



Fachbereich WD 4

Verschuldung des Bundes

Rechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen

Verschuldung des Bundes

Rechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen

Aktenzeichen:	WD 4 - 30000-0003-0001
Abschluss der Arbeit:	08.09.2026
Fachbereich:	WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Finanzielle Handlungsfähigkeit von Staaten im internationalen Kontext	4
2.1.	Völkerrecht	4
2.1.1.	Finanzielle Handlungsfähigkeit	4
2.1.1.1.	Souveränität	4
2.1.1.2.	Staatsbankrott	5
2.1.2.	Völkerrechtliche Einordnung	6
2.1.2.1.	Völkerrechtliche Rechtspraxis	6
2.1.2.2.	Historische Beispiele	7
2.1.2.2.1.	Londoner Schuldenabkommen	7
2.1.2.2.2.	Argentinien-Krise und Folgen	7
2.1.2.3.	Initiativen für die Etablierung eines Staateninsolvenzrechts	8
2.2.	Europarechtliche Aspekte	8
2.2.1.	Europäische Union (EU)	8
2.2.2.	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag - VSKS)	9
2.3.	Zwischenfazit	9
3.	Verfassungsrechtliche Grenzen und Rahmenbedingungen des Grundgesetzes	9
3.1.	Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme	9
3.2.	Schuldenstand des Bundes	10
3.3.	Intertemporaler Freiheitsschutz	11
3.4.	Grenzen der Staatsverschuldung	13
3.4.1.	Budgetrecht des Parlaments	13
3.4.2.	Begrenzung der Staatsverschuldung nach der Rechtsprechung des BVerfG	14
4.	Zusammenfassung	17

1. Fragestellung

Gebeten wird um eine Erörterung der rechtlichen Grenzen und der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Verschuldung des Bundes im Hinblick auf dessen Handlungsfähigkeit. Hierzu werden zunächst die finanzielle Handlungsfähigkeit von Staaten im völkerrechtlichen Kontext betrachtet und die diesbezüglichen europarechtlichen Aspekte vorgestellt (dazu nachfolgend 2.). Anschließend erfolgen eine Erörterung der verfassungsrechtlichen Grenzen und Rahmenbedingungen des Grundgesetzes (GG)¹ (dazu nachfolgend 3.) und ein zusammenfassendes Fazit (dazu nachfolgend 4.).

2. Finanzielle Handlungsfähigkeit von Staaten im internationalen Kontext

2.1. Völkerrecht

2.1.1. Finanzielle Handlungsfähigkeit

2.1.1.1. Souveränität

Nach der Drei-Elemente-Lehre zur Bestimmung eines Staates bei *Jellinek* setzt das Bestehen eines Staates ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine Staatsgewalt voraus.² Die Souveränität wird als Teil der Staatsgewalt gesehen oder auch mit dieser gleich gesetzt.³ Souveränität wird als höchste Gewalt nach innen (innere Souveränität) und Unabhängigkeit nach außen (äußere Souveränität) definiert. Die Souveränität ist die „höchste Gewalt kraft Rechts“ und wird innerhalb der durch Verfassungsrecht und Völkerrecht vorgegebenen Schranken ausgeübt.⁴ Die Handlungsfähigkeit des Staates und somit auch dessen finanzielle Handlungsfähigkeit ist damit Element der Souveränität.

Die Wahrung der Souveränität erfordert, dass das durch den Staat gesetzte Recht auch durchgesetzt wird. Die Sicherstellung der Rechtsdurchsetzung ist eine wesentliche Voraussetzung für das Vorliegen souveräner Staatsgewalt. Daher ist das Gewaltmonopol des Staates ein essenzieller Aspekt der Souveränität.⁵ So ist als staatstheoretische Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass ein

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.

2 Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage 1914, S. 182 f., 394 ff.; BVerwG, Urteil vom 28. September 1993 – 1 C 25/92 –, juris Rn. 21 f.

3 Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage 1914, S. 485 f.

4 Randelzhofer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage 2004, § 17 Staatsgewalt und Souveränität Rn. 23.

5 Randelzhofer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage 2004, § 17 Staatsgewalt und Souveränität Rn. 39 f.

