in den Abgrund, in den Konkurs wegen Zahlungsunfähigkeit erst, ist durch einen regelmäßigen wiederholten Akt der *Antizipation* festzustellen.

Die Erkenntnis der Zukunft aber ist nun einmal hoch manipulationsträchtig. Damit nicht jedermann sich die Zukunft nach seinem Gutdünken hinrechnet und die formale Klausel zum Schutz Dritter ad absurdum führt, bedarf es einer verbindlichen Operationalisierung dieser Maßgabe, in diesem Falle der Bilanzrichtlinien. Sie definieren das Wahrnehmungsinstrument, durch das zukünftige Knappheiten normiert in eine gegenwärtige Wahrnehmbarkeit bzw. sogar Wahrnehmungspflicht projiziert werden. Und natürlich bedarf es gegebenenfalls, wenn die Drohung mit Sanktionen im Nachhinein absehbar nicht reicht, der Überwachung dieser Rechenansatz und der Durchsetzung ihrer fairen Befolgung.

Die Überlebenskrise der Menschheit kann vor dem Hintergrund dieses Lösungsmodells auf den einfachen Begriff gebracht werden: Das Äquivalent für eine derartige Vorkehrung fehlt bislang auf Politikebene – und folglich ebenso auf höheren Ebenen der Wirtschaft. Dass das Verhältnis Treugeber–Treuhandler (»principal agent«) total aus den Fugen geraten ist, dass die Älteren mit ihrer Altersversorgung und die Jüngeren mit ihrem gesamten Anspruch auf eine hypotheckenarme Lebensgestaltung unter die Räuber geraten sind, pfeifen heute die Spatzen von den Dächern.

Das Fehlen des Äquivalents gilt auch für die Politik Deutschlands. Zwar ist hier formal eine Beschränkung der Schuldenaufnahme in den Verfassungen der meisten Bundesländer statuiert, beispielhaft angeführt hier die des Bundes im Grundgesetz, in Artikel 115 GG. Dort heißt es in Absatz 1: »(...) Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.« Doch sind dort zwei Ausnahmen zugelassen. Sie sind scheunentor groß – ihr Wortlaut: 1) Ausnahmen sind »(...) zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (...); 2) »Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.«

Die Formulierungen dieses zweiflügeligen Scheunentores entstammen der Reform des Haushaltsverfassungsrechts 1969, mit der Konsequenzen aus der verfehlten Finanzpolitik der Bundesregierung unter Bundeskanzler Erhard von der damals folgenden großen Koalition gezogen wurden und der Investitionsbegriff als Fortschritt gegenüber den Formulierungen im Gefolge von Artikel 87 Weimarer Reichsverfassung eingeführt wurde. Doch auch so wurde das neuformulierte Scheunentor in der Folgezeit weidlich genutzt – im Vereinigungsprozess

besonders extensiv der Flügel nach Absatz (2). Die Folge ist, dass heute allseits, vom Bundesrechnungshof bis zum Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), attestiert wird, dass angesichts eines Schuldenturmes von 922 Milliarden EURO auf Bundeseite die »Schuldenbremse« nach Artikel 115 (1) GG sich nicht bewährt habe und deshalb ein neuer Ansatz erforderlich sei – die Nutzung von Absatz (2) bleibt dabei bemerkenswerterweise ausgeblendet. Dasselbe Schicksal erfährt der Anstieg des gesamten Schuldenstandes samt seiner Wachstumsrate – 1,5 Billionen EURO entziehen sich der Vorstellungskraft und werden deswegen in den Medien nicht thematisiert. Eine sehr klare Einführung in diese Ausgangssituation sowie in das, was in der gegenwärtig vorbereiteten Verfassungsrevision zur Entscheidung ansteht, geben Merkel/Runde (2008).

Die Notwendigkeit, eine »Schuldenbremse« qua Reform des Grundgesetzartikels einzurichten, hat die Politik in Deutschland erreicht – sie ist auf die Agenda der sogenannten Föderalismuskommission II genommen worden. Anstoß zu alledem, auch für einen entsprechenden Punkt auf der Agenda der inzwischen abgeschlossenen Beratungen der Föderalismuskommission I, deren Ergebnisse Teil des Koalitionsvertrages 2005 wurden, ist jedoch weniger die Diskussion in Deutschland als vielmehr ein Vorgang auf EU-Ebene.

