

Zur Berücksichtigung normativer Wertungen im Verfahren der Potenzialschätzung

Studie im Auftrag des Dezernat Zukunft e.V.

@ Prof. Dr. Michael W. Müller, M.A., LL.M. (Cambridge), Mannheim
mwm@cantab.net

18.11.2025

Executive Summary

Die Methode der Potenzialschätzung hat **erheblichen Einfluss auf den finanzpolitischen Spielraum** in Deutschland und der EU. Die Potenzialschätzung ist notwendigerweise **wertungsabhängig**, weil in sie Prognosen über die Entwicklung von Arbeitsmarkt, Investitionen und Produktivität eingehen. Die Studie stellt die diesbezüglich im Primärrecht der Europäischen Union und im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Zielvorgaben eines hohen Beschäftigungsniveaus, der Gleichstellung der Geschlechter sowie des Klimaschutzes dar. Sie zeigt, dass sowohl die europäischen als auch die nationalen Fiskalregeln **bereits nach geltendem Recht eine Berücksichtigung dieser Zielvorgaben zulassen**, plädiert jedoch für eine klarere Regelung im Rahmen etwaiger Reformen.

#SCHULDENBREMSE

#GRUNGESETZ

#EUROPA

**Zur Berücksichtigungsfähigkeit normativer Wertungen im Verfahren der
Potenzialschätzung**

Studie

im Auftrag des Dezernat Zukunft e.V., Institut für Makrofinanzen, Berlin

von

Professor Dr. Michael W. Müller, M.A., LL.M. (Cambridge), Mannheim

Juli 2025

Inhalt

| | |
|---|----|
| A. Fragestellung | 4 |
| B. Der normative Anknüpfungspunkt der Potenzialschätzung im Kontext der europäischen und deutschen Fiskalregeln | 8 |
| I. Europäische Fiskalregeln..... | 8 |
| II. Fiskalregeln des Grundgesetzes..... | 15 |
| III. Zum Verhältnis der deutschen und europäischen Regeln..... | 17 |
| C. Wertungsabhängigkeit der Potenzialschätzung | 19 |
| I. Vollbeschäftigung | 19 |
| II. Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt | 21 |
| III. Nachhaltigkeitsziele..... | 22 |
| D. Berücksichtigungsfähigkeit normativer Korrekturen im Ramen der Potentialschätzung ... | 25 |
| I. Zum Wesen unions- und verfassungsrechtlicher Zielbestimmungen..... | 25 |
| II. Grundgesetz | 27 |
| III. Europäische Fiskalregeln | 30 |
| E. Handlungsempfehlungen..... | 35 |
| I. Auf unionaler Ebene..... | 35 |
| II. Auf mitgliedstaatlicher Ebene, insbesondere mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland..... | 35 |

A. Fragestellung

Die folgende Studie habe ich im Auftrag des Dezernat Zukunft e.V., Institut für Makrofinanzen, Berlin, im Rahmen des Projekts „*Re-defining fiscal sustainability in terms of growth*“ erstellt.

Die Studie geht der Frage nach, inwiefern in die europäische Methode zur Schätzung des Produktionspotenzials, welches im Rahmen der deutschen und europäischen Schuldenregeln verwendet wird, im Grundgesetz und im europäischen Recht verankerte Werthaltungen und normative Zielsetzungen einbezogen werden können oder müssen.

Die von der Europäischen Kommission herangezogene Methodik unterliegt dabei zumindest bislang der sog. „*No-Policy-Change*“-Annahme, die der Auftraggeber wie folgt zusammenfasst und aus ökonomischer Perspektive kritisiert:

„Fundamental für die EU-CAM ist eine No-Policy-Change-Annahme: aktuelle und zukünftige Politikmaßnahmen entfalten keinen Einfluss auf das Produktionspotenzial. Durch diese Annahme wird das geschätzte Produktionspotenzial weitgehend unabhängig von konkreter Politik. Stattdessen wird es aus dem Trend der historischen Wirtschaftsleistung (im deutschen Kontext: der Normallage) abgeleitet und in die Zukunft fortgeschrieben.“

Die wirtschaftlichen Effekte von Politikmaßnahmen werden nur marginal berücksichtigt (Havik u. a. 2014). Erstens werden zum Schätzzeitpunkt bereits beschlossene Maßnahmen in die Kurzfristprognose des BIP für die zwei Folgejahre eingerechnet und gehen somit in die Trendfortschreibung ein. Zweitens wird für die Arbeitslosigkeit in der Normallage (NAWRU) ein sogenannter Anker festgelegt, zu dem sie in der langen Frist konvergiert. Der Ankerwert wird mithilfe eines statistischen Verfahrens ermittelt, in das u. a. aktuelle Arbeitsmarktreformen einfließen.

Allerdings ist dieses Vorgehen unzureichend, um die ökonomischen Auswirkungen von Politikmaßnahmen plausibel im Produktionspotenzial abzubilden. Man stelle sich beispielsweise ein umfassendes Infrastrukturinvestitionsprogramm vor. Da Straßen und Schienen erst gebaut werden müssen, schlagen sich diese Investitionen größtenteils erst nach mehr als

zwei Jahren in Form von höheren Produktionskapazitäten im Potenzial nieder. Auch Reformen, die auf stärkere Arbeitsanreize setzen, etwa Steuer- oder Sozialreformen, entfalten ihre Wirkung erst mit zeitlicher Verzögerung, weil sich Arbeitnehmer nur graduell daran anpassen. Diese ökonomisch erwartbaren Politikeffekte werden bei der Potenzialschätzung ausgeblendet.

Das Produktionspotenzial als fortgeschriebener Trend der Vergangenheit ist daher kein plausibles Maß für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Die Annahme der Fortschreibungslogik ist, dass das BIP nicht dauerhaft über oder unter dem Trend des historischen Durchschnitts liegen kann, die Produktionslücke somit durchschnittlich null betragen muss. Die jüngere Forschung zeigt jedoch, dass die Produktionslücke im Durchschnitt durchaus negativ sein kann, also vorhandene Produktionskapazitäten dauerhaft ungenutzt bleiben (Aiyar und Voigts 2024). Im aktuellen Schätzverfahren wird diese dauerhafte Unterauslastung zur Norm erklärt. Politik, die daran etwas ändern möchte, wirkt sich nicht direkt positiv auf das geschätzte Potenzial aus.“

Meiner Studie geht es nicht darum, in der ökonomischen Diskussion über die Möglichkeiten und Methoden der Schuldentragfähigkeitsanalyse und Potenzialschätzung Stellung zu beziehen.¹ Sie will vielmehr die weitere rechtspolitische Diskussion auf europäischer und nationaler Ebene vorbereiten, indem sie die Frage der Potenzialschätzung in den Gesamtkontext der europäischen und nationalen Fiskalregeln einordnet (B.), darstellt, welche normativen Zielsetzungen und Wertungen im Unionsrecht und im nationalen Recht zu Fragen der Beschäftigungspolitik, einschließlich der Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben, sowie zum Klimaschutz bestehen (C.) und untersucht, inwieweit die Berücksichtigung dieser Wertungen im Rahmen der Bestimmungen zur Potenzialschätzung auf Grundlage des geltenden Rechts möglich und geboten ist (D.). Sie wird hieraus dann

¹ Insbesondere geht es mir nicht um die Frage, ob durch eine veränderte Potenzialschätzung weitere Verschuldungsspielräume eröffnet werden könnten und wie sich dies zu anderen rechtspolitischen Vorschlägen zu dieser Frage verhält; hierzu *F. Heinemann u.a., Zukunftshaushalt statt Schuldenbremse, 10.3.2025*, abrufbar unter: https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/div/Zukunftshaushalt_statt_Schuldenbremse_2025.pdf, S. 9 ff.; Überblick über Studien zu ökonomischen Konsequenzen von Fiskalregeln *T. Brändle/M. Elsener, Do fiscal rules matter? A survey of recent evidence*, Swiss Journal of Economics and Statistics 160 (2024), S. 11 ff.; *N. Potrafke, Journal of International Money and Finance* 153 (2025), online 103286.

Empfehlungen zur Vorgehensweise bei der Potenzialschätzung nach geltendem Recht sowie zur Anpassungen der Vorschriften des nationalen und europäischen Rechts erarbeiten (E.).

Die Studie betritt in weiten Teilen Neuland, weil die Vorgehensweise bei der Potenzialschätzung rechtswissenschaftlich kaum aufgearbeitet ist. Mit der Einbeziehung normativer Wertungen hat sich die Rechtswissenschaft bislang kaum auseinandergesetzt. Anknüpfen kann die Studie insoweit aber an frühere Arbeiten von *Stefan Korioth* und mir zur Konjunkturkomponente des Grundgesetzes.²

Neue Aspekte und zugleich besondere Bedeutung erhält die Fragestellung durch drei Aspekte:

- Im Jahr 2024 ist der Rechtsrahmen der europäischen Fiskalregeln grundlegend reformiert worden.³ Dieser Rechtsrahmen liegt der Vorgehensweise der Kommission bei der Potenzialschätzung zugrunde, regelt die Maßstäbe der Potenzialschätzung aber nicht im einzelnen. Gleichzeitig sind die neuen Fiskalregeln nach wie vor Gegenstand weiterer Reformdiskussion, gerade mit Blick auf aktuelle fiskalpolitische Herausforderungen der Mitgliedstaaten.⁴

² S. *Korioth/M. W. Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen einer Reform der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse, Kurzgutachten, November 2021, abrufbar unter: https://www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2024/04/Korioth_Mueller_Gutachten-Konjunkturkomponente_03112021-1.pdf; dies., Die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse – Spielräume und Grenzen, Wirtschaftsdienst 2021, S. 960 ff.; dies., Reformpotential bei der Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, DÖV 2022, S. 349 ff.

³ Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates [nachfolgend VO 2024/1263]; Verordnung (EU) 2024/1264 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit [nachfolgend VO 2024/1264]; Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten [nachfolgend RL 2024/1265]; zum Zusammenhang der Rechtsakte vgl. insb. Erw-Gr. 8 RL (EU) 2024/1265: „Zusammengekommen wird mit diesen drei Rechtsakten [...] der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der Union reformiert und der Inhalt des Titels III (Fiskalpolitischer Pakt) des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012 (SKS-Vertrag) im Einklang mit Art. 16 dieses Vertrags in das Unionsrecht überführt.“ Aus deutscher Perspektive Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzesexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_V/2_1_Legislaturperiode/2025-07-02-StruKomLaeG-und-andere-Gesetze/2-Regierungsentwurf.pdf?blob=publicationFile&v=2, S. 11 f.

