

MANUEL ACKERMANN

# Die Konjunkturkomponente des Grundgesetzes

*Beiträge zum Finanz-  
und Währungsrecht*

2

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zum Finanz- und Währungsrecht

Band 2





Manuel Ackermann

# Die Konjunkturkomponente des Grundgesetzes

Die konjunkturbedingte Kreditaufnahme im System  
der Kreditemächtigungen, europarechtlichen und  
gesamtwirtschaftlichen Verpflichtungen der  
Finanzverfassung

Mohr Siebeck

*Manuel Ackermann*, geboren 1996; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Heidelberg; 2022 Erste juristische Staatsprüfung; Rechtsreferendariat am Landgericht Heidelberg; 2025 Promotion und Zweite juristische Staatsprüfung.  
orcid.org/0009-0007-9231-3109

Zugl.: Heidelberg, Univ., Diss. iur., 2025.

ISBN 978-3-16-200304-1 / eISBN 978-3-16-200305-8

DOI 10.1628/978-3-16-200305-8

ISSN 3053-3929 / eISSN 3053-3937 (Beiträge zum Finanz- und Währungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2026 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: SatzWeise, Bad Wünnenberg.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland  
[www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com), [info@mohrsiebeck.com](mailto:info@mohrsiebeck.com)

## Vorwort

Die Konjunkturkomponente des Grundgesetzes in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG und Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG hat die Finanzpolitik seit der Globalsteuerung der 1960er Jahre neu ausgerichtet: Sie ermöglicht eine flexible Reaktion auf gesamtwirtschaftliche Schwankungen und achtet dabei finanzielle Stabilität, sie definiert den konjunkturellen Verschuldungsraum des Haushaltsgesetzgebers und trifft dadurch eine Grundaussage zur fiskalpolitischen Rolle des Staates. Die Dissertation untersucht die rechtlichen Grundlagen, Funktionsmechanismen und praktischen Auswirkungen dieser Regelung. Ziel der Arbeit ist es, die Kreditermächtigungen der Schuldenbremse und die europarechtlichen wie gesamtwirtschaftlichen Verpflichtungen des Staates systematisch einzuordnen. Dabei wird sowohl die historische Entwicklung der Finanzverfassung betrachtet als auch auf gegenwärtige Debatten eingegangen. Die Dissertation wurde von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg im Sommersemester 2025 angenommen. Zur Veröffentlichung wurde sie auf den Stand von Februar 2025 gebracht. Die Änderung der Finanzverfassung im März 2025 sowie die damit verbundenen Neuerungen im einfachen Recht wirken sich nicht auf die hier gefundenen Ergebnisse aus.\*

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dres. h.c. Paul Kirchhof, für die wegweisenden Anregungen, kritischen Hinweise und beständige Förderung, insbesondere auch während der Jahre meiner Tätigkeit an seiner Forschungsstelle für Staats- und Steuerrecht. Er hat mir wissenschaftliche und ideelle Werte vermittelt, die für meinen Werdegang prägend waren und maßgeblich zur Entstehung dieses Buches beigetragen haben. Auch hat er das Erstgutachten im Promotionsverfahren erstellt. Herrn Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) danke ich herzlich für das Zweitgutachten und den begleitenden wissenschaftlichen Austausch. Frau Prof. Dr. Cornelia Manger-Nestler, LL.M. und Herrn Prof. Dr. Alexander Thiele bin ich für die Aufnahme des Werkes in die Reihe „Beiträge zum Finanz- und Währungsrecht (FuWR)“ des Mohr Siebeck Verlags verbunden.

Heidelberg, November 2025

Manuel Ackermann

---

\* *M. Ackermann*, Die Schuldenbremse, in: *Wirtschaftsdienst* 105 (2025), 659 (662 f.).



## Inhaltsübersicht

|   |       |
|---|-------|
| Vorwort . . . . .   | V     |
| Inhaltsverzeichnis . . . . .  | IX    |
| Abbildungen . . . . .   | XXIII |
| Abkürzungen . . . . .   | XXV   |
| <br>  |       |
| Einleitung . . . . .  | 1     |
| § 1 Von der Globalsteuerung zur Konjunkturkomponente:<br>Das Scheitern der Wirtschaftspolitik und Darstellung der Hypothesen . . . . .              | 3     |
| § 2 Die Grundlagen der Globalsteuerung und die neuen Schuldenregeln der<br>Föderalismusreform II . . . . .  | 9     |
| <br>  |       |
| Erster Teil: Staatsverschuldung im Lichte des gesamtwirtschaftlichen<br>Gleichgewichts . . . . .  | 17    |
| § 3 Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht vor der Föderalismusreform II . . . . .   | 19    |
| § 4 Konkretisierung durch das Europarecht . . . . .   | 39    |
| <br>  |       |
| Zweiter Teil: Konjunkturelle Kreditaufnahme mit der Schuldenbremse . . . . .  | 75    |
| § 5 Die Konjunkturkomponente . . . . .  | 77    |
| § 6 Das Kontrollkonto . . . . .   | 165   |
| § 7 Aktive und passive Konjunkturpolitik . . . . .  | 185   |
| § 8 Nachfrage- und angebotsseitige Konjunkturpolitik . . . . .  | 205   |
| § 9 Die gegenwärtige Bedeutung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes und<br>der Zieldefinition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts . . . . . | 215   |
| § 10 Die konjunkturelle Verschuldung der Länder . . . . .   | 247   |
| <br>  |       |
| Dritter Teil: Die Zukunft der konjunkturbedingten Kreditaufnahme . . . . .  | 265   |
| § 11 Revisionen bei der Konjunkturbereinigung . . . . .   | 267   |
| § 12 Tragfähige Staatsverschuldung . . . . .  | 305   |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| Zusammenfassung . . . . . | 337 |
| Anhang . . . . .          | 341 |
| Literatur . . . . .       | 345 |
| Register . . . . .        | 387 |

# Inhaltsverzeichnis

|  |       |
|--|-------|
| Vorwort . . . . .  | V     |
| Inhaltsübersicht . . . . .   | VII   |
| Abbildungen . . . . .  | XXIII |
| Abkürzungen . . . . .  | XXV   |
| <br>   |       |
| Einleitung . . . . .   | 1     |
| <br>   |       |
| § 1 Von der Globalsteuerung zur Konjunkturkomponente:<br>Das Scheitern der Wirtschaftspolitik und Darstellung der Hypothesen | 3     |
| <i>I. Antizyklische Gestaltung der Staatsausgaben . . . . .</i>  | 4     |
| <i>II. Gefahren der Staatsverschuldung . . . . .</i>   | 4     |
| <i>III. Das Scheitern der Globalsteuerung . . . . .</i>  | 5     |
| <i>IV. Reform der Finanzverfassung . . . . .</i>   | 6     |
| <i>V. Hypothesen zur Konjunkturkomponente . . . . .</i>  | 7     |
| <br>   |       |
| § 2 Die Grundlagen der Globalsteuerung und die neuen Schulden-<br>regeln der Föderalismusreform II . . . . .                 | 9     |
| <i>I. Verfassungsrechtliche Verankerung der Konjunktursteuerungsaufgabe .</i>  | 10    |
| 1. Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht . . . . .   | 10    |
| 2. Kreditaufnahme im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen<br>Gleichgewichts . . . . .                              | 11    |
| 3. Konkretisierung im StabG und Grundätze für den Haushaltsplan . .  | 11    |
| <i>II. Neue Schuldenregeln für Bund und Länder durch die<br/>    Föderalismusreform II . . . . .</i>                         | 12    |
| 1. Konkretisierung für den Bund in Art. 115 GG . . . . .   | 13    |
| 2. Neugründung des Stabilitätsrates durch Art. 109a GG . . . . .   | 14    |
| 3. Zentrales Element und Untersuchungsgegenstand:<br>Die Konjunkturkomponente . . . . .                                      | 14    |
| <i>III. Gang der Untersuchung . . . . .</i>  | 15    |

|   |    |
|---|----|
| Erster Teil: Staatsverschuldung im Lichte des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts . . . . .                 | 17 |
| § 3 Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht vor der Föderalismusreform II . . . . .                           | 19 |
| <i>I. Interpretation des Verfassungsrechts mithilfe der Wirtschaftswissenschaften . . . . .</i>               | 19 |
| 1. Pluralität ökonomischer Strömungen . . . . .   | 20 |
| 2. Eigenes Menschenbild: Der homo oeconomicus . . . . .   | 21 |
| 3. Verankerung der Theorie von John Maynard Keynes . . . . .  | 21 |
| a) Entwicklung der Ökonomie vor der General Theory . . . . .  | 22 |
| b) Der Einfluss vielfältiger ökonomischer Strömungen . . . . .  | 23 |
| c) Das Erfolgsrezept . . . . .  | 24 |
| d) Das Interpretationsproblem . . . . .   | 25 |
| e) Verbindung von Produktion und Konsum: Die Theorie der effektiven Nachfrage . . . . .                       | 26 |
| f) Bedürfnis nach staatlicher Nachfragesteuerung: Unterbeschäftigungsgleichgewicht und Unsicherheit . . . . . | 28 |
| <i>II. Inhalt der Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht . . . . .</i>                     | 31 |
| 1. Grundsätzlich verpflichtend antizyklische Konjunkturpolitik . . . . .                                      | 32 |
| 2. Überwiegende Deutung als Verbot für eine prozyklische Konjunkturpolitik . . . . .                          | 32 |
| 3. Aktives Gegensteuern im Abschwung . . . . .  | 33 |
| 4. Keine abweichende Interpretation ohne Gesetzesänderung . . . . .   | 33 |
| 5. Regulierungsfunktion im Aufschwung . . . . .   | 34 |
| 6. Abbauverpflichtung für den Schuldensockel . . . . .  | 35 |
| <i>III. Ergebnis . . . . .</i>  | 36 |
| § 4 Konkretisierung durch das Europarecht . . . . .   | 39 |
| <i>I. Defizit- und Schuldenquote im Primärrecht . . . . .</i>   | 39 |
| <i>II. Ausgestaltung im Sekundärrecht: Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt . . . . .</i>           | 40 |
| Exkurs: Reform im April 2024 . . . . .  | 41 |
| <i>III. Unterschiede zwischen Verfassungs- und Europarecht . . . . .</i>                                      | 42 |
| <i>IV. Rechtslage vor der Föderalismusreform II . . . . .</i>   | 43 |
| <i>V. Neufassung des Art. 109 Abs. 2 GG . . . . .</i>   | 44 |
| 1. Missglückter Wortlaut . . . . .  | 45 |
| 2. Beschränkung auf Rechtsakte . . . . .  | 45 |
| a) Die Anpassung der Schuldenregel an den ESWP . . . . .  | 46 |

