

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 313

Die verfassungsrechtliche Problematik
konjunkturpolitischer Regelbindungen

Von

Dr. Hans Ulrich Rehhahn



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

HANS ULRICH REHHAHN

**Die verfassungsrechtliche Problematik
konjunkturpolitischer Regelbindungen**

Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von Prof. Dr. J. Broermann, Berlin

Heft 313

Die verfassungsrechtliche Problematik konjunkturpolitischer Regelbindungen

Von

Dr. Hans Ulrich Rehhahn



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 05011 8

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 1980 von der Fakultät der Abteilung für Wirtschaftswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Jürgen Pahlke, möchte ich an dieser Stelle herzlich danken für seine wertvollen Anregungen, seine Geduld und den großen Freiraum, den er mir bei der Bearbeitung des Themas gewährt hat. Mein Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Paul Klemmer und Herrn Prof. Dr. Horst-Wilfried Bayer, die das Korreferat aus ökonomischer bzw. juristischer Sicht übernommen haben.

Hagen, im Juni 1981

Hans Ulrich Rehhahn

Inhaltsverzeichnis

I. Problemstellung	15
II. Begriff der Regelbindung	16
III. Wirtschaftstheoretische Grundlagen der konjunkturpolitischen Regelbindung	19
A. Begriff der Konjunkturschwankungen	19
B. Empirische Erfassung der Konjunkturschwankungen	20
C. Gegenwärtiger Stand der Konjunkturtheorie	24
1. Multiplikator-Akzelerator-Modell	25
2. Ergänzende Erklärungshypothesen zum unteren Wendepunkt und zum Aufschwung	28
a) Auslandsnachfrage	28
b) Expansive Wirtschaftspolitik	29
c) Investitionsverhalten	30
d) Entwicklung der privaten Konsumnachfrage	32
3. Ergänzende Erklärungshypothesen zum oberen Wendepunkt und zum Abschwung	33
a) Auslandsnachfrage	34
b) Kontraktive Wirtschaftspolitik	34
c) Investitionsverhalten	36
d) Entwicklung der privaten Konsumnachfrage	38
D. Grundlegende Konzeptionen der Konjunkturpolitik	39
1. Keynesianischer Ansatz	40
2. Monetaristischer Ansatz	47
3. Vereinbarkeit von Regelbindungen mit den alternativen kon- junkturpolitischen Konzepten	50
IV. Darstellung einzelner konjunkturpolitischer Regelbindungen	53
A. Auswahl und Gliederung	53
B. Geldpolitische Regeln	54
1. Warenreservewährung	55
2. Potentialorientierte Geldmengenregel	56

C. Wechselkurspolitische Regeln	60
1. Goldautomatismus	60
2. Regeln zur Devisenmarktintervention	61
D. Finanzpolitische Regeln	63
1. Formula-Flexibility-Ansätze	64
2. Konzept der „Stabilizing Budget Policy“	68
3. Konjunkturneutraler Haushalt als Regelbindung	69
E. Lohnpolitische Regeln	73
1. Kostenniveauneutrale Lohnpolitik	74
2. Vorschlag einer „Tax-Based Income Policy“	75
F. Regelsysteme	77
V. Der rechtliche Rahmen der Konjunkturpolitik	83
A. Gesetzliche Grundlagen der Konjunkturpolitik	83
1. Geldpolitik	83
2. Wechselkurspolitik	85
3. Finanzpolitik	87
4. Lohnpolitik	91
5. Regelbindungselemente in konjunkturrelevanten Gesetzen ..	92
B. Verfassungsrechtliche Aspekte der Konjunkturpolitik	94
1. Verfassungsrechtliche Verankerung	94
2. Grundrechte und Konjunkturpolitik	96
3. Konjunkturpolitik und Rechtsstaatsprinzip	102
4. Verhältnis von Parlament und Regierung	107
5. Gerichtliche Überprüfbarkeit stabilitätspolitischer Maßnahmen	110
6. Bundesstaatsprinzip und Konjunkturpolitik	113
7. Finanzpolitische Autonomie der Gemeinden	115
VI. Verfassungsrechtliche Probleme der konjunkturpolitischen Regelbindungen	119
A. Rechtscharakter konjunkturpolitischer Regelbindungen	119
B. Verfassungsmäßigkeit der geldpolitischen Regeln	120
1. Gesetzgebungskompetenz	120
2. Aufhebung der Bundesbankautonomie	120
3. Grundrechte als Schranken der Geldmengenregeln	123
a) Offenmarktpolitik	124
b) 100 %-Reserveverpflichtung	125