⁴ Vgl. etwa L. *Guttenberg/N. Redeker*, Für mehr Sicherheit: Warum und wie die EU die Fiskalregeln (noch einmal) reformieren sollte, Wirtschaftsdienst 105 (2025), S. 243 ff.; N. E. Boivin/Z. Darvas, The European Union’s new fiscal framework: a good start, but challenges loom, Bruegel Policy Brief 06/25 Februar 2025; Kritik im Entwurfsstadium auch bei B. *Riedl*, Kritische Analyse der geplanten Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Flexibilität, Durchsetzbarkeit und ökonomische Logik, ZG 2023, S. 325 ff.; zur Neuregelung ferner P. Heimberger u.a., Debt Sustainability Analysis in Reformed EU Fiscal Rules,

- Für die Bundesrepublik Deutschland kommt den europäischen Fiskalregeln infolge der Verfassungsänderung des Jahres 2025 gesteigerte Bedeutung zu: Eine Studie kommt zu dem Ergebnis, dass bei Nutzung der nunmehr vorgesehenen Verschuldungsspielräume die Bundesrepublik die Defizitgrenzen des Art. 126 Abs. 2 AEUV überschreitet.⁵
- Das Verhältnis zwischen deutschen und europäischen Fiskalregeln und insbesondere der Verweis auf die Methodik der Potenzialschätzung könnte auch Gegenstand der beabsichtigten Diskussion über eine Reform des deutschen Staatsschuldenrechts sein.⁶

Intereconomics 59 (2024), S. 276 ff.; Z. Darvas u.a., The implications of the European Union's new fiscal rules, Bruegel Policy Brief 20/24, Juni 2024; C. Paetz/S. Watzka, The new fiscal rules: Another round of Austerity for Europe, IMK Policy Brief No. 176, September 2024.

⁵ A. Steinbach/J. Zettelmeyer, Germany's fiscal rules dilemma, Bruegel Analysis, 24. April 2025; vgl. vor der Verfassungsänderung auch L. Guttenberg/N. Redeker, Luft nach oben: Wieso die EU-Fiskalregeln Spielraum für eine Reform der Schuldenbremse lassen, 12. Dezember 2024, abrufbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/luft-nach-oben-wieso-die-eu-fiskalregeln-spielraum-fuer-eine-reform-der-schuldenbremse-lassen>.

⁶ Zum Ziel einer Reform der Schuldenregel des Grundgesetzes Verantwortung für Deutschland; 21. Legislaturperiode; zu Reformoptionen in Bezug auf die Konjunkturkomponente des Grundgesetzes bereits Korioth/Müller, Reformpotential (Anm. 2).

B. Der normative Anknüpfungspunkt der Potenzialschätzung im Kontext der europäischen und deutschen Fiskalregeln

I. Europäische Fiskalregeln

Die europäischen Fiskalregeln verbinden wirtschafts- und haushaltspolitische Zielsetzungen: Sie finden ihre Grundlage in Art. 121 AEUV (Koordinierung der Wirtschaftspolitik, Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten) einerseits, in Art. 126 AEUV (Vermeidung öffentlicher Defizite, Einhaltung der Haushaltsdisziplin) in Verbindung mit dem Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit⁷ andererseits.⁸ Die Verordnungen 2024/1263 und 2024/1264 nehmen explizit auf diese Bestimmungen Bezug und verschränken deren Zielsetzungen;⁹ beide Verordnungen stehen auch in einem expliziten Zusammenhang.¹⁰

Art. 121 AEUV sieht insbesondere vor, dass – um eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik und eine dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten zu gewährleisten – der Rat anhand von Berichten der Kommission die wirtschaftliche Entwicklung in jedem Mitgliedstaat und in der Union sowie die Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitik mit den durch den Rat aufgestellten Grundzügen überwacht und in regelmäßigen Abständen eine Gesamtbetrachtung vornimmt (Art. 121 Abs. 3 AEUV). Wird festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates nicht mit diesen Grundzügen vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat richten; auf Empfehlung der Kommission kann der Rat die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten (Art. 121 Abs. 4 AEUV).

⁷ Amtsblatt Nr. 115 vom 9.5.2008, S. 279 – 280.

⁸ Zur Struktur auch Europäisches Parlament, Factsheet The EU Framework for Fiscal Policies, abrufbar unter: www.europarl.europa.eu/factsheets/en. Zu Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken und Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite als Ziele der Wirtschaftsunion *P. C. Müller-Graff*, in: Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrecht, Stand: 62. EL 2025, § 1 Rn. 163.

⁹ Vgl. insb. Erw-Gr. RL 2024/1263: „Der Rahmen für die haushaltspolitische Steuerung ist Teil des Europäischen Semesters, das auch die Koordinierung und Überwachung der allgemeinen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten gemäß den Artikeln 121 und 148 AEUV, einschließlich der Europäischen Säule sozialer Rechte, und die damit verbundenen landesspezifischen Empfehlungen umfasst“.

¹⁰ Vgl. insb. Erw-Gr. 3 RL 2024/1265.

Art. 126 AEUV sieht vor dem Hintergrund der Vermeidung öffentlicher Defizite der Mitgliedstaaten die Überwachung der Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands „im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler“ (Art. 126 Abs. 2 Satz 1 AEUV). Dabei prüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin insbesondere anhand der Fragestellung, ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt den Referenzwert von 3 % (Art. 126 Abs. 2 Satz 2 Buchst. a AEUV, Art. 1 1. Spiegelstrich Protokoll Nr. 12) und ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt den Referenzwert von 60 % (Art. 126 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b AEUV, Art. 1 2. Spiegelstrich Protokoll Nr. 12) nicht überschreitet. Erfüllt ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien oder ist die Kommission ungeachtet der Erfüllung dieser Kriterien der Auffassung, dass in einem Mitgliedstaat die Gefahr eines übermäßigen Defizits besteht, erstattet sie einen Bericht (Art. 126 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1, Art. 126 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV). „In diesem Bericht wird berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft, berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“ (Art. 126 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 AEUV). Ist die Kommission der Auffassung, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, so legt sie dem betreffenden Mitgliedstaat eine Stellungnahme vor und unterrichtet den Rat (Art. 126 Abs. 5 AEUV); dieser beschließt auf Vorschlag der Kommission und ggf. unter Berücksichtigung von Bemerkungen des Mitgliedstaats, ob ein übermäßiges Defizit besteht (Art. 126 Abs. 6 AEUV) und richtet, wiederum auf Empfehlung der Kommission, unverzüglich Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat mit dem Ziel, dieser Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuheften (Abs. 7). Schließlich kann der Rat beschließen, den betreffenden Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den nach Auffassung des Rates erforderlichen Defizitabbau zu treffen (Art. 126 Abs. 9 UAbs. 1 AEUV) und den betreffenden Mitgliedstaat um Vorlage von Berichten zu ersuchen (Art. 126 Abs. 9 UAbs. 2 AEUV). Erst bei Nichtbeachtung des Beschlusses nach Abs. 9 können die in Art. 126 Abs. 11 AEUV vorgesehenen Sanktionen verhängt werden: Verpflichtung zur Veröffentlichung zusätzlicher Angaben vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren; Ersuchen der Europäischen Investitionsbank, ihre Darlehenspolitik gegenüber den Mitgliedstaaten zu überprüfen; Verpflichtung zur Hinterlegung einer unverzinslichen

Einlage in angemessener Höhe bei der Union, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist; Verhängung von Geldbußen in angemessener Höhe.

Schon aus dem Primärrecht ergibt sich aus den dargestellten Vorschriften somit ein abgestuftes Regime der präventiven und korrekiven Wirtschafts- und Haushaltsüberwachung. Außerdem wird deutlich, dass das Überschreiten der in Art. 126 Abs. 2 AEUV, Art. 1 Protokoll Nr. 12 genannten Referenzwerte weder hinreichende noch notwendige Bedingung weiterer Verfahrensschritte ist: Vielmehr muss die Kommission auch in diesem Fall eine Gesamtwürdigung der Umstände vornehmen (Art. 126 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV) und kann sie die Gefahr eines übermäßigen Defizits auch bejahen, wenn die Schwellenwerte nicht überschritten sind (Art. 126 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV). Der Rat muss bei seiner Feststellung, ob ein übermäßiges Defizit besteht, auch die Stellungnahme des betreffenden Mitgliedstaates einbeziehen (Art. 126 Abs. 6 AEUV). Ein Automatismus besteht also keinesfalls; vielmehr ergibt sich aus den dargestellten Schritten und aus der Formulierung „übermäßiges Defizit“, dass Maßgabe des gesamten Defizitverfahrens eine komplexe Bewertung der Haushalts- und Wirtschaftssituation der Mitgliedstaaten ist.

Die bereits genannten Verordnungen (EU) 2024/1263 und (EU) 2024/1264 gestalten die wirtschafts- und haushaltspolitische Überwachung näher aus und beziehen sie, wie nachfolgend darzustellen ist, aufeinander: VO 2024/1263 regelt zunächst die Formulierung und Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik im Sinne des Art. 121 Abs. 2 AEUV, die Übermittlung, Bewertung und Billigung der nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Pläne der Mitgliedstaaten und die Überwachung ihrer Umsetzung (vgl. Art. 121 Abs. 3 AEUV), die sie mit der Formulierung und Überwachung beschäftigungspolitischer Leitlinien (vgl. Art. 148 Abs. 2 AEUV) sowie der Überwachung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (VO [EU] Nr. 1176/2011) zum Europäischen Semester verbindet (Art. 3 VO 2024/1263) und die Umsetzung dieses Europäischen Semesters einschließlich der Maßnahmen nach Art. 121 Abs. 4 AEUV (Art. 4 VO 2024/1263).

Sodann regelt VO 2024/1263 in Art. 5 ff. das Vorgehen, wenn der öffentliche Schuldenstand eines Mitgliedstaats 60 % des BIP oder sein öffentliches Defizit 3 % des BIP überschreitet, also bei Überschreiten der in Art. 126 Abs. 2 AEUV i.V.m. Protokoll Nr. 12 festgelegten Schwellenwerte. Hierfür bestimmt die Verordnung sodann, dass die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat einen Referenzpfad für die Nettoausgaben übermittelt, der einen

Anpassungszeitraum von vier oder fünf Jahren und dessen etwaige Verlängerung um bis zu drei Jahre gem. Art. 14 der Verordnung abdeckt.

