

Zeitschrift für Wachstumsstudien

| | |
|---|----|
| Vorwort..... | 3 |
| Riester-Rente ohne exponentielles Wachstum – Warum die kapitalgedeckte Altersvorsorge auf einer falschen Annahme basiert | 4 |
| Die „ökonomische Normallage“ im Recht – Anforderungen an die Verfassung von wirtschaftlichen Stabilitätserwartungen in Deutschland und Europa | 9 |
| IWS-Länderprofil: Frankreich..... | 21 |

Zeitschrift für Wachstumsstudien

Herausgeber

Institut für Wachstumsstudien (IWS)
Postfach 11 12 31
35357 Gießen
Tel.: 0641-87 78 02 54
Fax: 0641-87 78 02 55
E-Mail: zeitschrift@wachstumsstudien.de

Bankverbindung

Volksbank Gießen-Friedberg
Kto.-Nr.: 2 351 609
BLZ: 513 900 00

Layout & Satz

Schau: An Grafik- und Werbedienstleistungen
Torben Anschau
Nelkenstraße 1
35418 Großen-Buseck

Druck

Druckwerkstatt GmbH
Hauptstraße 26
35463 Fernwald

ISSN

1863-947X (Printversion)
1614-6670 (Onlineversion)

Schutzgebühr

7,00 EUR

Verantwortlicher im Sinne des Presserechts

Dr. Kay Bourcarde, Gesellschaft für Wachstumsstudien e.V., Postfach 11 12 31, 35357 Gießen

Hinweis

Die Zeitschrift sowie die darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Nachdrucke nur mit vorheriger Genehmigung des IWS.

INSTITUT FÜR WACHSTUMSSTUDIEN

Vorsitzender: Dr. Kay Bourcarde

stellv. Vorsitzender: Dr. Karsten Herzmann

Mitarbeiter: Torben Anschau, Dr. Johannes Bryde, Viola Hübner, Caroline Seibert, Winfried Seidel, Christian Tripp

Das IWS wird rechtlich und finanziell von der *Gesellschaft für Wachstumsstudien e.V.* getragen (Amtsgericht Gießen, Vereinsregister-Nr. VR 2627).

Vorwort

2011 war in volkswirtschaftlicher Hinsicht ein sehr erfolgreiches Jahr: Nachdem die deutsche Wirtschaft bereits 2010 um 3,7 Prozent gewachsen war, legte das Bruttoinlandsprodukt noch einmal um rund 3 Prozent zu. Stellt man die Entwicklung des BIP seit Ausbruch der Krise grafisch dar, zeigt sich ein „V“. Dies bedeutet: Der starke Rückgang der Wirtschaftskraft konnte binnen nur zwei Jahre wieder ausgeglichen werden. Gerade im Vergleich mit vielen anderen europäischen Staaten kann dies als eine sehr positive Entwicklung und als Ausdruck der Stabilität der deutschen Volkswirtschaft gesehen werden. Teil dieser Stabilität ist allerdings auch ein im langfristigen Mittel weitgehend konstanter, nämlich *linearer* Anstieg der Wirtschaftsleistung. Wie es das IWS in seiner Kernaussage zeigt, hat sich das deutsche BIP in den vergangenen 60 Jahren mit einer schon als erstaunlich zu bezeichnenden Gleichmäßigkeit entwickelt und über den gesamten Zeitraum seinen klar linearen Trend beibehalten. Zwar ist auf kurze Sicht diese stabile Entwicklung aufgrund des konjunkturellen Auf und Ab nicht immer erkennbar. Dies gilt um so mehr angesichts einer so einschneidenden wirtschaftlichen Krise wie der des Jahres 2009. Und so werden auch erst die kommenden Jahre zeigen, ob das steile Wachstum der Jahre 2010 und 2011 eine anhaltende Phase der Hochkonjunktur eingeläutet hat – und damit die rechte Seite des „V“ immer länger werden wird – oder aber ob sich das Wachstum wieder abschwächt und damit lediglich die kurzzeitig unterbrochene Linie fortschreibt. Der langfristige Wachstumstrend Deutschlands jedenfalls lässt viele, auf hohen Wachstumsraten aufbauende politische Vorhaben auf wackligen Füßen erscheinen. Dies gilt beispielsweise für den 2001 eingeleiteten Übergang hin zu einer stärker auf Kapitaldeckung aufbauenden Altersvorsorge: Die Bundesregierung kalkuliert bis heute mit einer dauerhaften Verzinsung der Altersvorsorgeprodukte von durchschnittlich 4 Prozent pro Jahr. Der Aufsatz „Rie-

ster-Rente ohne exponentielles Wachstum – Warum die kapitalgedeckte Altersvorsorge auf einer Fehlannahme basiert“ verdeutlicht daher, weshalb die künftigen Alters-einkünfte sehr wahrscheinlich nicht die erhofften Größenordnungen erreichen werden und darüber hinaus mit großen Unsicherheiten behaftet sind.

Doch nicht erst den politischen Weichenstellungen der jüngeren Zeit lassen sich übersteigerte Vorstellungen über die künftige volkswirtschaftliche Entwicklung entnehmen. Der Aufsatz „Die ‚ökonomische Normallage‘ im Recht – Anforderungen an die Verfassung von wirtschaftlichen Stabilitätserwartungen in Deutschland und Europa“ untersucht, an welchen Wachstumseinschätzungen frühere Regelungen zur Schuldenbegrenzung ausgerichtet waren und wieso dies ihre Effektivität entscheidend geschwächt hat. Entsprechend werden die strengeren Ausgestaltungen des Haushaltsrechts begrüßt, soweit sie in den letzten Jahren in Reaktion auf das Versagen der früheren Bestimmungen kein Bild ökonomischer Normalität mehr normativ festschreiben, sondern sich an der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung ausrichten.

Schließlich werfen wir in unserer Länderprofil-Serie wieder einen vergleichenden Blick auf die ökonomische Entwicklung und die Wachstumsdiskussion in einem anderen Land – dieses Mal: Frankreich.

Abschließend möchten wir an dieser Stelle wie gewohnt auf die Möglichkeit hinweisen, die Arbeit des IWS zu fördern: Spenden und Mitgliedsbeiträge stellen eine wichtige Einnahmequelle des Instituts dar, da dieses von keiner Interessengruppe getragen wird. Ihre Spende oder Fördermitgliedschaft kann daher dazu beitragen, dass das IWS auch künftig seine ehrenamtlichen Forschungsergebnisse und Datenangebote frei zugänglich veröffentlichen kann.

Gießen, Juni 2012

Riester-Rente ohne exponentielles Wachstum –

Warum die kapitalgedeckte Altersvorsorge auf einer falschen Annahme basiert

von Kay Bourcarde

„Die Industrieländer sollten eigentlich beschämt darüber sein, daß ausgerechnet zwei aufstrebende Länder – Chile und Argentinien – ihnen zeigen, wie unhaltbar gewordene umlagefinanzierte Systeme der Alterssicherung im Wege der Privatisierung durch das zukunftsweisende System der Kapitaldeckung ersetzt werden können.“¹ So kritisierte Gary Becker, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften, im Jahre 1997 die Tatsache, dass viele Staaten bei ihren Rentensystemen nach wie vor auf das Umlageverfahren setzten. Doch vier Jahre später schwenkte auch die deutsche Rentenpolitik in Richtung Kapitaldeckung ein: Langfristig soll das Niveau der Gesetzlichen Rentenversicherung sinken und die Versorgungslücke durch die staatlich geförderte Privatvorsorge – umgangssprachlich „Riester-Rente“ genannt – ausgeglichen oder günstigenfalls sogar überkompensiert werden. Während die einen auf deren hohen Renditen und ihre geringere Empfindlichkeit für demografische Veränderungen verwiesen, bezeichneten andere die Riester-Rente als zu teuer, zu bürokratisch und insgesamt weniger vorteilhaft als behauptet. Kaum beachtet wird in dieser Diskussion allerdings bis heute, dass der kapitalgedeckten Privatvorsorge die Annahme einer im Grundsatz exponentiellen Wirtschaftsentwicklung zugrunde liegt – eine Prämisse, die sich als nicht zutreffend herausgestellt hat. Das Ergebnis dieser Fehlannahme: Weitaus niedrigere Renditen als erwartet, die das sinkende Rentenniveau daher in vielen Fällen nicht werden ausgleichen können sowie insgesamt unsichere Alterseinkommen.

1 Die staatlich geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge

Seit 2002 werden Pflichtversicherte beim Aufbau einer zusätzlichen *kapitalgedeckten Altersvorsorge* unterstützt.² Dabei handelte es sich zwar nicht um ein völlig neues Konzept, denn bereits als 1957 die dynamische Rentenversicherung eingeführt wurde, hatten deren Gegner für eine reine Grundsicherung geworben, die durch individuelle private Altersvorsorge ergänzt werden sollte. Durchgesetzt hatte sich aber das *Prinzip der Lebensstandardsicherung*: Wer eine zumindest weitestgehend ununterbrochene Erwerbsbiographie aufweisen kann, der sollte seinen erreichten Lebensstandard auch nach dem Eintritt in den Ruhestand aufrechterhalten können. Bis zur Rentenreform 2001 wurden die Renten zudem im Grundsatz der Entwicklung der (Netto-)Löhne angepasst. Seit der Abkehr von dem Prinzip der Lebensstandardsicherung durch die Reformen der Jahre 2001 und 2004 folgen die Renten der Lohnentwicklung jedoch nur noch

gebremst. Im Jahre 2030 wird das Rentenniveau dadurch schätzungsweise um rund 18% abgesunken sein.³

Die sich auftuende „Rentenlücke“ sollen die Beschäftigten durch private Altersvorsorge ausgleichen beziehungsweise überkompensieren. Hierfür sind sie aufgefordert, 4% ihres Einkommens einzusetzen. Die entsprechende staatliche Förderung ist schrittweise zwischen 2002 und 2008 erhöht worden. Seit 2008 erhält nun jeder Förderungsberechtigte eine Grundzulage von jährlich 154 Euro sowie eine Kinderzulage von 185 Euro für jedes Kind mit Kindergeldanspruch.⁴ Die Förderung kann nur für Anlageformen in Anspruch genommen werden, die gewisse Minimalvoraussetzungen erfüllen. Hierzu gehören etwa eine Garantie, dass mindestens der eingezahlte Nominalbetrag erhalten bleibt oder die Bedingung, dass die Rentenleistung in Form einer lebenslangen Zahlung ausgestaltet ist (kein Einmalbetrag).

Die private Altersvorsorge basiert auf einer grundsätzlich anderen Finanzierungsmethode als die gesetzliche Rente: Die Beiträge der gesetzlich versicherten Beschäf-

tigten werden nicht angespart, sondern im *Umlageverfahren* unmittelbar wieder zur Deckung der laufenden Renten ausbezahlt. Da damit die Generation der jeweils Erwerbstätigen die Generation der Rentner finanziert und dafür lediglich die verfassungsrechtlich abgesicherte Zusage erhält, ihrerseits im Alter von der dann jungen Generation versorgt zu werden, spricht man auch vom „Generationenvertrag“.

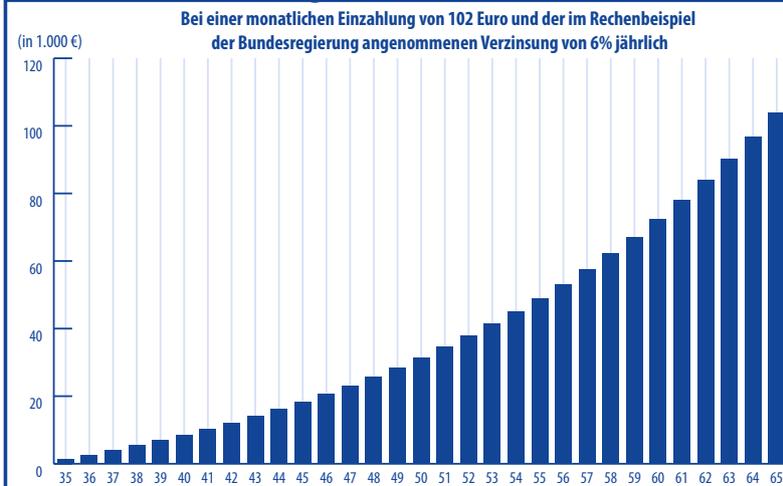
Beim Kapitaldeckungsverfahren hingegen werden die eingezahlten Prämien von den Versicherungsunternehmen mit dem Ziel angelegt, entsprechende Zinsen zu erwirtschaften. Der Kerngedanke: Dank der sehr langen Anlage über teils mehrere Jahrzehnte kommt es dank des Zinseszins-effektes zu einer exponentiellen Steigerung des Vermögens. Damit ist gemeint, dass das Vermögen nicht jedes Jahr kontinuierlich um den gleichen Betrag wächst, sondern der Zuwachs selbst größer wird.

Es lässt sich daher auch von dem Ziel eines ‚wachsenden Wachstums‘ sprechen, durch das der jeweilige Geldbetrag immer schneller zunimmt. Auf diese Weise soll sich zum Zeitpunkt des Renteneintritts schließlich ein ausreichend großes Vermögen angehäuft haben, das dann bis zum Lebensende eine monatliche Auszahlung erlaubt.

2 Exponentielles Wachstum als Voraussetzung

Die Bundesregierung geht von einer im Schnitt konstanten jährlichen Verzinsung der eingezahlten Prämien von 4% aus.⁵ Um die eindrucksvollen Ergebnisse einer solchen exponentiellen Entwicklung über lange Zeiträume hinweg zu verdeutlichen, rechnet sie teils sogar mit einer Verzinsung von 6%: „Um im Alter von 65 Jahren über ein Kapital von 100.000 Euro zu verfügen, muss ein heute 45-Jähriger bei einer durchschnittlichen Jahresrendite von sechs Prozent monatlich 219 Euro sparen, ein 55-Jähriger sogar 613 Euro. Wer dagegen im Alter von 35 Jahren mit der Vorsorge beginnt, muss monatlich nur 102 Euro beiseite legen. Dabei hat er selbst lediglich 36.720 Euro eingezahlt. Den Rest besorgt der Zinseszins-Effekt.“⁶ Pointiert ausgedrückt: Aus knapp 37.000 Euro werden gleichsam von alleine 100.000 Euro – nötig dazu ist lediglich Zeit und ein exponentielles Wachstum (siehe Grafik 1).