Staat infolge einer finanziellen Krise die Rechtsdurchsetzung nicht mehr gewährleisten kann und dadurch die Staatsgewalt aus finanziellen Gründen wegfällt.⁶

Als Folge einer Zahlungsbilanzkrise verfügte beispielsweise Sri Lanka im Jahr 2022 über keine Auslandsdevisen mehr, sodass der Import von Treibstoff, Medikamenten und Nahrungsmitteln nicht mehr möglich war.⁷ Die Lebensmittelinflation lag bei 80%. Die Lebensmittelversorgung von fast einem Drittel der Bevölkerung war gefährdet.⁸ Es kam zu gewaltsamen Protesten der Bevölkerung gegen die Regierung, bei denen unter anderem der Präsidentenpalast gestürmt wurde. Aufgrund der Proteste trat der amtierende Präsident zurück und mehrere Regierungsmitglieder taten es ihm gleich.⁹

Auch der Libanon befindet sich als weiteres Beispiel seit 2019 in einer schweren Wirtschafts- und Finanzkrise. Das Bruttoinlandsprodukt ist in den Jahren 2018 – 2021 um etwa 40 % gesunken. Die Landeswährung, das libanesische Pfund, hat mehr als 95 % ihres Wertes verloren.¹⁰ Die Finanzkrise hat zu einer erheblichen Verschlechterung der grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen geführt.¹¹ Daneben wird das staatliche Gewaltmonopol der Regierung unter anderem durch die Hisbollah herausgefordert.¹²

Insgesamt kann deshalb davon ausgegangen werden, dass ein Staat souverän und (auch finanziell) handlungsfähig ist, solange das Gewaltmonopol des Staates und damit einhergehend auch die Rechtsdurchsetzungsfähigkeit des Staates gegeben ist.

2.1.1.2. Staatsbankrott

Zu unterscheiden von einem Zusammenbruch der Staatsgewalt ist der Fall des sog. „Staatsbankrotts“ („Sovereign Default“). Ein solcher liegt vor, wenn ein weiterhin souveräner Staat seine Zahlungsverpflichtungen gegenüber seinen Gläubigern nicht erfüllen kann oder nicht erfüllen will. Derartiges kann beispielsweise deshalb vorkommen, weil die Fähigkeit eines Staates begrenzt sein kann, höhere Steuern durchzusetzen oder staatliche Ausgaben zu kürzen. Typischerweise wird ein Staatsbankrott in vier Formen beschrieben: die Nichtzahlung von Zins- oder Tilgungszahlungen, die erzwungene Umschuldung zu schlechteren Bedingungen, die temporäre

6 Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 265.

7 DeVotta, Sri Lanka's Agony, Journal of Democracy Volume 33 Number 3, 2022, S. 92-99.

8 Peer, Neues Chaos droht, Handelsblatt vom 21.07.2022, Seite 4.

9 Höflinger, Sri Lanka ist bankrott – und nun auch noch führungslos, www.spiegel.de, 10.07.2022.

10 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Libanon, <https://www.bmz.de/de/lander/libanon>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2026.

11 Lebanon's governance crisis, Strategic Comments Volume 28, 2022, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13567888.2022.2031079#d1e54>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2026.

12 Berti, War, Resistance, an "Combatant Identity:" Hezbollah's Political Identity and the Legacy of Conflict, Terrorism and Political Violence Volume 34 (8), 2022, S. 1564-1579, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546553.2020.1810026>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2026.

oder unbefristete Aussetzung von Zins- oder Tilgungszahlungen oder die vollständige und formale Ablehnung bestimmter oder aller Staatsschulden.¹³

2.1.2. Völkerrechtliche Einordnung

2.1.2.1. Völkerrechtliche Rechtspraxis

Die völkerrechtliche Rechtspraxis im Hinblick auf den Umgang mit Staatsbankrotten zeichnet sich durch ein Nebeneinander uni-, bi- und multilateraler Ansätze und durch weitgehende Freiwilligkeit aus.¹⁴ Die Bewältigung der Krise erfolgt durch die Kooperation zwischen dem Schuldnerstaat und seinen Gläubigern, wobei eine auf den jeweiligen Einzelfall zugeschnittene Lösung angestrebt wird.¹⁵ Denn allgemein wird anerkannt, dass, anders als bei der Insolvenz privater Schuldner, bei einem Staatsbankrott nicht „die Abrechnung über die Vergangenheit, sondern die Schaffung einer Grundlage für die Zukunft“ das zentrale Ziel ist.¹⁶