Die Anforderungen an den Inhalt und die Festlegung dieses Referenzpfads bestimmen Art. 6 – 9 VO 2024/1263. Danach wird

- ein eigener risikobasierter Referenzpfad festgelegt, mit dem sichergestellt werden soll, dass die projizierte öffentliche Schuldenquote zum Ende des Anpassungszeitraums *unter der Annahme, dass keine weiteren Haushaltsmaßnahmen getroffen werden*, auf einen plausibel rückläufigen Pfad gebracht oder darauf gehalten wird und mittelfristig auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau unter 60 % des BIP gehalten wird; und das projizierte öffentliche Defizit *unter der Annahme, dass keine weiteren Haushaltsmaßnahmen getroffen werden*, im Anpassungszeitraum unter 3 % des BIP gesenkt und mittelfristig unter diesem Referenzwert gehalten wird (Art. 6 VO 2024/1263)
- mit dem Referenzpfad sichergestellt, dass die projizierte öffentliche Schuldenquote um einen durchschnittlichen jährlichen Mindestsatz sinkt, der 1 Prozentpunkt des BIP beträgt, solange die öffentliche Schuldenquote 90 % des BIP übersteigt; 0,5 Prozentpunkte des BIP beträgt, solange die öffentliche Schuldenquote zwischen 60 % und 90 % BIP liegt („Absicherung der Schuldentragfähigkeit“, Art. 7 Abs. 1 VO 2024/1263)
- mit dem Referenzpfad sichergestellt, dass die Haushaltsanpassung erforderlichenfalls so lange fortgesetzt wird, bis der betreffende Mitgliedstaat ein Defizitniveau erreicht, das eine gemeinsame strukturelle Resilienzmarge von 1,5 % des BIP gegenüber dem Defizit-Referenzwert von 3 % des BIP aufweist („Absicherung der Defizitresilienz“, Art. 8 VO 2024/1263).¹¹

¹¹ Zur zentralen Bedeutung der Schuldentragfähigkeitsanalyse im System der europäischen Fiskalregeln *Paetz/Watzka, The New Fiscal Rules* (Anm. 4), S. 3 f.

Art. 9 Abs. 1 lit. c) VO 2024/1263 verlangt, dass die Kommission den Referenzpfad ggf. bereits im Rahmen von Vorab-Leitlinien zur Verfügung stellt;¹² Art. 10 VO 2024/1263 verpflichtet die Kommission zu einer Plausibilitätsprüfung: Danach prüft sie „anhand einer reproduzierbaren, vorhersehbaren und transparenten Methode auf der Grundlage der nachfolgenden Bedingungen, ob sich die projizierte öffentliche Schuldenquote eines Mitgliedstaats auf einem rückläufigen Pfad befindet oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird:

- a) Die öffentliche Schuldenquote sinkt oder wird unter Zugrundelegung der deterministischen Szenarien des Rahmens der Kommission für die mittelfristige Projektion des öffentlichen Schuldenstands auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten;
- b) das Risiko, dass die öffentliche Schuldenquote in den fünf Jahren nach Ablauf des Anpassungszeitraums des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans nicht sinkt, ist ausreichend gering; dies wird anhand der Schuldentragfähigkeitsanalyse der Kommission bewertet.“

Der Referenzpfad hat erhebliche Bedeutung für die weitere Haushaltsüberwachung und auch für das Defizitverfahren nach Art. 126 AEUV in seiner Ausgestaltung durch VO (EG) Nr. 1467/97, zuletzt geändert durch VO (EU) 2024/1264. Nach Art. 13 VO 2024/1263 müssen die Mitgliedstaaten in ihren mittelfristigen finanzpolitischen strukturellen Plänen¹³ nämlich einen Nettoausgabenpfad festlegen; ist dieser höher als ein von der Kommission festgelegter Referenzpfad, muss der Mitgliedstaat die Abweichung in seinem Plan anhand stichhaltiger und datengestützter wirtschaftlicher Argumente begründen.

¹² Vgl. auch Erw.-Gr. 14 VO 1263/2024: „Als Rahmen für den Dialog im Vorfeld der Übermittlung der nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Pläne sollte die Kommission den Mitgliedstaaten, deren öffentlicher Schuldenstand 60 % des BIP oder deren öffentliches Defizit 3 % des BIP überschreitet, wie in Artikel 126 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit [Protokoll Nr. 12] festgelegt einen Referenzpfad übermitteln, der einen Anpassungszeitraum von vier Jahren mit einer etwaigen Verlängerung um höchstens drei Jahre abdeckt. Dieser Pfad sollte risikobasiert und länderspezifisch sein, sowie auf der Schuldentragfähigkeit beruhen, um einen stärker zukunftsorientierten Ansatz zu gewährleisten, der sowohl für aktuelle als auch künftige Herausforderung geeignet ist“.

¹³ Zur Einführung dieser Pläne als „zentrale[r] Änderung“ der Reform 2024 *M. Fremerey u.a., Zwischen Schuldentragfähigkeit und Investitionsbedarf, IW-Policy Paper 11/24, 28.10.2024, S. 9.*

Vor der Festlegung des Nettoausgabenpfads durch den Rat gem. Art. 17 VO 2024/1263 prüft sodann die Kommission gem. Art. 16 Abs. 2 VO 2024/1263, ob der jeweilige Nettoausgabenpfad die Anforderungen erfüllt, den öffentlichen Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einen plausibel rückläufigen Pfad zu bringen oder darauf zu halten oder weiterhin auf einem das Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau unter 60 % des BIP zu halten und das öffentliche Defizit mittelfristig unter 3 % des BIP zu senken und darunter zu halten. Gemäß Art. 16 Abs. 3 VO 2024/1263 ist darüber hinaus bei Mitgliedstaaten, die einen Referenzpfad erhalten haben, zu prüfen, ob ihr jeweiliger Nettoausgabenpfad die Anforderungen der Art. 6, 7 und 8 VO 2024/1263 erfüllt. Inhaltliche Abweichungen von den Vorgaben für den Referenzpfad erlaubt die Festlegung des Nettoausgabenpfads also nicht. Werden die genannten Vorgaben für den Nettoausgabenpfad nicht eingehalten, empfiehlt der Rat gemäß Art. 18 AEUV die Übermittlung eines überarbeiteten Plans; kommt der Mitgliedstaat dem nicht nach oder genügt auch der neue Plan nicht den Anforderungen, empfiehlt der Rat den Referenzpfad als Nettoausgabenpfad.

Im Rahmen des Defizitverfahrens gilt nach Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1467/97 i.d.F. der VO 2024/1264 das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt dann als hinreichend rückläufig und sich rasch genug dem Referenzpfad nähernd im Sinne von Art. 126 Abs. 2 lit. b) AEUV, wenn der betreffende Mitgliedstaat seinen Nettoausgabenpfad gemäß der Festsetzung durch den Rat einhält. Werden Empfehlungen nach Art. 126 Abs. 7 AEUV an einen Mitgliedstaat gerichtet, so ersucht der Rat gem. Art. 3 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1467/97 i.d.F. der VO 2024/1264 auch darum, dass der Mitgliedstaat einen Nettoausgaben-Korrekturpfad umsetzt. Zu diesem Nettoausgaben-Korrekturpfad führt Erw.-Gr. 15 VO 2024/1264 aus: „Der Nettoausgaben-Korrekturpfad wäre grundsätzlich der vom Rat ursprünglich festgelegte Pfad, wobei zu berücksichtigen ist, dass bei einem Verstoß gegen das Defizitkriterium eine strukturelle Anpassung von mindestens 0,5 Prozentpunkten des BIP sichergestellt werden muss oder dass die Abweichung von diesem Pfad im Falle eines Verstoßes gegen das Schuldenstandskriterium in der Regel korrigiert werden muss. Sollte der ursprüngliche Pfad aufgrund objektiver Umstände nicht mehr einzuhalten sein, sollte es dem Rat möglich sein, einen anderen Pfad im Rahmen des Defizitverfahrens festzulegen.“

Insgesamt fasst Erw-Gr. 8 VO 2024/1264 die Bedeutung des Nettoausgabenpfads (und dort zugleich auch den diesem zugrunde liegenden Referenzpfad) aus Sicht des Verordnungsgebers zusammen: „Zur Vereinfachung des haushaltspolitischen Rahmens der Union und zur

Erhöhung der Transparenz sollte als Grundlage für die Festlegung des haushaltspolitischen Pfads und die jährliche haushaltspolitische Überwachung ein einziger, auf der Schuldentragfähigkeit beruhender operativer Indikator herangezogen werden.“

Über die Vorgaben der beiden Verordnungen hinaus enthält das Unionsrecht keine Vorgaben für die Festlegung von Referenz- und Nettoausgabenpfad. Insbesondere wird die Methodik der Schuldentragfähigkeitsanalyse nicht näher spezifiziert und damit letztlich der Kommission überlassen. Es handelt sich damit auch nach der Neufassung um ein „intern festgelegtes Verfahren der EU-Kommission, dem keine Rechtsaktqualität zukommt“¹⁴.

Der von der EU-Kommission schon nach Inkrafttreten des neuen Regelwerks veröffentlichte Debt Sustainability Monitor 2024 legt dabei nahe, dass die Kommission weiterhin diejenigen Maßgaben anwenden will, die in der Vergangenheit als EU-CAM bezeichnet worden sind, und die der Auftraggeber so zusammenfasst:

„Das Produktionspotenzial ist nicht beobachtbar und muss folglich geschätzt werden. Sowohl die Bundesregierung als auch die Europäische Kommission verwenden dazu die EU Commonly Agreed Method (EU-CAM). Das Herzstück der EU-CAM ist eine Produktionsfunktion. Sie berechnet das Produktionspotenzial aus den Produktionsfaktoren Kapitalstock und Arbeit sowie ihrer Produktivität. Insbesondere das Arbeitspotenzial muss geschätzt werden: Es wird aus der Erwerbsbevölkerung sowie den Trends der Partizipationsrate, der Arbeitslosigkeit (der sogenannten *Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment, NAWRU*) und der durchschnittlichen Arbeitszeit je erwerbstätiger Person ermittelt. Die EU-CAM wird von der Potential Output Working Group (POWG), bestehend aus Vertretern der EU-Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie der Regierungen der Mitgliedstaaten, weiterentwickelt.“¹⁵

¹⁴ *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 10; *M. Ademmer u.a.*, Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen, 2019, S. 16.