Grafik 1 Exponentielles Wachstum einer kapitalgedeckten Altersvorsorge



Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage des Rechenbeispiels der Bundesregierung unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/ThemenAZ/Altersvorsorge/altersvorsorge-2006-07-05-riester-rente.html> (15.4.2012)

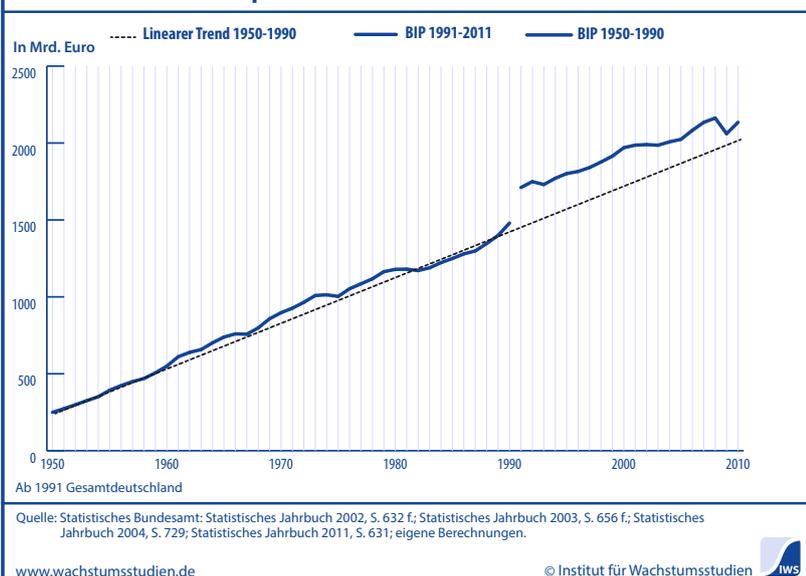
www.wachstumsstudien.de

© Institut für Wachstumsstudien IWS

Zumindest soweit ein solcher Zinseszins-effekt über sehr lange Zeiträume von 30 oder 40 Jahren wirksam werden soll, ist dies nur auf der Basis einer im Grundsatz ebenfalls exponentiell wachsenden Realwirtschaft denkbar. Andernfalls müssen die in der Finanzwirtschaft gehandelten Produkte in ihrem Wert irgendwann aufgebläht und entsprechend instabil werden. Dies gilt natürlich nicht in jedem Einzelfall, da es immer Geldanlagen geben kann, die einen weit überdurchschnittlichen Ertrag abwerfen. Doch da kapitalgedeckte Rentensysteme breiten Bevölkerungsschichten zur Absicherung ihrer Altersvorsorge dienen sollen, kommt es für diese Betrachtung nicht auf diese Einzelfälle, sondern auf die erwartbare durchschnittliche Entwicklung an. Und tatsächlich wird exponentielles Wachstum in Wissenschaft und Politik auch nach wie vor als der wirtschaftliche Normalfall gesehen und angestrebt.⁷ Vertreter der Wachstumskritik wiederum bezeichnen diese Entwicklung bereits seit den 1970er Jahren als ökologisch unverträglich („Die Grenzen des Wachstums“).⁸

Empirisch betrachtet aber ist ein solches exponentielles Wachstum der Realwirtschaft zwar in der Anfangsphase einer industrialisierten Volkswirtschaft häufig vorzufinden, danach jedoch die Ausnahme: Die Wirtschaften nahezu aller entwickelten Staaten wachsen schon seit vielen Jahrzehnten ‚nur‘ noch linear beziehungsweise mit fallenden Raten.⁹ Die deutsche Wirtschaft beispielsweise legte seit 1950 in jeder Dekade um preisbereinigt rund

Grafik 2 Lineares Wachstum des BIP der Bundesrepublik Deutschland



300 Milliarden Euro zu (siehe Grafik 2). Ein solches konstantes absolutes Wachstum aber führt aufgrund des Basiseffektes zwangsläufig zu sinkenden relativen Zuwächsen. Übersetzt in jährliche Wachstumsraten heißt dies daher: Was 8% in den 1950er und gut 3% in den 1970er Jahren waren, entsprach im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends noch einem Wachstum von gerade einmal knapp 1,5%.¹⁰

Obwohl dieser Trend empirisch eindeutig nachweisbar ist und auch die Wachstumsraten der Weltwirtschaft insgesamt seit Anfang der 1970er Jahr zurückgehen,¹¹ spielt er bislang im politischen und wissenschaftlichen Diskurs keine nennenswerte Rolle. Im Ergebnis aber droht er politische Vorhaben und Ziele, die an der Grundannahme eines exponentiellen Wachstums ausgerichtet sind, zu konterkarieren. Einer der davon betroffenen Bereiche ist die Rentenpolitik.

3 Folge der Fehlannahme: Weniger Rente und unsichere Rente

Grafik 3 illustriert die Entwicklung der Kapitalmarktzinsen von Deutschland, des Euroraums sowie der USA: Seit einem Hochzinsniveau Anfang der 1980er Jahre sind die Zinsen mit einigen Schwankungen im Rückgang begriffen. Am Beispiel von Deutschland lässt sich zeigen, dass

damit das Zinsniveau über weite Strecken zwar immer noch deutlich über den Zuwächsen des nominalen Bruttoinlandsproduktes blieb.¹² Dennoch folgte es zeitversetzt dem Trend zurückgehender Wachstumsraten.

Dementsprechend erweist sich auch die von der Bundesregierung unterstellte konstant hohe Verzinsung der Riester-Produkte als deutlich zu optimistisch: Der *Garantiezins*, dessen Höhe das Bundesfinanzministerium mit Blick auf die Entwicklung an den Finanzmärkten festlegt, ist seit Einführung der Riesterrente stetig gesunken von ehemals 3,25% auf mittlerweile 1,75%.¹³ Eine solche Absenkung ist für sich betrachtet durchaus sinnvoll, soll doch damit verhindert werden, dass die Versicherer im Wettbewerb um Kunden übermäßig optimistische Renditen in Aussicht stellen, die sie in den Folgejahren nicht zahlen können. Gleichzeitig aber wird die ursprünglich angestrebte effektive Verzinsung der Riester-Produkte um jährlich 4% immer unwahrscheinlicher.

Mit dem Sinken des Garantiezinses bleibt nur eine Renditezielung über die so genannte *Überschussbeteiligung*. Diese aber ist für die einzelnen Rentnerjahrgänge unkalkulierbar und damit auch für den Einzelnen. Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zeigen dementsprechend, dass ein Sparer oder eine Sparerin in der Regel schon ein sehr hohes Alter erreichen müssten, um im Wege der Riester-Rente noch eine angemessene Rendite erzielen zu können. Das ernüchternde Ergebnis: „Für viele Riestersparer ist aber die Rendite nicht höher, als wenn sie ihr Gespartes in einen Sparstrumpf gesteckt hätten.“¹⁴ Daher muss davon ausgegangen werden, dass die staatlich geförderte Privatvorsorge das sinkende Rentenniveau nicht im angenommen Umfang wird kompensieren können.

Zu einem Problem wird dies insbesondere für Menschen in den unteren Einkommensbereichen. Denn deren Alterseinkommen kann – wenn überhaupt – das Grundsicherungsniveau nur im Zusammenspiel mit der Privatvorsorge übersteigen:¹⁵ Legt man eine sehr lange Beitragszeit von 45 Jahren zugrunde, so überstieg die Nettorente eines Erwerbstätigen mit Niedrigeinkommen (75% des Durchschnittseinkommens) Ende 2006 den durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf um gut ein Viertel. Nach der anvisierten Niveausenkung läge im Jahr 2030 die Nettorente trotz dieser sehr langen, ununterbrochenen Beitragszeit nur noch 5% über dem Grundsicherungsniveau.¹⁶

Erschwerend kommt hinzu, dass der Arbeitsmarkt in den vergangenen zwei Jahrzehnten von einer starken Zunahme verschiedener Formen prekärer Beschäftigung geprägt worden ist. Eine weitgehend ununterbrochene Erwerbsbiographie ist daher gerade in den unteren Einkommensschichten mehr und mehr die Ausnahme. Die niedrigen Renditen der privaten Altersvorsorge werden dementsprechend oftmals nicht ausreichen, um die schrumpfenden gesetzlichen Renten über das Grundsicherungsniveau zu heben.¹⁷

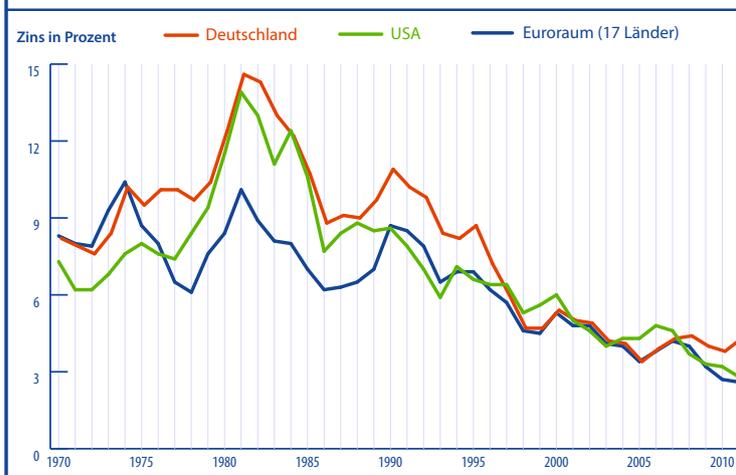
Unabhängig davon, ob die Rendite im Einzelfall der erwarteten Höhe entspricht, bleibt es insgesamt bei der Anfälligkeit kapitalgedeckter Systeme für wirtschaftliche Umbrüche. So hat die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise unter anderem offenbart, wie sich als Folge daraus, dass die Realwirtschaft keine konstanten Zuwachsraten zu bieten vermag, der Schwerpunkt der Geldanlagen tatsächlich auf die im Vergleich zur Realwirtschaft lukrativer erscheinende Finanzwirtschaft verlagert hat. Die Folge wurde oben bereits angedeutet: Die der Realität vorausseilende Entwicklung auf den Finanzmärkten ist immer weniger durch real erwirtschaftete Güter abgesichert mit der Konsequenz, dass die gehandelten Produkte in ihrem Wert tendenziell aufgebläht werden.

Die Krise mit ihrem Höhepunkt im Jahr 2009 hat gezeigt, wie dann binnen kürzester Zeit Geldkapital vernichtet werden kann. Die privaten Rentenfonds der OECD-Staaten verloren insgesamt rund 5,4 Billionen Dollar.¹⁸ Auch Chile war hiervon stark betroffen¹⁹ und Argentinien hatte bereits ein Jahr zuvor sein Rentensystem wieder verstaatlicht.²⁰

4 Fazit

Die private Altersvorsorge ist unter anderem eingeführt worden, weil man sie im direkten Vergleich mit der gesetzlichen Rentenversicherung für das ‚demografiefestere‘ und effizientere System hielt. Unabhängig von der Frage, ob dies im Grundsatz zutrifft, lag dieser politischen Entscheidung jedoch eine folgenreiche Fehlannahme zugrunde: Die Annahme, dass ein kapitalgedecktes Rentensystem dank einer exponentiellen Vermehrung des angelegten Geldes die Kosten des demografischen Wandels gewissermaßen von alleine würde stemmen können. Das hierfür notwendige exponentielle Wachstum auch der Realwirtschaft aber existiert nur als Ausnahme-

Grafik 3 Entwicklung der langfristigen Kapitalmarktzinsen 1970-2011



Ab 1991 Gesamtdeutschland

Quelle: OECD.stat: Monthly Monetary and Financial Statistics: Long-term interest rates

www.wachstumsstudien.de

© Institut für Wachstumsstudien IWS

fall. Auf einem Ausnahmefall aber kann keine solide, auf mehrere Jahrzehnte angelegte Altersvorsorge der Bevölkerung aufbauen.

Die gesetzliche Rentenversicherung hat gegenüber der kapitalgedeckten Privatvorsorge allerdings den entscheidenden ‚Nachteil‘, dass ihre Finanzierungsengpässe offen zu Tage treten. Gleichgültig ob Veränderungen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite zu Engpässen führen: ein Ungleichgewicht zeigt sich stets sofort und es betrifft mit den Versicherten, Steuerzahlern und Rentenempfängern zudem nahezu die gesamte Bevölkerung. Beides erhöht die Öffentlichkeitswirksamkeit von „Löchern in der Rentenkasse“ erheblich. Das Kapitaldeckungsverfahren hingegen knüpft an die Finanzwirtschaft an, deren Erträge vielfach lediglich Erwartungen an die künftige Entwicklung der Realwirtschaft widerspiegeln, nicht aber deren Ist-Zustand. Fehlerhafte Annahmen im Rahmen eines Kapitaldeckungssystems werden daher unter Umständen nur deutlich verzögert sichtbar. Erst wenn sich diese Erwartungen dauerhaft nicht erfüllen und sich damit auch die weiteren Zukunftserwartungen eintrüben, kommt es irgendwann zu einem ‚reinigenden Gewitter‘. Betroffen hiervon sind dann stets Einzelpersonen und dies in unterschiedlichem Ausmaß. Ein Scheitern der Privatvorsorge birgt dementsprechend auch ein geringeres Potential für kollektive Reaktionen und Skandalisierungen.

Die hohen Renditeerwartungen haben sich bislang nicht erfüllt. Zudem hatte Deutschland während der Finanzkrise mit seinem immer noch größtenteils auf das Umlageverfahren setzenden Alterssicherungskonzept mit die geringsten Verluste zu verzeichnen.²¹ Zu einer Abkehr von dem eingeschlagenen Weg hin zu mehr Kapitaldeckung hat beides dennoch nicht geführt. Offenbar

ist die Hoffnung, irgendwann doch noch die Früchte des vermeintlich exponentiellen Wachstums ernten zu können, nach wie vor zu verführerisch.

Anmerkungen

- 1 Becker (1997).
- 2 Gefördert werden Sparanlagen oder Versicherungen, aus denen frühestens ab dem vollendeten 60. Lebensjahr oder vom Beginn einer Altersrente an eine lebenslange, mindestens gleich bleibende monatliche Rente fließt.
- 3 Vgl. Steffen (2008), S. 13-14.
- 4 Vgl. BGBI. I, 2001, S. 1317.
- 5 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009), S. 23; BT-DS 16/8312, S. 3.
- 6 Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2011).
- 7 Vgl. Institut für Wachstumsstudien (2008).
- 8 Vgl. hierzu Meadows u.a. (1973).
- 9 Vgl. Bourcarde/Herzmann (2006).
- 10 Eigenes Berechnungsbeispiel auf der Basis von: Statistisches Bundesamt (2002), S. 632-633; Statistisches Bundesamt (2003), S. 656-657.
- 11 Vgl. Herzmann/Seibert (2005), S. 16.
- 12 Zu den Folgen eines das nominale Wachstum dauerhaft übersteigenden Zinsniveaus siehe Bourcarde/Anschau (2008).
- 13 Vgl. Hagen/Kleinlein (2011), S. 8.
- 14 Vgl. Hagen/Kleinlein (2011), S. 13.
- 15 Vgl. Hagen/Kleinlein (2011), S. 12.
- 16 Vgl. Steffen (2008), S. 13.
- 17 Vgl. Bourcarde (2012).
- 18 OECD (2009b).
- 19 Vgl. wharton.universia.net.
- 20 Vgl. Goerdeler (2008).
- 21 Vgl. OECD (2009a).