Zur Vereinfachung dieser Kooperation zwischen Schuldner und Gläubigern wurde 1956 auf Bitten Argentiniens der sog. Pariser Club einberufen.¹⁷ Der Pariser Club besteht aus inzwischen 20 ständigen Mitgliedern, zu welchen anlassbezogen weitere assoziierte Mitglieder hinzukommen. Er arbeitet oft auch mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zusammen, um Umschuldungen zu vereinbaren.¹⁸ Als Pendant zum Pariser Club schlossen sich private Gläubiger, insbesondere Banken, im Rahmen des Londoner Clubs zusammen, um eine Plattform für Umschuldungsverhandlungen zu haben.¹⁹

Der IWF als eine internationale Organisation hat die Hauptaufgabe, die internationale wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit und Stabilität des internationalen Währungssystems zu fördern. Derzeit sind 191 Länder Mitglied im IWF. Neben der Überwachung und Beratung seiner Mitgliedstaaten in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, ist es auch Hauptaufgabe des IWF bei Zahlungsbilanzstörungen Finanzhilfen unter wirtschaftspolitischen Auflagen zu gewähren.²⁰

13 Romeike, Wie Staaten bankrott gehen, ZInsO 2026, S. 183, 184 f.

14 Kämmerer, Der Staatsbankrott aus völkerrechtlicher Sicht, ZaöRV 2005, 651, 653.

15 Langen, Völker- und europarechtliche Fragen des Staatsbankrotts, 2014, S. 37.

16 BVerfG, Urteil vom 14. November 1962 – 1 BvR 987/58 –, juris Rn. 59.

17 Langen, Völker- und europarechtliche Fragen des Staatsbankrotts, 2014, S. 48.

18 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Pariser Club, <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Aussenwirtschaft/pariser-club.html>, zuletzt abgerufen am 07.09.2026.

19 Langen, Völker- und europarechtliche Fragen des Staatsbankrotts, 2014, S. 48.

20 Deutsche Bundesbank, Internationaler Währungsfonds (IWF), <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/finanz-und-waehrungssystem/internationale-zusammenarbeit/imf>, zuletzt abgerufen am 07.09.2026.

2.1.2.2. Historische Beispiele

2.1.2.2.1. Londoner Schuldenabkommen

Auf den Londoner Schuldenkonferenzen im Jahr 1952 führte die Bundesrepublik Deutschland Verhandlungen über ihre aus zwei Weltkriegen resultierenden Auslandsschulden. Als Ergebnis der Konferenz wurde am 27. Februar 1953 das Londoner Schuldenabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland (als Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reichs) und den USA, Großbritannien, Frankreich, der Schweiz und weiteren Staaten geschlossen. Die Parteien vereinbarten eine Umstrukturierung und teilweise auch Kürzung der deutschen Auslandsschulden. Das Abkommen förderte die Wiederherstellung der internationalen Kreditwürdigkeit der Bundesrepublik und schuf die Voraussetzungen für die Aufnahme von Verhandlungen über die Freigabe des deutschen Auslandsvermögens sowie für eine Wiederherstellung der Konvertibilität der deutschen Währung.²¹

Das Londoner Schuldenabkommen gilt als Beginn des sog. „fresh start“-Paradigmas. Danach ist nicht durch politischen Druck die vollständige Zahlung der Verbindlichkeiten des Schuldnerstaats zu erreichen das Ziel der internationalen Gemeinschaft, sondern vielmehr dem Schuldnerstaat einen nachhaltigen Neuanfang („fresh start“) zu ermöglichen.²²