¹⁵ Ausführlich auch bereits *F. Schuster/M. Krahé/P. Sigl-Glöckner*, Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht? Analyse und ein Reformvorschlag; abrufbar unter: https://dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2021/08/Konjunkturkomponente_final-v4.pdf.

Dabei legen Studien nahe, dass es bezüglich der Schätzmethodik oder der einbezogenen Einzelparameter in der Vergangenheit auch Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten gegeben hat.¹⁶

II. Fiskalregeln des Grundgesetzes

Die Maßgeblichkeit des Produktionspotenzials für die Bestimmung der Konjunkturkomponente der grundgesetzlichen Schuldenregeln haben *Stefan Korioth* und ich bereits ausführlich herausgearbeitet.¹⁷ Zusammenfassend lässt sie sich wie folgt darstellen: Die sog. Schuldenbremse des Grundgesetzes sieht vor, dass nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, wobei Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung erlaubt. Für die Bundesebene sieht Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG vor, dass dem Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG sind zusätzlich bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

Der Gestaltungsauftrag nach Art. 115 Abs. 3 Satz 5 GG, wonach ein Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens durch Bundesgesetz vorzuschreiben ist, erfüllt § 5 G-115 insoweit als § 5 Abs. 3 G-115 die Konjunkturkomponente definiert als Produkt aus Produktionslücke und Budgetsensitivität (diese gibt an, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes bei einer Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verändern) und die Produktionslücke, d.h. die Unter- oder Überlastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten, als Abweichung des Produktionspotenzials vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt.

¹⁶ Vgl. *Ademmer u.a.*, Schätzung von Produktpotenzial und -lücke (Anm. 14); Philipp Heimberger u.a., From paradigms to policies: Economic models in the EU's fiscal regulation framework, 2017, ICAE Working Paper Series, No. 61, May 2017, S. 15 ff.

¹⁷ *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2).

Vieles bleibt auf einfach-gesetzlicher Ebene aber unklar, weil § 5 Abs. 4 G-115 die Regelung der Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente für den Bund weiterdelegiert auf eine Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Dabei verlangt § 5 Abs. 4 G-115 einerseits, das Verfahren in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt geltende Verfahren zu regeln, andererseits, es regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln.

Die Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes definiert in § 2 Art. 115-V die Konjunkturkomponente wiederum als Multiplikation von Produktionslücke und Budgetsensitivität, die Produktionslücke als Differenz zwischen Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotential. Nach § 2 Abs. 2 Art. 115-V ist das Produktionspotential das bei Normalauslastung erreichbare Bruttoinlandsprodukt. „Die Schätzung erfolgt in Übereinstimmung mit dem im Rahmen der Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt angewandten Verfahren mit Hilfe einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion vom Typ Cobb-Douglas. Über die Produktionsfunktion ergibt sich das Produktionspotential als Kombination aus den normal ausgelasteten Produktionsfaktoren Arbeit und Kapitalstock, multipliziert mit dem Trend der totalen Faktorproduktivität als Maß für den technischen Fortschritt bei Normalauslastung.“ § 2 Abs. 3 Art. 115-V definiert den Begriff der Budgetsensitivität als „konjunkturbedingte Veränderung des Finanzierungssaldos des Bundes in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, wenn das Bruttoinlandsprodukt um ein Prozent vom Produktionspotential abweicht. Sie errechnet sich als die mit den Bundesanteilen an den konjunkturabhängigen Einnahmen und Ausgaben des gesamtstaatlichen Haushalts gewichtete Summe der Teilelastizitäten der gesamtstaatlichen Budgetsensitivität, die auch in dem Verfahren zur Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verwendet wird.“

In der Literatur, einschließlich der Arbeiten von *Korioth* und mir, wurde eingehend dargestellt, dass der verfassungsrechtliche Gesetzgebungsauftrag für die Ausgestaltung der

Konjunkturkomponente damit nur unzureichend erfüllt ist:¹⁸ Zwar wird die Produktionsfunktion beschrieben, das genaue Verhältnis der einzustellenden Faktoren aber ist unklar.¹⁹ Insbesondere muss die verfügbare Arbeitskapazität geschätzt werden, was Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung und des Renteneintrittsalters umfasst.²⁰

III. Zum Verhältnis der deutschen und europäischen Regeln

Die deutschen und europäischen Fiskalregeln sind – von der grundsätzlichen Vorgabe in Art. 109 Abs. 2 GG, wonach Bund und Länder gemeinsam die haushaltrechtlichen Vorgaben des Unionsrechts erfüllen, abgesehen – nur in dem gerade dargestellten Punkt, dem Verweis auf das Verfahren der Bestimmung von Produktionspotential und Budgetsensitivität, unmittelbar aufeinander bezogen.²¹ Während das Verhältnis zwischen Staatsverschuldung und Wirtschaftsleistung zentraler Referenzpunkt der europäischen Fiskalregeln ist, ist es für die Fiskalregeln des deutschen Rechts nur im Rahmen der Konjunkturkomponente relevant. Galten die Schuldenregeln des Grundgesetzes bislang als strenger als jene der Europäischen Union, könnte diesen in Folge der Grundgesetzänderung des Jahres 2025 und der hierdurch eröffneten Verschuldungsspielräume größere Bedeutung auch für die Bundesrepublik zukommen.²²

Hinsichtlich der Konjunkturkomponente ist die Übernahme der auf Unionsebene angewandten Methode weder verfassungs- noch unionsrechtlich zwingend: Art. 115 Abs. 3 Satz 5 GG spricht von „ein[em] Konjunkturbereinigungsverfahren“ und impliziert damit Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers. Unionsrechtlich kann der Methode der Konjunkturberechnung schon deshalb

¹⁸ Dazu schon ausführlich *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 12 zuvor zur unzureichenden Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags C. Seiler, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721 ff. (724); R. Wendt, in: Peter M. Huber/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 44.

¹⁹ *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 12.

²⁰ *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 14.

²¹ Ein weiterer Bezug besteht in der sehr ähnlichen Fassung der Notstandsklausel, dazu *P. Orphal*, Die demokratische Revisibilität von Fiskalregeln, 2025, S. 62. Vgl. zum Verhältnis auch *J. Priewe*, European Fiscal Rules and the German Debt Brake – Reform Options, FES Diskurs 2022, S. 6 f., mit Hinweis allerdings auf den engen politischen Zusammenhang der Regeln der Union einerseits, ihrer größten Volkswirtschaft andererseits.

²² Vgl. dazu oben Anm. 5.

keine Bindungswirkung zukommen, weil es sich – auch nach der Neuregelung – um ein „intern festgelegtes Verfahren der EU-Kommission“ ohne Rechtsaktqualität handelt.²³

Auch § 5 Abs. 4 G-115 lässt dem nationalen Verordnungsgeber Spielräume, wenn zwar einerseits auf die Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt angewandten Verfahren abgestellt wird, andererseits aber das Verfahren regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln ist. Weil sich ein solcher Auftrag des nationalen Gesetzgebers nur an die deutschen Behörden, nicht an die Kommission richten kann, muss das bedeuten: Wenn und soweit die Methodik auf Unionsebene mit dem Stand der Wissenschaft nicht vereinbar ist, ist sie auch im deutschen Recht nicht bindend. Gleichwohl kommt der Methodik auf Unionsebene für die Fiskalpraxis der Bundesrepublik auch insoweit Bedeutung zu, als sie bei der Festlegung des Referenzpfads und des Nettoausgabenpfads im Rahmen der unionsrechtlich vorgesehenen mittelfristigen Finanzplanung und damit der unionsrechtlichen Begrenzung der Kreditaufnahme zugrunde liegt.

²³ *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 10; *M. Ademmer u.a.*, Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen, 2019, S. 16.

C. Wertungsabhängigkeit der Potenzialschätzung

Sowohl der Bestimmung des Referenz- und Nettoausgabenpfads nach Maßgabe der Europäischen Fiskalregeln als auch der Bestimmung der Konjunkturkomponente im deutschen Recht liegt also eine Schätzung des volkswirtschaftlichen Potenzials zugrunde. Diese Schätzung des Potenzials einer Volkswirtschaft ist unweigerlich ein wertungsabhängiger Vorgang, weil Annahmen darüber getroffen werden müssen, wie sich diese Volkswirtschaft in der Zukunft entwickeln wird.²⁴ Dies betrifft insbesondere – wie vom Auftraggeber herausgearbeitet – die Frage, in welchem Umfang der Volkswirtschaft Arbeitskräfte zur Verfügung stehen sowie in welcher Größenordnung und in welchen Bereichen öffentliche Investitionen erfolgen.

Die Besonderheit hinsichtlich dieser Faktoren besteht darin, dass diese mit der Beschäftigungs-, Gleichstellungs- und Investitionspolitik ihrerseits das Handeln der öffentlichen Hand betreffen und durch normative Wertungen gesteuert werden. So lassen sich dem Grundgesetz wie dem Unionsrecht Zielvorstellungen zur Beschäftigung, zur Gleichstellung von Frauen und Männern, insbesondere im Erwerbsleben und zum Klimaschutz entnehmen. Im europäischen Fiskalrecht, das wie dargestellt wirtschafts- und haushaltspolitische Fragestellungen verbindet (oben B.I.) werden diese Aspekte auch auf Verordnungs- und Richtlinienebene adressiert. Dies soll nachfolgend dargestellt werden, ehe im nächsten Abschnitt der Frage nachgegangen wird, ob und in welchem Umfang diese rechtlichen Wertungen im Rahmen der Potenzialschätzung Berücksichtigung finden können und müssen.

I. Vollbeschäftigung

Das beschäftigungspolitische Ziel der Vollbeschäftigung ist in Art. 3 Abs. 3 EUV explizit als eines der Ziele der Europäischen Union niedergelegt. Dort heißt es: „Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße

²⁴ Vgl. auch *J. Huber u.a.*, From paradigms to policies: Economic models in the EU's fiscal regulation framework, ICAE Working Paper Series No. 61, Mai 2017, S. 19: „In essence, we document that the PO-model translates paradigmatic priors into political action.“; *Paetz/Watzka*, The New Fiscal Rules (Anm. 4), S. 7: „crucial assumptions“.

wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin.“²⁵

Entsprechend verlangt Art. 5 Abs. 2 AEUV, dass die Union Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Festlegung von Leitlinien für diese Politik, trifft. Auch gibt Art. 151 AEUV als Ziel der Beschäftigungspolitik der Union die „Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungs niveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen“ aus.