Quellen

- Becker, Gary S.: Die Sozialversicherung entstaatlichen, in: Frankfurter – Institut Stiftung Marktwirtschaft und Politik: Rentenkrise. Und wie wir sie meistern können, Bad Homburg 1997, S. 129-134.
- Bourcarde, Kay: Ein „Alter ohne Not“ – Perspektiven der Alterssicherung in Deutschland, in: Huster/Boeckh/Mogge-Grotjahn (Hg.) 2012, S. 453-468.
- Bourcarde, Kay / Anschau, Torben: Zur Unvereinbarkeit des Zinnsystems mit linearem Wirtschaftswachstum, in: Zeitschrift für Wachstumsstudien, Nr. 4, 2008, S. 9-16.
- Bourcarde, Kay / Herzmann, Karsten: Normalfall exponentielles Wachstum? – ein internationaler Vergleich, in: Zeitschrift für Wachstumsstudien, Nr. 2, 2006, S. 4-10.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Rentenversicherungsbericht 2009, Berlin 2009.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland: Riester-Rente 2011, URL: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/ThemenAZ/Altersvorsorge/altersvorsorge-2006-07-05-riester-rente.html> (18.04.2012).
- Goerdeler, Carl D.: Argentinien: Die Renten sind verspielt, in: Die Presse.com v. 23.11.2008, URL: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/432579/index.do> (15.4.2012).
- Hagen, Kornelia / Kleinlein, Axel: Riester-Rente: Grundlegende Reform dringend geboten, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 47, 2011, S. 3-14.
- Herzmann, Karsten / Seibert, Caroline: Eine neue Perspektive für die ökologische Wachstumskritik, in: Zeitschrift für Wachstumsstudien, Nr. 1, 2005, S. 14-18.
- Huster, Ernst-Ulrich / Boeckh, Jürgen / Mogge-Grotjahn, Hildegard: Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, 2. Auflage, Wiesbaden 2012.
- Institut für Wachstumsstudien: Kernaussage des Instituts für Wachstumsstudien. Edition 2008, in: Zeitschrift für Wachstumsstudien, Nr. 4, 2008, S. 4-8.
- Meadows, Dennis / Meadows, Donella / Zahn, Erich / Milling, Peter: Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Hamburg 1973.
- OECD: Pensions at a Glance 2009. Retirement-Income Systems in OECD Countries. Country-specific highlights: Germany 2009a, URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/20/43126017.pdf> (14.12.2009).
- OECD: Pensions at a Glance 2009. Retirement-Income Systems in OECD Countries. Country-specific highlights: United States 2009b, URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/8/43547254.pdf> (14.12.2009).
- Steffen, Johannes: Rente und Altersarmut. Handlungsfelder zur Vermeidung finanzieller Armut im Alter, Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen, URL: http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Downloads/Broschueren_Studien/Rente_und_Altersarmut.pdf (30.4.2012).
- wharton.universia.net: The Fall of Pension Funds in Chile: A Lesson from the Downturn 2009, URL: <http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1671&language=english> (2.12.2009).

Die „ökonomische Normallage“ im Recht –

Anforderungen an die Verfassung von wirtschaftlichen Stabilitätserwartungen in Deutschland und Europa

von Karsten Herzmann

1 Ökonomische Stabilität als übergreifendes Programm

Das Grundgesetz wie die europäischen Verträge sind Selbstbeschreibung und Selbstentwurf der nationalen bzw. der europäischen Gemeinschaft. Die Ausgangslage vor Augen bestimmen sie für die Zukunft, welche tatsächlichen Zustände durch den Staat (herzustellen und) zu stabilisieren sind. Ihr Anliegen ist es, hinsichtlich der notwendigen Grundlagen des Gemeinwesens zu erfassen, was ist und zu verfassen, was sein soll.¹

In Zeiten der Krise zeigt sich besonders deutlich, dass ökonomische Stabilität eine dieser Grundlagen des Gemeinwesens ist.² Da Ansatzpunkte, Mittel und Umfang einer aktiven staatlichen Einflussnahme auf ein komplexes und dynamisches Wirtschaftssystem jedoch kaum umfassend vorab bestimmt werden können, beschränken sich die dem einfachen Recht übergeordneten Normtexte im Wesentlichen auf die Verankerung einiger „Pfeiler ökonomischer Vernunft“, etwa auf das Eigentumsgrundrecht oder – auf europäischer Ebene – die Grundfreiheiten und die Wettbewerbskontrolle.³

Im Übrigen findet der übergreifende Auftrag zur Sicherung ökonomischer Stabilität in Grundgesetz (GG) und den europäischen Verträgen (EUV, AEUV) vor allem in Zielbestimmungen seinen normativen Ausdruck. Während die deutsche Verfassung explizit lediglich auf den Erhalt des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verweist (Art. 109 Abs. 2 Hs. 2 GG), benennen die europäischen Verträge eine ganze Reihe ökonomischer Stabilitätsziele.⁴ Bereits in der Präambel des EUV wird die Union auf „die Stärkung und die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften“, eine „stabile Währung“ sowie „wirtschaftlichen [...] Fortschritt“ hin ausgerichtet. Nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV strebt die Union ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum, Preisstabilität und Vollbeschäftigung in Europa an. Vergleichbare Ziele

enthält der AEUV.⁵ Dabei liegt in der Erhaltung (bereichsbezogener) ökonomischer Stabilität normativ, je nachdem, ob man sie als dem Wirtschaftssystem grundsätzlich immanent voraussetzt oder nicht, eine Dauer- oder eine Notfallsaufgabe.

2 Der Zielkonflikt des Haushaltsrechts als Anlass der Normierung

In jedem Fall müssen Staaten über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um diese (und andere) fundamentale Aufgabe(n) wahrzunehmen.⁶ Dazu müssen sie Einnahmen und Ausgaben entsprechend ausgestalten. Dabei ist allerdings problematisch, dass auch (einige) Einnahmen und Ausgaben gerade von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängen und auf diese wiederum zurückwirken.⁷ Dem Staat mangelt es deswegen womöglich gerade dann an finanziellen Ressourcen, wenn er sie zur Sicherung der ökonomischen Stabilität benötigt und es insoweit kontraproduktiv erscheinen mag, in Reaktion darauf Steuern zu erhöhen oder Ausgaben zu senken. Ein möglicher Ausweg ist die Aufnahme von Krediten.⁸

Und erst hier besteht ein Regelungsbedarf für die „ökonomische Normallage“ auf Verfassungs- bzw. europäischer Vertragsebene. Politische Entscheidungsträger, insbesondere die Parlamente als „Herr[e]n des Budgets“, erscheinen nämlich strukturell nicht in der Lage, einen angemessenen Ausgleich zu finden zwischen den (kurzfristigen) Möglichkeiten einer Erweiterung von Steuermöglichkeiten durch Kreditaufnahme einerseits und der Notwendigkeit, diese im (langfristigen) Gemeinwohlinteresse auf ein erträgliches Maß zu begrenzen andererseits.¹⁰ Zu verführerisch erweist sich – auch jenseits von Krisenzeiten – die Option der Schuldenaufnahme gegenüber den weniger populären Maßnahmen der Ausgabenkürzung oder der Erhöhung von Abgaben.¹¹ Damit

besteht aber auf Dauer die Gefahr, dass die Staatsverschuldung auf ein Maß ansteigt, das die staatliche Handlungsfähigkeit und insgesamt die Verwirklichung anderer grundgesetzlicher bzw. vertraglicher Ziele gefährdet.¹²

Ansichts dieser widerstreitenden Ziele, die staatliche Steuerungsfähigkeit einerseits durch Verschuldung zu sichern, sie aber andererseits auch gerade vor dieser zu sichern, gilt es, die Politik hinsichtlich der Aufnahme von Krediten durch verbindliche, also höherrangige Regelungen, effektiv zu begrenzen.¹³

3 Defizitregelungen als Ausdruck ökonomischer Stabilitätserwartungen

Um ein solches Regime zu erschaffen, bedarf es einer Vorstellung von der ökonomischen Wirklichkeit.¹⁴ Nachfolgend wird zu zeigen sein, welche Erwartungen an einen ökonomischen Regelfall in verschiedenen haushaltsrechtlichen Vorgaben(-typen) normativ stabilisiert werden können bzw. wurden. Dies lässt sich bereits auf der Ebene der Grundstruktur des jeweiligen Schuldenregimes darstellen (3.1). Aber auch für die Festlegung konkretisierter Verschuldungsgrenzen (3.2) und die Frage, ob und wie bei Anwendung und Kontrolle dieser Regelungen auf aktuelle (wirtschaftswissenschaftliche) Erkenntnisse zurückgegriffen werden kann (3.3), lässt sich untersuchen, welche wirtschaftliche Entwicklung der Normgeber als empirischen Normalfall ansieht.

3.1 Das Grundregime – Generelle Stabilitätserwartungen

Für die Ausgestaltung eines Schuldenregimes kann man vergrößernd in vier Grundtypen unterscheiden: Ein absolutes Schuldenverbot (3.1.1), eine Ausnahmeklausel für die Kreditaufnahme (3.1.2), allgemeine Verschuldungsgrenzen (3.1.3) und schließlich eine allgemeine Verschuldungsgrenze mit besonderer Ausnahmeklausel (3.1.4).

3.1.1 Absolutes Schuldenverbot

Eine erste Möglichkeit der Gestaltung liegt darin, dem Staat die Aufnahme von Krediten zu verbieten.¹⁵ Dem Ziel der Verschuldungsbegrenzung wird auf diese Weise in der Abwägung mit dem möglichen Gewinn an staatlicher Reaktionsfähigkeit uneingeschränkt der Vorrang eingeräumt. Einschätzungen hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung werden nicht normativ verfestigt, sondern bleiben ausschließlich den Parlamenten selbst vorbehalten: Mangels der Möglichkeit der Kreditaufnahme müssen diese ihre Einnahmen und Ausgaben

besonders präzise veranschlagen – und gegebenenfalls Rücklagen für unerwartete Entwicklungen bilden.¹⁶

3.1.2 Ausnahmetatbestand für die Kreditaufnahme

Die Zielsetzung der Regelungen, das Staatsdefizit zu begrenzen, kann insbesondere in Krisensituationen in Konflikt mit dem dann erhöhten finanziellen Bedarf des Staates geraten. Die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise hat dies eindrucksvoll gezeigt, erschien doch eine gewisse Haushaltsflexibilität geboten, um grundlegende Bedrohungen des Banken- oder gar des Wirtschaftssystems insgesamt abwenden zu können.¹⁷ Um diesem Dilemma zu entfliehen, können Sonderregelungen geschaffen werden, die die Steuerungskraft der Politik in Ausnahmefällen sichern sollen.¹⁸ Dabei kommt der „Normallage“ die Funktion zu, eine Abgrenzung hinsichtlich der Anwendbarkeit der beiden unterschiedlichen Schuldenregime zu ermöglichen.¹⁹ Mit der Normierung der Ausnahmelage²⁰ wird somit auch die „Normallage“ normiert.

In diesem Sinn wurde auch die frühere grundgesetzliche Schuldenregelung des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a. F., nach der die Neuverschuldung die Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten durfte, sofern nicht eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorlag, seitens des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich als Vorgabe für eine gesamtwirtschaftliche „Normallage“²¹ gelesen und entsprechend bezeichnet. Als – die „Normallage“ mitdefinierende – Ausnahmelage kann allerdings auch eine nicht unmittelbar das Wirtschaftssystem betreffende Störung festgeschrieben werden, die den Staat vor besondere finanzielle Herausforderungen stellt. Im Rahmen der aktuellen Fassung des Art. 109 GG Abs. 3 S. 2. Fall GG sind etwa Ausnahmeregelungen für den Fall „von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen oder die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ vorgesehen.²² Auch auf europäischer Ebene gibt es besondere Vorschriften für den Fall eines massiven Wirtschaftsabschwungs oder des Eintritts eines außergewöhnlichen, die Lage öffentlicher Finanzen erheblich beeinträchtigenden Ereignisses.²³

Sofern aber Ausnahmeregelungen für besondere wirtschaftliche Situationen etabliert werden, spiegeln solche Regelungen die Erwartung wider, dass die wirtschaftliche Stabilität erheblich eingeschränkt sein kann. Darüber hinaus soll mit der normativen Erfassung solcher Krisen ausgeschlossen werden, dass im Falle ihres Eintretens die Geltung begrenzender Haushaltsregeln unter Berufung

auf einen ökonomischen „Ausnahmезustand“²⁴ infrage gestellt würde.²⁵

3.1.3 Allgemeine Verschuldungsregelungen

Soll demgegenüber die staatliche Kreditaufnahme auch in Normalzeiten zulässig sein, besteht die Möglichkeit eine allgemeine, also für alle Lagen geltende, Verschuldungsgrenze einzuführen. Beschränkt man sich hierauf, entfällt zwar das Erfordernis, die „Normallage“ zur Ermittlung des Anwendungsbereichs von Ausnahmeregelungen mit zu bestimmen. Will man die Kreditaufnahme jedoch in rechtlich bestimmten Grenzen halten, beruhen solche Verschuldungsregelungen für die „Normallage“ - wie unter 3.2 näher ausgeführt wird – ebenfalls regelmäßig auf bestimmten ökonomischen Normalitätserwartungen.

3.1.4 Allgemeine Verschuldungsregelungen und Ausnahmetatbestand

Überdies bedeutet die an den Staat gerichtete Erlaubnis, sich (auch in „Normalzeiten“) in bestimmtem Umfang verschulden zu können, regelmäßig noch nicht, dass man deswegen auf Regelungen für eine Ausnahmelage verzichten könnte. Im Gegenteil, eine effektive „One-Fits-All“-Lösung ist schwerlich vorstellbar. Es besteht die Gefahr, entweder einen zu großen Kreditspielraum zu gewähren, dessen Ausschöpfung in der „Normallage“ zum Anstieg der Verschuldung führt oder aber zu enge Grenzen zu ziehen, die dem besonderen Bedarf in Krisenzeiten nicht gerecht werden.

Um diesem Problem zu begegnen, kann man daher die Typen nach 3.1.2 und nach 3.1.3 kombinieren und allgemeine Verschuldungsgrenzen einführen, die aber im Fall von Krisenlagen überschritten werden dürfen. Sowohl das Modell des Grundgesetzes wie auch das europäische Verschuldungsregime, die im Weiteren näher in den Blick genommen werden, sind diesem Typus zuzuordnen.

3.2 Verschuldungsgrenzen – Quantitative Stabilitätserwartungen

Sofern die Kreditaufnahme auch in der „Normallage“ zulässig sein soll, stellt sich die Frage, auf welche Weise diese Verschuldung und damit das Staatsdefizit begrenzt werden soll (also relevant bei I. 3. und I. 4.). Vorstellbar ist es, lediglich eine allgemeine Höchstgrenze für den Schuldenstand festzulegen. Es erscheint aber (zudem) sinnvoll, Vorgaben zu machen, die der Verschuldung im konkreten Haushaltsjahr Grenzen setzen.

3.2.1 Begrenzung auf oder durch bestimmte Ausgabentypen

Die Bestimmung von Verschuldungsgrenzen für das jeweilige Haushaltsjahr ist zum einen dadurch möglich, dass man die Möglichkeit der Kreditaufnahme ausdrücklich auf bestimmte Ausgaben beschränkt oder aber in Bezug zu solchen benannten Ausgaben setzt. Die bereits auf die Weimarer Reichsverfassung zurückgehende Ursprungsfassung des Art. 115 GG etwa sah in ihrem S. 1 vor, dass (bei außerordentlichem Bedarf) Schulden in der Regel nur für konkrete Investitionen aufgenommen werden durften.²⁶ Mit der Finanzreform des Jahres 1969 wurde die Norm dergestalt abgeändert, dass Kredite nur maximal in gleicher Höhe wie die der Ausgaben für Investitionen aufgenommen werden durften (Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG a. F.).