Mit der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), einem entscheidenden Schritt auf dem Weg der konstitutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in Kraft gesetzt mit dem Maastricht-Vertrag im Jahre 1993, wurde eine »Schuldenbremse« für die Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene statuiert: Jährliche Neuverschuldung bei maximal 3 Prozent des BIP bis zu einer Gesamthöhe von 60 Prozent des BIP. Das war sachlich angezeigt, weil eine gemeinsame Währung durch eine unsolidarische Finanzpolitik einzelner Staaten leicht zugunsten dieser Staaten zu missbrauchen ist. Geschaffen wurde die Schuldenbremse mit Artikel 104 des Vertrags über die Europäische Union vom 7. Februar 1992.

Darin ist auch ein Monitoring und Feststellungsverfahren eingeführt. Das Monitoring obliegt der Europäischen Kommission, die ihre Ergebnisse schließlich, nach einer Kette von warnenden Mitteilungen an den betroffenen Übeltäterstaat, dem Ministerrat unterbreitet mit der Aufforderung, gemäß Absatz (c) einen Verstoß gegen die auferlegte Schuldenschranke »festzustellen«. So ist es geschehen im Oktober (im Falle Frankreichs) bzw. am 18. November 2003 im Falle Deutschlands. Die beiden Kernstaaten der EU aber haben mittels eines koordinierten Vetos den weiteren, eigentlich programmierten Ablauf des Verfahrens gestoppt, es nicht zur förmlichen Feststellung des in den quantitativen Fragen unstrittigen Verstoßes gegen die EU-WWU-Schuldengrenze in der ursprünglichen Auslegung der Maastrichter Kriterien in VO(EG) 1467/97 kommen lassen. Die »Schuldenbremse« wurde in dem Falle, da sie erstmals hätte greifen müssen, gelockert, von denen, die hätten gebremst werden sollen, von Frankreich und Deutschland. So der vielsagende Ablauf mit seiner Kulmination am 25. November 2003. Die beiden Staaten waren selbstverständlich nicht so naiv, lediglich

zu blockieren, sie verbanden ihre Blockade mit dem Anliegen einer Neufassung, sprich Flexibilisierung, der Schuldenschanke. Diese sollte nun mit dem Konjunkturverlauf atmen können und in Zeiten extremer Krisen, wie dem 11. September 2001, nicht erdrosselnd wirken. Das Buch von *Julia Schäfer*, eine juristische Dissertation, schildert diesen Ablauf und erläutert die neugefassten Regelungen der »Schuldenbremse« in der überarbeiteten Fassung von VO(EG) 1467/97.

Teil der Regelungen der wwu ist ein System finanzieller Sanktionen, die dem Übeltäterstaat drohen, die ihn abschrecken sollen. Der Sinn dieser Drohung ist, dass der Täter die allfällige Strafe antizipiert und deshalb sein Handeln anpasst, er im Rahmen der Schuldengrenze bleibt. Die Psyche von Staaten, insbesondere von Föderalstaaten, ist aber etwas schizophren angelegt. Aus EU-Sicht geht es um das Ausgabeverhalten Deutschlands als Einheit, d. h. Maßstab in der wwu ist die Summe der Ausgaben von Bund und Ländern gemeinsam. Die Sanktionsandrohung seitens der EU aber galt bislang nur dem »Kopfstaat«, dem Bund – an den hält sich die EU, in der Auffassung, Deutschland habe im Binnenverhältnis die EU-Sanktionen für den Fall einer etwaigen Defizitüberschreitung an die mitbeteiligten Bundesländer weiterreichbar zu machen. Die aber einzubinden, war bislang versäumt worden; eine Sanktionsdrohung, die Bedingung der Wirksamkeit der Maastrichter Schuldengrenze, bestand für sie nicht. Erst mit der Föderalismuskommission I wurde auf deutscher Seite die Möglichkeit, dass die EU-Sanktionen real werden könnten, ernst genommen. Bis dahin war nur symbolische Politik angesagt, was zugleich das obstruktive Verhalten der deutschen Politik auf EU-Ebene im Jahre 2003 verständlich macht, insbesondere wenn man auf die Gründe für die Überschreitung schaut: Die Regierung Schröder/Fischer hatte, wie erinnerlich, direkt nach Amtsantritt eine strikte Konsolidierungspolitik begonnen, die auch in den Zahlen Wirkung zeigte, während die Schulden der Bundesländer unaufhörlich weiter wuchsen. Erst mit der radikalsten (nach den Stein-Hardenbergischen) und unsozialsten Steuerreform in der Geschichte Deutschlands aus dem Jahre 2000 hat die rot-grüne Bundesregierung das Loch zum strukturellen Haushaltsdefizit aufgerissen (die Konsequenzen haben sich in den Zahlen ab 2002/03 niederzuschlagen begonnen), dessen Füllung immer noch nicht in Sicht ist.