Der Koordinierung der Beschäftigungspolitik trägt es Rechnung, wenn Teil des Europäischen Semesters nach Art. 3 VO (EU) 2024/1263 auch beschäftigungspolitische Leitlinien sind und wenn die Mitgliedstaaten in ihren nationalen mittelfristigen Plänen zu beschäftigungspolitischen Zielen Stellung nehmen sollen.

Den Bezug zwischen Haushalts- und Beschäftigungspolitik veranschaulicht auch nochmals deutlich Erw-Gr. 5 VO (EU) 2024/1263. Dort heißt es zum Hintergrund der Neuregelung, die Entwicklung in der COVID-19-Pandemie habe deutlich gemacht, „wie wichtig es ist, die Schuldenquoten und Defizite graduellen [sic], stetig und auf realistische und wachstumsfreundliche Weise auf ein dem Vorsichtsgebot entsprechendes Niveau zu senken, Raum für antizyklische Maßnahmen zu gewährleisten und makroökonomischen Ungleichgewichten unter gebührender Berücksichtigung beschäftigungs- und sozialpolitischer Ziele entgegenzuwirken“.²⁶

Im Grundgesetz ist das Ziel der Vollbeschäftigung zwar nicht unmittelbar textlich verankert, insbesondere umfasst die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG (wie im Rahmen des Unionsrechts Art. 15 Abs. 1 EU-GrCh) nur ein Recht zu arbeiten, kein „Recht auf Arbeit“²⁷. Allerdings sprechen gute Gründe dafür, dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG und der Gewährleistung individueller Freiheiten, die den Zugang zum Arbeitsmarkt der Sache nach voraussetzen (insbesondere die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG) den Verfassungsauftrag

²⁵ Hervorhebung nicht i.O.

²⁶ Hervorhebung nicht i.O.

²⁷ BVerfGE 84, 133 (146 f.), 85, 360 (373); J. A. Kämmerer, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 12 GG Rn. 9 ff.

zu entnehmen, möglichst auf Vollbeschäftigung hinzuwirken.²⁸ Auch umfasst die Zielsetzung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Art. 109 Abs. 2 GG nach der einfachgesetzlichen Definition in § 1 StabG die Gewährleistung eines hohen Beschäftigungsgrades.²⁹

II. Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt

Die Gleichstellung von Frauen und Männern, insbesondere mit Blick auf das Erwerbsleben, ist eine zentrale Zielvorstellung des Unionsrechts wie des Grundgesetzes. Im Recht der Europäischen Union ist die „Gleichheit von Männern und Frauen“ zunächst Teil der in Art. 2 EUV benannten Werte der Union; sodann heißt es mit Blick auf die Ziele der Union in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV: „[Die Union] „bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die *Gleichstellung von Frauen und Männern*, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes“.³⁰

Für die Aufgabenerfüllung der Europäischen Union entwickelt Art. 8 AEUV die Vorgabe, dass die Union bei allen ihren Tätigkeiten darauf hinwirkt, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern. Art. 19 Abs. 1 AEUV verpflichtet zu Antidiskriminierungsmaßnahmen, Art. 157 Abs. 3 AEUV zu Maßnahmen zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen.

Nach Art. 23 Abs. 1 GrCh ist die Gleichheit von Frauen und Männern in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts sicherzustellen.

²⁸ Grundlegend E. W. Böckenförde, Was nützen soziale Grundrechte, FAZ v. 11.2.1980; W. Spieker, Das Recht auf Arbeit im demokratischen Sozialstaat, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1980, S. 777 ff. (787); vgl. Korioth/Müller, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 18.

²⁹ Zur Idee der Globalsteuerung und der damit verbundenen Zielsetzung, den Beschäftigungsgrad zu steuern, S. Korioth, Die vergessene Globalsteuerung der Wirtschaft, in: Michael W. Müller (Hrsg.), Mittelbare Verhaltenssteuerung, 2024, S. 17 ff. (17). Zur Frage, inwieweit der Einhaltung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts der Charakter einer Staatszielbestimmung zukommt, J. Isensee, Staatsaufgaben, in: ders./Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2006, § 73 Rn. 39; M. Schladebach, Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht, JuS 2018, 118 (120); K. A. Schwarz, Staatsziele und Staatsaufgaben – Grundfragen, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 20 Rn. 14 m.w.N. aus der Diskussion.

³⁰ Hervorhebung nicht i.O.

Vor dem Hintergrund all dieser Bestimmungen liegt es nahe, den Gleichstellungsauftrag auch als Teil der in Erw.-Gr. 5 VO (EU) 2024/1263 angesprochenen „beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele“ zu verstehen.

Auch das Grundgesetz enthält in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG einen ausdrücklichen Auftrag zur Förderung der Gleichstellung, der auf die tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnisse bezogen ist: Der Staat des Grundgesetzes ist nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, wirksame Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben zu ergreifen.³¹ Ferner gebietet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch der Schutzauftrag für Ehe und Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG wirksame Maßnahmen zur Ermöglichung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.³²

III. Nachhaltigkeitsziele

Ebenfalls an verschiedenen Stellen des Primärrechts fest verankert sind Nachhaltigkeitsziele in Bezug auf Umwelt- und Klimaschutz. Als Ziel des Unionsrechts ist – wiederum in Art. 3 Abs. 3 EUV – ein „hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“ genannt.

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthält eine Querschnittsklausel für den Umweltschutz, die insbesondere auf die nachhaltige Entwicklung Bezug nimmt: Danach müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Art. 191 Abs. 1 AEUV benennt umweltpolitische Ziele und Grundsätze, insbesondere Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung, Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

Ein zentrales Programm zur Umsetzung der Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes auf Unionsebene besteht im europäischen „Green Deal“, den die haushaltspolitische Reform des Jahres 2024 explizit in Bezug nimmt und auf das Europäische Semester bezieht.³³ In Erw.-Gr. 5

³¹ BVerfGE 113, 1 (15); 126, 29 (53).

³² *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 18 f.; *M. W. Müller*, Unbedingte Rechtsansprüche im Bildungsföderalismus, ZG 2021, S. 64 ff. (74 ff.).

³³ Vgl. RL (EU) 2024/1265, Erw.-Gr. 5.

der Verordnung (EU) 2024/1263 heißt es – zu verstehen vor dem Hintergrund der Verbindung von Haushalts- und Wirtschaftspolitik (dazu oben I.): „Zugleich sollte der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der Union angepasst werden, damit er dazu beiträgt, die mittel- und langfristigen Herausforderungen der Union zu bewältigen, etwa die Verwirklichung eines fairen digitalen und eines fairen grünen Wandels, einschließlich der in der Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates [sic] *Klimaziele*, die Gewährleistung von Energieversorgungssicherheit, die Förderung der offenen strategischen Autonomie, die *Bewältigung des demografischen Wandels*, die Stärkung der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz und der dauerhaften Konvergenz sowie die Umsetzung des strategischen Kompasses für Sicherheit und Verteidigung, die allesamt in den kommenden Jahren Reformen und ein anhaltend hohes Investitionsniveau erfordern werden“.³⁴

Das Grundgesetz enthält in Art. 20a GG eine Staatszielbestimmung für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Diese Staatszielbestimmung schließt insbesondere auch den Klimaschutz ein;³⁵ das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seinem bekannten Klimaschutzbeschluss des Jahres 2021 ausgeführt:

„Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz [...]. Zentrale Leitgröße für den klimatischen Zustand des Erdsystems insgesamt ist die mittlere Temperatur der Erde. Entsprechend zielt das Klimaschutzgebot im Kern auf die Einhaltung einer Temperaturschwelle, bei der die durch Menschen verursachte Erwärmung der Erde angehalten werden soll. Die gegenwärtig zu beobachtende Erderwärmung resultiert aus anthropogenen Treibhausgasemissionen, die in die Erdatmosphäre gelangen. Um die Erderwärmung bei der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle [...] anzuhalten, muss eine weitere Anreicherung der Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre über diese Schwelle hinaus verhindert werden. Denn die Treibhausgaskonzentration und der daraus über die Erderwärmung resultierende Klimawandel sind nach derzeitigem Stand weitgehend unumkehrbar. Geboten sind daher vor allem Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen. Sind die verfassungsrechtlichen Grenzen

³⁴ Hervorhebung nicht i.O.

³⁵ Ausführlich BVerfGE 157, 30 (138 f.); zuvor BVerfGE 118, 79 (110 f.); 137, 350 (368 f.); 47, 378; 155, 238.

der weiteren Erderwärmung erreicht, verpflichtet das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot dazu, Treibhausgasemissionen auf ein für die Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre neutrales Maß zu begrenzen [...]. Insofern zielt Art. 20a GG auch auf die Herstellung von Klimaneutralität.“

Auch soweit nach dieser Entscheidung dem Gebot des Klimaschutzes – unter dem Gesichtspunkt der sog. intertemporalen Freiheitssicherung – eine individualschützende Dimension zukommt,³⁶ gilt aber:

„Art. 20a GG genießt indessen keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen.“³⁷

³⁶ Vgl. BVerfGE 157, 30 (131 f.); dazu etwa *Starck*, KritV 2021, 237 ff. (267); *Korioth/Müller*, Staatsrecht I, 7. Aufl. 2024, Rn. 360a.

³⁷ BVerfGE 157, 30 (138) mit diversen w.N.

D. Berücksichtigungsfähigkeit normativer Korrekturen im Rahmen der Potentialschätzung

Geben das Unionsrecht und das Grundgesetz damit die Ziele der Vollbeschäftigung, der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie des Klimaschutzes grundsätzlich vor, stellt sich nun die Frage, inwieweit diese Zielbestimmungen Eingang in die Potentialschätzung finden können und müssen. Dabei sind zunächst einige Bemerkungen zum Wesen und zur Berücksichtigung unions- und verfassungsrechtlicher Zielbestimmungen veranlasst (I.), ehe die Berücksigungsfähigkeit im Rahmen der deutschen (II.) und der europäischen (III.) Fiskalregeln (III.) erörtert wird.