Eine solche Strategie birgt die Problematik, dass der Begriff der Investition interpretationsoffen und somit ohne eine nähere verbindliche Bestimmung in seiner begrenzenden Funktion gefährdet ist.²⁷ Ihr liegt zudem eine bestimmte Normalitätsvorstellung zugrunde, nach der sich (staatliche) Investitionen in die Zukunft (auch für die künftigen Generationen) regelmäßig „rechnen“.²⁸ Die Änderungen der Art. 109 und 115 GG Ende der Sechzigerjahre weiteten diesen Ansatz auf gesamtwirtschaftliche „Gewinnerwartungen“ aus. Von fiskalpolitischen Maßnahmen versprach sich der verfassungsändernde Gesetzgeber u. a. die Sicherung eines stetigen Mindestwachstums und eine niedrige Arbeitslosenquote. Die tatsächliche konjunkturelle bzw. Wachstumsentwicklung blieb fortan freilich regelmäßig unter den Erwartungen.²⁹ Auch die Arbeitslosigkeit stieg über Jahrzehnte in schlechten Konjunkturphasen kontinuierlich an, während sie in „besseren Jahren“ lediglich auf dem erreichten Stand verharrte.³⁰ Der erwartete, staatlich forcierte Aufschwung, der das (gesamtwirtschaftliche) Gleichgewicht herstellen sollte, blieb also aus. Dementsprechend war es – der den Normen zugrundeliegenden, vor allem aber der politischen Logik³¹ folgend – immer an der Zeit, zu investieren, anstatt die Staatsschulden zurückzuführen.³² Eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung wurde so aber spätestens seit den siebziger Jahren nicht mehr erreicht.³³

3.2.2 Begrenzung durch Höchstwerte

Zur Sicherung des Ziels der Defizitbegrenzung erscheint daher die Festlegung konkreter (jährlicher) Höchstsummen erfolversprechender,³⁴ weil im Falle ihrer Durchsetzung der Verschuldungsstand auf einem für unschädlich befundenen Niveau gehalten werden kann. Wo genau

diese Grenze verläuft, bis zu der die staatliche Verschuldung hingenommen werden kann, ist seit jeher höchst streitig. In jedem Fall ist ihre Höhe abhängig von der wirtschaftlichen Leistungskraft des Landes, da sich an dieser auch die Möglichkeiten des Staates bemessen, über Steuern Einnahmen zu erzielen.³⁵ Wie bei Privaten gilt, dass die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zum Einkommen stehen muss.³⁶ Es liegt daher nahe, die Grenzen anhand des Verhältnisses des Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), also der nationalen Wirtschaftskraft, zu bemessen. Da dieser Wert aber veränderlich ist, wird die Verschuldungsgrenze gewöhnlich nicht vorab auf eine konkrete Höchstsumme festgelegt, sondern ein anteiliger prozentualer Maximalwert bestimmt.

Einem solchen Ansatz folgen die zwei europäischen Haushaltskriterien nach Art. 126 Abs. 2 AEUV.³⁷ Diese nehmen bei der Beurteilung einer Verletzung der in Art. 126 Abs. 1 AEUV verankerten Pflicht der Mitgliedstaaten zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite eine zentrale Rolle ein.³⁸ Das erste Kriterium, der Referenzwert für das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zur Wirtschaftskraft, liegt nach Art. 126 Abs. 2 S. 2 b), Abs. 14 UA 1 AEUV i.V.m. Art. 1 des Protokolls Nr. 12 zum AEUV bei 60% gemessen am nominalen BIP (= zu Marktpreisen) des jeweiligen Mitgliedstaats (Schuldenquote). Diese Grenze war jedoch von einigen Mitgliedstaaten bereits zum Beginn der Währungsunion im Jahr 1999 überschritten, so dass allein anhand dieses Werts unklar gewesen wäre, ob und in welchem Ausmaß die Aufnahme von Krediten zulässig ist. Andere Staaten hingegen hätten bei einer Beschränkung auf diesen einen Wert (über Jahre hinweg) einen Freibrief für hohe Neuschulden gehabt. Zur Bemessung der zulässigen Verschuldung pro Haushaltsjahr wird daher ein zweites Defizitkriterium herangezogen. Dazu sieht Art. 126 Abs. 2 S. 2 a), Abs. 14 UA 1 AEUV i.V.m. Art. 1 des Protokolls Nr. 12 zum AEUV vor, dass eine jährliche Neuverschuldung regelmäßig nur bis zu einer Höhe von maximal 3% gemessen am nominalen BIP des jeweiligen Mitgliedstaats erlaubt ist (Defizitquote).

Dieser Wert ist keineswegs zufällig ausgewählt. Wird die Vorgabe beachtet, sichert dies zugleich die Einhaltung der Gesamtverschuldungsgrenze von 60% der Wirtschaftskraft. Rein mathematisch ist es dann nämlich unmöglich, dass die Verschuldung den 60%-Wert überschreitet. Sofern die Verschuldung bereits bei Einführung der Kriterien oberhalb der 60%-Schwelle lag, näherte sich die Verschuldung diesem Wert bei Einhaltung der jährlichen Maximalbestimmung von 3% jedenfalls kontinuierlich an. Allerdings ist das System nur wirksam, wenn sich

die – damit inzident normierte – ökonomische Normallageerwartung auch tatsächlich erfüllt. Bei der Festlegung der Stabilitätskriterien ging man von einem durchschnittlichen nominalen Wirtschaftswachstum von 5% pro Jahr aus.³⁹ Sobald diese Rate erreicht wird, funktioniert der Mechanismus, da eine gleichzeitige Neuverschuldung von 3% im Verhältnis zur gewachsenen Wirtschaftskraft im Verhältnis 3 zu 5 (=60%) aufgefangen wird.⁴⁰

Bei der Bestimmung von jährlichen Höchstwerten im Rahmen der neuen grundgesetzlichen sog. „Schuldenbremse“⁴¹ der Art. 109 Abs. 3 (und Art. 115 Abs. 2) GG hat man sich demgegenüber von der tatsächlichen Wirtschaftsentwicklung stärker abgekoppelt und zu Gunsten des Ziels des Schuldenabbaus bei der Normierung der Wachstumserwartung weniger „auf Kante genäht“. Während für die Bundesländer sogar ein grundsätzliches Schuldenverbot in der „Normallage“ bestimmt wird (Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG), ist der Spielraum für eine strukturelle Verschuldung des Bundes mit einer Grenze für die Nettokreditaufnahme von 0,35% des nominalen BIP⁴² zumindest stark verkleinert worden.⁴³ Er ist nunmehr so ausgestaltet, dass bei seiner Einhaltung der Schuldenabbaumechanismus sogar dann noch greifen würde, wenn etwa das durchschnittliche nominale Wachstum auf 0,5% sänke. Über diese Grenze des regulären Verschuldungsrahmens hinaus können jedoch gegebenenfalls auf der Grundlage eines Ausführungsgesetzes noch weitere Kredite als sog. konjunkturelle Komponente aufgenommen werden, um negative Folgen, die unerwartete konjunkturelle Entwicklungen für den Staatshaushalt haben, auszugleichen (Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 1, Art. 115 Abs. 2 S. 3).⁴⁴

3.3 Anpassungsfähigkeit – Zeitliche Stabilitätserwartungen

Wie gesehen enthalten sämtliche Defizitregelungen, die eine Abwägung im Rahmen des Zielkonflikts des Haushaltsrechts ermöglichen und nicht nur ein generelles Schuldenverbot aufstellen, auch eine – explizite oder implizite – Normierung von Erwartungen an die „ökonomische Normallage“. Diese Erwartung spiegelt sich in der generellen Struktur des Regimes ebenso wider wie in der Ausgestaltung und der Höhe von Verschuldungsgrenzen. Eine dritte Unterscheidung kann danach getroffen werden, wie dauerhaft der Verfassungsgesetzgeber bzw. die Vertragsparteien damit zugleich seine/ihre Stabilitätserwartungen zeitlich festschreiben. Inwieweit also wird der Inhalt des Normbestandteils „ökonomische Normallage“ offen gelassen? Und: Wem wird in einem solchen Fall eine darauf bezogene „Kompetenz zur Wirklichkeitsdefini-

tion⁴⁵ zugewiesen? Mit diesen Ausgestaltungsentscheidungen wird zugleich auch bestimmt, ob tatsächliche ökonomische Entwicklungen auf Dauer in Konflikt mit der „verfassten Wirklichkeit“ geraten können.⁴⁶

3.3.1 Unterbestimmte Erwartungsverfassung – „Leerlaufen“ des Regimes nach Art. 109, 115 GG a. F.

Das grundgesetzliche Verschuldungsregime der Art. 109, 115 GG a.F. war im Ausgangspunkt nicht daraufhin angelegt, dass sich die Staatsverschuldung kontinuierlich erhöht.⁴⁷ Vielmehr wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber eine staatliche Fiskalpolitik ermöglichen, die das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ (Art. 109 Abs. 2 a. F. GG, Art. 115 S. 2 Hs. 2 a. F. GG) vor Störungen sichert und sofern eine solche dennoch eintritt, diese beheben kann.⁴⁸ Die diesem Ansatz zugrundeliegende Normalvorstellung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entstammt der volkswirtschaftlichen Theorie und ist dort als solche wie hinsichtlich ihrer Elemente umstritten. Der Einführung des ökonomischen Begriffs in das Grundgesetz lag seine einfachgesetzliche Bestimmung im § 1 des am gleichen Tage verkündeten Stabilitäts- und Wachstumsgesetz inhaltlich zugrunde.⁴⁹ Danach wird der Staat auf eine gleichzeitige Förderung von vier gesamtwirtschaftlichen Teilzielen, nämlich dem des stabilen Preisniveaus, eines hohen Beschäftigungsgrads, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie eines stetigen, also durchschnittlich konstant bleibende jährliche Raten aufweisenden,⁵⁰ und angemessenen Wirtschaftswachstums (sog. „magisches Viereck“), verpflichtet.⁵¹

In den folgenden Jahrzehnten sanken nun aber jedenfalls Beschäftigungsniveau und durchschnittliche Wachstumsraten kontinuierlich ab. Zwar führte dies nach und nach auch zu einer gewissen Anpassung der politischen und ökonomischen Erwartung, dass jedenfalls eine völlige „Rückkehr“ zu den Bedingungen und Erfolgen der „wirtschaftswundervollen“ Zeiten, durch die Verfassungsänderung geprägt war,⁵² kaum realistisch erschien. Zu einer grundlegenden Korrektur der gesamtwirtschaftlichen Stabilitätserwartungen kam es – trotz teils wechselnder Begründung – jedoch weder in Politik noch in den Wirtschaftswissenschaften: Weiterhin wurde (wenigstens) die Stabilisierung von Beschäftigungsstand und Wachstumsraten angesteuert. Das fortwährende Verfehlen dieser Normalfall-Erwartung wurde dabei zwar (jedenfalls zunächst) nur relativ selten als Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts deklariert und für eine Ausweitung der Kreditaufnahme über die Regelgrenze des

Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG a. F. hinaus genutzt,⁵³ zumal von Anfang an unstrittig gewesen war, dass die Störungslage nicht schon dann vorläge, wenn nicht sämtliche Ziele voll und nachhaltig verwirklicht wurden.⁵⁴ Als Rechtfertigung für weitere Konjunkturprogramme und sonstige – durch Kredite finanzierte – staatliche Maßnahmen genügte dies aber allemal. Da sich nach diesem Verständnis wirklich „gute Zeiten“ kaum mehr einstellten,⁵⁵ sah der Staat fortwährend die Notwendigkeit fiskalpolitisch einzugreifen, anstatt die Schuldenaufnahme zu begrenzen oder gar effektiv Schulden zu tilgen.⁵⁶ Die Verschuldungsregeln liefen also weitgehend leer, weil die hierfür zentral bedeutsame Vorstellung der „ökonomischen Normallage“ ungenau verfasst war und sich jedenfalls der „obere“ Bereich des als normal erwartbar interpretierten Entwicklungsspektrums (aus Sicht der Politik) tatsächlich praktisch kaum mehr einstellte. Dadurch entwickelte sich das Finanzverfassungsrecht des Grundgesetzes in gewisser Hinsicht tatsächlich zu einem Verfassungsrecht zweiter Güteklasse. Dies geschah aber nicht (nur) dadurch, dass seine Vorgaben als weniger verbindlich betrachtet wurden,⁵⁷ sondern weil (Verschuldungs-)Spielräume in der Erwartung eines bestimmten Normalfalls belassen wurden, die für den tatsächlich eintretenden Normalfall ihre intendierte Steuerungswirkung nicht erreichten.⁵⁸

Auch das Bundesverfassungsgericht sah sich daher nicht in der Lage, dieser Entwicklung entgegenzutreten und die Grenzen des grundgesetzlichen Verschuldungsregimes im Wege der Auslegung hinreichend an die ökonomische Realität anzupassen. Schließlich erlaubte das Grundgesetz die Möglichkeit „zukunftsbegünstigende(r)“⁵⁹ Verschuldung ausdrücklich.⁶⁰ Dem Haushaltsgesetzgeber könne dann kein Verfassungsbruch vorgeworfen werden, wenn er die für derartige Ausgaben aufgewendete Verschuldung nicht zurückfährt oder tilgt,⁶¹ solange sich die verfassungsrechtlich zulässigerweise *angesteuerte* „Normallage“ (noch) nicht eingestellt habe. Ob derartige normativ verfestigte Erwartungen an die staatliche Kapazität zur Herbeiführung einer solchen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung überzogen seien, konnte vom Gericht ebenso wenig entschieden werden, wie die Frage, ob die zugrundeliegende ökonomische Theorie, die eine auf Stabilität ausgerichtete staatlich Makrosteuerung befürwortete,⁶² eindeutig widerlegt sei.⁶³ Korrekturen (und damit auch eine angemessene und begrenzende Bestimmung der normativen Erwartung) oblägen vielmehr dem Verfassungs- bzw. Gesetzgeber selbst.⁶⁴ Diese methodisch richtige⁶⁵ Entscheidung überließ der Politik – auch jenseits von Aus-

nahmelagen – verfassungsrechtlich weitgehend freie Bahn für ihre anhaltende „Flucht [...] in die Staatsverschuldung“⁶⁶. Erst als das Defizit infolge dessen aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts zunehmend bedrohliche Ausmaße annahm, meinte es schließlich zumindest einen ausdrücklichen Anstoß für eine Verfassungsreform liefern zu müssen.⁶⁷