2.1.2.2.2. Argentinien-Krise und Folgen

Argentinien befand sich in den Jahren 1999 – 2001 in einer Wirtschaftskrise, welche auf multiple Ursachen zurückzuführen war. Letztendlicher Auslöser der Zahlungsunfähigkeit war im November 2001 die Ankündigung des IWF, einen Kredit nicht auszuzahlen, da Argentinien die vom IWF vorgegebenen Haushaltsziele nicht erreicht hatte. Der darauf folgende Vertrauensverlust führte schließlich dazu, dass Ende Dezember 2002 die Zahlungsunfähigkeit bezogen auf die Auslandsschulden gegenüber privaten Gläubigern proklamiert wurde.²³

Die vollständige Ablehnung der Auszahlung der privaten Auslandsschulden führte unter anderem dazu, dass private Anleger gegen Argentinien vor deutschen Zivilgerichten ihre Zahlungsansprüche einklagten. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschied in diesem Zusammenhang im Beschluss vom 8. Mai 2007, dass keine allgemeine Regel des Völkerrechts feststellbar sei, die einen Staat berechtige, gegenüber Privatpersonen die Erfüllung privatrechtlicher Zahlungsansprüche unter Berufung auf den wegen Zahlungsunfähigkeit erklärten Staatsnotstand zu

21 Brockhaus, Enzyklopädie, Londoner Schuldenabkommen, <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/londoner-schuldenabkommen>, abgerufen am 07.09.2026.

22 Hitzel, Die Beschränkung des Unbeschränkbaren, DÖV 2015, S. 600 f.

23 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zahlungsunfähige Staaten in den letzten 20 Jahren, Ausarbeitung vom 30.09.2008, WD 4 - 3000 - 151/08.

verweigern.²⁴ Der Bundesgerichtshof (BGH) schloss sich im Urteil vom 24. Februar 2015 dieser Rechtsansicht an und bejahte den Anspruch der privaten Anleger gegen Argentinien.²⁵

2.1.2.3. Initiativen für die Etablierung eines Staateninsolvenzrechts

Im Zuge der Wirtschaftskrise Argentinien 2001 machte der IWF einen Vorstoß zur Schaffung eines als „Sovereign Debt Restructuring Mechanism“ (SDRM) bezeichneten Staateninsolvenzrechts.²⁶ In der Literatur finden sich seither viele Befürworter für die Einführung eines solchen Insolvenz- oder genauer „Resolvenzverfahrens“ für Staaten.²⁷

Auch auf politischer Ebene wurden wiederholt Initiativen zur Schaffung eines internationalen Staateninsolvenzverfahrens ergriffen, die jedoch ohne konkrete Ergebnisse blieben. Die UN-Generalversammlung verabschiedete am 9. September 2014 eine Resolution, in welcher sich die Staatengemeinschaft für die Schaffung eines multilateralen Rechtsrahmens für Verfahren zur Umstrukturierung von Staatsschulden ausspricht.²⁸

2.2. Europarechtliche Aspekte

2.2.1. Europäische Union (EU)

Die Mitgliedstaaten der EU haben sich dazu verpflichtet, ihre öffentliche Verschuldung zu begrenzen und verbindliche Fiskalregeln einzuhalten, damit die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion sichergestellt ist. Grundlagen hierfür sind insbesondere die Art. 121 und 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die sog. Maastricht-Kriterien definieren hierfür die Referenzwerte für das jährliche öffentlichen Defizit (3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) bzw. den öffentlichen Schuldenstand (60 % des BIP).²⁹

Im Jahr 1997 wurde zudem der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) mit weiteren Vorgaben zur Überwachung der Einhaltung dieser Haushaltsregeln beschlossen. Er besteht u. a. aus Regeln zur verstärkten Koordinierung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten (sog. präventiver Arm) und für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD, sog. korrektiver Arm). Der SWP ist seitdem wiederholt verändert und ergänzt worden, zuletzt mit der SWP-Reform 2024. Mit der Reform sollte das Regelwerk zur haushaltspolitischen Koordinierung und

24 BVerfG, Beschluss vom 8. Mai 2007 – 2 BvM 1/03 –, juris.

25 BGH, Urteil vom 24. Februar 2015 – XI ZR 193/14 –, juris.

26 Hitzel, Die Beschränkung des Unbeschränkbaren, DÖV 2015, S. 601.

27 Beispielsweise Paulus, Corona-Krise, Solidarität und Insolvenz, ZRP 2020, S. 108 ff.

28 Resolution 68/304 der Generalversammlung, verabschiedet am 9. September 2014, <https://resarch.un.org/en/docs/ga/quick/regular/68>, abgerufen am 07.09.2026.