C. Verfassungsmäßigkeit der wechselkurspolitischen Regeln	128
1. Gesetzgebungskompetenz	128
2. Bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen	128
3. Einschränkung des exekutiven Handlungsspielraumes	130
4. Grundrechtsschranken	130
D. Verfassungsmäßigkeit der finanzpolitischen Regeln	131
1. Gesetzgebungskompetenz	131
2. Budgetrecht des Parlaments	132
a) Ausgabenbewilligung	132
b) Regelung der Steuereinnahmen	136
c) Festlegung der Verschuldung	137
d) Unantastbarkeitsklausel des Art. 79 III GG	138
3. Finanzpolitischer Entscheidungsspielraum der Bundesregie- rung	143
4. Grundrechtseingriffe	144
5. Bundesstaatliche Schranken	145
6. Kommunale Finanzautonomie	146
E. Verfassungsmäßigkeit der lohnpolitischen Regeln	148
1. Gesetzgebungskompetenz	148
2. Gestaltungsmöglichkeiten	148
3. Eingriff in das Grundrecht der Koalitionsfreiheit	148
a) Gesetzliche Lohnvorgaben	149
b) Steuerrechtliche Sanktionen	151
VII. Anwendungsbereich verfassungskonformer Regelbindungen	153
A. Freiräume und Grenzen konjunkturpolitischer Einzelregeln	153
B. Funktionsfähigkeit der Regelsysteme	154
1. Tarifautonomie und Geldmengenregel	155
2. Diskretionäre Fiskalpolitik und Geldmengenregel	156
VIII. Zukunft der Regelbindungen	161
Anhang: Konjunkturzyklen in der Bundesrepublik Deutschland	163
Literaturverzeichnis	165

Abkürzungsverzeichnis

AcP:	Archiv für die civilistische Praxis
AER:	The American Economic Review
Anm.:	Anmerkung
AO:	Abgabenordnung
AöR:	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.:	Artikel
Aufl.:	Auflage
AWG:	Außenwirtschaftsgesetz
BBankG:	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
Bd.:	Band
BGBI.:	Bundesgesetzblatt
BGHZ:	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
Bek.:	Bekanntmachung
BT:	Deutscher Bundestag
BVerfG:	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE:	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Band, erste Seite der Entscheidung, Fundstelle)
BVerfGG:	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG:	Bundesverwaltungsgericht
c. p.:	ceteris paribus
DÖV:	Die öffentliche Verwaltung
Dt.:	Deutsche(r)
DVBl.:	Deutsches Verwaltungsblatt
EWG:	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EStG:	Einkommensteuergesetz
Fußn.:	Fußnote
GG:	Grundgesetz
Hrsg.:	Herausgeber
Jg.:	Jahrgang
IWF:	Internationaler Währungsfonds
JZ:	Juristenzeitung
Kap.:	Kapitel
KapVStG:	Kapitalverkehrsteuergesetz
KStG:	Körperschaftsteuergesetz
KWG:	Gesetz über das Kreditwesen
Mass.:	Massachusetts

m. E.:	meines Erachtens
m. w. N.:	mit weiteren Nachweisen
N. J.:	New Jersey
NJW:	Neue Juristische Wochenschrift
N. F.:	Neue Folge
OVGE:	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
Rdnr.:	Randnummer
Sp.:	Spalte
StabG:	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SVR:	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Tz.:	Textziffer
u. a.:	und andere
VerfGHNW:	Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen
Vol.:	Volume
VVDStRL:	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
w:	Wachstumsrate der autonomen Investitionen
WiSt:	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WISU	Das Wirtschaftsstudium
WSI:	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes
Zeitschr.:	Zeitschrift
zit.:	zitiert