3.3.2 Gefahren statischer Erwartungsverfassung – Überhöhte Referenzwerte auf europäischer Ebene

Die europäischen Defizitkriterien belassen demgegenüber – trotz aller bestehenden Aufweichungsmöglichkeiten⁶⁸ – im Grundsatz weniger Spielräume hinsichtlich der Frage, in welchem Ausmaß in „Normallagen“ weitere Schulden aufgenommen werden können.⁶⁹ Ihre Wirksamkeit als Schuldengrenze ist damit weniger an politische (oder wirtschaftstheoretische) Normalitätsvorstellungen gebunden, sondern von der Richtigkeit der *normativ verfestigten* langfristigen Einschätzung der „ökonomischen Normallage“ abhängig. Wie dargestellt ist das für die jährliche Maximalverschuldung entscheidende 3%-Kriterium auf einen Normalfall von 5% jährlichen Nominalwachstums hin ausgerichtet. Die eingeschränkte Wirksamkeit des Schuldenregimes, insbesondere bei der Begrenzung der Defizitquote, ist auch darauf zurückzuführen, dass diese veranschlagte Normalentwicklung – zunächst insbesondere in den großen Euro-Ländern wie Frankreich, Deutschland oder Italien – nicht eintrat.⁷⁰

Angesichts der ausdrücklichen primärrechtlichen⁷¹ Bezifferung der maximal zulässigen Schuldenaufnahme in Höhe von 3 % pro Jahr war es den Kontrollinstanzen, also insbesondere der Kommission und dem EuGH, jedoch in noch stärkerem Maß als dem Bundesverfassungsgericht in Deutschland verwehrt, die Vorgaben durch strengere Auslegung⁷² zu verschärfen. Vielmehr bedeutet eine Einhaltung bzw. ein Unterschreiten der Kriterien grundsätzlich auch die Erfüllung der Rechtspflicht zur Vermeidung übermäßiger Defizite nach Art. 126 Abs. 1 AEUV.⁷³ Die Mitgliedstaaten haben zwar bereits frühzeitig versucht, das vertragliche Verschuldungsregime mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wenigstens um eine politische Verpflichtung auf das Ziel nahezu ausgeglichener oder sogar einen Überschuss aufweisender Haushalte zu ergänzen⁷⁴ und das Verfahren sekundärrechtlich zu schärfen⁷⁵ – angesichts der Abhängigkeit dieser Vorgaben vom Befolgungswillen der Staaten jedoch bislang⁷⁶ mit überschaubarem Erfolg.⁷⁷

3.3.3 Chancen dynamischer Erwartungsverfassung

Eine solche statische Normierung langfristiger Normalitätserwartungen in Bezug auf die Wirtschaftsentwicklung erscheint danach ebenfalls keinen Ausgleich im Zielkonflikt des Haushaltsrechts herstellen zu können. Allerdings ist dies zu einem großen Teil den ihnen zugrundeliegenden Normalitätsannahmen geschuldet, insbesondere weil sie von stabilen Wachstumsraten ausgingen.⁷⁸ Angemesenere Prognosen wären theoretisch sogar möglich gewesen, da die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland wie in beinahe sämtlichen entwickelten Volkswirtschaften über die letzten Jahrzehnte derart stabil war, dass man auf dieser Grundlage durchaus hinreichend präzise Voraussagungen hätte machen können: Das BIP wuchs nicht in gleich großen Raten, sondern (durchschnittlich) in absolut gleichen Beträgen.⁷⁹ Aber selbst eine Theorie, die auf der Grundlage dieser empirischen Regelmäßigkeiten ein Szenario für die weitere ökonomische Entwicklung entwerfen würde, garantierte nicht, dass normative Ausgestaltung und die veränderliche Wirklichkeit nicht bald aufs Neue auseinanderklaffen. Insofern sollte man sich bei der Ausgestaltung des verfassungs- oder vertragsmäßigen Defizitregimes nicht von einer Wirtschaftstheorie oder deren Rezeption durch die Politik langfristig abhängig machen.⁸⁰

Um solche Fehlentwicklungen zu vermeiden, können Defizitregelungen aber auch weitestgehend frei von *längerfristigen* Normalitätsvorstellungen ausgestaltet werden, ohne damit zugleich (erneut) politische Erwartungen zum Maßstab für die Normalfallbestimmung zu machen. Ziel des Vorgehens muss es sein, dass die Verschuldungsvorgaben auch dann greifen, wenn sich die ökonomische Wirklichkeit anders entwickelt als zum Zeitpunkt der Verfassungs- oder Vertragsänderung angenommen.⁸¹

4 Die neue „Schuldenbremse“ in Deutschland – Ein Vorbild?

Diesen Weg schlägt nun ausdrücklich die Neuregelung von Art. 109 Abs. 3 und 115 Abs. 2 GG, die sog. „Schuldenbremse“, ein. Ihr liegen (bewusst) keine langfristigen Erwartungen an die wirtschaftliche Entwicklung mehr zugrunde. Die allgemeinen jährlichen Höchstverschuldungsgrenzen der sog. strukturellen Komponente setzen die Neuverschuldung zwar weiterhin ins Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt und damit zur (veränderlichen) Wirtschaftsleistung. Der Wert ist aber mit 0,35% per anno derart niedrig angesetzt, dass die tat-

sächliche Wachstumsentwicklung kaum mehr eine Rolle dafür spielt, ob (sondern nur noch in welcher Geschwindigkeit) das Staatsdefizit abgebaut wird. Die Funktionsfähigkeit des Mechanismus als Schuldengrenze ist damit weitestgehend von der ökonomischen Entwicklung abgekoppelt. Je höher das nominale Wachstum nun ausfällt, desto stärker tragen die Regelungen automatisch zu einem anteiligen Schuldenabbau bei. Würde das Wachstum etwa den Vorstellungen bei Festlegung der europäischen Defizitkriterien entsprechen und durchschnittlich nominal 5% pro Jahr betragen, würde sich die Staatsverschuldung im Bund allein durch die Einhaltung der Vorgaben der „Schuldenbremse“ langfristig einem Wert von 7% des nominalen BIPs annähern.

Allerdings enthält die „Schuldenbremse“ wie bereits angesprochen noch ein weiteres Element: die sog. konjunkturelle Komponente.⁸² Danach können „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ (Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 1 GG) vorgesehen werden. Die wirtschaftliche „Normallage“ ist dadurch erstmals zum Tatbestandsmerkmal einer Verfassungsnorm erhoben worden.⁸³ Auch hierbei wurde es – jedenfalls nach der Konkretisierung durch das Ausführungsgesetz – vermieden, erneut langfristige Stabilitätsvorstellungen zum Anknüpfungspunkt für Rechtsfolgen zu machen. Nach § 5 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG⁸⁴ ist die „Normallage“ vielmehr dann gegeben, wenn keine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird.⁸⁵ Die „Normallage“ ist danach also ein realer bzw. kurzfristig prognostizierter Zustand, in dem keine solche Produktionslücke besteht. Diese Lage kann jedoch nicht abschließend rechtlich definiert, sondern muss gemessen bzw. geschätzt werden. Hierzu verweist § 5 Abs. 2 Art. 115-Gesetz auf ein ökonometrisches Verfahren.⁸⁶

Am derart als „Normalauslastung“ der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazität verstandenen⁸⁷ Tatbestandsmerkmal der „Normallage“ ist kritisiert worden, dass sich eine solche „Normallage“ – entgegen dem Wortsinn – praktisch nie einstellte, da regelmäßig entweder eine Unter- oder aber eine Überlastung der Produktionskapazitäten zu erwarten sei.⁸⁸ Versteht man den Begriff „Normallage“ hingegen im Sinne der bisherigen Verwendung als Gegenstück einer gesamtwirtschaftlichen Störung, so käme ihm weiterhin die Funktion einer Abgrenzung gegenüber einem ökonomischen Ausnahmefall zu.⁸⁹ Dazu böte es sich an, die „Normallage“ als eine Art Korridor „normaler Konjunkturwerte“ anhand eines Vergleichs

mit den Wachstumsraten der (jüngeren) Vergangenheit zu bestimmen⁹⁰ und nur bei einem „erheblich[en]“⁹¹ Abweichen davon, eine weitere Kreditaufnahme zu erlauben.⁹²

Einer solchen Lesart steht jedoch entgegen, dass der Normalfallbegriff des Art. 115-Gesetzes nicht auf einen Ausnahmefall verweist, sondern vielmehr die typischen konjunkturellen Schwankungen dynamisch mit in die Regelungen einbeziehen soll. Zwar ist die insoweit maßgebliche Verfassungsnorm nicht optimal ausgestaltet,⁹³ da die Konjunkturkomponente in Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 1 GG im gleichen Satz mit den Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen und andere außergewöhnliche Notsituationen aufgeführt wird. Die Vorschrift selbst trennt jedoch bereits hier sprachlich in die konjunkturbedingte Kreditaufnahme einerseits und die Möglichkeit von besonderen „Ausnahmeregelung[en]“ andererseits.⁹⁴ Letztere Ermächtigungslage umfasst als „außergewöhnliche Notsituation“ denn auch den „ökonomischen Ausnahmefall“,⁹⁵ bei dem etwa eine (starke) Rezession als erhebliche Abweichung zum Korridor längerfristiger Wachstumsraten eintritt oder droht.

Demgegenüber geht es bei der konjunkturellen Komponente darum zu ermitteln, in welchem Maß⁹⁶ die mit einem unvorhergesehenen, aber nicht notwendigerweise krisenhaften Wirtschaftsabschwung verbundenen negativen Folgen für den Haushalt durch zusätzliche Kredite ausgeglichen werden können⁹⁷ – und damit zunächst um die (dynamische) Feinabstimmung der Verschuldungsgrenzen in einer grundsätzlich stabilen, also „normalen“, wirtschaftlichen Situation. Es handelt sich nicht um Sonderregelungen für ökonomische Ausnahmefälle, die man gegenüber einer „Normallage“ abgrenzen müsste,⁹⁸ sondern um Regelungen zur Glättung der Folgen unvermeidlicher und nicht punktgenau prognostizierbarer Schwankungen des Konjunkturverlaufs auf den Haushalt.⁹⁹

Eine Stabilisierung der Erwartungen an eine „ökonomische Normallage“ wird damit weitestgehend aufgegeben. Stattdessen wird die Normalität als dynamisch¹⁰⁰ und die Möglichkeit eines Abweichens des tatsächlichen vom – bei Aufstellung des Haushalts – erwartbaren Konjunkturverlauf rechtlich anerkannt und in ihren Folgen begrenzt. Angesichts dieses Abgleichs der (geschätzten) tatsächlichen Konjunktur und ihrer früheren, für die Haushaltsaufstellung genutzten, Prognose ist es auch naheliegend, dass das Ausführungsgesetz insoweit eine Dauerbeziehung zu den Ökonomen normativ verankert und die Volkswirte dadurch bei der Bestimmung der „Normallage“ im Sinne des Art. 109 II, Art. 115 III GG weitge-

hend „das Kommando“ übernehmen.¹⁰¹ Die „Normallage“ wird so praktisch zum Verweisungsbegriff.¹⁰² Das gewachsene Misstrauen gegenüber einer Ausrichtung der Verschuldungsregeln an wirtschaftswissenschaftlichen Annahmen und deren Rezeption durch die Politik sind wie dargelegt nachvollziehbar und es wird sich zeigen, inwieweit die neue Ausgestaltung hinreichend gegen Missbrauch schützt. Es dürfte allerdings ein großer Fortschritt sein, dass die Neuregelungen eine stärkere Ankopplung an die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung unternimmt und dazu – wohl alternativlos – auf die Methoden der Wirtschaftswissenschaft zurückgreift.¹⁰³

5 Fazit und Ausblick

Ökonomische Stabilitätserwartungen auf höchster Normebene zur verankern, erscheint grundsätzlich wenig sinnvoll. Zwar steht der Einfluss des Staates auf die wirtschaftliche Entwicklung außer Frage, der Umfang der Steuerbarkeit ist hingegen unklar. Auch das Grundgesetz beschränkt sich somit weitestgehend auf die Verankerung allgemeiner „Pfeiler ökonomischer Vernunft“. Als Ausnahme galt bislang das Haushaltsrecht. Aber auch hier zeigt sich anhand der dargestellten Beispiele gleichermaßen, dass eine derartige rechtliche Erwartungsverfestigungen wenig Sinn macht. Eine solche langfristig verbindliche Festlegung überfordert die Verfassung ebenso wie die ökonomische Theorie und ihre hierzu herangezogenen Modelle.

Um dennoch den Zielkonflikt zwischen Steuerungsflexibilität und Verschuldungsbegrenzung auf höherer Normebene zu entscheiden und damit die Abwägung gleichzeitig der Tagespolitik zu entziehen, empfiehlt es sich, lediglich die gegenwärtige Entwicklung der Volkswirtschaft normativ als Anknüpfungspunkt für ein verfassungsmäßig bzw. vertraglich niedergelegtes Verschuldungsregime zu verankern. Dabei ist der Rückgriff auf ökonomische Methoden als Maßstab wünschenswert, da so anders als im Fall von makroökonomischen Theorien und daran orientierten politischen Stabilitätserwartungen der Bezug zur Wirklichkeit besser gesichert ist.

Ob also eine wirtschaftliche Entwicklung vorliegt, die eine bestimmte Rechtsfolge – etwa die Erlaubnis einer (erweiterten) Schuldenaufnahme oder die Verpflichtung zur Tilgung – auslöst, wird dann auf rechtlichen Befehl hin an außerrechtlichen Maßstäben ausgerichtet festgelegt. Es gilt also die tatsächliche „ökonomische Normal-

lage“ dynamisch zu integrieren, anstatt Vorstellungen von ihr statisch im Recht zu stabilisieren.¹⁰⁴ In Teilen folgt nun auch die sog. „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes dieser Prämisse. Jedenfalls insoweit taugt sie auch als Vorbild für eine Anpassung der europäischen Defizitkriterien und der Verfassung von Stabilitätserwartungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Der viel diskutierte sog. „Fiskalvertrag“ ist der deutschen „Schuldenbremse“ aber vor allem darin nachgebildet, dass er – im Fall der Umsetzung seiner Vorgaben in den Verfassungen der (meisten) EU-Mitgliedstaaten – die bisherigen europäischen Defizitgrenzen der Sache nach erheblich verschärfen und unmittelbar auf nationalstaatlicher Ebene verbindlich verankern würde.¹⁰⁵ Dabei wird aber auch hier eine weitestgehend starre Grenze gewählt, die nur deswegen von der tatsächlichen ökonomischen Entwicklung weniger abhängig ist, weil sie – mit einem strukturellen Defizit von 0,5 % des BIPs zu Marktpreisen (Art. 3 Abs. 1 b des „Fiskalvertrags“) – deutlich niedriger als bisher angelegt wurde.¹⁰⁶

Zu betonen bleibt, dass die besonders strenge Grundausgestaltung der „Schuldenbremse“ mit einer Begrenzung der strukturellen Verschuldung auf 0,35% im Bund und ihrem Schuldenverbot für die Länder sich damit erklärt, dass der Schwerpunkt der Verfassungsänderung letztlich auf dem Ziel des Schuldenabbaus lag. Sollte mittelfristig durch die Einhaltung der Regelung – insbesondere der Pflichten zur Rückführung konjunkturell bedingter zusätzlicher Schulden – tatsächlich nicht nur eine „Schuldenbremsung“ erfolgen, sondern sogar der eingerostete „Rückwärtsgang“ genutzt werden, könnte dieser strenge Wert ab einem als weniger bedrohlich angesehenen Schuldenstand ebenfalls dynamisiert werden.¹⁰⁷ Der Wert wäre dann – anders als die europäischen Defizitkriterien – nicht an die langfristig erwartete, sondern an die tatsächliche Wachstumsentwicklung anzukoppeln.¹⁰⁸

Würde man den durch die europäischen Defizitkriterien anvisierten Höchstschuldenstand von 60% des nominalen BIPs weiterhin für erträglich halten, müsste man die Formel nur leicht modifizieren: Die jährliche Kreditaufnahme müsste im Verhältnis 3 zu 5 zum nominalen BIP-Wachstum stehen. Anstelle der starren 3% Höchstgrenze ergäbe sich so in einem Jahr bei einem nominellen Wachstum von 3,0% (etwa bei jeweils 1,5 Real-Wachstum und Teuerungsrate) eine jährliche Verschuldungsgrenze von 1,8%, im nächsten bei 4% nominellem Wachstum eine Verschuldungsgrenze von 2,4%.¹⁰⁹ Bis dahin scheint es aber noch ein weiter Weg zu sein.