29 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Vereinbarkeit des Entwurfs zur Änderung des Grundgesetzes auf Bundestags-Drucksache 20/15096 mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, Fachbereich Europa - EU 6 vom 17.03.2025, EU 6 - 3000 - 017/25, S. 5.

wirtschaftspolitischen Steuerung vereinfacht und effektiviert werden, um so Haushaltsdisziplin sowie stabile und tragfähige öffentliche Finanzen in Europa sicherzustellen.³⁰

2.2.2. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag - VSKS)

Mit dem Fiskalvertrag haben sich im Jahr 2012 darüber hinaus 25 Mitgliedstaaten der EU im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages verpflichtet,³¹ Schuldenbremsen in Form von Bestimmungen „verbindlicher und dauerhafter Art“, „vorzugsweise mit Verfassungsrang“ in ihr einzelstaatliches Recht aufzunehmen. Diese Schuldenbremsen müssen u. a. vorsehen, dass das jährliche strukturelle Defizit, d. h. der Teil des jährlichen Defizits, der nicht auf Konjunkturschwankungen zurückzuführen und von einmaligen und befristeten Maßnahmen bereinigt ist (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 lit. a VSKS), grundsätzlich 0,5 % des BIP zu Marktpreisen nicht überschreiten darf (Art. 3 Abs. 1 lit. b VSKS), solange der öffentliche Schuldenstand nicht erheblich unter 60 % des BIP liegt (Art. 3 Abs. 1 lit. d VSKS). Die Vertragsstaaten haben sich außerdem dazu verpflichtet, einen Korrekturmechanismus auf nationaler Ebene einzuführen, der automatisch bei erheblichen Abweichungen vom Zielwert eingreift.³²

2.3. Zwischenfazit

Der Begriff der finanziellen Handlungsfähigkeit entzieht sich einer eindeutigen rechtlichen Definition. Gleichwohl existieren sowohl auf völkerrechtlicher als auch auf europarechtlicher Ebene Regelungsmechanismen, die darauf abzielen, die finanzielle Handlungsfähigkeit von Staaten zu sichern und zu stärken. Darüber hinaus haben sich innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft Verfahren und Praktiken etabliert, um auf die Zahlungsunfähigkeit von Staaten zu reagieren. Das Phänomen des Staatsbankrotts stellt dabei keine Ausnahmeerscheinung dar. Allerdings führt ein Staatsbankrott regelmäßig weder zu einer dauerhaften finanziellen Handlungsunfähigkeit noch zu einem Verlust der staatlichen Souveränität im rechtlichen Sinne. Vielmehr bleibt der betroffene Staat souverän und behält die Möglichkeit, mit seinen Gläubigern über Maßnahmen zur Schuldenrestrukturierung, insbesondere Schuldenschnitte, zu verhandeln.

3. Verfassungsrechtliche Grenzen und Rahmenbedingungen des Grundgesetzes

3.1. Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme

Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG ist der Haushalt des Bundes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das bedeutet eine Verpflichtung zur Begrenzung der Neuverschuldung und dient der Sicherung der langfristigen haushaltspolitischen

30 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Vereinbarkeit des Entwurfs zur Änderung des Grundgesetzes auf Bundestags-Drucksache 20/15096 mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, Fachbereich Europa - EU 6 vom 17.03.2025, EU 6 - 3000 - 017/25, S. 5.

31 Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 88. EL April 2026, AEUV Art. 126 Rn. 42.

32 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Fragen zu den Defizitvorgaben des Fiskalvertrags, Ausarbeitung vom 09.01.2025, EU 6 - 3000 - 062/24, S. 4.