I. Zum Wesen unions- und verfassungsrechtlicher Zielbestimmungen

Die zitierte Formulierung des Bundesverfassungsgerichts zu dem aus Art. 20a GG abgeleiteten Klimaschutzgebot charakterisiert, was Zielbestimmungen im Verfassungsrecht wie im Recht der Europäischen Union allgemein charakterisiert.³⁸ Sie sind von den Trägern von Hoheitsgewalt, an die sie sich richten, als unmittelbar geltendes Recht zu befolgen und sie sind auf größtmögliche Verwirklichung angelegt. Gleichzeitig aber sind sie in Einklang zu bringen mit anderen Vorgaben, denen das unionale bzw. staatliche Handeln unterliegt.³⁹

In den hier maßgeblichen Fragestellungen muss es *im Konfliktfall* also darum gehen, einen angemessenen Ausgleich zwischen den unions- und verfassungsrechtlichen Zielen der Vollbeschäftigung, Gleichstellung und ökologischen Nachhaltigkeit einerseits, dem Ziel fiskalischer Nachhaltigkeit, das den europäischen und deutschen Fiskalregeln zugrunde liegt,

³⁸ Zum Verhältnis unionaler und verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen allg. D. Hahn, Staatszielbestimmungen im integrierten Bundesstaat 2010, S. 183 ff.; die obigen Ausführungen (C.) zeigen, dass hinsichtlich der hier maßgeblichen Wertungen keine grundlegenden Zieldifferenzen zwischen Unionsrecht und nationalem Recht bestehen.

³⁹ Vgl. allgemein K. A. Schwarz, Staatsziele und Staatsaufgaben – Grundfragen (Anm. 29), § 20 Rn. 13: „Staatszielbestimmungen gehören [...] zum Bestandteil moderner Verfassungstexte; sie sind Rechtsprinzipien und formulieren als *unmittelbar geltendes verbindliches Verfassungsrecht* abstrakte programmatische Vorgaben, die der Staat umzusetzen hat, wobei ihm indes ein weiter *politischer Gestaltungsspielraum* hinsichtlich des „Wie“ der Umsetzung zukommt; entscheidend – und ihrem Charakter als Optimierungsgeboten entsprechend – ist, dass Staatsziele durch Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung so gut wie möglich rechtlich und faktisch verwirklicht werden, ohne dass indes den Staatszielen a priori ein Vorrang gegenüber anderen Verfassungsprinzipien oder verfassungsrechtlichen Grundaussagen zukommt.“ (Hervorhebung i.O.). Zu Art. 3 EUV M. Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 3 Rn. 7 EUV: „Als Zielbestimmung legt sie [scil. die Norm, MWM] ein *Finalprogramm* fest, das in der Wahrnehmung der begrenzten Einzelermächtigungen durch die Unionsorgane sowie in den einschlägigen Feldern durch koordinierte mitgliedstaatliche Politiken auszufüllen ist. Hierdurch entsteht eine spezifisch unionsrechtliche *Zielhierarchie*.“ (Hervorhebung i.O.).

andererseits, zu finden. Soweit ein solcher Ausgleich verschiedener unions- oder verfassungsrechtlicher Zielvorgaben nicht unmittelbar auf Ebene des Primär- bzw. Verfassungsrechts erfolgt, ist es grundsätzlich Aufgabe des Gesetzgebers und, entsprechende Spielräume vorausgesetzt, der Gesetzesanwendung, diesen Ausgleich herbeizuführen.⁴⁰

In der Regel wird man dem Unionsrecht bzw. der Verfassung dabei keine unmittelbaren Pflichten entnehmen können, *ein Rechtsgebiet in einer ganz konkreten Art und Weise auszustalten*.⁴¹ Gegen das sog. Untermaßverbot würde erst dann verstößen, wenn in der Rechtsordnung insgesamt keine ausreichenden Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele ergriffen werden.⁴² Vor diesem Hintergrund dürfte in der hier zu behandelnden Fragestellung ein Verstoß gegen die dargestellten Zielvorgaben in dieser Form kaum in Betracht kommen, weil die Potentialschätzung zwar einen möglichen Ansatzpunkt für die Verwirklichung der Ziele der Vollbeschäftigung, Gleichstellung und ökologischen Nachhaltigkeit darstellt, aber keineswegs den einzigen in der Rechtsordnung denkbaren.

Sofern aber, wie nachfolgend in den Blick zu nehmen ist, *Auslegungsspielräume* im einfachen Recht bestehen, wird man verlangen können, dass die Wertentscheidungen dort angemessene Berücksichtigung finden.⁴³ Bedeutung dürfte dabei auch folgendem Ansatz zukommen, der insbesondere im Recht der Europäischen Union ausgearbeitet worden ist: Rechtlichen Zielvorstellungen wohnt auch ein *Frustrationsverbot* inne. Das bedeutet, dass sich Regelungen oder Maßnahmen dann als rechtswidrig erweisen können, wenn sie Anreize setzen, die Zielvorstellungen explizit konterkarieren.⁴⁴ Ein solcher Fall läge etwa vor, wenn Fiskalregeln

⁴⁰ Zur Bedeutung von Staatszielbestimmungen für die Auslegung von Vorschriften im deutschen Recht *M. Schladebach, Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht*, JuS 2018, S. 118 ff. (121); zum Staatsziel Klimaschutz in Art. 20a GG *I. Härtel, Klimaschutzverfassungsrecht: Klima-Staatszielbestimmungen im Föderalismus* NuR 2020, S. 577 ff. (578): „Für den Gesetzgeber wirkt Art. 20a GG als Handlungsauftrag, für die Exekutive bei der Anwendung von einfachgesetzlichen Normen interpretations- und ermessensleitend und für die Judikative im Rahmen der Kontrolle der Verwaltung ebenso leitend bei der Auslegung von Normen und bei der Prüfung von Ermessens- und Planungsentscheidungen.“

⁴¹ Vgl. auch *K. A. Schwarz, Staatsziele und Staatsaufgaben – Grundfragen* (Anm. 29), § 20 Rn. 13: „prinzipielle Handlungspflicht“.

⁴² Vgl. mit Blick auf Art. 20a GG etwa *D. Murswieck*, in: *Sachs, Grundgesetz*, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 17: „Daraus ergibt sich ein weiter Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber, im Rahmen dessen die [scil.: konkrete, MWM]Verwirklichung des Staatsziels nicht justitiabel ist.“

⁴³ Vgl. bereits bei Anm. 40.

⁴⁴ Vgl. für das Unionsrecht das Kohärenzerfordnis des Art. 7 EUV, für das nationale Verfassungsrecht zu Art. 20a GG BVerfGE 157, 30 (155,

Rn. 225), bezogen auf das internationale Handeln der Bundesrepublik: „Weil Art. 20a GG auch dazu verpflichtet, das Klimaschutzziel in internationaler Zusammenarbeit zu erfüllen, muss der dafür zu leistende deutsche Beitrag in einer Weise

dazu zwingen würden, mittelfristig positive Wirkungen beschäftigungs-, gleichstellungs- oder klimaschutzbezogener Maßnahme auszublenden, und hierdurch Fehlanreize gesetzt würden.

Noch wichtiger erscheint mir im hier maßgeblichen Kontext aber Folgendes: Dort, wo unions- und verfassungsrechtliche Zielvorstellungen *gar nicht in Konflikt zu anderen* Werten treten, ist ihre größtmögliche Berücksichtigung im Rahmen der Gesetzgebung und Gesetzesanwendung geboten. Wenn sich also darstellen lässt, dass Reformen oder Investitionen in den Bereichen der Beschäftigung, Gleichstellung oder ökologischen Nachhaltigkeit mittelfristig auch zur fiskalischen Nachhaltigkeit beitragen, dann dürfen sie bei deren Bewertung nicht unberücksichtigt bleiben.

Maßgeblich für die genauere Betrachtung der deutschen und europäischen Fiskalregeln muss also die Frage sein, inwieweit eine Berücksichtigung der hier dargestellten Wertungen des Unions- und Verfassungsrechts (1) bereits auf Ebene des Primärrechts bzw. Verfassungsrechts angestrebt wird, (2) in der einfachgesetzlichen Ausgestaltung herbeigeführt oder (3) im Rahmen der Gesetzesanwendung ermöglicht wird.

II. Grundgesetz

Im Grundgesetz bestehen, wie *Stefan Korioth* und ich bereits herausgearbeitet haben, in der Systematik der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 3 GG und in der Bezugnahme auf eine „von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung“ einige verfassungsrechtliche Anhaltspunkte für die Berücksichtigung von Wertungen bei der Ausgestaltung der Konjunkturkomponente.

So lässt sich der Gestaltung der Konjunkturkomponente als Ausnahme vom grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot zunächst entnehmen, dass ihre Anwendung so begrenzt bleiben muss, „dass es nicht letztlich zu einer dauerhaft zulässigen Neuverschuldung kommt“;⁴⁵ aus der Abgrenzung zwischen Konjunkturkomponente und Notlagenausnahme ergibt sich:

bestimmt werden, die wechselseitiges Vertrauen der Vertragspartner in den Realisierungswillen fordert, nicht aber Anreize setzt, diese zu unterlaufen“; zum Ganzen *R. Weber*, Anreize trotz Verbots? Das Verhältnis von Klimaschutzinstrumenten im EU-Recht am Beispiel von CO2-Abscheidung und -Speicherung, EurUP 2022, S. 422 ff. (425 f.); *M. W. Müller*, Konditionalität, i.V., § 14 II.

⁴⁵ *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 7 mit Verweis auf *R. Schiller*, Die verfassungsrechtliche Begrenzung der Staatsverschuldung, 2013, S. 104 f.

„Naturkatastrophen und Notsituationen müssen punktuelle unvorhersehbare Ereignisse sein, bei der Konjunkturkomponente muss es dagegen um im Wirtschaftsleben gewöhnlicherweise zu erwartende Schwankungen gehen.“⁴⁶

Innerhalb des hierdurch gezogenen Rahmens lässt sich der Begriff der Normallage – der nach der Vorstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers gerade nicht mit dem zuvor verwendeten Begriff des „Gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ gleichgesetzt werden,⁴⁷ sondern eine neue Maßstabbildung ermöglichen⁴⁸ sollte – wie folgt konturiert werden: Einerseits ist die Normallage keine „Ideallage“, sie muss also tatsächlich erreichbar sein;⁴⁹ da die Konjunkturkomponente auf eine „symmetrische Berücksichtigung der tatsächlichen“⁵⁰ Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden Entwicklung zielt“, muss es mit dem Begriff der Normallage darum gehen, die tatsächlichen konjunkturellen Schwankungen abzubilden.⁵¹

Andererseits aber erkennt der Begriff der Normallage die Wertungsabhängigkeit ausdrücklich an: Die Normallage ist nicht die „Reallage“, d.h. sie „muss stets – unter Einbeziehung von Wertungen – festgelegt werden, weil sie von der realen Situation gerade abweicht“.⁵² Vor dem

⁴⁶ S. *Korioth*, Die Schuldenbremse – reparaturbedürftig?, ifo-Schnelldienst 4/2021, S. 21 ff. (22); *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 7.