|      |  |    |
|------|--|----|
| b)   | Verbindung von Art. 109 Abs. 5 S. 1 GG a. F. und Art. 109 Abs. 2 GG a. F. . . . .          | 47 |
| 3.   | Einbezogene Rechtsakte . . . . .   | 48 |
| a)   | Rechtsakte aufgrund Art. 126 AEUV . . . . .  | 48 |
| aa)  | Defizitabbau durch Bund und Länder . . . . .   | 49 |
| bb)  | Aktivierungen der allgemeinen Ausweichklausel . . . . .                                    | 50 |
| cc)  | Zwischenergebnis . . . . .   | 51 |
| b)   | Rechtsakte aufgrund Art. 121 AEUV und Art. 136 AEUV . . . . .                              | 51 |
| c)   | Nationale Ausgestaltung des Maastricht-Verschuldungsrahmens . . . . .                      | 52 |
| aa)  | Ergänzung der Sanktionsaufteilung durch die Kriterien des präventiven Arms . . . . .       | 53 |
| bb)  | Einklang mit dem Unionsrecht . . . . .   | 54 |
| (1)  | Gesamtstaat . . . . .  | 54 |
| (a)  | Die Überwachung durch den Stabilitätsrat . . . . .   | 55 |
| (aa) | Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates . . . . .   | 56 |
| (bb) | Fehlende Instrumente und zweifelhafte Selbstkontrolle . . . . .                            | 56 |
| (b)  | Sondervermögen . . . . .   | 57 |
| (aa) | Schuldenbremse: Selbständigkeit von Sondervermögen . . . . .                               | 58 |
| (bb) | Europarecht: Zuordnung zum Staatssektor . . . . .  | 60 |
| (2)  | Schuldenstand . . . . .  | 61 |
| (a)  | Zusammenhang zwischen Defizit- und Schuldenquote . . . . .                                 | 61 |
| (b)  | Schlüsselrolle des close-to-balance-Grundsatzes . . . . .                                  | 62 |
| (3)  | Bereinigung um finanzielle Transaktionen . . . . .   | 62 |
| (4)  | Gewährleistungsübernahmen . . . . .  | 64 |
| d)   | Zwischenergebnis: Schuldenbremse als nationaler Stabilitäts-<br>pakt mit Mängeln . . . . . | 66 |
| 4.   | Der Fiskalvertrag . . . . .  | 67 |
| a)   | Anwendung der Rechtsfolge des Art. 109 Abs. 2 Hs. 1 GG? . . . . .                          | 68 |
| b)   | Berücksichtigung im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht . . . . .                         | 69 |
| VI.  | <i>Verhältnis des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zum Europarecht</i> . . . . .      | 70 |
| 1.   | Keine Überlagerung durch das Europarecht . . . . .   | 70 |
| 2.   | Koordination der Finanzpolitik . . . . .   | 71 |
| 3.   | Interpretation im Lichte des Art. 126 AEUV . . . . .                                       | 71 |
| 4.   | Verbindung mit der europäischen Haushaltsdisziplin . . . . .                               | 72 |

|  |           |
|--|-----------|
| Zweiter Teil: Konjunkturelle Kreditaufnahme mit der<br>Schuldenbremse . . . . .        | 75        |
| § 5 Die Konjunkturkomponente . . . . .   | 77        |
| <i>I. Konkretisierung des Berechnungsverfahrens . . . . .</i>                          | <i>77</i> |
| 1. Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes . . . . .                   | 78        |
| 2. Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der<br>Konjunkturkomponente . . . . .  | 78        |
| <i>II. Regel oder Ausnahme? . . . . .</i>  | <i>79</i> |
| 1. Interpretation des Begriffs der Normallage . . . . .                                | 80        |
| a) Abweichung vom Grundsatz des materiellen Haushalts-<br>ausgleichs . . . . .         | 81        |
| b) Nachrangigkeit der Kreditaufnahme . . . . .   | 82        |
| aa) Steuerstaatprinzip für einen Vorrang der Steuer . . . . .                          | 83        |
| bb) Zusätzliche Einschränkung durch das Demokratieprinzip . . . . .                    | 83        |
| cc) Keine Nachrangigkeit von Notlagenkrediten . . . . .                                | 84        |
| dd) Schlussfolgerungen für die Konjunkturstabilisierung . . . . .                      | 84        |
| c) Begrenzung der Staatsverschuldung . . . . .   | 85        |
| aa) Die keynesianische Rechtfertigung . . . . .  | 86        |
| (1) Dauer-Ungleichgewicht in der Haushaltspraxis . . . . .                             | 86        |
| (2) Die Depressionstheorie . . . . .   | 87        |
| (3) Die Langfristperspektive . . . . .   | 88        |
| (4) Zwischenergebnis: Legitimation für eine dauerhafte<br>Konjunkturglättung . . . . . | 89        |
| bb) Notwendigkeit eines Neuverschuldungsverbots . . . . .                              | 90        |
| (1) Belastung der Zukunft durch den Schuldendienst . . . . .                           | 91        |
| (2) Zinsen als Preis der Staatsschulden . . . . .                                      | 92        |
| (3) Verbot dauerhafter Verschuldung . . . . .  | 92        |
| cc) Notwendigkeit der Konjunkturstabilisierung . . . . .                               | 92        |
| (1) Erfahrungen mit der Parallelpolitik . . . . .                                      | 93        |
| (a) Ausgabenkürzungen haben keine eindeutigen<br>Effekte auf die Wirtschaft . . . . .  | 93        |
| (b) Vermeidung von Steuererhöhungen erzeugt<br>Zukunftslasten . . . . .                | 94        |
| (2) Automatische Stabilisierung . . . . .  | 95        |
| (a) Der Begriff der automatischen Stabilisatoren . . . . .                             | 96        |
| (b) Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren . . . . .                             | 98        |
| (c) Voraussetzungen für eine automatische<br>Stabilisierung . . . . .                  | 98        |
| (d) Exkurs: Automatische Stabilisierung durch das<br>EU-Budget? . . . . .              | 99        |
| (e) Zwischenergebnis . . . . .   | 99        |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| dd)  | Verbindung im strukturellen Haushaltsausgleich . . . . .                                | 100 |
|      | (1) Konjunkturelles und strukturelles Defizit . . . . .                                 | 100 |
|      | (2) Zyklischer Budgetausgleich . . . . .  | 101 |
|      | (3) Verbindlichkeit des Ausgleichs durch die automatische<br>Stabilisierung . . . . .   | 102 |
|      | (4) Berücksichtigung in der Schuldenbremse . . . . .                                    | 103 |
|      | (a) Langfristiger Haushaltsausgleich in der Schweizer<br>Schuldenbremse . . . . .       | 105 |
|      | (b) Struktureller Saldo im Europarecht . . . . .  | 105 |
|      | (c) Berücksichtigung im Vorschlag des Bundesfinanz-<br>ministeriums . . . . .           | 106 |
| ee)  | Zwischenergebnis . . . . .  | 107 |
| 2.   | Die Normallage vor der Föderalismusreform II . . . . .                                  | 108 |
| a)   | Anknüpfung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht . . . . .                         | 108 |
| b)   | Keine ernsthafte und nachhaltige Störung . . . . .                                      | 109 |
| c)   | Neue Begriffsbestimmung im G 115 . . . . .  | 110 |
| d)   | Zwischenergebnis . . . . .  | 111 |
| 3.   | Ergebnis . . . . .  | 112 |
| III. | <i>Normallage: Das Produktionspotenzial</i> . . . . .                                   | 112 |
| 1.   | Die Normallage als Korridor? . . . . .  | 112 |
| a)   | Wortlautinterpretation der Normallage als Grundlage . . . . .                           | 114 |
| b)   | Revisionsfreie und stetige Navigationsdaten für die<br>Haushaltspolitik . . . . .       | 114 |
| c)   | Problematische Wirkung in der Praxis . . . . .  | 115 |
| d)   | Kein Korridor im EU-Konjunkturbereinigungsverfahren . . . . .                           | 115 |
| e)   | Zwischenergebnis: Korridor kollidiert mit der automatischen<br>Stabilisierung . . . . . | 116 |
| 2.   | Historische Grundlage der Potenzialorientierung . . . . .                               | 116 |
| 3.   | Das Produktionspotenzial . . . . .  | 118 |
| a)   | Die Produktionsfaktoren . . . . .   | 119 |
| b)   | Der Auslastungsgrad . . . . .   | 120 |
|      | aa) Kombination mit der Phillips-Kurve . . . . .  | 120 |
|      | bb) NAWRU/NAIRU . . . . .   | 121 |
| c)   | Die gesetzliche Normallagendefinition . . . . .   | 122 |
| 4.   | Das Konjunkturbereinigungsverfahren . . . . .   | 123 |
| a)   | Verfahren der Europäischen Union (EUCAM) . . . . .                                      | 123 |
| b)   | Der Produktionsfunktionsansatz . . . . .  | 125 |
|      | aa) Input-Variablen . . . . .   | 126 |
|      | bb) Modellierung . . . . .  | 127 |
| c)   | Die Datengrundlage der Konjunkturkomponente . . . . .                                   | 128 |
|      | aa) Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen . . . . .                                     | 128 |
|      | bb) Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen der Bundes-<br>regierung . . . . .          | 128 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
|     | cc) Unterschiede bei der Erwerbsbevölkerung und den Partizipationsraten . . . . .  | 130 |
|     | dd) Zwischenergebnis . . . . .   | 131 |
|     | d) Die ökonomische Motivation des Konjunkturbereinigungsverfahrens . . . . .       | 131 |
| IV. | <i>Abweichung von der Normallage: Das erwartete Bruttoinlandsprodukt</i>           | 132 |
|     | 1. Erforderliche Prognose . . . . .  | 132 |
|     | 2. BIP-Revisionen beeinflussen Produktionspotenzial und -lücke . . . . .           | 132 |
|     | a) Umrechnung der realen Produktionslücke in einen nominalen Wert . . . . .        | 133 |
|     | b) BIP-Revision in der Herbstprojektion 2022 . . . . .                             | 133 |
|     | 3. BIP-Prognose in der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung . . . . .            | 134 |
| V.  | <i>Auswirkungen auf den Haushalt: Die Budgetseinelastizität</i> . . . . .          | 135 |
|     | 1. Die Schlüsselrolle bei der Höhe des konjunkturell zulässigen Defizits . . . . . | 136 |
|     | 2. Verbindung von Haushaltssaldo und BIP . . . . .                                 | 137 |
|     | 3. Berechnung und Aufteilung . . . . .   | 137 |
|     | 4. OECD-KOM-Ansatz . . . . .   | 138 |
|     | 5. Aktualisierungen des Verfahrens . . . . .                                       | 139 |
|     | 6. Aktualisierung der Schätzungen . . . . .  | 140 |
|     | 7. Kritik . . . . .  | 141 |
|     | a) Berücksichtigung von Änderungen im Steuer- und Leistungsrecht . . . . .         | 141 |
|     | b) Konsolidierungshilfverfahren auf Bundesebene? . . . . .                         | 142 |
|     | 8. Zwischenergebnis . . . . .  | 142 |
| VI. | <i>Die Symmetrie</i> . . . . .   | 143 |
|     | 1. Verkürzung der Strukturkomponente statt Tilgung beim Bund . . . . .             | 144 |
|     | 2. Ermessen durch Berücksichtigung? . . . . .                                      | 144 |
|     | 3. Konjunkturkomponente als Verbindlichkeit . . . . .                              | 145 |
|     | 4. Mehrjähriger Ausgleich . . . . .  | 146 |
|     | a) Unterschiedliche Dauer der Konjunkturzyklen . . . . .                           | 146 |
|     | b) Zeitlich unbestimmte Symmetrie in der Rechtswissenschaft . . . . .              | 147 |
|     | c) Keine notwendige Unterscheidung zwischen Regel- und Spiegelsymmetrie . . . . .  | 148 |
|     | 5. Garant für die Schuldentilgung . . . . .  | 148 |
|     | a) Entwicklung der Staatsverschuldung durch konjunkturelle Defizite . . . . .      | 150 |
|     | b) Symmetrie zulasten der Prozyklilität nach helvetischem Vorbild . . . . .        | 150 |
|     | c) Symmetrie als Grundanforderung für das Berechnungsverfahren . . . . .           | 151 |
|     | d) Zwischenergebnis . . . . .  | 152 |