Handlungsfähigkeit. Diese Regelungen werden als „Schuldenbremse“ bezeichnet.³³ Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG unterstreicht dabei deutlich den Ausnahmecharakter jeglicher Staatsverschuldung.³⁴ Dem grundsätzlichen Verbot des Kreditausgleichs wird gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 2, Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG ausreichend Rechnung getragen, wenn die Einnahmen des Bundes aus Krediten 0,35 % des nominalen BIP nicht überschreiten.³⁵ Des Weiteren sind nach Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG in Verbindung mit Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG bei der Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme Ausnahmen zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung und nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG in Verbindung mit Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG für Naturkatastrophen und sonstige außergewöhnliche Notsituationen möglich.³⁶

Seit der Reform der Schuldenbremse im März 2025 ist dem Bund darüber hinaus eine Kreditaufnahme gestattet, die formal an bestimmte verteidigungsbezogene Ausgaben geknüpft ist.³⁷ Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Ob und wie die Ermächtigung des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG genutzt wird, steht im Ermessen des Gesetzgebers.³⁸

Ebenso wurde mit der Grundgesetzänderung im März 2025 die Regelung über ein Sondervermögen des Bundes für Investitionen in die Infrastruktur und für Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 nach Art. 143h GG eingefügt. Diese Regelung ermöglicht dem Bund die Errichtung eines Sondervermögens von bis zu 500 Mrd. Euro, das vollständig durch eigene Kredite finanziert werden darf, die nach Art. 143h Abs. 1 Satz 3 GG nicht der Schuldenbremse unterliegen.³⁹

3.2. Schuldenstand des Bundes

Die Schulden des Bundes stiegen zum Ende des 1. Quartals 2026 gegenüber dem 4. Quartal 2025 um 44,4 Mrd. Euro (+2,4 %) auf insgesamt 1.884,9 Mrd. Euro.⁴⁰ Darüber hinaus plant die Bundesregierung im Zeitraum von 2026 bis 2030 eine Nettokreditaufnahme von mehr als 900 Mrd. Euro, sodass nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) im Jahr 2030 knapp jeder

33 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Auflage 2026, Art. 109 Rn. 13.

34 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 109 Rn. 123.

35 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Auflage 2026, Art. 115 Rn. 11.

36 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Auflage 2026, Art. 115 Rn. 13, 17.

37 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 109 Rn. 91.

38 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Auflage 2026, Art. 109 Rn. 20.

39 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Vorb Art. 143h.

40 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 216 vom 24. Juni 2026, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/06/PD26_216_713.html, abgerufen am 07.09.2026.

fünfte Euro aus den Steuereinnahmen für Zinsen gebunden sein werde. Im Kernhaushalt sinke dagegen zwischen 2026 und 2030 die Investitionsquote von 9,3 % auf 7,7 %.⁴¹ Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung äußert dazu, dass nach der gegenwärtigen Finanzplanung insgesamt mehr als 800 Mrd. Euro neue Schulden im Zeitraum von 2025 bis 2029 aufgenommen würden.⁴² Der Schuldenstand des Bundes würde nach den bislang geplanten zusätzlichen Schulden auf 2.700 Mrd. Euro steigen und die Zinslast sich auf 66,5 Mrd. Euro im Jahre 2029 verdoppeln. Damit müssten im Jahr 2029 12 % der Ausgaben im Bundeshaushalt für Zinszahlungen aufgewendet werden.⁴³ Sofern die Investitionsquote des Bundeshaushalts ohne die Bereinigung um die Bereichsausnahme ermittelt würde, so sinke sie in den Finanzplanungsjahren 2027 bis 2029 auf 8,1 %.⁴⁴

3.3. Intertemporaler Freiheitsschutz

Eine Begrenzung der Verschuldung wird in der Literatur im Zusammenhang mit dem intertemporalen Freiheitsschutz angesprochen. Der intertemporale Freiheitsschutz ist als neues abwehrrechtliches Institut bisher im Bereich des Umweltrechts in Erscheinung getreten. Gegenwärtig stellt sich die Frage, in welchen Rechtsgebieten die zeitenübergreifende Gewährleistung über den Klimaschutz hinaus anwendbar ist. Auch wenn die Staatsverschuldung primär durch objektives Recht begrenzt ist, so könnte der Kerngedanke des neuen Individualrechtsschutzes, die Generationengerechtigkeit, auch hier maßgeblich sein.⁴⁵