I. Problemstellung

Regelbindungen werden seit längerer Zeit als Alternative zur fallweise praktizierten Konjunkturpolitik in der Wirtschaftswissenschaft erwogen. Die Erörterung bezieht sich heute nicht mehr auf einzelne Handlungsbindungen, sondern auf ganze Regelsysteme. Die Intensität der Diskussion schwankt in Abhängigkeit von der Konjunktursituation. Ermessenbedingte Handlungsverzögerungen in der Hochkonjunktur lassen die Vorteile von gesetzlichen Handlungspflichten besonders deutlich werden. Aber auch in den anderen Konjunkturphasen ist das Thema aktuell. Die außenwirtschaftlichen Konzepte einer Stabilisierung der Wechselkurse beinhalten ebenfalls häufig Regelmechanismen.

Das Instrument der konjunkturpolitischen Regelbindung bedingt weitgehende rechtliche Änderungen, da in den Kompetenzbereich von Verfassungsorganen eingegriffen wird. Die Frage, welche verfassungsrechtlichen Grenzen einer Verwirklichung von Regelmechanismen entgegenstehen, ist bisher völlig ungeklärt¹. Die Beantwortung dieser Problemstellung hat sich die Arbeit zum Ziel gesetzt. Dabei wird vom Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland ausgegangen.

Um Bedeutung, Gestaltungsmöglichkeiten und Probleme der Regelbindungen zu erkennen, erscheint es angebracht, auf das Konjunkturphänomen und die theoretischen Grundlagen der Konjunkturpolitik näher einzugehen. Die verfassungsrechtliche Beurteilung von Regelmechanismen schließt den gesamten Problembereich Konjunkturpolitik — Grundgesetz ein. Abschließend ist die Frage zu beantworten, inwieweit es verfassungskonforme Regelsysteme gibt, die als Alternative zur diskretionär betriebenen Konjunkturpolitik gelten können. Zunächst ist der Begriff der konjunkturpolitischen Regelbindung zu definieren.

¹ Zuerst hat der Wiss. Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen auf dieses Problem hingewiesen. Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen: Regelmechanismen und regelgebundenes Verhalten in der Wirtschaftspolitik*, in: *Sammelband der Gutachten von 1948 - 1972*, Göttingen 1972, S. 612, 618.

II. Begriff der Regelbindung

Eine allgemein anerkannte Definition der Regelbindung hat sich bisher nicht herausgebildet. Einigkeit besteht darüber, daß durch eine Regelbindung Ermessensspielräume im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß aufgehoben werden sollen. Diese Verhaltensbindung steht also im Gegensatz zur üblichen diskretionär (fallweise) betriebenen Politik. Über den erforderlichen Umfang der Handlungsbindungen gehen die Meinungen aber auseinander.

Der wirtschaftspolitische Entscheidungsprozeß kann in allen Phasen Beurteilungsspielräume aufweisen. Bei der Analyse der wirtschaftlichen Situation kann ein Diagnoseermessen auftreten. Es ist darauf zurückzuführen, daß die Zielformulierung ungenau ist oder die vorhandenen Daten zu jenem Zeitpunkt keine eindeutige Beurteilung der Lage erlauben. Nach der Situationsanalyse stellt sich für die wirtschaftspolitischen Instanzen die Frage, ob überhaupt Maßnahmen ergriffen werden sollen. Das daraus resultierende Entschließungsermessen wird von der Lagebeurteilung und der Prognose der weiteren Wirtschaftsentwicklung bestimmt. Die Festlegung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen beinhaltet die Einschätzung der Wirksamkeit des verfügbaren Instrumentariums und damit ein Auswahlermessen.