Daneben spielt die Tatsache eine Rolle, dass Schuldenlasten von Regierung zu Regierung aktiv vererbbar sind, wie die US-amerikanische Politik sehr deutlich demonstriert hat. Verständlicherweise wollte eine rot-grüne Regierung nicht durch eine Politik ihrer gestürzten Vorgängerin, die die Nähe zur Haushaltsnotlage möglicherweise im Angesicht eigener Chancenlosigkeit absichtsvoll herbeigeführt hat, im wahren Sinne des Wortes gefesselt bzw. ausgebremst sein – sie wollte sich nicht mit der Aussicht abfinden, gleich bei der nächsten Wahl wieder abgewählt zu werden, weil aller Spielraum für Wahlgeschenke (besser: Wählerbestechung) von der Vorgängerin bis zur Neige ausgeschöpft wurde. Diese Art der Programmierung des übernächsten eigenen Wahlerfolgs, von US-Ökonomen

in der Theorie des »political economy cycle« beschrieben und analysiert, ist eine sehr reale Handlungsmöglichkeit, deren Missbrauchspotential durch die mit der WWU vorgesehene Schranke massiv verstärkt wurde.

Die Föderalismuskommission I sollte vor allem zweierlei leisten: a) ihrem offiziellen Titel gemäß Kärnerarbeit »(...) zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« vollbringen; und b) jene spezifische Blockadeoption beseitigen, die in Deutschland zum Reformstau geführt hatte. Nur eher nebenher sollte sie die Schizophrenie im Weiterleiten der Sanktionsdrohung auf die Ebene der Bundesländer auflösen. Zu a) war sie leidlich erfolgreich; an b) ist sie gescheitert. Als c) ist hinzuzufügen, dass derjenige an Schizophrenie leidet, wer das Beschlossene für eine wirksame Schuldenbremse für das Haushaltsgebaren von Bundesländern hält.

Wie wenig dringlich es dem Bund unter rot-grüner Regierung war, zeigt sich schon am Zeitablauf: Rund fünf Jahre Brutphase brauchte es, bis einem Beschluss der Regierungschefs der Länder im Dezember 1998 der Bund schließlich zustimmte und die Kommission von Bundestag und Bundesrat gemeinsam am 16. bzw. 17. Oktober 2003 eingesetzt wurde. Stimmberechtigte Mitglieder waren die 16 Regierungschefs der Bundesländer und 16 Abgeordnete aus den Fraktionen des Deutschen Bundestags. Ohne Stimmrecht beteiligt waren zwölf Sachverständige (darunter acht Verfassungsjuristen, zwei Ökonomen und zwei Politologen, darunter Fritz W. Scharpf). Den Vorsitz teilten sich Franz Müntefering und Edmund Stoiber. Die konstituierende Sitzung fand am 7. November 2003 statt, die Arbeit endete bereits nach gut einem Jahr, am 17. Dezember 2004 – da gaben die beiden Vorsitzenden das Scheitern der Kommission bekannt: Das von ihnen gemeinsam formulierte Ergebnis der Beratungen hatte nicht die notwendige Mehrheit auf der Länderseite gefunden.