|  |     |
|--|-----|
| <i>VII. Die Gültigkeitsdauer der Kreditermächtigungen</i>                              | 153 |
| 1. Neue Buchungspraxis im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021                        | 153 |
| 2. Reguläre Kreditaufnahmepaxis  | 154 |
| 3. Verbindung zwischen Schuldenregeln und Haushaltsgrundsätzen                         | 155 |
| 4. Allgemeine Ausnahmen  | 156 |
| 5. Ausnahmen bei der Konjunkturkomponente?   | 156 |
| a) Überjährige Geltung nach dem Rechtsgutachten zum Haushaltsurteil                    | 157 |
| b) Keine überjährige Geltung nach der Konzeption der Schuldenbremse                    | 157 |
| c) Zwischenergebnis: Keine überjährige Geltung   | 158 |
| 6. Keine Abweichung vom Prinzip der Non-Affektation                                    | 159 |
| <i>VIII. Die Rechtmäßigkeit der Ausgestaltung des Konjunkturbereinigungsverfahrens</i> | 159 |
| 1. Übereinstimmung mit dem Verfahren der Europäischen Kommission?                      | 160 |
| 2. Verbesserungswürdige Transparenz bei der Datengrundlage                             | 161 |
| 3. Bewertung   | 162 |
| <i>IX. Zusammenfassung</i>   | 164 |
| <b>§ 6 Das Kontrollkonto</b>   | 165 |
| <i>I. Einfachgesetzliche Konkretisierung in § 7 G 115</i>                              | 165 |
| <i>II. Ex post-Konjunkturkomponente als Kontrollinstrument</i>                         | 167 |
| 1. Berechnung der ex post-Konjunkturkomponente   | 167 |
| 2. Ermittlung des Buchungsbetrags  | 168 |
| 3. Keine Auswirkung auf die Rechtmäßigkeit der Kreditaufnahme                          | 168 |
| 4. Verbuchung nur struktureller Kredite  | 169 |
| 5. Annäherung an die europäische Haushaltsdisziplin                                    | 170 |
| 6. Kein Symmetrienachweis  | 170 |
| 7. Planungssicherheit für die Haushaltspolitik   | 171 |
| <i>III. Konjunkturgerechte Rückführungsverpflichtung</i>                               | 171 |
| 1. Form der Rückführung im Gestaltungsermessen des Haushaltsgesetzgebers               | 172 |
| 2. Konjunkturgerechtigkeit erfordert Rücksicht auf die Konjunkturkomponente            | 173 |
| 3. Konjunkturgerechtigkeit bei § 7 Abs. 2 G 115?                                       | 173 |
| 4. Mangel der Rückführungsverpflichtung  | 174 |
| <i>IV. Positiver Kontrollkontosaldo</i>  | 175 |
| 1. Eingeschränkte Wirksamkeit des Kontrollkontos bis 2015                              | 176 |
| 2. Offene Flanke ab 2016   | 176 |
| 3. Notwendigkeit einer Untergrenze für positive Kontrollkontosalden                    | 177 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| V.   | <i>Der Nachtragshaushalt, § 8 G 115</i> . . . . .   | 177 |
|      | 1. Anwendung des Kontrollkontos . . . . .   | 178 |
|      | 2. Aktualisierung der Konjunkturkomponente . . . . .  | 178 |
|      | 3. Verpflichtung zum Nachtragshaushalt? . . . . .   | 179 |
|      | 4. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht im Vollzug beachten . . . . .                           | 180 |
|      | 5. Problematische Berechnungsmethode der Aktualisierung . . . . .                               | 180 |
| VI.  | <i>Auswirkungen auf das Kontrollkonto durch das Haushaltsurteil des BVerfG (2023)</i> . . . . . | 182 |
| VII. | <i>Ergebnis: Verbindung von Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug</i> . . . . .                 | 182 |
|      | § 7 Aktive und passive Konjunkturpolitik . . . . .  | 185 |
| I.   | <i>Keine aktive Konjunkturpolitik durch die Konjunkturkomponente</i> . . . . .                  | 186 |
|      | 1. Entscheidung für eine passive Stabilisierung . . . . .                                       | 187 |
|      | 2. Verbindlichkeit durch die Konjunkturbereinigung . . . . .                                    | 188 |
|      | 3. Geringfügige Abweichung im Vollzug . . . . .   | 189 |
|      | 4. Kreditermächtigung, nicht Eingriffsermächtigung . . . . .                                    | 189 |
| II.  | <i>Beträchtlicher Kreditrahmen der Strukturkomponente</i> . . . . .                             | 190 |
|      | 1. Strukturkomponente als Instrument der Konjunktursteuerung? . . . . .                         | 190 |
|      | 2. Gesamtbetrachtung konjunktureller und struktureller Kreditaufnahme . . . . .                 | 191 |
| III. | <i>Notwendigkeit einer Konjunktursteuerung in der Notlage</i> . . . . .                         | 192 |
|      | 1. Der Tatbestand der Notlagenklausel . . . . .   | 193 |
|      | 2. Ausnahmecharakter . . . . .  | 194 |
|      | 3. Keine allgemeine Konjunktursteuerung . . . . .   | 195 |
|      | 4. Gefahren von Notlagenkrediten . . . . .  | 196 |
|      | a) Problematische Selbstfinanzierung . . . . .  | 196 |
|      | b) Versäumte Tilgung . . . . .  | 197 |
|      | c) Schwierige Zeitplanung . . . . .   | 198 |
|      | d) Zwischenergebnis . . . . .   | 199 |
|      | 5. Verhältnis von Konjunkturkomponente und Notlagenklausel . . . . .                            | 199 |
|      | a) Parallelität von Struktur-, Konjunkturkomponente und Notlagenklausel . . . . .               | 199 |
|      | b) Begrenzung der Konjunkturkomponente in der Notlage . . . . .                                 | 200 |
|      | aa) Getrennte Systeme . . . . .   | 201 |
|      | bb) Maßstab Produktionslücke . . . . .  | 201 |
|      | cc) Ein Konzept für ein Begrenzungsverfahren . . . . .  | 202 |
|      | dd) Bewertung . . . . .   | 203 |
| IV.  | <i>Bedeutung für den Normalhaushalt</i> . . . . .   | 203 |
| V.   | <i>Ergebnis: Passive Konjunkturpolitik in normalen Zeiten, aktive in Krisenzeiten</i> . . . . . | 204 |

|  |     |
|--|-----|
| § 8 Nachfrage- und angebotsseitige Konjunkturpolitik . . . . .   | 205 |
| I. <i>Potenzialorientierung zur Identifikation von Nachfrageschwankungen</i> . . . . .   | 206 |
| II. <i>Konjunkturglättung bei angebotsseitiger Ursache?</i> . . . . .  | 206 |
| 1. Aufgabe der Konjunkturkomponente bei Angebotsschocks . . . . .  | 207 |
| 2. Im Grundsatz nachfrageseitige Krisenpolitik . . . . .   | 208 |
| III. <i>Ausweitung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf die Angebotsseite?</i> . . . . .  | 209 |
| 1. Strukturpolitik als dritte Säule . . . . .  | 210 |
| 2. Exkurs: Das zulässige Maß der Wirtschaftslenkung . . . . .  | 211 |
| IV. <i>Ergebnis: Nachfrageseitige Konjunkturpolitik</i> . . . . .  | 212 |
| § 9 Die gegenwärtige Bedeutung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes und der Zieldefinition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts . . . . . | 215 |
| I. <i>Einfachgesetzliche Konkretisierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts</i> . . . . .   | 216 |
| II. <i>Diskussion einer Reform des StabG</i> . . . . .   | 216 |
| III. <i>Ein weiterhin verlässlicher Rahmen</i> . . . . .   | 218 |
| Exkurs: Mehrjährige Finanzplanung . . . . .  | 219 |
| IV. <i>Unverbindliche Konjunktursteuerungsmöglichkeiten nach dem StabG</i> . . . . .   | 220 |
| V. <i>Gefahr einer asymmetrischen Fiskalpolitik</i> . . . . .  | 221 |
| VI. <i>Neue Verbindlichkeit durch die Konjunkturkomponente</i> . . . . .   | 221 |
| 1. Schuldentilgung statt Konjunkturausgleichsrücklage . . . . .  | 222 |
| 2. Pflicht zur Kreditaufnahme im Abschwung . . . . .   | 223 |
| VII. <i>Ein neuer Maßstab für die Ziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts</i> . . . . .  | 223 |
| 1. Schwierig zu definierendes Gleichgewicht . . . . .  | 224 |
| 2. Beschreibung eines statischen Gleichgewichts durch das IS-LM-Modell . . . . .   | 225 |
| 3. Beschreibung eines dynamischen Gleichgewichts durch Wachstumstheorien . . . . .   | 226 |
| a) Harrod-Domar-Modell . . . . .   | 226 |
| b) Neoklassische Wachstumstheorie . . . . .  | 227 |
| c) Wachstumstheorien im Spiegel der Schuldenregel . . . . .  | 227 |
| 4. Berücksichtigung des Wirkungszusammenhangs von Geld- und Fiskalpolitik . . . . .  | 228 |
| a) Funktionsfähiges Geld als Voraussetzung der Finanzpolitik . . . . .   | 229 |
| b) Die Verflechtung von Preisstabilität und Fiskalpolitik . . . . .  | 229 |