Folgende Stufen einer wirtschaftspolitischen Handlungsbindung lassen sich unterscheiden¹:

- Nur das Diagnoseermessen wird ausgeschaltet, indem das oder die wirtschaftspolitischen Ziele exakt, d. h. in quantitativen Größen festgelegt und geeignete Meßverfahren zur Analyse der wirtschaftlichen Situation bestimmt werden. Dagegen bleibt es in das Ermessen der Entscheidungsträger gestellt, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen ergriffen werden sollen.
- Die zweite Stufe der Verhaltensbindung bezieht das Entschließungsermessen ein. Neben die präzise Zielfestlegung tritt die Handlungspflicht. Die Wahl der Instrumente bleibt frei. Für den Fall der Untätigkeit ist eine Begründungspflicht vorzusehen.

¹ Vgl. die ähnliche Typologie des *Wiss. Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen: Regelmechanismen . . .*, S. 600 ff.

— Die dritte Stufe schließlich umfaßt auch die Auswahl der Maßnahmen. Die Instrumente werden vorgegeben. Eine völlige Ausschaltung des Auswahlmessens bedingt dabei eine Festlegung des Instrumentaleinsatzes nach Art, Zeitraum und Umfang.

Die Festlegung des Begriffs „Regelbindung“ ist wie jede Definition werturteilsbehaftet. Als wirtschaftspolitische Regelbindung wird in dieser Arbeit nur die letzte der genannten Stufen verstanden.

Um ein Ermessen konsequent auszuschalten, muß die Regel weiterhin dauerhaft und nicht als Einzelfallnorm aufgestellt werden.

Eine Regelbindung ist daher eine prinzipiell auf Dauer geltende Norm, in der die Durchführung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen nach Art, Umfang und Dauer vorgeschrieben wird, wobei die Handlungsanweisung entweder an eindeutig fixierte wirtschaftliche Tatbestände geknüpft wird oder unabhängig vom laufenden Wirtschaftsgeschehen erfolgt.

Diese Definition soll näher erläutert werden.

Die Beschränkung auf Normen der strikten Handlungsbindung erscheint im Hinblick auf die Themenstellung zweckmäßig. Nur eine derart enge Begriffsfassung trägt dem Grundgedanken der Regelbindung, Ermessensentscheidungen auszuschalten, vollständig Rechnung und läßt ihn einer verfassungsrechtlichen Beurteilung zugänglich werden.

Die Definition vermeidet eine Anlehnung an technische Regelkreise, die sonst häufig zur Umschreibung von wirtschaftspolitischen Regeln herangezogen werden. Dabei wird von der Zuordnung von vorgegebenen Maßnahmen zu gemessenen Zielabweichungen gesprochen. Die Wirkungen werden wiederum ständig gemessen (Rückkopplung) und führen nach der Regel gegebenenfalls zu Korrekturen des Instrumentaleinsatzes, bis das gewünschte Ziel erreicht ist. Diese Form der Regelbindung, die praktisch eine Nachbildung der herkömmlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse darstellt², wird zwar in der hier verwendeten Definition auch erfaßt. Um auch solche Regelvorschläge einzubeziehen, die nicht am laufenden Wirtschaftsgeschehen orientiert sind, erscheint aber die obige Begriffsbestimmung angebracht.

Offen geblieben ist bisher, wer Adressat der Verhaltensnorm ist. Gegenstand der Untersuchung sind konjunkturpolitische Regelbindungen.

² Auf die Verwandtschaft von technischen Regelkreisen und wirtschaftspolitischem Kalkül hat als erster Föhl hingewiesen. Föhl, G.: Volkswirtschaftliche Regelkreise höherer Ordnung in Modelldarstellung, in: H. Geyer, W. Oppelt, Volkswirtschaftliche Regelungsvorgänge im Vergleich zu Regelungsvorgängen der Technik, Beihefte zur Regelungstechnik, München 1957, S. 50.