Der Hintergrund: Unter der rot-grünen Regierung herrschte Desinteresse an der Föderalismusreform, das kaum verborgen wurde. Unabhängig davon kam es im Laufe der folgenden Monate zu weiteren Gesprächen zwischen Müntefering und Stoiber, die zu Ergebnissen führten. Die Frucht war gereift. Die überraschend ins Amt gekommene Große Koalition machte sie dann umgehend zu ihrem Prestigeprojekt: Das Vorhaben ging in die Vereinbarungen zur Bildung der Großen Koalition ein – so personentypabhängig können selbst große politische Projekte sein. Die Gesetzesentwürfe wurden vom Kabinett am 6. März 2006 beschlossen und am selben Tag in die parlamentarischen Beratungen eingebracht (BT-Drs. 16/813). Die brachten noch etliche Veränderungen, doch am 30. Juni 2006 war es so weit: Der Bundestag beschloss mit der nötigen Zwei-Drittel-Mehrheit das Reformpaket zur Föderalismusreform, dem der Bundesrat am 7. Juli 2006 mit der hier ebenfalls erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit zustimmte. Am 1. September 2006 traten die Grundgesetzänderungen in Kraft.

Zu den nicht hoch genug zu lobenden Sitten der Politikkultur in Deutschland gehört, dass das Zustandekommen solch grundlegender Reformen, bzw. schon

der Kampf darum, recht präzise dokumentiert wird. Der *Holtschneider/Schön*-Band ist Ausdruck dieser Kultur. Die Herausgeber sind Vertreter der Ministerialverwaltung. Holtschneider kommt vom Bund, er war Staatssekretär im Innenministerium. Schön war (und ist) Amtschef der Bayerischen Staatskanzlei. Die beiden waren gleichsam die »Sherpas« der beiden Ko-Vorsitzenden.

Inhalt des Buches sind nicht die Arbeitsmaterialien der Kommissionsarbeit – die liegen dem Buche vielmehr als CD-ROM des Dokumentationsbandes bei, den die Bundestagsverwaltung (in der Reihe »Zur Sache«) besorgt hatte.¹ Es handelt sich vielmehr um einen »Kommentarband« – doch da die Kommissionsarbeit früh endete, ist der Kommentarband zugleich mehr. Er ist die einzige dokumentarische Quelle zu dem, was sich in der Zeit nach Dezember 2004 an Änderungen ergeben und an Auseinandersetzungen zugetragen hat. In dem Band ist Kommissionsmitgliedern von Bundes- und Ländenseite die Möglichkeit gegeben worden, sich politisch und juristisch zu den wichtigsten Problemfeldern der Kommissionsarbeit zu äußern. Der gesamte Beratungsgegenstand war in 13 Felder aufgeteilt worden, und zu einem jeden wurde nach dem Zwillingsprinzip, jeweils einmal aus Sicht eines Vertreters des Bundes und einmal aus der Sicht von Ländern (und Kommunen), kommentiert – in der Regel sind es die jeweiligen Verhandlungsführer beider Seiten, die sich äußern. Es handelt sich teilweise um Ausarbeitungen, die einen tiefen Einblick gewähren in die taktisch-strategischen Hintergrundüberlegungen, die erfahrene Politiker anstellen, um den »Kairos« dieser besonderen Situation erfolgreich im Sinne der Sache, der Weiterentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung, nutzen zu können.

In der öffentlichen Wahrnehmung galt als wesentlicher Grund für die Einsetzung der Kommission die systematische Reformblockade, die die Gesellschaft in Deutschland während Jahrzehnten hat erfahren und ertragen müssen. Die Frustration über die illegitime Nutzung des inter- aber auch innerparteilich einsetzbaren Kriegsbeils Veto qua Bundesratsmehrheit war allseits und schien zu einem überparteilichen Konsens geführt zu haben, dieses endgültig und gemeinsam zu begraben. Der Konsens war getragen von einer gesellschaftlichen Koalition, die die Stiftungen sämtlicher Parteien umfasste und bis zum BDI reichte. Das Kriegsbeil wird von Fritz W. Scharpf, der zu den sachverständigen Mitgliedern der Kommission gehörte, wie folgt beschrieben und analysiert:

»In schwierigen Zeiten, in denen die Regierung unpopuläre Maßnahmen durchsetzen müsste und in denen Landtagswahlen als Plebiszit über die Bundespolitik inszeniert werden können, kann die Opposition rasch die Mehrheit im Bundesrat gewinnen. Die oppositionellen Ministerpräsidenten können dann unter drei Handlungsorientierungen wählen: Sie können (1) sich auf die Vertretung der institutionellen Eigeninteressen ihres Landes beschränken; sie können

1. Die Beratungen und ihr Ergebnis sind vollständig dokumentiert in: Deutscher Bundestag und Bundesrat (Hrsg.): *Zur Sache 1–2005*, Berlin 2005 sowie auf CD-ROM als Anlage zu dem hier angezeigten Buch von Holtschneider/Schön.