⁴⁷ BT-Drs. 16/12410, S. 7.

⁴⁸ *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 8; C. *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721 ff. (724); R. *Schmidt*, Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform, DVBl 2009, S. 1274 ff. (1279); K. *von Lewinski*, Artikel 115-Gesetz, 2012, § 5 G-115 Rn. 5; a.A. C. *Lenz/E. Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561 ff. (2563) mit Verweis auf die frühere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 79, 311 (334); 119, 96 (138).

⁴⁹ C. *Lenz/E. Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561 ff. (2563); C. *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721 ff. (724); *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 8.

⁵⁰ Vgl. auch die Hinweise in der Literatur, wonach es bei der Konjunkturkomponente um die „symmetrische Berücksichtigung“ der (tatsächlichen) Auswirkungen, nicht um „symmetrische Auswirkungen“ geht, dazu E. *Baumann/J. Schneider*, Die neue Regel des Bundes, in: C. Kastrop u.a. (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 89 ff. (103); R. *Wendt*, in: P. M. *Huber/A. Voßkuhle, von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 40; *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 9.

⁵¹ *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 9; H. *Pündter*, in: W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 30. EL 2010, Art. 115 Rn. 97; C. *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse, AÖR 136 (2011), S. 266 ff. (278 f.); C. *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721 ff. (724); H.-G. *Henneke*, in: H. Hofmann/H.-G. *Henneke* (Hrsg.), Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 140: „Regelsymmetrie“.

⁵² *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 8, mit Verweis auf W. *Heun*, in: H. *Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 33: „Die Bedeutung der Normallage ist keine Frage reiner Statistik“.

Hintergrund des Ausnahmeharakters der Konjunkturkomponente muss diese Abweichung freilich einigermaßen erheblich sein; die Normallage bildet einen „Korridor“, „in dem nicht jede noch so kleine Abweichung zum Schuldenmachen ermächtigen soll“.⁵³

Was bedeutet dies nun für die Berücksichtigungsfähigkeit der Zielsetzungen der Vollbeschäftigung, Gleichstellung der Geschlechter und des Klimaschutzes? Zunächst und im Ausgangspunkt: Als verfassungsrechtliche Zielvorgaben stehen sie grundsätzlich auf gleicher Stufe mit der Verpflichtung zum ausgeglichenen Haushalt nach Art. 109 Abs. 1 GG – sie sind damit grundsätzlich innerhalb des bestehenden finanziellen Rahmens zu verwirklichen; zusätzliche Verschuldungsspielräume muss – wie im Rahmen von Art. 109 Abs. 3 Satz 5, 143h GG teilweise geschehen – der verfassungsändernde Gesetzgeber eröffnen.

Die Verwirklichung der Zielvorstellungen kann jedoch Eingang finden in die Auslegung des Begriffs „Normallage“. Eine solche Auslegung ergibt sich zum einen nach dem oben Gesagten aus dem Unterschied zwischen Normallage und Reallage; zum anderen kann sie anschließen an die sozialwissenschaftliche Begriffsbildung zum Konzept der Normalität. So stellt insbesondere eine Stellungnahme des Deutschen Ethikrats davon aus, dass dem Begriff der Normalität stets auch eine normative Dimension innewohnt: „Normalität ist keine bloß empirische Kategorie; sie ist [...] (auch) Ausdruck normativ beeinflusster Normalisierungsprozesse.“⁵⁴ Indem Normalität nämlich „konstruiert oder zumindest definiert wird“⁵⁵, werden damit auch regelhafte Erwartungen begründet oder verfestigt.⁵⁶ Durch diese sog. „Normalisierung“ erhält das Konzept der Normalität eigene normative Dimension.⁵⁷ Dies muss umso mehr gelten, wenn es der Gesetzgeber selbst ist – der wie im Fall der „Normallage“ – den Begriff der Normalität verwendet. Umgekehrt wird man dann auch verlangen müssen, dass ein rechtliches Verständnis von Normalität deshalb solche Erwartungen, die bereits eine

⁵³ *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen (Anm. 2), S. 8 mit Verweis auf M. Heintzen, in: J. A. Kämmerer/M. Kotzur (Hrsg.), von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 42.

⁵⁴ *Deutscher Ethikrat*, Normalität als Prozess, Impulspapier, 16.10.2024, S. 7.

⁵⁵ *Deutscher Ethikrat*, Normalität (Anm. 54), S. 18.

⁵⁶ Vgl. etwa auch C. Braunmühl, Normalisierung versus Normativität? Dem konstitutiven Außen Rechnung tragen, Gender 2018, S. 136 ff. (148).

⁵⁷ Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive I. Augsberg, Die Normalität der Normativität, JZ 2020, S. 425 ff. (427): „Normalität ist in dieser Perspektive keine schlichte Beschreibung einer empirischen Gegebenheit. Sie ist eine Zuschreibung, mit der ein bestimmter sozialer Zustand imaginiert und dadurch zugleich als solcher erst hervorgebracht werden soll.“ (Hervorhebung nicht i.O.).

normative Verfestigung erfahren haben, besonders berücksichtigt. „Normalisierungsprozesse“, die sich in der politischen Umsetzung verfassungsrechtlicher Zielbestimmungen zeigen, sollten deshalb auch in der Prognose einer Normallage berücksichtigt werden.

Aufgrund des Regel-Ausnahme-Verhältnisses von Neuverschuldungsverbot und Konjunkturkomponente, des Bezugs auf die tatsächliche konjunkturelle Situation sowie der Abgrenzung von einer bloß imaginierten Ideallage kann allein das Bestehen einer verfassungsrechtlichen Zielvorstellung nicht ausreichen, um deren vollständige Verwirklichung als Bestandteil der Normallage zu unterstellen.

Ergreift der Gesetzgeber aber Maßnahmen, die der Verwirklichung dieser Ziele dienen, dann müssen die hieraus zu erwartenden Effekte auch in die Konturierung der Normallage eingehen. Die bloße Fortschreibung einer früheren Realität in die Zukunft würde nicht nur die Wertungsabhängigkeit des Begriffs der Normallage erkennen, sondern auch die Zielvorstellungen des Grundgesetzes und deren Realisierung durch den Gesetzgeber.

Für das Grundgesetz also lässt sich die zu Beginn dieses Abschnitts formulierte Frage dahingehend beantworten, dass die Verfassung und die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Potenzialschätzung die dargestellten Wertungsfragen zwar nicht explizit adressieren, sich aber als einer Auslegung zugänglich erweisen, die eine angemessene Berücksichtigung ermöglicht. Aufgrund der Tragweite der Fragestellung ist gleichwohl für eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zu plädieren.

III. Europäische Fiskalregeln

Im Unionsrecht deuten die primärrechtlichen Grundlagen ebenfalls auf einige Spielräume bei der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung, die zugleich erlauben könnten, die Verwirklichung der ebenfalls primärrechtlich konturierten beschäftigungs-, gleichstellungs- und nachhaltigkeitspolitischen Ziele zu integrieren: Die Bewertung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten erfolgt gem. Art. 121 Abs. 3 AEUV im Rahmen einer „Gesamtbewertung“;⁵⁸ hier liegt es nahe, dass auch die Verwirklichung der Zielsetzungen des Unionsrechts gewürdigt wird. Art. 126 Abs. 3 AEUV gibt für den Fall der Überschreitung der

⁵⁸ Vgl. auch *M. Schulte*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 121 Rn. 42.

in Art. 126 Abs. 2 AEUV i.V.m. Prot. Nr. 12 genannten Referenzwerte vor, dass in dem Bericht der Kommission „alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“ gewürdigt werden müssen. Auch dies sollte die Verwirklichung der wirtschaftsbezogenen Ziele der Union jedenfalls insoweit einschließen, als sich diese mittelfristig auf die Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats auswirken. Im weiteren Defizitverfahren ist nach Art. 126 Abs. 6 AEUV zu prüfen, ob ein „übermäßiges Defizit“ besteht. Der Begriff des „übermäßigen Defizits“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der der Auslegung, gerade auch im Lichte der Wertungen des Unionsrechts, zugänglich ist. Hier ist mit Blick auf Sinn und Zweck der Bestimmung zu ermitteln, ob das Defizit des Mitgliedstaats mittelfristig tragbar ist. Vorhaben, die auf eine mittelfristige Verbesserung der Arbeitsmarktsituation oder der Nachhaltigkeit zielen, können und müssen in diese Bewertung Eingang finden.

Die Ausgestaltung auf Verordnungsebene deutet zunächst ebenfalls auf einige Spielräume, die im Lichte der dargestellten Wertungen ausgefüllt werden können. Dies gilt insbesondere für die Würdigung der in den nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne nach Art. 13 Buchst. c) VO 2024/1263 vorgesehenen Erläuterungen zur Durchführung von Reformen und Investitionen im Rahmen der „gemeinsamen Prioritäten der Union“ – u.a. „fairer und grüner digitaler Wandel, einschließlich der Klimaziele gemäß der Verordnung (EU) 2021/1119“, „soziale und wirtschaftliche Resilienz“ und damit verbunden die Möglichkeiten einer Verlängerung des Anpassungszeitraums (Art. 14 VO 2024/1263)⁵⁹ sowie der Vorlage überarbeiteter nationaler mittelfristiger struktureller finanzpolitischer Pläne (Art. 15 VO 2024/1263). Auch Art. 2 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1467/97 i.d.F. der VO 2024/1264 spricht mit Blick auf den Bericht nach Art. 126 Abs. 3 AEUV die „Fortschritte bei der Umsetzung von Reformen und Investitionen“ an.

Zu sehen ist aber, dass all dies diejenigen Mitgliedstaaten, die einen Referenzpfad i.S.d. Art. 5 VO 2024/1263 nicht von der Prüfung dispensiert, ob der Nettoausgabenpfad die Anforderungen der Art. 6 – 8 VO 2024/1263 erfüllt.⁶⁰ Auch Art. 3 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1467/97 i.d.F. der VO

⁵⁹ Vgl. auch *Fremerey u.a.* (Anm. 13), S. 11 f.

⁶⁰ *Fremerey u.a.* (Anm. 13), S. 11 f.

2024/1264 nimmt für die Empfehlung des Rates nach Art. 126 Abs. 7 AEUV den – wiederum auf dem Referenzpfad basierenden –⁶¹ Nettoausgaben-Korrekturpfad in Bezug.