|   |     |
|---|-----|
| c) Das ESZB . . . . .   | 229 |
| aa) Die EZB als Herzstück des ESZB . . . . .  | 230 |
| bb) Das Instrumentarium . . . . .   | 230 |
| cc) Die geldpolitische Strategie . . . . .  | 232 |
| d) Unabhängigkeit der Zentralbank . . . . .   | 232 |
| aa) Geld- und Fiskalpolitik im Spannungsfeld . . . . .  | 233 |
| bb) Durchsetzungsvermögen der Fiskalpolitik . . . . .   | 234 |
| cc) Absicherung der Geldpolitik an der haushaltspolitischen<br>Flanke . . . . .   | 235 |
| dd) Aufgabenverteilung bei der wirtschaftlichen Stabilisierung  | 236 |
| ee) Notwendiger Dialog . . . . .  | 237 |
| 5. Zwischenergebnis: Neuer Zielwert für das gesamtwirtschaftliche<br>Gleichgewicht . . . . .  | 238 |
| <i>VIII. Auswirkungen auf die Justiziabilität der Kreditaufnahme . . . . .</i>  | 239 |
| 1. Verbesserungswürdige Justiziabilität betreffend Art. 115 Abs. 1 S. 2<br>Hs. 2 GG a. F. . . . .   | 240 |
| 2. Verbesserung durch die Föderalismusreform II? . . . . .  | 240 |
| a) Höhere verfassungsrechtliche Kontrolldichte bei der<br>Schuldenbremse . . . . .  | 241 |
| b) Realitätsfremde Ansätze unzulässig . . . . .   | 242 |
| c) Begründungserfordernis bei der Konjunkturkomponente? . . . . .   | 243 |
| 3. Zwischenergebnis: Ausreichende Kontrollmöglichkeiten . . . . .   | 244 |
| <i>IX. Ergebnis: Fortgeltung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes,<br/>Neuausrichtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts . . . . .</i> | 244 |
| <br>§ 10 Die konjunkturelle Verschuldung der Länder . . . . .   | 247 |
| <i>I. Verpflichtung zur Einrichtung einer Konjunkturkomponente . . . . .</i>  | 247 |
| 1. (Un)wirksame Konjunkturpolitik der Länder? . . . . .   | 248 |
| 2. Notwendigkeit für die automatische Stabilisierung . . . . .  | 248 |
| <i>II. Die unterschiedlichen Konjunkturbereinigungsverfahren . . . . .</i>  | 249 |
| 1. Makrobasierte Verfahren . . . . .  | 249 |
| a) Unterschiede bei der Berechnung der ex post-Konjunktur-<br>komponente . . . . .  | 250 |
| aa) Bundesverfahren . . . . .   | 250 |
| bb) Konsolidierungshilfeverfahren . . . . .   | 251 |
| b) Datengrundlage . . . . .   | 252 |
| 2. Steuerglättende Verfahren . . . . .  | 252 |
| 3. Bewertung . . . . .  | 253 |
| a) Argumente für ein steuerglättendes Verfahren . . . . .   | 253 |
| b) Argumente für ein makrobasiertes Verfahren . . . . .   | 254 |
| c) Vorläufiges Resümee . . . . .  | 254 |
| d) Notwendige Konvergenz mit dem Verfahren auf Bundesebene  | 255 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| III. | <i>Aktueller Stand der Konjunkturbereinigungsverfahren der Länder</i> . . .            | 256 |
|      | 1. Aufnahme durch alle Bundesländer in das Landesrecht . . . . .                       | 257 |
|      | 2. Bewertung der Methodik der genutzten Verfahren . . . . .                            | 258 |
| IV.  | <i>Überwachung durch den Stabilitätsrat</i> . . . . .                                  | 259 |
| V.   | <i>Kontrolle des Haushaltsvollzugs: Kontroll- und Symmetriekonten</i> . . .            | 259 |
|      | 1. Stand der Umsetzung in den Ländern . . . . .  | 260 |
|      | 2. Haushaltsplanung als Maßstab für die Rechtmäßigkeit der<br>Kreditaufnahme . . . . . | 261 |
|      | 3. Überwachung der Symmetrie durch ein Symmetriekonto . . . . .                        | 261 |
|      | 4. Ausgleich von Kontrollkonten nur im Aufschwung . . . . .                            | 263 |
| VI.  | <i>Ergebnis</i> . . . . .  | 263 |

### Dritter Teil: Die Zukunft der konjunkturbedingten

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| Kreditaufnahme . . . . . | 265 |
|--------------------------|-----|

|   |     |
|---|-----|
| § 11 Revisionen bei der Konjunkturbereinigung . . . . . | 267 |
|---|-----|

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| I.  | <i>Ursache einer prozyklischen und volatilen Haushaltspolitik</i> . . . . .                    | 267 |
|     | 1. Budgetsemielastizität . . . . .   | 268 |
|     | 2. Produktionspotenzial . . . . .  | 269 |
|     | a) Die Randwertproblematik . . . . .   | 269 |
|     | aa) Hodrick-Prescott-Filter als Ursache des Problems und<br>Garant der Symmetrie . . . . .     | 270 |
|     | bb) Exkurs: Glättungsparameter . . . . .   | 272 |
|     | cc) Zustandsraummodell bei der Ermittlung des TFP-Trends . . . . .                             | 272 |
|     | dd) Fortschreibung der Zeitreihen . . . . .  | 274 |
|     | b) Strukturbrüche . . . . .  | 275 |
|     | c) Prozyklität der NAWRU . . . . .   | 275 |
|     | aa) New-Keynesian Phillips curve . . . . .   | 275 |
|     | bb) Ankerverfahren . . . . .   | 276 |
|     | d) Plausibilitätsprüfung . . . . .   | 277 |
|     | 3. Zwischenergebnis: Höhere Komplexität zugunsten robusterer<br>Potenzialschätzungen . . . . . | 277 |
| II. | <i>Reform der Konjunkturbereinigung</i> . . . . .  | 278 |
|     | 1. Anforderungen an ein neues Konjunkturbereinigungsverfahren . . .                            | 279 |
|     | a) Mittelfristiger Prognosegehalt und stationärer Zyklus als<br>zentrale Elemente . . . . .    | 280 |
|     | b) Zyklischer Ausgleich der Konjunkturkomponente aufgrund der<br>Symmetrie . . . . .           | 280 |
|     | c) Verfahrensüberprüfung nach jedem Konjunkturzyklus . . . . .                                 | 281 |
|     | d) Keine kurzfristigen Anpassungen des Konjunktur-<br>bereinigungsverfahrens . . . . .         | 281 |

|  |  |     |
|--|--|-----|
| 2.   | Die Reformvorschläge im Beteiligungsprozess des BMWK . . . . .   | 282 |
| a)   | Anpassung an das Verfahren des Sachverständigenrates . . . . .   | 283 |
| b)   | Ein neuer Produktionsfaktor: Energie . . . . .   | 284 |
| c)   | Fehlerkomponente im Reformvorschlag der Deutschen<br>Bundesbank . . . . .  | 285 |
| d)   | Fokus auf ein neues Vollbeschäftigungsziel beim Dezernat<br>Zukunft . . . . .  | 286 |
| e)   | Exogenität des technischen Fortschritts . . . . .  | 287 |
| f)   | Budgetsemielastizität . . . . .  | 288 |
| 3.   | Eine Krisenregel für die Verfassung . . . . .  | 289 |
| 4.   | Inflationsbereinigung . . . . .  | 289 |
| 5.   | Eine Ausgabenregel – Ausgabenpfad im ESWP . . . . .  | 290 |
| 6.   | Bewertung . . . . .  | 291 |
| a)   | Absehbare Notwendigkeit einer Ausgabenregel . . . . .  | 292 |
| b)   | Keine Erweiterung durch Krisenregel oder Inflations-<br>indexierung . . . . .  | 294 |
| c)   | Zielkonflikt erkennen . . . . .  | 295 |
| d)   | Prozyklische Haushaltspolitik im Vollzug vermeiden . . . . .   | 296 |
| e)   | Strukturelle Faktoren identifizieren . . . . .   | 296 |
| aa)  | Gegen eine Ausrichtung auf Vollbeschäftigung . . . . .   | 297 |
| bb)  | Für eine Aktualisierung der Budgetsemielastizität, den<br>Einbezug des Faktors Energie und eine endogene TFP . . . . .               | 297 |
| f)   | Evaluation durch Plausibilitätskontrolle . . . . .   | 299 |
| g)   | Reform nur auf europäischer Ebene . . . . .  | 299 |
| h)   | Entscheidung im Ermessen der Politik . . . . .   | 300 |
| 7.   | Abschluss der Evaluierung der Potenzialschätzung im Rahmen der<br>Frühjahrs- und Herbstprojektion 2024 der Bundesregierung . . . . . | 300 |
| § 12 Tragfähige Staatsverschuldung . . . . . |  | 305 |
| I.   | <i>Finanzrecht als Mäßigungsinstrument</i> . . . . .   | 305 |
| 1.   | Konsequenz durch Schuldenregeln . . . . .  | 307 |
| 2.   | Erhaltung staatlicher Handlungsfähigkeit . . . . .   | 308 |
| 3.   | Das Problem der staatlichen Investitionen . . . . .  | 308 |
| a)   | Die Rolle des Staates in der Wirtschaft als Auftrag zu<br>Investitionen . . . . .  | 309 |
| b)   | Fehlende Verbindlichkeit zur Investition . . . . .   | 310 |
| c)   | Keine Verbesserung durch Nettoinvestitionen . . . . .  | 311 |
| d)   | Investitionen mit der Schuldenbremse? . . . . .  | 314 |
| aa)  | Passive Konjunkturkomponente . . . . .   | 314 |
| bb)  | Undifferenzierte Strukturkomponente . . . . .  | 315 |
| e)   | Investitionen im Europarecht . . . . .   | 316 |
| 4.   | Bewertung . . . . .  | 317 |

|  |     |
|--|-----|
| <i>II. Tragfähigkeitsindikatoren für den wachsenden Schuldenstand</i> . . . . .        | 318 |
| 1. Intertemporale Budgetrestriktion . . . . .  | 319 |
| 2. Bruttoschuldenstand . . . . .   | 319 |
| 3. Zins-Steuer-Quote . . . . .   | 320 |
| 4. Wachstum . . . . .  | 321 |
| a) Abhängigkeit von den Zinsen . . . . .   | 322 |
| b) Realzinsen als entscheidendes Kriterium . . . . .                                   | 323 |
| c) Zinsänderungsrisiko . . . . .   | 324 |
| d) Schwindende Wachstumskräfte . . . . .   | 325 |
| 5. Multiplikatoreffekte . . . . .  | 326 |
| 6. Symmetrie . . . . .   | 328 |
| 7. Bewertung . . . . .   | 328 |
| <i>III. Problematische Zukunftsperspektive der Schuldenbremse</i> . . . . .            | 330 |
| 1. Wirkungsvolle Schuldenbremse bis 2019 . . . . .                                     | 331 |
| 2. Grenzenlose Verschuldung in der Krise durch die Notlagenklausel . . . . .           | 332 |
| 3. Mangelhafte Symmetrie . . . . .   | 333 |
| 4. Zwischenergebnis . . . . .  | 333 |
| <i>IV. Ein notwendiger Mentalitätswechsel in der Politik</i> . . . . .                 | 334 |
| <br>   |     |
| Zusammenfassung . . . . .  | 337 |
| <br>   |     |
| Anhang . . . . .   | 341 |
| <br>   |     |
| <i>A. Zusammensetzung der Bundes-Konjunkturkomponente</i> . . . . .                    | 341 |
| <i>B. Aktualisierung der Konjunkturkomponente</i> . . . . .                            | 342 |
| <i>C. Produktionsfunktionsansatz des EU-Konjunkturbereinigungsverfahrens</i> . . . . . | 343 |
| <i>D. Konjunkturelle Verschuldung 2011 bis 2024</i> . . . . .                          | 344 |
| <br>   |     |
| Literatur . . . . .  | 345 |
| Register . . . . .   | 387 |