(2) versuchen, die ›Policy‹-Interessen der Oppositionsparteien durchzusetzen, oder sie können (3) deren ›positionale Interessen‹ fördern, indem sie Erfolge der Regierung verhindern. (...) Im dritten Fall (...) ist mit Blockaden zu rechnen, deren wichtigstes Ziel es ist, die jeweilige Regierung als inkompetent und hilflos erscheinen zu lassen. Franz-Josef Strauß hat diese Optionen ebenso brillant und zynisch ausgespielt wie später Oskar Lafontaine und dann wieder die Ministerpräsidenten der Union. Die Malaise der deutschen Politik, in der keine Seite in der Lage ist, ein Reformkonzept zu verwirklichen und dann auch zu verantworten, hat ihren wesentlichen Grund in der Möglichkeit parteipolitischer (oder auch innerparteilicher) Blockaden im Bundesrat.«

Diese Möglichkeit der Blockade ist nicht einfach gegeben – sie ist nicht einmal mit der Verfassung vorgegeben. Ermöglicht wurde sie durch einen judikativ-internen Akt, eine sogenannte *Theoriebildung* seitens der Rechtsprechung. Artikel 84 Absatz 1 Grundgesetz (GG) verlangt: »Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.« – eine sinnvoll erscheinende Regel. Zum Machthebel pervertieren konnte sie erst, als das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Jahre 1958 die sogenannte Einheitstheorie erfand. Danach beschränkte sich das Zustimmungserfordernis nicht länger nur auf die jeweiligen Vorschriften über Behördenorganisation oder das Verwaltungsverfahren, sondern bezog sich auf das ganze Gesetz als »gesetzgebungstechnische Einheit«.

»Die schädlichen Folgen des Urteils zeigten sich in den 1970er Jahren, als der (sozialliberalen) Regierungsmehrheit zum ersten Mal eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat gegenüberstand. Nun konnte das zum Schutz der Verwaltungshoheit nötige Zustimmungsrecht als parteipolitisch motiviertes Veto gegen ungeliebte Gesetzesinhalte genutzt werden.« (Scharpf 2006)

Am Ende blieb die Föderalismuskommission in diesem *Zentralanliegen* erfolglos. Der Grund des Scheiterns: Die Ministerpräsidenten wollten dieses machtpolitische Instrument nicht aus der Hand geben. Die Sachverständigen in der Kommission haben das getestet – sie haben Vorschläge gemacht, die eine Begrenzung des Vetos auf die Regelungen des Verwaltungsverfahrens oder die Kostenfolgen vorsahen, also auf eine Auflösung der Einheitstheorie hinausliefen – aber angesichts der ablehnenden Haltung einiger bundespolitisch besonders engagierter Ministerpräsidenten wurden diese Ansätze nicht weiter verfolgt« (Scharpf 2007, FN4). Noch deutlicher wird Scharpf in seinem Beitrag für »Aus Politik und Zeitgeschichte« (APuZ) 50/2006 (FN 4):

»Im persönlichen Gespräch verwies einer der Ministerpräsidenten auf den Ansehensverlust, den der Bundesrat erleiden würde, wenn die Landesregierungen ihre Ablehnung des materiellen Gesetzes nicht ausdrücken könnten und sie deshalb ein Veto gegen eigentlich unkontroverse Verfahrensvorschriften mit fadenscheinigen Argumenten begründen müssten.«

Es dürfte nicht schwerfallen zu erraten, welcher unter den »bundespolitisch besonders engagierten Ministerpräsidenten« die intellektuelle Statur aufweist, sein persönliches Insistieren darauf, dass die Option der Geiselnahme weiterhin zur Verfügung steht, so differenziert begründen zu können.