Dies aber hat zur Folge: Eine effektive Berücksichtigung von Reformen und Investitionen, die auf die Umsetzung der dargestellten Zielsetzungen des Unionsrechts gerichtet sind, ist nur dann möglich, wenn sich diese auch in den Vorgaben für Referenzpfad nach Art. 6 – 8 VO (EU) 2024/1263 und idealiter in dessen Ermittlung durch die Kommission nach Art. 5 VO (EU) 2024/1263 abbilden lassen. Mit Blick hierauf besteht freilich Unsicherheit. Diese ergibt sich daraus, dass Art. 6 VO (EU) 2024/1263 explizit von der Annahme ausgeht, „dass keine weiteren Haushaltsmaßnahmen getroffen werden“. Man könnte in dieser Formulierung die rechtliche Grundlage einer „no policy change“-Annahme sehen. Dagegen spricht aus meiner Sicht allerdings, dass die Verordnung zwar wirtschafts- und haushaltspolitische Fragen zusammenführt, zwischen beidem aber begrifflich unterscheidet (vgl. insb. Erw-Gr. 3 der Verordnung). Wertungsmäßig spricht für eine Beschränkung der Annahme in Art. 6 VO (EU) 2024/1263 auf haushaltsbezogene Maßnahmen i.e.S., dass es gerade Ziel des Überwachungsverfahrens ist, auf haushaltspolitische Korrekturen hinzuwirken und es zulasten des Mitgliedstaats ginge, wenn deren Effekte bereits in den Referenzpfad eingestellt würden. Umgekehrt sind wirtschaftspolitische Fragen und Empfehlungen zwar Teil des Europäischen Semesters, aber nicht der an eine besondere Haushaltssituation der Mitgliedstaaten knüpfenden Empfehlung.

Es spricht deshalb viel dafür, im Rahmen der Festlegung des Referenzpfads gerade nicht zwingend von einer unveränderten Politik auszugehen, sondern diejenigen wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen und Investitionen, die sich in absehbarer Zeit auf die Haushaltssituation des betreffenden Mitgliedstaats auswirken, in die Betrachtung einzustellen. Die dargestellte Überlegung wird wertungsmäßig nochmals dadurch verstärkt, dass wie dargestellt die Wertungen des Primärrechts zu den hier im Zentrum stehenden Fragen sich auch in den Erwägungsgründen des Verordnungsgebers spiegeln.

Auch hinsichtlich des *zeitlichen Rahmens* bietet die Verordnung Anhaltspunkte: Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einer mittelfristigen strukturellen Planung und stellt hierfür

⁶¹ Dazu oben B.I.

auf einen „vier- oder fünfjährigen Umsetzungszeitraum“ ab,⁶² wobei Art. 14 Abs. 1 VO 2024/1263 die Möglichkeit einer Verlängerung des Anpassungszeitraums um bis zu drei Jahre vorsieht. Auch der Referenzpfad nach Art. 5 VO 2024/1263 soll „einen Anpassungszeitraum von vier Jahren und dessen etwaige Verlängerung um bis zu drei Jahre gemäß Artikel 14“ abdecken. In die Bestimmung von Referenz- und Ausgabenpfaden sollten dann auch die Auswirkungen von Maßnahmen einbezogen werden, die in der Verordnung in Bezug genommenen sozial- und nachhaltigkeitspolitischen Zielsetzungen verwirklichen.

Nach der hier vertretenen Auffassung sollte Art. 6 VO (EU) 2024/1263 mithin so verstanden und angewendet werden, dass schon bei der Festlegung des Referenzpfads durch die Kommission die Umsetzung wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischer Ziele durch die Mitgliedstaaten gewürdigt wird, sofern sich diese mittelfristig auf die Schuldentragfähigkeit und die Defizitresilienz auswirkt.⁶³ Legt man dieses Verständnis zugrunde, bieten die europäischen Fiskalregeln schon nach derzeitigem Rechtsstand keinen Ausgangspunkt für eine vollständige „*no-policy-change*-Annahme“.

Weitergehende Einschränkungen, wonach für die Verfolgung der beschäftigungs-, gleichstellungs- und nachhaltigkeitspolitischen Ziele der Union auch mittelfristige Einschränkungen der Schuldentragfähigkeit und Defizitresilienz hinzunehmen wären, sind von Art. 6 VO (EU) 2024/1263 demgegenüber nicht gedeckt. Mit Blick auf die haushaltspolitische Zielsetzung des Art. 126 AEUV erscheinen sie nach dem oben Gesagten auch nicht zwingend. Sie wären rechtspolitisch zu verhandeln.

Auch für das Unionsrecht gilt somit aber im Grundsatz: Die Regelungen des Primär- und Sekundärrechts erweisen sich nach der hier vorgeschlagenen Auslegung als wertungsoffen; eine Berücksichtigung der dargestellten Zielsetzungen kann und muss im Rahmen ihrer Anwendung erfolgen. Aufgrund der dargestellten Ungewissheiten ist aber auch hier für eine ausdrückliche sekundärrechtliche Regelung zu plädieren; bei ihrer Erarbeitung sollte auch die

⁶² Vgl. Erw.-Gr. 22 VO 2024/1263.

⁶³ Vgl. zu entsprechenden Berechnungen mit Blick auf klimapolitische Maßnahmen Philippa Sigl-Glöckner/Janek Steitz/Vinzenz Ziesemer, *The baseline is wrong. How debt sustainability analyses used in the EU ignore climate change*, 25.4.2025, abrufbar unter: <https://dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2025/04/Ziesemer-2025-The-baseline-is-wrong.pdf>.

rechtspolitische Fragestellung der Auflösung etwaiger Zielkonflikte in den Blick genommen werden.

E. Handlungsempfehlungen

I. Auf unionaler Ebene

1. Die Europäische Kommission sollte bereits bei der Bildung der länderbezogenen Referenzpfade solche Veränderungen einbeziehen, die sich aus den Effekten der Verwirklichung unionaler Wertungen im nationalen Recht ergeben. Aufgrund der Beschränkung der Schuldentragfähigkeitsanalyse auf ökonomisch messbare Effekte mag sie dabei nach aktuellem Rechtsstand sich auf solche Effekte beschränken, die sich auf Grundlage bereits beschlossener Vorhaben mittelfristig kalkulieren lassen.
2. Im Rahmen einer Reform der Europäischen Fiskalregeln sollte die in den Erwägungsgründen angesprochene Einbeziehung beschäftigungs- und sozialpolitischer Fragen sowie des Klimaschutzes klarer in den Vorgaben zur Bildung von Referenz- und Nettoausgabenpfad geregelt werden. Zu werben ist für eine Regelung, die zumindest ökonomisch messbare Effekte bereits beschlossener Vorhaben in die Betrachtung einbezieht. In Erwägung gezogen werden könnte auch eine Regelung, die die haushaltspolitischen Anforderungen lockert, wenn sozial-, beschäftigungs- oder klimapolitische Ziele der Union in glaubhafter und nachhaltiger Weise adressiert werden.⁶⁴ Auf diese Weise könnte das Unionsrecht einen Beitrag zum Ausgleich fiskalischer Nachhaltigkeit einerseits, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit andererseits leisten. Die genaue Regelung bedürfte jedoch einer intensiven Erörterung unter Einbeziehung ökonomischen und juristischen Sachverstands.

II. Auf mitgliedstaatlicher Ebene, insbesondere mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland

3. Die Mitgliedstaaten sollten auf eine den oben dargestellten Maßstäben entsprechende Berücksichtigung von Reformen und Investitionen im Rahmen ihrer nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Pläne nach Art. 3 Abs. 3 Buchst. c) VO (EU) 2024/1263 hinwirken. Nach geltendem Stand des Sekundärrechts sind sie dabei insbesondere gehalten,

⁶⁴ In diese Richtung auch die Forderung bei *Fremerey u.a.* (Anm. 13), S. 16 nach „Flexibilitätsklauseln für Investitionen“.

darzustellen, wie sich die Reform- und Investitionsvorhaben auf die mittelfristige Schuldentragfähigkeit und Defizitresilienz auswirken.

4. Auch vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Potentialschätzung nach nationalem Recht sollte die Bundesrepublik für eine Berücksichtigung der Auswirkungen beschäftigungs-, gleichstellungs- und nachhaltigkeitspolitischer Reformen und Investitionen im Rahmen des europäischen Verfahrens werben. Falls dies nicht gelingt, sollte eine Entkopplung der Konjunkturkomponente des nationalen Rechts von der unionalen Methodik und eine klarere gesetzliche Regelung der Konjunkturkomponente unter Darstellung der einzubeziehenden Wertungen in Erwägung gezogen werden.⁶⁵ Ein Verstoß gegen Unionsrecht läge hierin nicht, sofern die Bundesrepublik insgesamt die unionalen Mitwirkungspflichten und Defizitgrenzen einhält, wozu sie auch nach Art. 109 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verpflichtet ist.

⁶⁵ Hierzu bereits *Korioth/Müller*, Reformpotential (Anm. 2), S. 356

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Das Dezernat Zukunft ist eine überparteiliche Vereinigung, die Geld-, Finanz- und Wirtschaftspolitik verständlich, kohärent und relevant erklären und neu denken will. Dabei leiten uns unsere Kernwerte:

Demokratie, Menschenwürde und breit verteilter Wohlstand.

 www.dezernatzukunft.org

 @DezernatZ

Diese Arbeit wurde unterstützt von der Children's Investment Fund Foundation.

Impressum

Veröffentlicht durch:

Dezernat Zukunft e.V.,
Chausseestraße 111, 10115 Berlin
www.dezernatzukunft.org

Vertretungsberechtigter Vorstand:

Dr. Maximilian Krahé

Vorstand:

Dr. Maximilian Krahé, Janek Steitz, Dr. Maximilian Paleschke

Vereinsregister des Amtsgerichts Charlottenburg

Vereinsregisternummer 36980 B

Inhaltlich Verantwortlicher nach §18 MstV: Dr. Maximilian Krahé

Herausgeber:

Dr. Maximilian Krahé, Berlin
E-Mail: max.krahe@dezernatzukunft.org

Design:

Burak Korkmaz

Diese Arbeit von Dezernat Zukunft ist lizenziert unter der CC BY-NC 4.0 .

Die Inhalte können mit klarer Kennzeichnung der Quelle und, sofern angegeben, unter Angabe des Autors bzw. der Autorin verwendet werden.