

Rechtsgeschichte Legal History

www.lhlt.mpg.de

<http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg30>
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte – Legal History Rg 30 (2022)
<http://dx.doi.org/10.12946/rg30/313-315>

Rg **30** 2022 313–315

Louis Pahlow*

Keynes und das Bonner Grundgesetz

[Keynes and the Bonn Constitution]

* Institut für Rechtsgeschichte, Goethe-Universität Frankfurt am Main, pahlow@jur.uni-frankfurt.de

Dieser Beitrag steht unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International License



Tamanaha dessen Argument einfach negiert (207). Schon Eugen Ehrlich hatte 1913 einen ähnlichen Weg versucht und deutlich bekannt, dass zwischen Recht und den »außerrechtlichen Normen zweifellos ein unverkennbarer Gegensatz« bestehe, »so schwer er bei dem heutigen Stande der Wissenschaft zu bestimmen sei«. ⁷ Immerhin gab sich Ehrlich damit nicht zufrieden und setzte auf die *opinio necessitatis* als das entscheidende Gefühl zur Abgrenzung von Recht und Nicht-Recht. ⁸

Brian Tamanaha ist wohl auch das noch zu abstrakt. Er erkennt Recht intuitiv an Worten

und in sozialen Praktiken. Das kann man so machen, ist aber letztlich eine seltsame wissenschaftliche Haltung. Sie durchzieht das ganze Buch: Historische und postkoloniale Rechtspluralismen sind gut. Globale und abstrakte Rechtspluralismen sind überflüssig. Staatliche Rechtsvorstellungen sind ideologisch, gar totalitär. Die weltanschauliche Agenda und epistemische Signatur des Rechtspluralismus selbst aber interessiert nicht. Alles erklärt? Endlich!



Louis Pahlow

Keynes und das Bonner Grundgesetz*

In der Rechtsgeschichte der Bundesrepublik sind wirtschaftliche Konzeptionen und Theorien als Bausteine für die Rechtentwicklung häufig ausgemacht worden. Zu einem der Gründungsnarrative des neuen Staates wird nicht ganz zu Unrecht der sog. Ordoliberalismus gezählt, der aber von einigen sogar zum Fahrplan für »soziale Marktwirtschaft« mit Leistungswettbewerb und GWB überzeichnet wurde. Die Rechtsgeschichte und auch die Wirtschaftsgeschichte haben diese Beschreibungen in den letzten Jahren deutlich relativiert. Auch in Bezug auf die Chicago School sind die Ideen von Allokationseffizienz und Transaktionskosten bislang nur in ausgewählten Bereichen der Gesetzgebung nachgewiesen worden. Und wie steht es mit John Maynard Keynes? Er gilt als der bedeutendste Nationalökonom der Zwischenkriegszeit. Seine »Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes« (»The General Theory of Employment, Interest and Money«) aus dem Jahre 1936 markiert eine

Bruchstelle in der Ökonomik des 20. Jahrhunderts. Keynes forderte darin – vereinfacht ausgedrückt – angesichts der zuvor erlebten Weltwirtschaftskrise eine Abkehr von der liberalen Praxis des sog. »Laissez-faire«, welche bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges das wirtschaftspolitische Leitbild der meisten großen Wirtschaftsnationen der westlichen Welt gewesen war. Stattdessen wollte Keynes im Falle einer wirtschaftlichen Depression die staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik durch konjunkturgerechte Maßnahmen zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft verpflichten. In diesem Zusammenhang hat die nach Keynes angeregte und massiv einsetzende Politik des sog. »Deficit Spending« besondere Bekanntheit erlangt.

Alexander Kustermann geht der Rezeption von Keynes im Haushaltsverfassungsrecht der Bundesrepublik nach. Im Zeitalter von Schuldenbremse und Investitionsstau hat das Thema ohne Frage aktuelle Relevanz. Die Arbeit zielt – wohl auch wegen dieser Gegenwartsbezüge – auf die recht-

⁷ EUGEN EHRLICH, Grundlegung der Soziologie des Rechts, 1. Aufl., München/Leipzig 1913, 131, 5. Aufl., hg. v. MANFRED REHBINDER, Berlin 2022, 196.

⁸ Dazu statt vieler RALF SEINECKE, Ehrlichbilder: Freirecht, Rechtssoziologie und Rechtspluralismus – zum 100. Todestag von Eugen Ehrlich, in: ZEuP 30 (2022) 302–336.