So weit zum Kreißen des Bergs, soweit die Intention war, einen Elefanten zu gebären. Hinsichtlich der Maus, die zur Vervollständigung des EU-Defizitverfahrens mitzubehalten war, ist das Ergebnis ernüchternd, aber nicht überraschend – die Bundesländer haben eben eine Veto-Position nach den Verfahrensregeln der gemeinsamen Föderalismuskommission.

Kommt es aufgrund von Verstößen Deutschlands gegen das Verbot eines »übermäßigen öffentlichen Defizits« zu Sanktionsmaßnahmen der EU in Form von Geldbußen nach Artikel 104 Absatz 11 4. Spiegelstrich EG-Vertrag, so gilt neuerdings: Sie werden von Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 getragen. Der Länderanteil von einem Drittel wird von den Ländern zu 65 Prozent »solidarisch« getragen, »entsprechend ihrer Einwohnerzahl«. Lediglich das restliche Drittel (des Drittels) haben »die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag« zu tragen. Eine verursachungsgerechte Anreizwirkung ist das sicherlich nicht, mit diesem Verteilungsschlüssel haben die EU-Sanktionen auf Länderebene keinen abschreckenden Charakter bekommen.

Bei dem Jahrbuch 2006 des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB) handelt es sich um die Abschiedsgabe des inzwischen abgetretenen Präsidenten, des Historikers *Jürgen Kocka*. Mit wachem politischen Gespür hat er der Öffentlichkeit und seinem Haus einen Dienst dadurch erwiesen, dass er seine Kollegen herausgefordert hat, einzubringen, was das WZB zum Thema Nachhaltigkeit bzw. Zukunftsfähigkeit beizutragen hat.² Der Zusammenhang mit dem Thema »Schuldenbremse« erschließt sich aus der Einleitung des Herausgebers sowie durch folgende Schlüsselpassage: »Vor kurzem ist eine Initiative von Mitgliedern des Deutschen Bundestags aus allen Fraktionen bekannt geworden, Nachhaltigkeit und intergenerative Gerechtigkeit als Zielstellungen in die Verfassung aufzunehmen. Im Wesentlichen sind es drei Gründe, aus denen sich dieser nicht ganz alltägliche Schritt erklärt, mit dem der politisch sperrige Begriff der Nachhaltigkeit in Zukunft Verfassungsrang erhalten soll. Die zentralen politischen Werte wie Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit haben sich in der Vergangenheit jeweils an der lebenden Generation orientiert. Das war richtig, wird aber zunehmend unvollständig. Denn die heutige Lebenswirklichkeit erfordert es, diese Begriffe inhaltlich im Hinblick auf kommende Generationen zu bestimmen. Darin steckt ein wahrlich revolutionäres Denken.« (S. 396)

2. Die vorsichtige Bitte des Präsidenten einer Forschungseinrichtung, deren Mitglieder das Recht der Freiheit der Wissenschaft auf sich als Einzelpersonen beziehen und in Anspruch nehmen, lautete: »ein im Rahmen der jeweils eigenen Forschung behandelbares, praktisches Problem auszuwählen, dessen Lösung die Zukunftsfähigkeit des Landes erhöhen würde«.

Autor dieser Passage ist Volker Hauff, jetzt Vorsitzender des Rates der Bundesregierung für Nachhaltigkeit. Sie ist Teil eines äußerst lesenswerten Beitrags – zunächst formuliert in einer Rede, die Hauff mit Sinn für die Symbolik der Ortswahl im Wissenschaftszentrum Berlin zwar gehalten hat, die aber durchaus nicht nur an die dortigen Wissenschaftler sondern an die Wissenschaft insgesamt gerichtet ist. Wie die heutigen Wissenschaftler üblicherweise reagieren, wenn sie überhaupt kooperationswillig sind und sich nicht ignorant stellen gegenüber den wissenschaftsinternen Refinanzierungssitten, die ihnen solche Beiträge eigentlich als Freizeitnebenstätigkeit abverlangen, dass sie der Kockaschen Bitte entsprechen, zeigt der Beitrag der Finanzwissenschaftler am wzb Gunnar Folke Schuppert betrachtet die Überschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden als Seismographen für politische Reformfähigkeit und -bedürftigkeit und schreibt an gegen das Dogma der Insolvenzunfähigkeit von Staat und Gemeinden. Er entwickelt Bausteine für ein Haushaltsnotlagenregime, in dem Verschuldungsgrenzen festgelegt sind und zu dem ein Frühwarnsystem zählt. So bietet er Optionen für die anstehende Stufe II der Föderalismusreform. Ein Wissenschaftler also, der die anstehende politische Agenda zu der seinen macht, die Freiheit der Wissenschaft nicht zur Verfolgung seines Hobbys missbraucht, sondern zur vorgegebenen Agenda zuliefert, aber eben auch nur gleichsam Handwerkliches.