## Abbildungen

|  |     |
|--|-----|
| <i>Abbildung 1: Umrechnung der realen Produktionslücke in einen nominalen Wert</i> . . . . .     | 133 |
| <i>Abbildung 2: Zusammensetzung der Bundes-Konjunkturkomponente</i> . . . . .                    | 341 |
| <i>Abbildung 3: Aktualisierung der Konjunkturkomponente</i> . . . . .                            | 342 |
| <i>Abbildung 4: Produktionsfunktionsansatz des EU-Konjunkturbereinigungsverfahrens</i> . . . . . | 343 |
| <i>Abbildung 5: Konjunkturelle Verschuldung 2011 bis 2024</i> . . . . .                          | 344 |



## Abkürzungen

|                     |   |
|---------------------|---|
| ABl.                | Amtsblatt   |
| AEUV                | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union  |
| Art115V             | Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes   |
| AS                  | Amtliche Sammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft   |
| BerlSchuldenbremseG | Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (Berlin)  |
| Beschl.             | Beschluss   |
| BevStatG            | Bevölkerungstatistikgesetz  |
| BGBI.               | Bundesgesetzblatt   |
| BHO                 | Bundeshaushaltsordnung  |
| BIP                 | Bruttoinlandsprodukt  |
| BMF                 | Bundesministerium der Finanzen  |
| BMWi                | Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie  |
| BMWK                | Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz  |
| BR-Drs.             | Bundesratdrucksache   |
| BstatG              | Bundesstatistikgesetz   |
| BT-Drs.             | Bundestagdrucksache   |
| BVerfG              | Bundesverfassungsgericht  |
| CUBS                | combined capacity utilization indicators  |
| ECOFIN              | Economic and Financial Affairs Council  |
| EGV                 | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft  |
| EgVG                | Gesetz zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung  |
| EgVV                | Verordnung über die Erstellung der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen der Bundesregierung   |
| ESZB                | Europäisches System der Zentralbanken   |
| EUCAM               | Commonly Agreed Methodology   |
| EUV                 | Vertrag über die Europäische Union  |
| EZB                 | Europäische Zentralbank   |
| FS                  | Festschrift   |
| G 115               | Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes   |
| GG                  | Grundgesetz   |
| HP-Filter           | Hodrick-Prescott-Filter   |
| HStabG              | Haushaltsstabilisierungsgesetz (Saarland)   |
| IWF                 | Internationaler Währungsfonds   |
| K-Drs.              | Kommissionsdrucksache   |
| KBVV                | Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente sowie ihrer Bestandteile nach § 18a Absatz 7 der Landeshaushaltsordnung Bremen (Konjunkturbereinigungsverordnung) |
| LT-Drs.             | Landtagdrucksache   |
| LHO                 | Landeshaushaltsordnung  |

|                  |  |
|------------------|--|
| LV               | Landesverfassung   |
| LVO KBV          | Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein |
| MTO              | Medium-Term Budgetary Objective  |
| NAIRU            | Non-accelerating Inflation Rate of Unemployment  |
| NAWRU            | Non-accelerating Wage Rate of Unemployment   |
| NKP              | new-Keynesian Phillips curve   |
| OECD             | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  |
| RL               | Richtlinie   |
| SäHO             | Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung)   |
| StabG            | Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft   |
| StabiRatG        | Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen  |
| SVerf            | Verfassung des Saarlandes  |
| TFP              | Totale Faktorproduktivität   |
| ThürLHO          | Thüringer Landeshaushaltsordnung   |
| TKP              | traditional Keynesian Phillips curve   |
| Urt.             | Urteil   |
| Verf BB          | Verfassung des Landes Brandenburg  |
| Verf BR          | Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen  |
| Verf BY          | Verfassung des Freistaates Bayern  |
| Verf HA          | Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg   |
| Verf MV          | Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern   |
| Verf ND          | Niedersächsische Verfassung  |
| Verf RP          | Verfassung für Rheinland-Pfalz   |
| Verf SH          | Verfassung des Landes Schleswig-Holstein   |
| Verf SN          | Verfassung des Freistaates Sachsen   |
| Verf ST          | Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt   |
| VerfArt117AG RP  | Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz  |
| VerfArt117AG§ 3V | Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz |
| VerfArt141AG HE  | Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen   |
| VerfArt61AG SH   | Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein  |
| VO               | Verordnung   |

Die Bedeutungen der nicht im Verzeichnis aufgeführten Abkürzungen können den Abkürzungen in „*Kirchner; Hildebert*: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 11. Auflage, Berlin 2024“ entnommen werden.

## Einleitung



## § 1 Von der Globalsteuerung zur Konjunkturkomponente: Das Scheitern der Wirtschaftspolitik und Darstellung der Hypothesen

Als Ende der 1960er Jahre der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Sozialprodukt einen Wert von über 40 % erreichte,<sup>1</sup> war eine Finanzpolitik der Zurückhaltung, die ihre Mittel nur zur Deckung des Staats- und Verwaltungsbedarfs nutzt, nicht länger fortzuführen. Sie hat nunmehr die gesamtwirtschaftliche Entwicklung mitbestimmt.<sup>2</sup> Populär wurde die Idee einer Globalsteuerung als „umfassende, jeden punktuellen Interventionismus vermeidende Form“ einer wirtschaftlichen Einflussnahme, welche auf die „Steuerung der makroökonomischen Kreislaufgrößen – wie Konsum, Sparen und Investieren“ ausgerichtet ist und wirtschaftspolitische Ziele verfolgt.<sup>3</sup> Sie sollte unternehmerische Freiheiten achten,<sup>4</sup> die Wirtschaft nur verallgemeinernd und typisierend beeinflussen,<sup>5</sup> eine „lockere hinweisende Planung, nicht [...] befehlendes Setzen von gesamtwirtschaftlichen Daten“ darstellen.<sup>6</sup> Mit ihr wurde die Hoffnung einer „krisenfreie[n] Steuerung der Gesamtwirtschaft“ verbunden.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1968, 1967, S. 231.

<sup>2</sup> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1968, 1967, S. 231. Vgl. auch *L. Wildmann*, Wirtschaftspolitik, Bd. III, 3. Aufl. 2016, S. 191; *H.-P. Ullmann*, Das Abgleiten in den Schuldenstaat, 2017, S. 48 ff.

<sup>3</sup> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1968, 1967, S. 231. Weitere Definitionen der Globalsteuerung – auch Globale Wirtschaftssteuerung – finden sich bei *P. Kirchhof*, in: *W. Kahl/M. Ludwigs*, Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. V, 1. Aufl. 2023, § 159 Rn. 3; *M. Rodi*, in: *W. Kahl/C. Waldhoff/C. Walter*, Bonner Kommentar zum GG, 114. Erg.-Lfg. 2004, Art. 109 Rn. 142; *K. Stern/P. Münch/K.-H. Hansmeyer*, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl. 1972, S. 79.

<sup>4</sup> *J. Hufschmid*, Die Politik des Kapitals, 8. Aufl. 1972, S. 119.

<sup>5</sup> *P. Kirchhof*, in: *W. Kahl/M. Ludwigs*, Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. V, 1. Aufl. 2023, § 159 Rn. 3.

<sup>6</sup> *J. Hufschmid*, Die Politik des Kapitals, 8. Aufl. 1972, S. 126. Vgl. auch *A. Ritschl*, Finanzpolitik im Bundesstaat, in: FS Bundesministerium der Finanzen, 2024, S. 152 (157).

<sup>7</sup> *U. Andersen*, in: *U. Kempf/H.-G. Merz*, Kanzler und Minister 1949–1998, 1. Aufl. 2001, S. 587.

## I. Antizyklische Gestaltung der Staatsausgaben

In ihrem Mittelpunkt stand die antizyklische Gestaltung der Staatsausgaben: Ist die Nachfrage in wirtschaftlich schlechten Zeiten geschwächt, soll der Staat seine Ausgaben ausweiten, um die Wirtschaft zu stärken. Zur Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben sollen nicht Steuern erhöht werden, da sonst private Kaufkraft abgeschöpft und die Nachfrage von Privaten auf den Staat verlagert werde. Stattdessen müssen die zusätzlichen Ausgaben durch Kredite finanziert werden („deficit spending“). Umgekehrt sei bei der anschließenden Erholung der Wirtschaft, wenn die Nachfrage das vorhandene Angebot überschreite, der Staat dazu aufgerufen, seine Ausgaben zu senken und Kredite zu tilgen („surplus saving“).<sup>8</sup> Er übernehme eine „Lückenbüßerfunktion für die private Nachfrage [...] [und] die private Verschuldungsbereitschaft“,<sup>9</sup> habe systematisch und nicht nur fallweise, im Vorhinein und nicht nur im Nachhinein, planend und lenkend in Wirtschaftsprozesse einzugreifen.<sup>10</sup>

## II. Gefahren der Staatsverschuldung

Mit der Haushaltsrechtsreform im Jahr 1967<sup>11</sup> wurde daher Bund und Ländern in Art. 109 Abs. 2 GG a.F. aufgegeben, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei ihrer Haushaltswirtschaft Rechnung zu tragen. Parallel nahm die Reform der Schuldenregel des Bundes in Art. 115 GG im Jahr 1969<sup>12</sup> mit der Ausnahme bei einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG a.F.) einen neuen Verschuldungstatbestand ins Grundgesetz auf. Doch wahrte das deutsche Verfassungsrecht bis zur Ausrichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht eine historisch kritische Sichtweise auf die Staatsverschuldung.<sup>13</sup> Denn „Schulden sind [...] ein Versuch, Handlungsfähigkeit zu leihen“:<sup>14</sup> Selbst im Falle zinsloser Kredite trägt eine spätere Generation die Lasten einer vorhergehenden Generation, weil für die Tilgung zusätzliche Mittel und damit Steuererhöhungen notwendig werden. Treten Zinszahlungen hinzu, müssen diese kontinuierlich durch Steuern finanziert werden, die das Lebenseinkommen gegenwärtiger und künftiger Einkommensbezieher verkürzen.<sup>15</sup> Immer höhere Steuerzah-

<sup>8</sup> *W. Abelshauser*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, 3. Aufl. 2025, S. 372; *H. Beck/P. Aloys*, Staatsverschuldung, 2. Aufl. 2013, S. 34.