* ALEXANDER KUSTERMANN, Konjunktursteuerung durch »Deficit Spending«? Eine rechtshistorische Untersuchung zu den ideengeschichtlichen Ursprüngen des Stabilitätsgesetzes und der Haushaltsreform 1967–1969, Tübingen: Mohr Siebeck 2020, 252 S., ISBN 978-3-16-157645-4

lichen Ursachen überbordender Staatsverschuldung, die in den letzten Jahrzehnten einen Wandel durchlebt habe. Eine kritische Haltung in Bezug auf kreditfinanziertes Wachstum bis etwa zur Mitte des 20. Jahrhunderts sei von einer wohlfahrtsstaatlichen Orientierung der Staatsausgaben abgelöst worden. Seit den späten 1960er Jahren sei von einer »Enttabuisierung der öffentlichen Verschuldung« die Rede. Bis heute, wie Kustermann feststellt, werde dieser Wandel auf Keynes zurückgeführt. Damit ist die zentrale Fragestellung der Arbeit, nämlich ob und inwieweit die Haushaltsreformen in den 1960er Jahren auf Keynes basieren, skizziert. Kustermann geht ihr ausgewogen und umsichtig unter Berücksichtigung der einschlägigen juristischen, aber auch wirtschaftshistorischen und politikgeschichtlichen Literatur nach. Schon deshalb verdient die Arbeit Lob, weil viele der rechtshistorischen Analysen, zumal wenn sie sich auf die Gesetzgebungsgeschichte konzentrieren, diese Perspektiven nach wie vor ausblenden.

Das Werk folgt einem chronologischen Aufbau, der zum einen die ideengeschichtlichen Grundlagen berücksichtigt und zum anderen aktorsorientiert den unterschiedlichen finanzpolitischen Denkmustern nachgeht. Ein Vorteil der Arbeit liegt in der klaren Sprache und Struktur, die sich auf drei zentrale Thesen konzentriert, die anhand der genannten Methoden herausgearbeitet und weitgehend stichhaltig belegt werden. Kustermann überzeugt durch eine präzise Rekonstruktion der ideengeschichtlichen Wurzeln und Verästelungen einer kreditfinanzierten Haushaltspolitik des Staates für Anschubinvestitionen und zur Krisenbewältigung, die er bis in die Zwischenkriegszeit zurückverfolgt. Anhand einer Analyse der involvierten Akteure, die sich weitgehend auf Haushaltspolitiker, Finanzwissenschaftler und Nationalökonominnen konzentriert, zeigt die Arbeit, dass noch vor der Publikation der »General Theory« von 1936 kreditfinanzierte Ausgabenprogramme des Staates zur Bekämpfung der Deflation in Deutschland vorgeschlagen und diskutiert wurden. Das ist für den versierten Wirtschaftshistoriker, der sich mit der Weltwirtschaftskrise ausführlich beschäftigt hat, zwar keine neue Erkenntnis; aber für die rechtswissenschaftliche Grundlagenforschung allemal wert, in Erinnerung gerufen zu werden.

Mit seiner aktorsorientierten Methode kann Kustermann auch die zweite These erklären, nach der das Stabilitätsgesetz nur den vorläufigen Endpunkt eines »jahrzehntelangen Suchprozesses«

dargestellt habe. Zunächst wird eine Erklärung dafür geliefert, warum das Bonner Grundgesetz von 1949 konjunkturpolitische Mechanismen zumindest nicht ausdrücklich berücksichtigt hatte. Kustermann macht dafür vor allem die personelle Besetzung der Ausschüsse des Parlamentarischen Rates verantwortlich: Mit der Ausarbeitung der haushaltsverfassungsrechtlichen Vorschriften waren überwiegend Praktiker aus der Weimarer Zeit und dem »Dritten Reich« betraut worden. Dagegen fanden sich keine hauptamtlichen Hochschullehrer aus dem Bereich der Nationalökonomie. Auch wurden solche zumindest in Bezug auf das Haushaltsverfassungsrecht nicht als Sachverständige angehört. Damit war es vor allem der ehemalige preußische Finanzminister Hermann Höpker-Aschoff, der sich als mehrheitlich respektierter Experte für Finanzfragen in vielen wesentlichen Punkten bei der Erarbeitung der entsprechenden Vorschriften durchsetzen konnte. Zugleich zeigt sich aber auch, dass einflussreiche Akteure wie Höpker-Aschoff profunde Kenner der Schriften Keynes' waren. Allerdings konnte sich der Parlamentarische Rat bezüglich der Kreditbegrenzungsregeln nicht auf eine ausdrückliche Ausnahmenvorschrift zur Überwindung einer Wirtschaftskrise einigen. Dadurch, dass die Kreditaufnahme gemäß Art. 115 GG »in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken« erfolgen durfte, ging Höpker-Aschoff davon aus, dass der Bund ggf. kurzfristig und unter Einhaltung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte Konjunkturpolitik betreiben könne.