Ähnlich agendabezogen schreibt Kai A. Konrad, zugleich visionärer. Auch er beschäftigt sich mit der gestiegenen staatlichen Schuldenlast und der Suche nach neuen Regeln des Umgangs mit ihr. Konrad warnt vor dem, was droht, wenn die Umsteuerung nicht gelingt. Noch haben deutsche Staatsschulden titel eine hohe Bonität, doch das liegt in den Händen der Ratingagenturen, deren Seriosität in der Subprime-Krise gerade zu besichtigen ist. Wenn die Bonität der Gebietskörperschaften in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten spürbar sinken bzw. gesenkt würde, würde das den zu zahlenden Zinssatz und folglich die Zinslast erhöhen und die Haushaltslage prekär werden lassen. Angesichts dieser bedrohlichen Situation macht Konrad allerdings nicht die Qualität und die Missbrauchsmöglichkeiten der Leistungen der Ratingunternehmen zum Thema, sondern allein den Wettbewerbsdruck, der auf den Staaten lastet, und fragt, wie jene von den an Wettbewerbsdruck gewöhnten Wirtschaftsunternehmen lernen könnten.

Im Hauffischen Beitrag kündigt sich demgegenüber eine innovative, die Scheuklappen der Disziplinen überwindende Sichtweise an. Sein Anliegen ist, die Ausbeutung der *Umwelt* staatschuldenrechtlich ernst zu nehmen, ein Anliegen, welches nicht allein den Finanzwissenschaftlern fernliegt, mehr noch den Trägern der Rechtskultur. Näher beleuchtet ist das in dem Band »Unterm Strich«. Die bekannte Definition der Nachhaltigkeit durch die UN-Weltkommission unter Leitung von Gro Harlem Brundtland spricht bekanntlich von einer Entwicklung, welche die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne die Fähigkeit zukünftiger Generationen, die ihrigen zu befriedigen, zu beeinträchtigen. Vulgo: Wir leben, illegitimerweise, kollektiv »von der Substanz«. Um die Überlebenskrise zu meistern, müssen wir somit auch dieser bislang offenstehenden Option der Ausbeu-

tung der Zukunft einen Riegel vorschieben. Diese Aufgabe ist umso dringlicher, je mehr der Versuch, die Staatsfinanzverschuldung zu bremsen, sich als ernst gemeint und erfolgsträchtig erweist. Der suchende Blick der Politik nach alternativen Verschuldungsoptionen wird zunächst, die US-Politik unter Clinton wie Bush Jr. zeigt es, die Möglichkeiten des Finanzmarktes abgrasen und dann beim Vermögensgut Umwelt landen, unweigerlich.

Hauffs Hoffnung ruht auf dem Instrument der Generationenbilanz. Das ist seitens der Finanzwissenschaft entwickelt worden, es dient der Überprüfung der Verteilungsgerechtigkeit von Steuern und Renten. Der Nachhaltigkeitsrat verfolgt mit einer »Generationenbilanz Nachhaltigkeit« einen breiteren Ansatz. Sie wäre die Bilanzierung vorhandener und aufgezeigter Handlungsoptionen zu unserem Zukunftskapital insgesamt. Erst eine solche bilanzierende Sicht auf Optionen und Potentiale machte es möglich, dass Deutschland sich den Zukunftsherausforderungen stellt – bislang hat Deutschland noch keinen »Zukunfts-rüv« entwickelt.