Anmerkungen

- 1 Vgl. F. Kirchhof (1993), S. 75: „Die Verfassung von Normalität ist das Grundanliegen konstitutionellen Bemühens“; zur wechselseitigen Verschränkung von Normalität und Normativität S. Augsberg (2009), S. 27 ff.; Böckenförde (1978), S. 1884 f.; Hillgruber (2008), S. 7 ff.
- 2 Vgl. insb. in Bezug auf Finanzmärkte Ohler (2011), S. 1063 ff.; zur Bedeutung für das politische System und die Verfassung Bryde (2009), S. 44.
- 3 Ruffert (2009), S. 197 ff., der den Begriff der „Speicher ökonomischer Vernunft“ (S. 235) für solche Elemente der Wirtschaftsverfassung verwendet.
- 4 Dies hängt auch damit zusammen, dass der Wohlstandssicherung und –ausweitung durch die Union eine Legitimationsfunktion zugeschrieben wird; dazu insb. Peters (2001), S. 580 ff. und S. 647 ff.; das BVerfG betrachtet die Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft als „Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes“ (s. BVerfGE 89, 155, 205; 97; jüngst BVerfG NJW 2011, S. 2946, 4. Leitsatz).
- 5 S. die Präambel mit ihren Zielen des wirtschaftlichen Fortschritts und der beständigen Wirtschaftsausweitung. Die Vertragsartikel umfassen weitere Ziele, etwa Preisstabilität (u. a. in Art. 119 Abs. 2, Art. 127 Abs.1 S. 1, Art. 282 Abs. 2 S. 1 AEUV), „gesunde [...] monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV), ein hohes Beschäftigungsniveau (Art. 147 Abs. 1 S. 1 AEUV) sowie die Stabilität des Finanzsystems (Art. 127 Abs. 5 AEUV) und der landwirtschaftlichen Märkte (Art. 39 Abs. 1 lit. c AEUV).
- 6 Anschaulich F. Kirchhof (1993), S. 79: „Politik wird mit Geld betrieben.“
- 7 Zu dieser Abhängigkeit F. Kirchhof (1993), S. 76; weiterhin ders. in: v. Mangoldt/Klein/Starck, (2010), Art. 109 Abs. 3 Rn. 94.
- 8 Hierzu Pünder (2007), Rn. 1 ff.
- 9 BVerfGE 45, 1, 34; zur Budgethoheit Heintzen (2007), Rn. 1 m.w.N.
- 10 Vgl. Waldhoff (2007), Rn. 131 (sowie 154), der den Befund auf Volksvertretungen in parlamentarischen Demokratien einschränkt; aus der Perspektive der (politischen) Ökonomie zum Problem der „fiskalischen Almende“ Feld (2011), S. 45 ff.
- 11 Pünder (2007), Rn. 1 m.w.N.
- 12 Der Europäische Rat betont bereits in seiner EntschlieÙung über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, v. 17.6.1997, ABl. Nr. C 236, „die Bedeutung der Gewährleistung gesunder Staatsfinanzen als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und für ein starkes, nachhaltiges und der Schaffung von Arbeitsplätzen förderliches Wachstum.“ Das BVerfG nennt demgegenüber insb. die aus dem Demokratiegedanken entspringende Achtung der Entscheidungsfreiheit künftiger Generationen, BVerfGE NJW 1989, S. 2457, 2461, s. auch BVerfGE NVWZ 2007, S. 1405, 1411; zur generationengerechten Lastenverteilung näher Pünder (2007), Rn. 3 ff.
- 13 Monographisch hierzu Neidhardt (2010), mit Ausführungen und Nachweisen zur rechtswissenschaftlichen Diskussion S. 58 ff.
- 14 Vgl. Gusy (1991), S. 216; F. Kirchhof (1993), S. 76.
- 15 Hierzu Neidhardt (2010), S. 265 ff.
- 16 Gumboldt (2006), S. 4.
- 17 Zu den Herausforderungen für eine nachhaltige Haushaltspolitik Ohler (2011), S. 1061 ff.
- 18 Speziell zur Frage, ob eine wirtschaftliche Notstandsverfassung geschaffen werden sollte Leisner (2009), S. 1409 ff.
- 19 Zu den Problemen einer solchen Abgrenzung Seiler (2009), S. 726.
- 20 Differenzierend, nämlich kritisch hinsichtlich der in ihrer konkreten Gestalt unvorhersehbaren Ausnahmelage und befürwortend hinsichtlich erwartbarer „Sonder-Normallagen“ Böckenförde, (1978) S. 1888.
- 21 BVerfG NJW 1989, S. 2457, 2458 unter Verweis auf die Entwurfsfassung von Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG, die noch das insoweit deutlichere „in der Regel“ enthielt; BVerfGE NVWZ 2007, S. 1405, 1410.
- 22 Hierzu Seiler (2009), S. 726.
- 23 Art. 126 Abs. 2 a) 2. Spiegelstrich AEUV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 a. E. VO 1466/97, Art. 2 Abs. 1 VO 1467/97. S. nunmehr auch Art. 3 Abs. 1 c), Abs. 3 b) des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (sog. „Fiskalvertrag“), abgedruckt in BR-Drs. 130/12, S. 8 ff.
- 24 An einen solchen fühlen sich Steiger (2012), S. 14 und Leisner (2009), S. 1409, durch die Reaktionen auf die Euro-Krise erinnert.
- 25 Vgl. S. Augsberg (2009), S. 25 ff.
- 26 Zu Hintergrund und Praxis der Norm BVerfG NJW 1989, S. 2457, 2463, vertiefter und m.w.N. Pünder (2007), Rn. 27 ff.
- 27 BVerfG NJW 1989, S. 2457, 2459 f., 2463; BVerfGE NVWZ 2007, S. 1405, 1411 f.
- 28 Vgl. zu dieser sog. „Goldenen Regel der Finanzpolitik“ Deutscher Bundestag/Bundesrat (2010), S. 77.
- 29 Vgl. Bourcarde/Herzmann (2008), S. 5 ff. insb. Fn. 19.
- 30 Zur Entwicklung seit 1950 und insbesondere zur Frage der Lenkung durch den Staat Wieland, (2000), S. 13 ff.
- 31 Nicht (zwingend) der zugrunde liegenden Keynesianischen Wirtschaftstheorie, vgl. Siekmann, in: Sachs (2011), Art. 109 Rn. 36, 45.
- 32 Insoweit erklärt sich, warum darin weithin keine „wiederkehrende [E] Dauerrechtsverletzung“ (so aber Richter Di Fabio und Mellinghoff in ihrer abweichenden Meinung, BVerfGE NVWZ 2007, S. 1405, 1418) erblickt wurde.
- 33 Ein Überblick der Verschuldungsentwicklung findet sich bei Neidhardt (2010), S. 2 ff.
- 34 Hierzu Neidhardt (2010), S. 276 f.
- 35 Ohler (2011), S. 1064.
- 36 Ohler (2011), S. 1064 weist darauf hin, dass die Gleichstellung des Staates mit privaten Gläubigern auch am Markt eine Voraussetzung für die Gewährung von Krediten ist.
- 37 Hierzu etwa Neidhardt (2010), S. 20 ff.
- 38 Hierzu Häde, in: Calliess/Ruffert (2011), Art. 126 AEUV Rn. 25 ff., der wiederholt darauf hinweist, dass ein Überschreiten nicht zwingend zur Feststellung eines VerstoÙes führt. Jedenfalls wird hiermit aber eine zulässige Mindestverschuldung vorgegeben (s. aber Art. 126 Abs. 3 UA 2 AEUV), unabhängig von der Frage, ob eine höhere Verschuldung schließlich auch geahndet wird. Weiterhin zu den Kriterien Kronberger Kreis (2005), S. 15 ff.
- 39 Kronberger Kreis (2005), S. 17.
- 40 Übersichtlich zu diesem Zusammenhang Kronberger Kreis (2005), S. 16 f.; weiterhin Feld (2011), S. 46 ff., der auch die Bedeutung des Zinsniveaus darlegt.
- 41 Diese wurde im Rahmen der Föderalismusreform II (zur Föderalismusreform Häde (2011), S. 97 ff.) entwickelt. Zum Prozess Deutscher Bundestag/Bundesrat (2010); zur „Schuldenbremse“ selbst Neidhardt (2010), S. 265 ff. (insb. S. 355 ff.); Lenz/Burgbacher (2009), S. 2561 ff.; Seiler, (2009), S. 721 ff.
- 42 Nach § 4 S. 2 des Art. 115-Gesetzes soll an das nominale BIP des der Aufstellung des Haushalts vorangegangenen Jahres angeknüpft

- werden. Seiler (2009), S. 721, 723 Fn. 19 stellt fest, dass das BIP als volkswirtschaftliche Größe nunmehr erstmals Tatbestandsmerkmal einer Verfassungsbestimmung ist.
- 43 Vgl. Christ (2009), S. 1333.
- 44 Dazu s. Abschnitt 4.
- 45 Hillgruber (2008), S. 13.
- 46 Eine Öffnung der Finanzverfassung ggü. der aktuellen Wirtschafts-lage forderte bereits F. Kirchhof (1993), S. 76.
- 47 Eindringlich Richter Di Fabio und Mellinshoff in ihrer abweichenden Meinung zu BVerfGE NVWZ 2007, S. 1405 ff., 1414 ff.
- 48 Vgl. BVerfG NJW 1989, S. 2457, 2458 f.; Siekmann, in: Sachs (2011), Art. 109 Rn. 16.
- 49 BVerfG NJW 1989, S. 2457, 2460 unter Verweis auf 5. Dt. BT, Beratungen des Rechtsausschusses, 17. Sitzung am 22.9.1966, StenProt., S. 13 ff., 38 ff. 49 ff. sowie BT-Drs. V/1686, S. 3.
- 50 Hillgruber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (2005), § 109 Abs. 2 Rn. 50.
- 51 Hierzu G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (2010), Art. 109 Abs. 2 Rn. 42. ff
- 52 Geprägt vor allem dadurch, dass damalige Rezession die Entwicklung erstmals durchbrach. Starck (1978), S. 940: „Der Erlaß dieser Vorschriften [bezogen auf Art. 109 Abs. 2 GG a. F. und § 1 StabG] ist aber mehr ein Symptom der Krise des Wachstums als eine rechtliche Sicherung des Wachstums.“
- 53 Vgl. Pünder (2007), Rn. 60.
- 54 BVerfG NJW 1989, S. 2457, 2460.
- 55 Als Ausnahme dürfte lediglich der unmittelbar folgende Aufschwung der Jahre 1968 bis 1970 gelten, als über drei Jahre hinweg die „gewohnten“ Wachstumsraten von 5% und mehr erzielt wurden. Hier wurden aber auch die Kredite noch entsprechend zurückgefahren (abweichende Meinung der Richter Di Fabio und Mellinshoff zu BVerfGE NVWZ 2007, S. 1405, 1414 ff., 1416). Seitdem sind derartige Wachstumsraten nur noch 1976 (5,0%) als unmittelbare Reaktion auf eine vorangegangene Rezession oder aber als einmaliger Sondereffekt der Wiedervereinigung (1990: 5,7%, 1991: 5,1%) aufgetreten. Das ansonsten „geringe[n] Wirtschaftswachstum“ (Wieland (2008), S. 126) wird verbreitet als eine zentrale Ursache für den Verschuldungsanstieg gesehen.
- 56 Vgl. BVerfG NJW 1989, S. 2457, 2463, wonach die Regelungsfunktion der Ausrichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht „sich [in Bezug auf die Begrenzung der staatlichen Verschuldung] indes praktisch nicht entfalten [kann], solange eine Regelung fehlt, die handhabbare Orientierungen dafür festlegt, ob und in welchem Umfang in einer gesamtwirtschaftlichen Normallage unter den Gesichtspunkten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine staatliche Kreditaufnahme als unbedenklich angesehen werden kann, einer besonderen Rechtfertigung bedarf oder ausgeschlossen sein muss“. Vgl. auch BVerfGE NVWZ 2007, S. 1405, 1411.
- 57 So der gängige Vorwurf, s. S. Augsberg (2009), S. 23 f. m.w.N.
- 58 Abstrakter schon zur Finanzverfassung F. Kirchhof (1993), S. 76: „Sie weist keine andere Geltungskraft auf; ihre Regelungsmaterie begründet aber Eigenheiten gegenüber anderen Bestandteilen der Verfassung. Sie steht unter speziellen Funktionsbedingungen, die sonst im Grundgesetz nicht herrschen und besondere Regelungstechniken verlangen.“ Die Besonderheit des Haushaltsverfassungsrechts liegt darin, dass das Recht sich hier seinen Normalzustand nicht selbst schaffen kann (allgemein dazu S. Augsberg (2009), S. 29 f. unter Verweis auf Hermann Heller).
- 59 BVerfG NJW 1989, S. 2457, 2459; BVerfGE NVWZ 2007, S. 1405, 1410.
- 60 Die Regelungen stammen aus einer Zeit, in der man in der Politik, aber auch in Teilen der Rechtswissenschaft von einem „Verfassungsauftrag zur Wachstumsvorsorge“ (Ipsen, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 24 [1966], S. 222) ausging; dies aufgreifend und aus dem Sozialstaatsprinzip herleitend Peter Badura (1977), S. 367 ff. Politisch ist der Gedanke einer Wachstumsvorsorge weiterhin aktuell, s. etwa Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 9.12.2011, EUCO 139/11, S. 1.
- 61 Zu dieser Verpflichtung BVerfG NJW 1989, S. 2457, 2459.
- 62 Zum Bezug der Normen auf die keynesianische Wirtschaftstheorie BVerfGE NJW 1989, S. 2457, 2458; zum Ursprung Keynes (1936).
- 63 Schon in seiner Entscheidung BVerfG NJW 1989, S. 2457, 2459 f. hatte sich das Gericht mit dem Wechsel der wirtschaftswissenschaftlichen „Mode“ auseinandergesetzt (hierzu Neidhardt (2010), S. 54 f.). Richtigerweise sah es sich weder dazu in der Lage und noch als funktional zuständig, um über diesen Theorienstreit zu „richten“. Das Gericht bestätigte diese Auffassung in BVerfGE NVWZ 2007, S. 1405, 1410 f. (anders aber die Richter Di Fabio und Mellinshoff in ihrer abweichenden Meinung, BVerfGE NVWZ 2007, S. 1405, 1414).
- 64 BVerfG NJW 1989, S. 2457, 2460.
- 65 Vgl. Neidhardt (2010), S. 62; Hillgruber (2008), S. 12 f., 46.
- 66 Waldhoff (2007), S. 230.
- 67 BVerfGE NVWZ 2007, S. 1405, 1411: „[...] A]n der Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen [ist] gegenwärtig kaum noch zu zweifeln: [...] Dies [ergibt sich] aus der Erfahrung, dass die staatliche Verschuldungspolitik in der Bundesrepublik in den seit der Finanz- und Haushaltsreform 1967/1969 vergangenen nahezu vier Jahrzehnten [...] praktisch durchgehend einseitig zur Vermehrung der Schulden beigetragen hat. Die dynamisch angewachsene Verschuldung in Bund und Ländern hat gegenwärtig bereits einen verbreitet als bedrohlich bewerteten Stand erreicht. Das Regelungskonzept des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG hat sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen.“; explizit diese Stelle der Entscheidung benannte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in seinem Gutachten Nr. 1/08 „Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“ ausdrücklich als Anlass für die Verfassungsreform (S. 6); vorsichtiger noch die Ermahnung in BVerfG NJW 1989, S. 2457, 2462 f.; kritisch zur Anregung einer Grundgesetzänderung Siekmann, in: Sachs (2011), Art. 109 Rn. 62 f.
- 68 Neidhardt (2010), S. 21 ordnet das Kontrollregime angesichts der mangelnden Prüfungsmöglichkeit des EuGH zur Recht als ein „politisches“ ein.
- 69 Vgl. Heintzen (2007), Rn. 13.
- 70 Vgl. für die Wachstumsentwicklung in den Einzelstaaten etwa die Übersichten auf www.economic-growth.eu. Die anfängliche positive Entwicklung der Schuldenstände der EU15-Staaten ohne Deutschland und Frankreich nach Beginn der Währungsunion zeigt die Tabelle in Kronberger Kreis (2005), S. 25. Dramatisch war die Verschuldung trotz vergleichsweise hoher Wachstumsraten zu diesem Zeitpunkt bereits in Griechenland, was aber durch die Übermittlung falscher Zahlen an die Kommission zunächst verschleiert wurde (ebd. S. 34).
- 71 Die Bestimmung der Haushaltskriterien durch das Protokoll ist nach Art. 51 EUV zum Primärrecht zu zählen. Zu beachten ist aber, dass die Ermächtigung nach Art. 126 Abs. 14 UA 2 es ermöglichen würde, diese ohne Vertragsänderung inhaltlich abgeändert ins Sekundärrecht zu überführen (Häde, in: Calliess/Ruffert (2011), Art. 126 AEUV Rn. 88 f.).
- 72 Für eine entsprechende praktische Anpassung der Verschuldung an niedrigere Raten des nominalen Wachstums Kronberger Kreis (2005), S. 17.
- 73 Auf die dennoch nach Art. 126 Abs. 3 UA 2 AEUV bestehende Möglichkeit der Kommission, einen Bericht zu erstellen, auch wenn beide Haushaltskriterien erfüllt sind, weist Häde, in: Calliess/Ruffert (2011), Art. 126 AEUV Rn. 40 hin.