Die fehlenden Hinweise im Grundgesetz sind also kein hinreichender Beleg dafür, so Kustermann, dass es nicht auch vor 1965 bereits zu konjunktursteuernden Maßnahmen kommen konnte bzw. kam. Anhand der Diskussion nach Inkrafttreten des Grundgesetzes zeigt Kustermann, dass bereits unter dem ersten Kabinett Adenauer eine breite Diskussion über den konjunkturpolitischen Aufgabenbereich der öffentlichen Haushalte begann. Während geplante Defizithaushalte im Hinblick auf den Wortlaut des ursprünglichen Art. 110 GG für verfassungswidrig gehalten wurden, diskutierten andere längst entsprechende Steuerungsmöglichkeiten durch eine antizyklische Finanzpolitik. Ökonomen und Finanzwissenschaftler befürworteten seit den frühen 1950er Jahren eine Überwindung der als veraltet angesehenen Vorschriften des Haushaltsrechts, warnten vereinzelt aber auch vor Verabsolutierungen der

»neuen Lehren«. Der Ordoliberalismus, so Kustermann, konnte weder in den wissenschaftlichen Beiräten noch in den Positionspapieren wichtiger Forschungsinstitute einen vergleichbaren Einfluss ausüben. Auch die entsprechenden Empfehlungen der wissenschaftlichen Beiräte von BMWi und BMF, die Kustermann heranzieht, zeigten Elemente einer »Globalsteuerung«. Das deckt sich mit bisherigen wirtschaftshistorischen Analysen, die bereits vor dem Regierungswechsel zur Großen Koalition hinter den Kulissen des politischen Tagesgeschäfts entsprechende Vorarbeiten für eine »globalgesteuerte« Wirtschaftspolitik ausfindig gemacht haben.

Für seine dritte These, nach der die Große Koalition ein Wegbereiter des Kompromisses in der Krise gewesen sei, trägt Kustermann allerdings kaum neue Erkenntnisse zusammen. Die Arbeit konnte sich hier ohnehin auf wichtige Vorarbeiten der Wirtschaftsgeschichte stützen. Die Große Koalition entwickelte mit dem Stabilitätsgesetz letztlich einen Instrumentenkasten, der ganz unter-

schiedliche wirtschaftswissenschaftliche Ideen miteinander verband. Insgesamt liegt uns mit der vorliegenden Bonner Dissertation eine profunde Rezeptionsgeschichte nicht nur zu Keynes, sondern auch zu den Legitimationsstrategien kreditfinanzierter Haushaltspolitik vor. Kustermann relativiert die bisherige juristische Literatur, die häufig John Maynard Keynes bzw. »den« Keynesianismus für die Haushaltspolitik der 1960er Jahre, ja für »Deficit Spending« generell verantwortlich gemacht hat. Stattdessen erhalten wir einen erfrischend fundierten und differenzierten Blick auf die verschiedenen Ideenstränge kreditfinanzierter Haushaltspolitik. Die Arbeit geht damit weit über eine reine Gesetzgebungsgeschichte der entsprechenden Haushaltsbestimmungen des Grundgesetzes hinaus. Insgesamt eine empfehlenswerte Lektüre für jeden wirtschafts- und haushaltsgeschichtlich Interessierten, die sich ganz nebenbei hervorragend liest und durch zahlreiche, bislang unbekannte Quellen ergänzt wird. ■

Valeria Vegh Weis

Kriminalisierung des Bösen*

Mark S. Berlin, Assistenzprofessor für Politikwissenschaft an der Marquette University, legt mit der hier besprochenen Arbeit eine ambitionierte Studie über die innerstaatliche Gesetzgebung zu Gräueltaten vor, zu denen Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gehören.¹ Seine Untersuchung verwendet verschiedene Methoden: Auf der quantitativen Ebene präsentiert Berlin einen eigens erstellten globalen Datensatz über nationale Gesetze zu Gräueltaten. Dieser enthält das Jahr, in dem jedes Land diese Art von Gesetzen verabschiedet hat, sowie Daten darüber, wann und ob dies durch die Verabschiedung eines neuen Strafgesetzbuchs geschah, was die

Grundlage für weitere Studien zu diesem Thema bildet. In qualitativer Hinsicht befasst sich der Autor mit der Analyse spezifischer Fallstudien und legt dabei einen Schwerpunkt auf Guatemala, wo ein 36-jähriger Bürgerkrieg (1960–1996) mehr als 75.000 zivile Todesopfer forderte.

Berlin argumentiert, dass »der Schlüssel zum Verständnis, *warum* Staaten Gräueltaten kriminalisieren, darin liegt, *wie* sie dies tun« (3), obwohl der Autor auch auf das *Wer* und das *Wann* achtet. In Bezug auf die Akteure (*wer*) argumentiert er, dass dies kein besonders relevanter Faktor sein sollte. In der Tat ist es so, dass »demokratischere Staaten mit größerer Wahrscheinlichkeit als weni-

* MARK S. BERLIN, *Criminalizing Atrocity: The Global Spread of Criminal Laws against International Crimes*, Oxford: Oxford University Press 2020, 250 S., ISBN 978-0-19-885044-1

1 DAVID SCHEFFER, *Genocide and Atrocity Crimes*, in: *Genocide Studies and Prevention* 1,3 (2006) 229–250. *Übersetzungen aus dem Englischen hier und im Folgenden von V.V.W.*