Wenig beachtet ist, dass die Staatsschuldenbremse der EU im Vertrag von Lissabon modifiziert wurde. Die Feststellung eines Verstoßes und gegebenenfalls von Sanktionen hat mit »qualifizierter Mehrheit«, also mit Zwei-Drittel-Mehrheit, stattzufinden, wobei der jeweilige Sünder nicht mitstimmen darf. Zudem soll die Operationalisierung der Schlüsselbegriffe, bislang im Protokoll festgehalten, neu bestimmt werden, allerdings »nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren«, bei dem Einstimmigkeitsprinzip herrscht. Ob es je dazu kommen wird? Zweifel sind angebracht.

Hans-Jochen Luhmann,
Wuppertal Institut

Weitere Literatur

Höfling, Wolfram (1993): *Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C.F. Müller.

Merkel, Petra und Ortwin Runde (2008): »Sparen in der Zeit statt Schuldenbremsen bis in die Not. Positionspapier der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion zur wirksamen verfassungsrechtlichen Begrenzung der Staatsverschuldung«. Langfassung, Berlin, 11. März 2008, online: www.ortwin-runde.de/media/file/104.Langfassung_Schuldenbremse_Par_Linke.pdf.

Scharpf, Fritz W. (2007): »Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform«, in: Egle, Christoph und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005*. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften: 197–214.

Scharpf, Fritz W. (2006): »Weshalb wurde so wenig erreicht?«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50/2006 (Themenheft »Föderalismusreform«) vom 11. Dezember 2006: 6–11, online: <http://www.bpb.de/files/1PKJTO.pdf>.

J. TIMMONS ROBERTS / AMY BELLONE HITE:
The Globalization and Development Reader
Perspectives on Development and Global Change

Oxford 2007

Blackwell Publishing, 450 S.

Der insbesondere seit den 1990er Jahren verwendete und diskutierte Begriff der Globalisierung ist bis heute aufgrund seiner Komplexität in seiner Bedeutung nur schwer zu definieren. Versucht man, ihn zeitlich einzugrenzen, so ist eindeutig, dass zu Beginn der 1990er Jahre ein regelrechter Boom an wissenschaftlicher Literatur zum Thema Globalisierung publiziert wurde. Dennoch muss beachtet werden, dass die Wurzeln dieses Forschungsgebietes weiter zurückreichen, als auf den ersten Blick zu vermuten ist. So griffen David Held und Anthony McGrew in ihrem erstmals im Jahr 2000 veröffentlichten »The Global Transformations Reader« stellenweise auf Texte aus den 1970er Jahren zurück, u. a. auf Hedley Bull im Rahmen der Global Governance/World Order-Diskussion. Die Verfasser des dieser Rezension zugrunde liegenden Buches gehen gar noch einen Schritt weiter. Sie beginnen mit ihrem historischen Rückgriff im 19. Jahrhundert und führen den Leser systematisch durch das 20. bis ins 21. Jahrhundert.

»The Globalization and Development Reader« von J. Timmons Roberts (Oxford University) und Amy Bellone Hite (Xavier University, New Orleans) ist eine Neuauflage des 2000 erschienenen »From Modernization to Globalization«, dem die beiden Herausgeber neben einigen Überarbeitungen auch 16 zusätzliche Artikel hinzugefügt haben, um der hohen Anzahl aktueller Publikationen des Forschungsgebietes gerecht zu werden. Die aktuelle Auflage teilt sich in fünf Kapitel, die sich sowohl thematisch als auch zeithistorisch voneinander abgrenzen, und beinhaltet insgesamt 27 Beiträge verschiedener Autoren. Die ersten beiden Kapitel können als historische Einleitung in das Thema Globalisierung und Entwicklung betrachtet werden. Das erste Kapitel beinhaltet eine Reihe (zum Teil) klassischer Schriften, angefangen von Marx/Engels' »Manifesto of the Communist Party« (1848) und »Alienated Labor« (1844) über Webers »The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism« (1905) und Rostows »The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto« (1960) bis hin zu Huntingtons »The Change to Change: Modernization, Development, and Politics« (1971) bzw. »Political Order in Changing Societies« (1968). Diese frühen theoretischen Konzepte des sozialen Wandels und der Entwicklung des Kapitalismus werden im zweiten Kapitel durch Theorien aus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts er-