- 74 Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, v. 17.6.1997, ABl. Nr. C 236, S. 1 f.
- 75 VO EG 1466/97, ABl. 1997 L 209, S. 1 ff. und VO EG/1467/97 L 209. Beide wurden mittlerweile mehrfach überarbeitet. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde jüngst ergänzt um die Verordnung VO EU/1173/2011. Dazu Häde, in: Calliess/Ruffert (2011), Art. 126 AEUV Rn. 107.
- 76 S. nun aber die weiteren, die primärrechtlichen Vorgaben teils überschreitenden Verschärfungen sowohl der präventiven wie der korrektiven Komponente des Pakts durch den sog. „Six-Pack“, (Weber (2011), S. 935 ff.; Horn (2011), S. 1400; Calliess/Schoenfleisch (2012), S. 477 ff., hier auch zu weiteren Reformvorschlägen). Wesentliche Teile hiervon sollen zudem durch mitgliedstaatliche Umsetzungen (teils möglichst auf Verfassungsebene), die auch weitere Verschärfungen und Korrekturmechanismen enthalten sollen, abgesichert und effektiviert werden (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, sog. „Fiskalvertrag“, vgl. Herzmann (2012), S. 168 ff.
- 77 Häde (2010), S. 863; deutlich (Weber 2011), S. 938. Differenzierend zum vielkritisierten Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich Neidhardt (2010), S. 21 f.
- 78 Für diesen wertvollen Hinweis danke ich Dr. Kay-Peter Bourcarde.
- 79 Bourcarde/Herzmann, IWS 4 (2008), S. 7.
- 80 Vgl. Wieland (2008), S. 120 (m.w.N.); Heintzen, (2007), Rn. 21.
- 81 Zur Betrachtung von Normalität als dynamischem Prozess S. Augsberg, (2009), S. 34 ff. m.w.N.
- 82 Seiler (2009), S. 723 ff.; insbesondere zu den Gefahren G. Kirchhof, v. Mangoldt/Klein/Starck (2010), Art. 109 Abs. 3 Rn. 88 ff.
- 83 Im Grundgesetz wird bislang nur der Begriff der „Normalzeiten“ in Art. 115c Abs. 2 Nr. 2 zur Abgrenzung vom formal festzustellenden Verteidigungsfall verwendet.
- 84 Art 115-Gesetz vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702, 2704
- 85 Hier zeigt sich der Gegensatz zur früheren Konkretisierung durch das StabWachG, das nicht nur auf die Konjunktur abstellte, sondern langfristige Stabilitätsvorstellungen umfasste.
- 86 Mit dem Begriff des Konjunkturbereinigungsverfahrens wird auf das Vorgehen im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts verwiesen, so auch Seiler (2009), S. 724 f. Vgl. konkret zum Verfahren die nach § 5 Abs. 4 S. 1 Art. 115-Gesetz zu erlassende Rechtsverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente vom 9. Juni 2010 (BGBl. I S. 790).
- 87 Deutlich insoweit § 2 Abs. 2 S. 1 der Art. 115VO, weiterhin Seiler (2009), S. 724; Christ (2009), S. 1335.
- 88 Kube, in: Maunz/Dürig (2011), Art. 115 Rn. 163.
- 89 Ganz deutlich wird dieses Missverständnis bei Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (2010), Art. 115 Abs. 2 Rn. 43, der dieses „Kriterium [mit] der alten Voraussetzung für eine Ausnahmelage, der ‚Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts‘“ vergleicht.
- 90 So der im juristischen Schrifttum weit verbreitete Ansatz, etwa Lenz/Burgbacher (2009), S. 2563; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (2010), Art. 115 Abs. 2 Rn. 43. Die Gefahren der Orientierung an einem langfristigen Mittelwert dürfte angesichts tendenziell sinkender Wachstumsraten aber ebenfalls klar geworden sein. Dies wird bei Seiler (2009), S. 724 berücksichtigt.
- 91 G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (2010), Art. 109 Abs. 3 Rn. 42 im Wege enger „verfassungskonform[er]“ Auslegung.
- 92 Gegen beide Ansätze Heun, in: Dreier (2010), Art. 109 Rn. 42.
- 93 Insgesamt zur Kritik der rechtstechnischen Umsetzung Siekmann, in: Sachs (2011), Art. 109 Rn. 54 m.w.N.
- 94 Heun, in: Dreier (2010), Art. 109 Rn. 39. Deutlicher ist die Trennung in Art. 115 Abs. 3 GG.
- 95 Die Begründung des Gesetzesentwurfs BT-Drs. 16/12410 verweist erläuternd auf die gegenwärtige Finanz- und Eurokrise als Beispiel (S. 11).
- 96 Die Höhe der Konjunkturkomponente ergibt sich nach § 5 Abs. 3 des Art. 115-Gesetzes aus dem Produkt von Produktionslücke und Budgetintensivität, dazu Seiler (2009), S. 724.
- 97 Kube, in: Maunz/Dürig (2011), Art. 115 Rn. 153 f., der davor warnt, dies darüber hinaus als Möglichkeit einer aktiven Konjunkturpolitik zu verstehen; ähnlich G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (2010), Art. 109 Abs. 3 Rn. 94 ff.; Christ (2009), S. 1334 f. ist unter Berufung auf den klaren Bezug der „Auswirkungen auf den Haushalt“ jedenfalls in Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG (in Art. 109 Abs. 2 S. 2 GG fehlt der Bezug erstaunlicherweise) der Ansicht, über das Wirken automatischer Stabilisatoren hinausgehende aktive Konjunkturmaßnahmen seien ausgeschlossen. Erlaubt seien solche aber im Fall einer tiefen Wirtschaftskrise unter Berufung auf die Ausnahmeklausel nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG.
- 98 Begründung des Gesetzesentwurfs BT-Drs. 16/12410, S. 11: „Zyklische Konjunkturverläufe im Sinne von Auf- und Abschwung sind [...] keine außergewöhnlichen Ereignisse.“
- 99 Zu den hier wirkenden „automatischen Stabilisatoren“ BR-Drs. 262/09, S. 11, vgl. auch S. 9 „Abweichungen von diesem Grundsatz sind insbesondere möglich, um zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung die mit konjunkturellen Schwankungen gewissermaßen automatisch einhergehenden Effekte auf die öffentlichen Haushalte [...] zuzulassen.“
- 100 Hierzu S. Augsberg (2009), S. 34 ff.
- 101 Vorwurf bei Lenz/Burgbacher (2009), S. 2563; Verwunderung bei G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (2010), Art. 109 Abs. 3 Rn. 90; Feststellung bei Seiler (2009), S. 724.
- 102 Hierzu Gusy (1991), S. 220 f.
- 103 § 5 Abs. 4 S. 2 des Art. 115 GG-Gesetzes gibt hierfür zudem vor, dass das Verfahren der Ermittlung von Produktionslücken regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln ist.
- 104 Vgl. S. Augsberg (2009), S. 34 ff. m.w.N.
- 105 Hierzu Calliess/Schoenfleisch (2012), S. 477 ff.; Herzmann (2012), S. 168 ff., die auch darauf hinweisen, dass ein vergleichbares materielles Regime bereits auf der Ebene des Sekundärrechts besteht.
- 106 Genauer zum Vergleich mit dem bisherigen und weiterhin geltenden europäischem 3%-Kriterium Herzmann (2012) S. 170 f.
- 107 Minimale Flexibilisierungsmechanismen findet man im „Fiskalvertrag“. Nach dessen Art. 3 Abs. 1 b) und d) ist bei einem Absinken des Schuldenstands auf erheblich unter 60 % bei der Festlegung eines mittelfristigen Haushaltsziels wieder ein strukturelles Defizit von nicht mehr nur 0,5%, sondern maximal 1 % des BIP zu Marktpreisen erlaubt.
- 108 Vgl. Gumboldt (2006), S. 5.
- 109 Ähnliche und darüber hinausgehende Vorschläge schon vertiefter in Kronberger Kreis (2005), S. 51 ff.

Quellen (außer BT-Drucksachen und Gerichtsentscheidungen)

- Augsberg, Steffen: Denken vom Ausnahmezustand her. Über die Unzulässigkeit der anormalen Konstruktion und Dekonstruktion des Normativen, in: Arndt, Felix u.a., Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit. 48. Assistententagung Öffentliches Recht, 2009, S. 17-39.
- Badura, Peter: Wachstumsvorsorge und Wirtschaftsfreiheit, in: Stödter, Rolf / Thieme, Werner, Festschrift für Hans Peter Ipsen, 1977, 367-384.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Der verdrängte Ausnahmezustand. Zum Handeln der Staatsgewalt in außergewöhnlichen Lagen, in: NJW 1978, S. 1881-1890.
- Bourcarde, Kay-Peter / Herzmann, Karsten: Kernaussage des Instituts für Wachstumsstudien, in: Zeitschrift für Wachstumsstudien (IWS) 4 (2008), S. 4-8.
- Bryde, Brun-Otto: Wie viel Zukunft hat die Demokratie?, in: Kritische Justiz, Verfassungsrecht und gesellschaftliche Realität, 2009, S. 40-48.
- Callies, Christian / Ruffert, Matthias: EUV AEUV Kommentar, 4. Aufl., 2011.
- Ders./Schoenfleisch, Christopher: Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschaft und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrags, in: JZ 2012, S. 477-487.
- Christ, Josef: Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, in: NVwZ 2009, S. 1333-1339.
- Deutscher Bundestag/Bundesrat: Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Die Beratungen und ihre Ergebnisse, 2010.
- Dreier, Horst: Grundgesetz Kommentar, Supplementum 2010, 2. Aufl. 2010.
- Feld, Lars P.: Nachhaltige Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive, in: Kahl, Wolfgang: Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 45-65.
- Gumboldt, Nico: Institutionelle Reformen als Lösung für die Krise der öffentlichen Haushalte?, in: ZRP 2006, S. 3-7.
- Gusy, Christoph: „Wirklichkeit“ in der Rechtsdogmatik, in: JZ 1991, S. 213-222.
- Häde, Ulrich: Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität, in: EuR 2010, S. 854-866.
- Ders.: Föderalismusreform in Deutschland – auf dem Weg zur dritten Stufe, in: LKV 2011, S. 97-103.
- Heintzen, Markus: § 120 Staatshaushalt, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Aufl. 2007, S. 1175-1225.
- Herzmann, Karsten: Europäische Währungsstabilität über Bande gespielt, in: ZJS 2012, S. 168-174.
- Hillgruber, Christian: Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 67 (2008), S. 7-56.
- Horn, Norbert: Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, in: NJW 2011, S. 1398-1404.
- Keynes, John Maynard: The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936.
- Kirchhof, Ferdinand: Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 52 (1993), S. 71-110.
- Kronberger Kreis: Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten, 2005.
- Leisner, Walter: Wirtschaftliche Notstandsverfassung für Krisenzeiten?, in: DVBl. 2009, S. 1409-1415.
- Lenz, Christofer / Burgbacher, Ernst: Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, in: NJW 2009, S. 2561-2567.
- von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian: Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, 2005 und 6. Aufl., 2010.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter: Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung (Stand: Jan. 2011).
- Neidhardt, Hilde: Staatsverschuldung und Verfassung, 2011.
- Ohler, Christoph: Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, DVBl. 2011, S. 1061-1068.
- Peters, Anne: Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001.
- Pünder, Hermann: § 123 Staatsverschuldung, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Aufl. 2007, S. 1323-1393.
- Ruffert, Matthias: Zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsverfassung, AöR 134 (2009), S. 197 ff.
- Sachs, Michael: Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl., 2011.
- Seiler, Christian: Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, in: JZ 2009, S. 721-728.
- Starck, Christian: Gesetzgeber und Richter im Sozialstaat, DVBl. 1978, S. 937-945.
- Steiger, Heinhart: Mehr Demokratie in der EU – aber wie?, in: ZRP 2012, S. 13-16.
- Waldhoff, Christian: § 116 Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Aufl. 2007, S. 813-933.
- ders.: Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 66 (2007), S. 216-276.
- Weber, Albrecht: Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise, in: EuZW 2011, S. 935-940.
- Wieland, Joachim: Arbeitsmarkt und staatliche Lenkung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 59 (2000), S. 13-55.
- Ders.: Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, in: KritV 2008 (91), S. 117-131.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, Gutachten Nr. 1/08, 2008.

| Basisdaten 2010 | |
|---|--------------------------|
| Frankreich | Deutschland |
| Bevölkerungszahl: | |
| 62.959.390 | 81.777.000 ^{a)} |
| Bruttoinlandsprodukt (BIP) ^{b)} : | |
| 2.220,6 Mrd. US-\$ | 3.084,1 Mrd. US-\$ |
| BIP pro Kopf ^{b)} : | |
| 34.256 US-\$ | 37.723 US-\$ |
| Arbeitsproduktivität (BIP pro gearbeitete Stunde) ^{b)} : | |
| 54,8 US-\$ | 53,4 US-\$ |
| Erwerbstätigenquote ^{c)} : | |
| 63,8% | 71,2% |
| Arbeitslosenquote: | |
| 9,8% | 7,1% |
| Staatsverschuldung (in % des BIP): | |
| 82,3% | 82,5 % |
| Einkommensungleichheit 2005 (Gini-Koeffizient ^{d)}): | |
| 0,29 | 0,30 |

a) Gerundet

b) In Kaufkraftparitäten: Um die unterschiedliche Kaufkraft und insbesondere Wechselkursschwankungen zwischen verschiedenen Ländern auszugleichen, werden Kaufkraftparitäten verwendet.

c) Die Erwerbstätigenquote bezeichnet den Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung.

d) Gini-Koeffizienten können beliebige Werte zwischen 0 und 1 annehmen. Je näher der Gini-Koeffizient an 1 ist, desto größer ist die Ungleichheit.