<sup>9</sup> *H.-J. Krupp*, Staatsverschuldung, in: Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Probleme der Staatsverschuldung, 1980, S. 141 (143).

<sup>10</sup> *H. D. Jarass*, in: *H. D. Jarass*, Wirtschaftsverwaltungsrecht mit Verfassungsrecht, 3. Aufl. 1997, § 1 Rn. 11.

<sup>11</sup> Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 8.6.1967, BGBl. I S. 581.

<sup>12</sup> Zwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 12.5.1969, BGBl. I S. 357.

<sup>13</sup> *C. Ohler*, in: *K. Stern/H. Sodan/M. Möstl*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. II, 2. Aufl. 2022, § 57 Rn. 35.

<sup>14</sup> *L. Haffert*, Freiheit von Schulden, 2015, S. 16.

<sup>15</sup> *W. G. Bowen/R. G. Davis/D. H. Kopf*, The Public Debt, in: *The American Economic Review* 50 (1960), 701 (702 ff.).

lungen werden notwendig, wenn neue Kredite aufgenommen werden. Neuverschuldung dient dann nur noch der Zahlung des Schuldendienstes auf bestehende Schulden – es entsteht eine „Schuldenfalle“.<sup>16</sup> Der Handlungsraum des Haushaltsgesetzgebers wird verkürzt.<sup>17</sup>

### III. Das Scheitern der Globalsteuerung

Der mehr politische als wirtschaftswissenschaftliche „Kniff“<sup>18</sup> der Unterscheidung von Makro- und Mikroebene ist nicht gelungen: Die Globalsteuerung ist gescheitert.<sup>19</sup> Der Optimismus, die Pferde wieder zum Saufen zu bewegen,<sup>20</sup> wurde enttäuscht – stattdessen hat sich die schon damals erkannte Gefahr verwirklicht, dass der „Staat [...] die Pferde zwar zur Tränke führen [konnte], doch [sie selber] saufen mussten“.<sup>21</sup> Der Fiskalpolitik hat die Menschenkenntnis gefehlt, wenn sie den Menschen entsprechend dem ökonomischen Menschenbild eines „homo oeconomicus“ als rational denkend und lenkungsfähig betrachtet hat,<sup>22</sup> mit der Notwendigkeit von Wachstums- statt Krisenpolitik<sup>23</sup> von Vorhersehbarkeit des wirtschaftlichen Geschehens ausgegangen ist. Ihr ist es nicht gelungen, die Konjunkturzyklen zuverlässig zu interpretieren, Maßnahmen wirkten zeitverzögert<sup>24</sup> und verfehlten dadurch ihre Wir-

<sup>16</sup> *J. Prieue*, Fiskalpolitik in einem makroökonomischen Wachstums- und Beschäftigungskonzept, in: A. Truger/R. Welzmlüller, Chancen der Währungsunion nutzen, 2002, S. 75 (84).

<sup>17</sup> *B. U. Wigger*, Grundzüge der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. 2006, S. 192.

<sup>18</sup> *J. Huffschnid*, Die Politik des Kapitals, 8. Aufl. 1972, S. 121.

<sup>19</sup> BVerfG, Urt. v. 9.7.2007, Az. 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 (141 f.) – Bundeshaushalt 2004; *C. Ohler*, in: K. Stern/H. Sodan/M. Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. II, 2. Aufl. 2022, § 57 Rn. 21; *U. Sacksofsky*, Die Justitiabilität der Schuldenregel, in: C. Kastrop/G. Meister-Scheufelen/M. Sudhof, Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 393 (398 f.); *C.-M. Gaul*, Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Info-Brief WD 5 – 3010 – 009/09 v. 22.1.2009, S. 16 ff.; *H. Körner*, Globalsteuerung heute, in: Wirtschaftsdienst 84 (2004), 798.

<sup>20</sup> *K. Schiller*, Auf der Vortragsveranstaltung der Rheinisch-Westfälischen Börse zu Düsseldorf am 25. Januar 1967, in: Pressestelle des Bundesministeriums für Wirtschaft, Reden zur Wirtschaftspolitik, Bd. 1, 1967, S. 25 (36 f.).

<sup>21</sup> *W. Abelshausen*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, 3. Aufl. 2025, S. 373. Die Aussage geht zurück auf *J. M. Keynes*, The Means to Prosperity (1933), in: *J. M. Keynes*, The collected writings of John Maynard Keynes, Bd. IX, 1972, S. 335 (357): „We cannot, by international action, make the horses drink. That is their domestic affair. But we can provide them with water.“

<sup>22</sup> *P. Kirchhof*, Die Entwicklung der Bundesrepublik in normativer Nachhaltigkeit, in: AöR 149 (2024), 389 (449); *P. Kirchhof*, Geld im Sog der Negativzinsen, 2021, S. 95, 193. *L. Zingales*, „Wir brauchen dringend mehr Ordoliberalismus“, in: PWP 23 (2022), 271 (272) hat diese Fehlvorstellung prägnant beschrieben: „Es ist schon lustig, dass die meisten Ökonomen denken, dass jeder durch Anreize und Geld motiviert ist – nur sie selbst nicht.“

<sup>23</sup> Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht v. 15.9.1966, S. 2785.

<sup>24</sup> Zur Zeitverzögerung diskretionärer Fiskalpolitik: *P. Krugman/R. Wells*, Volkswirtschaftslehre, 3. Aufl. 2023, S. 875 ff.; *D. Brümmerhoff/T. Büttner*, Finanzwissenschaft, 12. Aufl. 2018, S. 384 (Diagnose-, Prognose-, Planungs-, Entscheidungs-, Durchführungs-, Reaktions-, Durchset-

kung, die Staatsausgaben wurden im Abschwung einseitig ausgedehnt, ohne dass im Aufschwung gespart wurde.<sup>25</sup> Der Schuldenstand des Staates stieg kontinuierlich an.<sup>26</sup> Bereits 20 Jahre später war die Abweichung von den vier Zielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum)<sup>27</sup> größer als vor der konjunkturpolitischen Neuausrichtung.<sup>28</sup> Die „Machbarkeit der Konjunktur“,<sup>29</sup> die Steuerung der Gesamtwirtschaft durch den Staat in einer globalisierten Welt erwies sich als eine Illusion.<sup>30</sup> Das Regelungskonzept der Art. 109 Abs. 2 GG a.F. und Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. hat sich als revisionsbedürftig erwiesen und seine Funktion als „verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik“ verfehlt.<sup>31</sup>

#### IV. Reform der Finanzverfassung

Die Föderalismusreform II<sup>32</sup> nahm die Schwächen der grundgesetzlichen Schuldenregel und geänderte Rahmenbedingungen durch die Globalisierung, den demographischen Wandel und die Europäische Integration zum Anlass,<sup>33</sup> durch eine Neufassung der Art. 109 und Art. 115 GG den Weg für eine „konjunkturgerechte und zukunftsorientierte“ Finanzpolitik zu weisen.<sup>34</sup> Die mit dieser Aufgabe im Jahr 2006

---

zungsverzögerungen); *M. C. Burda/C. Wyplosz*, Makroökonomie, 4. Aufl. 2018, S. 401 ff.; *H. Pünder*, in: *W. Höfling/S. Augsberg/S. Rixen*, Berliner Kommentar zum GG, 30. Erg.-Lfg. VII/10, Art. 115 Rn. 28.

<sup>25</sup> *C. A. Conrad*, Angewandte Makroökonomie, 2. Aufl. 2020, S. 230 f.

<sup>26</sup> Entwurf des 57. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) v. 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410, S. 5; *H. Beck/P. Aloys*, Staatsverschuldung, 2. Aufl. 2013, S. 45 ff.; *H. Pünder*, in: *J. Isensee/P. Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 11 ff.

<sup>27</sup> § 1 StabG.

<sup>28</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Konjunkturpolitik – neu betrachtet, 1983, S. 3.

<sup>29</sup> 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. 01/08, März 2008, S. 7, 24.

<sup>30</sup> Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages (138. Sitzung) und des Finanzausschusses des Bundesrates v. 4.5.2009, Protokoll Nr. 138, S. 35.

<sup>31</sup> BVerfG, Urt. v. 9.7.2007, Az. 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 (141 f.) – Bundeshaushalt 2004.

<sup>32</sup> Vgl. zur Föderalismusreform II: *S. Bajohr*, Die Schuldenbremse, 1. Aufl. 2016, S. 27; *Deutscher Bundestag/Bundesrat*, Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, 2010; *U. Häde*, Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform, in: *AöR* 135 (2010), 541; *I. Härtel*, Föderalismusreform II, in: *JZ* 2008, 437.

<sup>33</sup> Bundesministerium der Finanzen, Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregelung im Grundgesetz v. 23.1.2008, K-Drs. 096, S. 1 ff.

<sup>34</sup> Entwurf des 57. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) v. 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410, S. 5.

betraute Föderalismuskommission II<sup>35</sup> war sich einig darüber, dass „nur ein finanziell solider Staat, der sich in guten Zeiten durch konsequente Konsolidierung Spielräume schafft, auch in schwierigen Zeiten handlungsfähig bleibt“.<sup>36</sup> Die Finanzverfassung wurde daher im Jahr 2009 reformiert.<sup>37</sup>

## V. Hypothesen zur Konjunkturkomponente

Die Erfahrungen der Globalsteuerung berücksichtigt vor allem die seitdem bestehende konjunkturelle Verschuldungsmöglichkeit der Konjunkturkomponente (Art. 109 Abs. 3 S. 2, Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG): Durch sie werden die Parlamente von Bund und Ländern zur Aufnahme und Tilgung von Krediten in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung ermächtigt und verpflichtet. Gewährleistet wird durch ihren mathematisch begrenzten Umfang ein konjunkturaler Staatshaushalt.