Quelle: OECD.Stat, General Statistics, URL: <http://stats.oecd.org>

IWS-Länderprofil

Frankreich

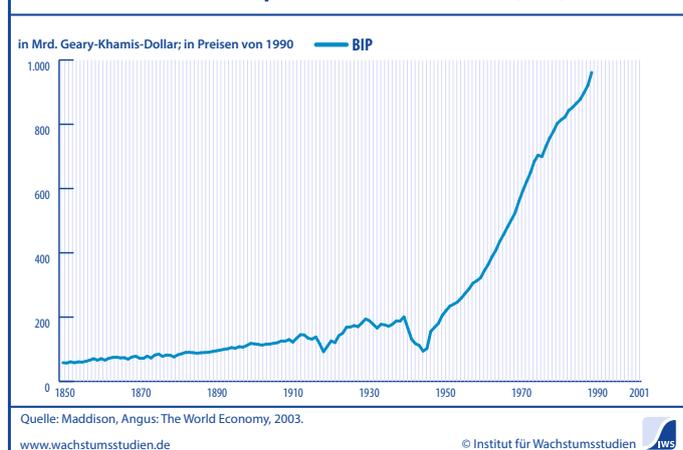
1 Volkswirtschaftliche Entwicklung

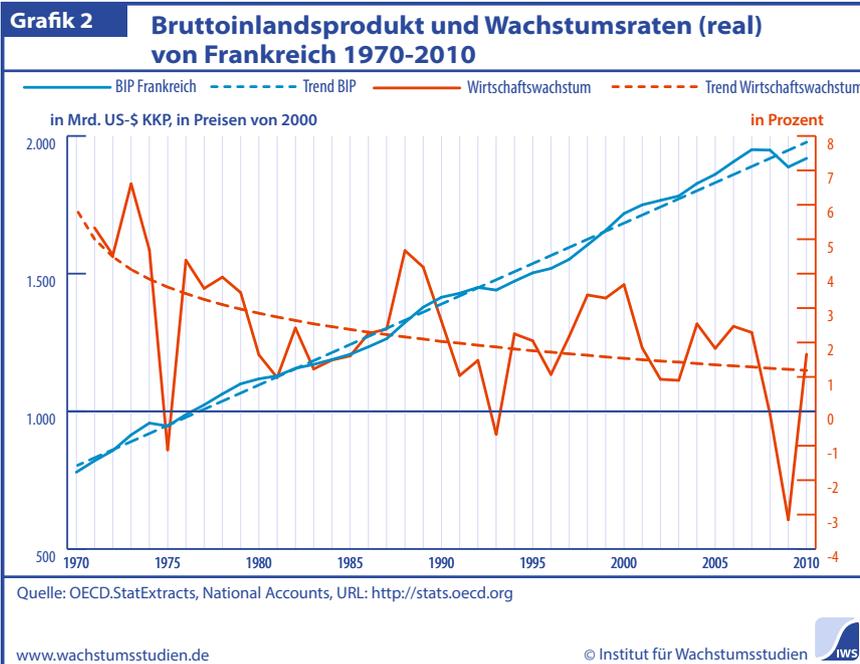
1.1 Bruttoinlandsprodukt / Wirtschaftswachstum

Auch Frankreich lässt in der langfristigen Betrachtung von 1850 bis 2001 die für eine moderne Volkswirtschaften typische Entwicklung erkennen (siehe Grafik 1): Bis zum Ersten Weltkrieg wuchs die Wirtschaftskraft des Landes mit einem leicht exponentiellen Trend, der allerdings deutlich schwächer ausgeprägt ist als in Deutschland. Nach dem Zweiten Weltkrieg stieg das französische Bruttoinlandsprodukt (BIP) dann steil an. Insbesondere diese Phase kann als typisch bezeichnet werden: Der jährliche Zuwachs des BIP war weitaus stärker als bisher, gleichzeitig handelte es sich dabei jedoch um einen tendenziell linearen Trend.

Grafik 2 (BIP / Wachstum 1970 bis 2010) zeigt trotz gewisser Schwankung ebenfalls den klar linearen Trend, der zu tendenziell sinkenden Wachstumsraten führt. Wird der lineare Trend extrapoliert und in Wachstumsraten übersetzt (IWS-Wachstumsgrundwert), so ergibt dies für das laufende Jahrzehnt (2010-2020) ein im Durchschnitt noch erwartbares Wachstum von etwa 1,0% (zum Vergleich Deutschland: 1,3%).

Grafik 1 Bruttoinlandsprodukt von Frankreich (real) 1850-2001





1.2 Wachstum und Arbeitslosigkeit

Die Kausalitäten zwischen der Höhe des Wirtschaftswachstums auf der einen und der Höhe der Arbeitslosigkeit auf der anderen Seite sind umstritten. Grafik 3 veranschaulicht jedoch, dass auch in Frankreich zumindest im Grundsatz eine Korrelation zwischen beiden Größen besteht. Wie in vielen Volkswirtschaften steigt die Arbeitslosenquote tendenziell an. Vor dem Ausbruch der internationalen Wirtschaftskrise sank die Quote allerdings. Dieser Rückgang trat zeitgleich mit einer konjunkturellen Hochphase auf.

1.3 Staatsverschuldung

Wie ebenfalls für entwickelte Volkswirtschaften typisch, ist die französische Staatsverschuldung in den vergangenen Jahrzehnten beinahe ununterbrochen angestiegen. Auch relativ zum Bruttoinlandsprodukt betrachtet stieg die Verschuldung und näherte sich Mitte der 1990er Jahre der Maastricht-Grenze von 60%. Nach einem leichten Rückgang wurde diese dann erstmalig 2003 überschritten und ist zuletzt insbesondere im Verlauf sowie im Anschluss der internationalen Wirtschaftskrise stark angestiegen auf 82,3%.

2 Die Wachstumsdebatte

Hinweis: Bei der Darstellung der länder-spezifischen Wachstumsdebatte handelt es sich um keine umfassende Medienanalyse. Ziel ist es lediglich, einen groben Eindruck davon zu vermitteln, wie über das Thema „Wirtschaftswachstum“ in den jeweiligen Ländern diskutiert wird.

Genauso wie in Deutschland wurde auch in Frankreich seit der Veröffentlichung des Buchs „Die Grenzen des Wachstums“ im Jahre 1972¹ immer wieder über das Wachstumsziel und auch über die damit verbundenen Auswirkungen auf das globale Ökosystem diskutiert. Gleichwohl galt über lange Zeit hinweg Wachstum als Garant für Wohlstand. So war etwa in den 1980er Jahren „Wachstum“ ein Schlüsselbegriff und wurde als Voraussetzung für eine Modernisierung der französischen Wirtschaft gesehen.² Auch in den Jahren danach galt wirtschaftliches Wachstum den Parteien immer wieder als entscheidend wichtiges Ziel, um den gesellschaftlichen Wohlstand garantieren, Arbeitsplätze schaffen und die Staatsverschuldung in den Griff bekommen zu können.³

Bereits vor Ausbruch der Finanzkrise hat sich in Frankreich eine der europaweit stärksten wachstumskritischen Bewegungen entwickelt, die hier insbesondere auch konsumkritische Züge trägt. Unter dem schon seit längerer Zeit existierenden Schlagwort der „décroissance“ – zu deutsch: der Wachstumsrücknahme – wird ein unreflektiertes Wachstumsziel kritisiert. Einer der wissenschaftlichen Vordenker ist Serge Latouche, ein emeritierter Professor der Wirtschaftswissenschaften, der für die reichen Länder eine solche Wachstumsrücknahme verlangt.⁴

Die Décroissance-Bewegung ist ein breites, sehr heterogenes und dezentrales Bündnis. Es gibt eine Vielzahl lokal organisierter Gruppen, ein Décroissance-Institut⁵ und sich auf dieses Thema konzentrierende Zeitungen.⁶

Eine Zeit lang hatte die Wachstumsdebatte auch die politische Ebene erreicht. So hatte beispielsweise der damalige französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy, nachdem er das Versprechen seiner Präsidentschaftskampagne „das Wachstum zur Not mit den Zähnen auf 3% zu ziehen“ nicht hatte einlösen können, die bereits lange andauernde Debatte um die Mängel des BIP als

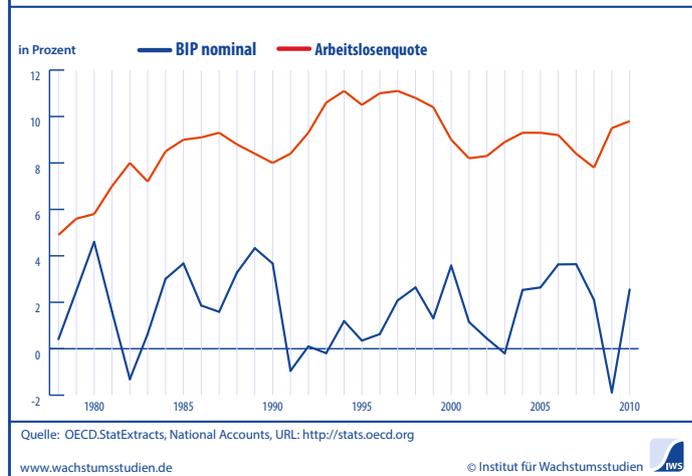
Wohlstandsindikator angeheizt und hierzu im Jahr 2008 eine hochkarätige Expertenkommission um den Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph E. Stiglitz eingesetzt.⁷

Aktuell hingegen wird unter dem Eindruck der so genannten Verschuldungskrise erneut über die Möglichkeit gestritten, wie neue Wachstumsimpulse gesetzt werden können. So hat der Sozialist François Hollande während des Wahlkampfes angekündigt, als französischer Staatspräsident für höheres Wachstum in der Euro-Zone sorgen zu wollen.⁸ Kurz nach seiner Wahl bekräftigte dann auch sein Finanzminister, dass Frankreich seine Verpflichtungen aus dem EU-Fiskalpakt zur Haushaltsdisziplin ohne entsprechendes Wachstum nicht werden einhalten können und Frankreich diesen daher auch ohne eine Wachstumskomponente nicht ratifizieren werde.⁹

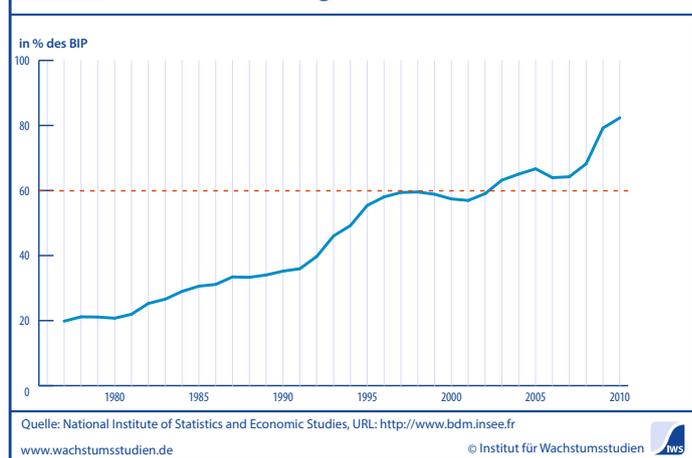
Anmerkungen

- 1 Vgl. Maedows u.a. (1973).
- 2 Vgl. Gaida.
- 3 Vgl. Foshag, Joerg: „Frankreich will aus der Schuldenspirale heraus“, in: Börsen-Zeitung v. 31.12.1998; „Paris setzt auf höheres Wachstum“, in: Börsen-Zeitung v. 16.9.1999; Fischer, Heimo: „Sarkozy fordert radikale Arbeitsmarktreform“, in: Financial Times Deutschland v. 20.10.2004; „Frankreichs Regierung setzt auf hohes Wirtschaftswachstum“, in: bfai – Länder und Märkte v. 11.10.2005.
- 4 Vgl. http://www.goodfood-badfood.de/serge_latouche.html
- 5 Vgl. <http://www.decroissance.org>
- 6 Vgl. <http://www.ladecroissance.net>
- 7 Zu den Ergebnissen dieser Kommission: Stiglitz u.a.
- 8 Vgl. Meier, Albrecht u.a.: „Wachstumsschmerzen“, in: Der Tagesspiegel v. 23.05.2012.
- 9 Vgl. „Neue Wachstumsstrategie für Europa“, in: Kleine Zeitung v. 17.5.2012.

Grafik 3 Wirtschaftswachstum und Arbeitslosenquote in Frankreich 1978-2010



Grafik 4 Staatsverschuldung Frankreich 1977-2010



Quellen

- Eurostat, URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
 Gaida, Peter: Das „französische Experiment“, URL: <http://www.petergaida.de/Atlantikwall/autresrecherches/franzexperiment.htm>
 Meadows, Dennis / Meadows, Donella / Zahn, Erich / Milling, Peter: Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Hamburg 1973.
 OECD.Stat, URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx>
 Stiglitz, Joseph E. / Sen, Amartya / Fitoussi, Jean-Paul: Report by the Commission on Measurement of Economic Performance and Social Progress, URL: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

www.wachstumsstudien.de