Der Staat greift damit zum einen nicht länger in einem politisch bestimmten Ausmaß gestaltend in den Wirtschaftsablauf ein, sondern beschränkt sich auf eine passive Glättung des Konjunkturverlaufs zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft in einem zahlenmäßig definierten Rahmen. Nicht Parlament und Regierung werden durch die Ausstattung mit finanziellen Mitteln zur Steuerung der wirtschaftlichen Abläufe befähigt, stattdessen wird der Haushalt anpassungs- und konjunkturfähig. Die Konjunkturkomponente ist durch ihre Berechnungsgrundlage auf eine stationäre, nicht eine expandierende Wirtschaft gerichtet, enthält keinen Wachstumsauftrag; sie verzichtet auf einen konjunkturellen Impuls.

Zum andern suchen Konjunkturkredite durch die verfassungsrechtlich verbindliche Symmetrie theoretisch Verschuldungsneutralität zu gewährleisten. Die aus dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht abgeleitete Tilgungspflicht wird erstmals durch einen numerischen Wert ergänzt, praktisch aufgrund insbesondere einer unzureichenden Berechnungsmethode verfehlt. Die Konjunkturkomponente setzt damit nicht die Idee der Globalsteuerung fort, sondern definiert neue Maßstäbe sowie Ziele und stattet sie mit Verbindlichkeit aus – die konjunkturelle Kreditaufnahme hat eine neue Ordnung.

---

<sup>35</sup> Für die Föderalismusreform II wurde die „gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ eingesetzt, Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen v. 14.12.2006, BT-Drs. 16/3885.

<sup>36</sup> Deutscher Bundestag/Bundesrat, Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, 2010, S. 3.

<sup>37</sup> 57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) v. 29.7.2009, BGBl. I S. 2248.



## § 2 Die Grundlagen der Globalsteuerung und die neuen Schuldenregeln der Föderalismusreform II

Motiviert war die Globalsteuerung zudem durch die wirtschaftliche Entwicklung Mitte der 1960er Jahre: Als das Wirtschaftswachstum infolge der ersten Rezession der Nachkriegszeit stagnierte und die Arbeitslosenquote einen Wert von 2% erreichte, wurden Forderungen nach einer staatlichen Steuerung der Wirtschaft laut.<sup>1</sup> *Karl Schiller*, der von 1966 bis 1972 Bundesminister für Wirtschaft und von 1971 bis 1972 auch Bundesminister für Finanzen war,<sup>2</sup> wurde mit seiner jahrzehntelangen wirtschaftswissenschaftlichen Forschung<sup>3</sup> Hauptakteur der Diskussion für ein Umdenken der Finanzpolitik.<sup>4</sup> Die politischen Mehrheiten sicherte ihm die Unterstützung durch den Finanzminister *Franz Josef Strauß*.<sup>5</sup> Aufgrund der zunehmenden Komplexität des Wirtschaftsgeschehens reichten aus Schillers Sicht „Preismechanismus und freier Wettbewerb als Ordnungselemente [in einer modernen Wirtschaftspolitik] nicht mehr aus“. Erforderlich sei eine „globale[ ] Rahmenplanung“. Die moderne Wirtschaftspolitik sei auf „Kommunikation und Kooperation“ angelegt, welche „Rationalität und Einsicht“ in der Gesellschaft erfordere. Der Staat werde „aufklären, orientieren und ordnen“. Das Marktgeschehen sei zu analysieren und zusammenzufassen, es soll die „künftige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in die Gegenwart ‚zurückprojiziert‘ werden“. Auftrag sei damit eine „planvoll und rechtzeitig herbeigeführte Evolution“, um den Zusammenbruch der Ordnung zu vermeiden und übertriebene Staatsverantwortung zu bannen.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> *W. Abelshäuser*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, 3. Aufl. 2025, S. 304.

<sup>2</sup> *U. Andersen*, in: U. Kempf/H.-G. Merz, Kanzler und Minister 1949–1998, 1. Aufl. 2001, S. 583.

<sup>3</sup> Vgl. die Habilitationsschrift von *Karl Schiller*, in deren Vorwort *Gerhard Mackenroth* in Bezug auf die Untersuchung von einem „Hilfsmittel für die Neuordnung der Weltwirtschaft nach dem Kriege“ spricht: *K. Schiller*, Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarwirtschaft, 1940, S. III.

<sup>4</sup> *J. Hufschmid*, Die Politik des Kapitals, 8. Aufl. 1972, S. 114 ff.; *U. Andersen*, in: U. Kempf/H.-G. Merz, Kanzler und Minister 1949–1998, 1. Aufl. 2001, S. 584. Vgl. auch *H. Siekmann*, in: M. Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 36.

<sup>5</sup> *M. Hochstätter*, *Karl Schiller*, 2006, S. 7 f.; *W. Frotscher/B. Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 20. Aufl. 2022, Rn. 940.

<sup>6</sup> *K. Schiller*, Zukunftsaufgaben der Industriegesellschaft, in: A. Shonfield, Geplanter Kapitalismus (1965), Übersetzung v. M. Carroux, 1968, S. XIX ff.

## I. Verfassungsrechtliche Verankerung der Konjunktursteuerungsaufgabe

Der Meilenstein bei der Aufnahme dieser fiskalpolitischen Idee in die Verfassung ist das „Troeger-Gutachten“, das die „Mittel einer wirtschaftlich rationalen Fiskal- und Kreditpolitik“ beleuchtete.<sup>7</sup> Es verknüpfte die Haushaltspolitik von Bund und Ländern hinsichtlich der konjunkturpolitischen Zwecksetzung und favorisierte eine Regelung im Grundgesetz.<sup>8</sup>

### 1. Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht

Den „Auftakt“<sup>9</sup> für den fiskalpolitischen Paradigmenwechsel machte die Haushaltsrechtsreform 1967, als in Art. 109 Abs. 2 GG a. F. Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verpflichtet wurden. Diese Formulierung ergänzte die Funktionen des Haushalts um die Aufgabe der Steuerung des „wirtschaftlichen, [...] konjunkturellen Geschehens“<sup>10</sup> – neben die Bedarfsdeckungsfunktion<sup>11</sup> ist eine wirtschaftspolitische Lenkungsfunktion<sup>12</sup> getreten.<sup>13</sup> Der staatliche Haushalt wurde Mittel der Globalsteuerung.<sup>14</sup> Die Konjunktursteuerung bildete eine „staatliche Aufgabe“, welche aus der Verantwortung für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht erwächst.<sup>15</sup> Jedenfalls

<sup>7</sup> *W. Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1992, S. 134 f.; Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, S. 125 ff.

<sup>8</sup> *W. Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1992, S. 134; Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses (12. Ausschuß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf des fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 5.5.1967, zu BT-Drs. V/1686, S. 2.

<sup>9</sup> Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht, August 2019, S. 27.

<sup>10</sup> *K. Stern/P. Münch/K.-H. Hansmeyer*, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl. 1972, S. 99.

<sup>11</sup> Auch „Bedarfsdeckungsfinanz“, *F. Neumark*, Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: *W. Gerloff/F. Neumark*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 2. Aufl. 1952, S. 607.

<sup>12</sup> Auch „Ordnungsfinanz“, *W. Gerloff*, Steuerwirtschaftslehre, in: *W. Gerloff/F. Neumark*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 2. Aufl. 1952, S. 257.

<sup>13</sup> BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, Az. 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (331 f.) – Staatsverschuldung; *H. Kube*, in: *G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz*, GG, 107. Erg.-Lfg. 2025, Art. 109 Rn. 17; *M. Droege*, in: *W. Kahl/M. Ludwigs*, Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. III, 1. Aufl. 2022, § 88 Rn. 15; *G. Brenner/C. E. Haury/E.-M. Lipp*, Staatsverschuldung und Verfassung, in: *Finanz-Archiv* 38 (1980), 236 (237); Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1961, 2. Aufl. 1960, S. 85. Uneinheitlich beurteilt wird, ob und welche der Funktionen Vorrang hat, vgl. *K. Stern/P. Münch/K.-H. Hansmeyer*, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl. 1972, S. 103.

<sup>14</sup> *K. Stern/P. Münch/K.-H. Hansmeyer*, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl. 1972, S. 39.

<sup>15</sup> *J. Falter*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 198. Vgl. auch *K. Stern/P. Münch/K.-H. Hansmeyer*, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl. 1972, S. 70 f.

## Register

- Adam Smith* 35, 90, 309  
Angebotschocks 207  
Angebotssteuerung 209  
Artikel 115-Gesetz 78  
Artikel 115-Verordnung 78  
Ausgaben, staatliche 27  
Ausgabenregel 290, 292
- Begründungserfordernis 243  
Bruttoinlandsprodukt  
– erwartetes 132  
– Revisionen 134  
Bruttokreditaufnahme 154  
Budgetsemielastizität 78, **135**, 188  
– Aktualisierung 140  
– Aufteilung 138  
– Berechnung 137  
– Definition 137  
– Kritik 141  
– OECD-KOM-Ansatz 138  
– Reform 288, 297  
– Verfahrensänderungen 139  
Budgetsensitivität *siehe* Budgetsemi-  
elastizität  
Bundesländer 247  
– Haushaltsdisziplin, europäische  
255  
– Konjunkturbereinigung 249–259  
– Kontrollkonto 259, 263  
– Rücklagen 261  
– Schuldenregeln 256  
– Stabilisatoren, automatische 248  
– Symmetrie 253  
– Symmetriekonto 260, **261**  
– Überwachung 259  
– Verschuldung, konjunkturelle 247  
– Verschuldung, strukturelle 256  
Bundesverfassungsgericht 19, 108, 110, 153,  
179, 194, 206, 211, 239, 241, 311
- Code of Conduct 124, 160
- David Hume* 307  
*David Ricardo* 334  
deficit spending 4, 11, 204  
Defizit  
– konjunkturelles 100, 103  
– strukturelles 100, 102  
Defizitprotokoll *siehe* Maastricht-Kriterien
- ECOFIN 124  
Einkommensteuertarif, progressiver 103  
Europäischer Stabilitäts- und Wachstums-  
pakt 40  
– Nettoausgabenpfad 290  
– Ausweichklausel 49–50  
– close-to-balance-Grundsatz 48, 62, 104  
– Defizitverfahren 50  
– Gesamtstaat 54  
– Haushaltsregeln, numerische 52  
– investment clause 316  
– Kontrollkonto 291  
– korrekativer Arm 49  
– Medium-Term Budgetary Objectives  
48  
– präventiver Arm 48  
– Reform 41  
– Saldo, struktureller 105  
– Sanktionsaufteilung 47, 53  
Europäische Zentralbank 230  
– Instrumente 230  
– Strategie, geldpolitische 232  
– Unabhängigkeit 232  
Europäisches System Volkswirtschaftlicher  
Gesamtrechnungen 60  
Europarecht  
– Anwendungsvorrang 46  
– Defizitgrenzen 39  
Extrahaushalt *siehe* Sondervermögen
- finanzielle Transaktionen 62  
Finanzplanung, mehrjährige 219  
Finanzpolitik *siehe* Fiskalpolitik

- fiscal policy 23  
 Fiskalpakt *siehe* Fiskalvertrag  
 Fiskalpolitik 95  
 – antizyklische 4, 31  
 – diskretionäre 100  
 – prozyklische 22, 102, 143  
 – Zeitverzögerung 5  
 Fiskalvertrag 67  
 Föderalismusreform II 6, 12, 44, 103, 108, 114, 117, 144, 240  
 Fortschritt, technischer 127, 227  
 Franz Josef Strauß 9  
 functional finance 23
- Geldpolitik 228  
 – Reichweite 236  
 – Verhältnis zur Fiskalpolitik 233  
 Generationengerechtigkeit 4, 92  
 gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht 10, 19, 123, 180, 238  
 – als Gebot antizyklischer Fiskalpolitik 32  
 – als Optimierungsgebot 71  
 – als Verbot prozyklischer Fiskalpolitik 32  
 – als Verpflichtung zum Schuldenabbau 35  
 – Definition 6, 111, 216, 223  
 – Gefährdung 110  
 – Regulierungsfunktion 34  
 – Störung 4, 108–109, 217, 221, 245  
 – Verhältnis zum Europarecht 71  
 – Verhältnis zur Preisstabilität 70  
 Gewährleistungsübernahmen 64  
 Globalisierung 87, 99  
 Globalsteuerung 3, 5, 9, 116, 188, 204, 211, 227  
 – Rechtfertigung, ökonomische 86  
 goldene Regel 308  
 Grundrechtseingriff 189
- Haushalt  
 – Ausgleich, formeller 34, 155  
 – Ausgleich, jährlicher 102  
 – Ausgleich, materieller 12, 81, 155  
 – Ausgleich, struktureller 107  
 – Ausgleich, zyklischer 101  
 – automatisch-stabilisierender 103, 150  
 – Bedarfsdeckungsfunktion 10  
 – Grundsätze 77, 155, 159, 179, 243  
 – konjunktturneutraler 7, 117, 135  
 – Lenkungsfunktion 10, 219  
 Haushaltsdisziplin, europäische 39, 60–61  
 Haushaltsplan 12  
 Haushaltsrechtsreform 1967/1969 4, 10, 19, 110, 239  
 Hodrick-Prescott-Filter 270  
 homo oeconomicus 5, 21, 30
- Inflationserwartungen 121  
 Investitionen 27  
 – crowding-out 313  
 – im Europarecht 316  
 – kreditfinanzierte 308  
 – mit der Konjunkturkomponente 314  
 – mit der Strukturkomponente 315  
 – Nettoinvestitionen 311  
 – staatliche 309  
 – Wachstum 310  
 IS-LM-Modell 225
- John Maynard Keynes* 21, 86, 93, 102, 310  
 – als Vater der Konjunkturpolitik 25  
 – animal spirits 30  
 – Casinokapitalismus 29  
 – Depressionstheorie 87  
 – General Theory 22  
 – Langfrisperspektive 88  
 – Theorie der effektiven Nachfrage 26  
 – Unterbeschäftigungsgleichgewicht 28  
*Josef A. Schumpeter* 28  
 Justiziabilität 239
- Karl Schiller* 9, 97, 205, 239  
 Keynesianismus 25  
 Kommunen 250  
 Konjunkturausgleichsrücklage 110, 222  
 Konjunkturbereinigung 106, 117, 188  
 – Anforderungen 279, 291  
 – Commonly Agreed Methodology 123  
 – Datengrundlage 128  
 – Faktoren 126  
 – Inflation 289, 295  
 – Konsolidierungshilfverfahren 142  
 – Modellierung 127  
 – Plausibilitätsprüfung 277  
 – Produktionsfunktionsansatz 125, 228  
 – Produktionslücke 237  
 – Realitätsnähe 242  
 – Rechtmäßigkeit 159  
 – Reform 278–303

- Transparenz 161
- Verfahren 123
- Konjunkturstabilisierung 7, 104, 187
  - Rechtfertigung, ökonomische 90
- Konjunktursteuerung 204
  - Bedürfnis 28
  - Rechtfertigung, ökonomische 22, 30
- Konjunkturzyklen 146
- Konsolidierung im Abschwung 93
- Kontrollkonto 13, 165, 259, 332
  - als Kreditausnahme 174
  - als Planungsinstrument 171
  - als Symmetrienachweis 170
  - als Verbindung zum Europarecht 170
  - Ausgestaltung 165
  - Berechnung 167
  - Buchung 168
  - Guthaben 175
  - Nachtragshaushalt 177
  - Rückführung, konjunkturgerechte 171
  - Zweck 169
- Kredit 154
- Kreditaufnahmepflicht 223
- Kreditermächtigungen
  - Geltungsdauer 156, 158
  - Kassenwirksamkeit 156
  - Zweckbindung 159
- Krisenregel 289, 294
  
- Lastenverteilung, intergenerative 83
- Leitzinsen 230
- Lorenz von Stein* 36, 305
  
- Maastricht-Kriterien 39, 105
- magisches Viereck 216
- Makroökonomischer Dialog 237
- Marktmechanismen 28, 90
- Milton Friedman* 24
- Modern Monetary Theory 320
- Multiplikator 93, 103, 196, 293
  - Effekt 27, 94, 326
  
- Nachfrage, gesamtwirtschaftliche 27
- Nachfragesteuerung 206
- Nachrangigkeit der Kreditaufnahme 85
  - aufgrund des Demokratieprinzips 83
  - aufgrund des Steuerstaatsprinzips 83
  - von Notlagenkrediten 84
- Nachtragshaushalt 177
  - Verpflichtung zur Aufstellung 179
  
- NAIRU *siehe* NAWRU
- NAWRU 121, 275
- Nebenhaushalt *siehe* Sondervermögen
- Normallage 79, 108–109, 111
  - Abweichung 132
  - als Korridor 112–116
  - Definition 112
- Notlagenklausel 81, 84, 108, 193, 332
  - Ausnahmecharakter 194
  - Gefahren 196
  - Justiziabilität 241
  - Konjunktursteuerung 195
  - Tilgungsplan 13, 197, 201
  - Verhältnis zur Struktur- und Konjunkturkomponente 199
  
- Ökonomie 19
  - Einfluss auf die Auslegung 19
  - Einfluss auf die Finanzverfassung 23
  - Mainstream 20
  - Menschenbild *siehe* homo oeconomicus
  - Pluralität 20
- Okun's Law 120
  
- Parallelpolitik 22, 93
- Pay as you use-Prinzip 92
- Phillips-Kurve 120
- Preismechanismus *siehe* Say'sches Gesetz
- Preisstabilität 229
- Produktionslücke 77, 94, 132
  - Revisionen 134
  - Umrechnung 133
- Produktionspotenzial 77, 112
  - Auslastungsgrad 120
  - Definition 118, 122
  - Normalauslastung 122
  - Produktionsfaktoren 119
  - Zweck 206
- pump-priming 87
  
- Reallöhne 29
- Rechtsänderungen 141
- Regel-Ausnahme-Verhältnis 79, 112, 159
- Reinigungskrise 28
- Revisionen 267, 282
  - Budgetsemielastizität 268
  - Produktionspotenzial 269
- Ricardianische Äquivalenz 91

- Sachverständigenrat 94, 100, 102, 104, 117, 187, 283
- Say'sches Gesetz 28
- Schuldenbremse
- des Bundes 13
  - Neuverschuldungsverbot 85
  - Wirksamkeit 331, 333
  - Zweck 85, 305
- Schuldenfalle 5
- Schwarze Null 36, 107, 324
- Schweiz 104–105, 117, 270, 330
- Ausgabenregel 292
  - Ausgleichskonto 165
  - Investitionen 315
  - Konjunkturfaktor 105
  - Symmetrie 150
- Selbstfinanzierung 102, 196, 326
- SKS-Vertrag *siehe* Fiskalvertrag
- Sondervermögen 57, 154
- Staatsanleihen 91
- Staatsverschuldung
- als außerordentliches Deckungsmittel 11
  - Gefahren 11
  - implizite 328
  - Parlamentsvorbehalt 65
  - Tilgung 102
  - Zinsen 90
  - Zukunftsbelastung 91
- Stabilisatoren, automatische **96**, 100, 104, 106–107, 117, 131, 136, 187, 192, 291, 314
- auf europäischer Ebene 99
  - Begriff 96
  - Voraussetzungen 98
  - Wirkung 98
- Stabilitätsgesetz 11, 110, 205, **215**, 244
- Instrumente 218
  - Reform 216
  - Verbindlichkeit 220
- Stabilitätsrat 14, 218, 251
- Instrumente 56
  - Überwachung der Schuldenregel 55
  - Überwachung des strukturellen Defizits 55
  - Unabhängiger Beirat 56
- Steuern
- Steuereinnahmen 97
  - Steuererhöhungen 94
  - Steuerglättung *siehe* Tax Smoothing
- Steuerstaatsprinzip 82
- Strukturkomponente 13, 190, 330
- Abhängigkeit vom Wachstum 190
  - als Nachfolgerin der goldenen Regel 109
  - Tilgung 191
- Strukturpolitik 210
- surplus saving 4
- Symmetrie 7, 109, 143, **143**, 221, 223, 271, 280, 328, 333
- als Kreditaufnahmepflicht 145
  - als Rechtspflicht 144
  - als Tilgungspflicht 144
  - Berechnungsverfahren 151
  - Formen 147
  - Verschuldungsneutralität 148
- Tax Smoothing 95
- Totale Faktorproduktivität 126
- Tragfähigkeitsindikatoren
- Bruttoschuldenstand 319
  - Budgetrestriktion, intertemporale 319
  - Realzinsen 323
  - Zins-Steuer-Quote 320–321
- Transferzahlungen 27, 97
- Troeger-Gutachten 10
- Umverteilung
- soziale 91
  - von Einkommen 90
- Unsicherheit 29
- unsichtbare Hand 90
- Vollbeschäftigung 29, 286, 297
- Wachstum 89, 91, 205, 325
- Gleichgewichtstheorien 226
- Weimarer Republik 93
- Wirtschaftspolitik 229
- Wirtschaftswissenschaften *siehe* Ökonomie
- Zinsen 4, 92, 94, 103, 322
- Negativzinsen 324
  - Zinsänderungsrisiko 324
- Zukunftserwartungen *siehe* Unsicherheit