Zum Klimaschutz hat das BVerfG entschieden, dass die damaligen Vorkehrungen zur Abmilderung hoher Emissionsminderungslasten grundrechtlich zur Freiheitssicherung über Zeit und Generationen hinweg geboten, jedoch unzureichend gewesen seien. Der Gesetzgeber habe Grundrechte verletzt, „weil er keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen hat, die – wegen der gesetzlich bis 2030 zugelassenen Emissionen in späteren Zeiträumen möglicherweise sehr hohen – Emissionsminderungspflichten grundrechtsschonend zu bewältigen.“⁴⁶ Das Grundgesetz verpflichte den Gesetzgeber, zur Gewährleistung eines freiheitsschonenden Übergangs in die Klimaneutralität hinreichende Vorkehrungen zu treffen. Dies beinhalte auch die Sicherung

41 Hentze, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Bundeshaushalt: 2030 fließt fast jeder fünfte Steuereuro in Zinszahlungen, 29.04.2026, <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/tobias-hentze-bundeshaushalt-2030-fliesst-fast-jeder-fuenfte-steuereuro-in-zinszahlungen.html>, abgerufen am 07.09.2026.

42 Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Eckwerte für den Bundeshaushalt 2027 und die Finanzplanung 2028 bis 2030 vom 20.04.2026, S. 8, <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/bwv-eckwerte-2027.html>, abgerufen am 07.09.2026.

43 Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Eckwerte für den Bundeshaushalt 2027 und die Finanzplanung 2028 bis 2030 vom 20.04.2026, S. 10 ff., <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/bwv-eckwerte-2027.html>, abgerufen am 07.09.2026.

44 Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Eckwerte für den Bundeshaushalt 2027 und die Finanzplanung 2028 bis 2030 vom 20.04.2026, S. 21 ff., <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/bwv-eckwerte-2027.html>, abgerufen am 07.09.2026.

45 Kirchhof, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 109 Allgemeine Handlungsfreiheit Rn. 67, 69.

46 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris Rn. 182.

grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und die verhältnismäßige Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen. Als intertemporale Freiheitssicherung schütze das Grundgesetz sämtliche menschlichen Freiheitsbetätigungen durch spezielle Freiheitsgrundrechte und jedenfalls durch die in Art. 2 Abs. 1 GG als dem grundlegenden "allgemeinen Freiheitsrecht" verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit.⁴⁷

In der Literatur wird diese intertemporale Freiheitssicherung unterschiedlich bewertet. So verweisen *Ruttloff/Freihoff* darauf, dass es verfassungsdogmatisch kaum nachzuvollziehen wäre, den Anwendungsbereich dieser Rechtsfigur auf den Anwendungsbereich des Klimaschutzes von vornherein zu begrenzen. Naheliegende weitere Anwendungsfälle seien Fragen der Rentengesetzgebung, der Steuergesetzgebung sowie Entscheidungen im Zusammenhang mit der Staatsverschuldung. Derartige Maßnahmen hätten vorhersehbar unumkehrbare und nachhaltige Auswirkungen auf die Spielräume der Freiheitsbetätigung während der nachfolgenden Jahrzehnte.⁴⁸ Die Frage nach einer verfassungsrechtlich verbürgten Generationengerechtigkeit stelle sich deshalb nicht nur im Rahmen des Klimaschutzes. Auch in anderen Rechtsbereichen scheine es nicht fernliegend, die Gerechtigkeit für künftige Generationen als Ziel des Grundgesetzes zu statuieren. Aktuelle Generationen dürften dann auch im Bereich der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung oder der haushaltspolitischen Entscheidungen wie der Schuldenbremse nicht zulasten kommender Generationen privilegiert werden. Es bleibe abzuwarten, ob das BVerfG weitere gegenwärtige Entscheidungen, die potenziell zulasten künftiger Generationen getroffen würden, konsequent auf etwaige Beschränkungen intertemporaler Freiheiten prüfen werde.⁴⁹

Faßbender hingegen lehnt „ein einklagbares Grundrecht auf Generationengerechtigkeit“, das auch für die sozialen Sicherungssysteme oder die Staatsverschuldung relevant sein könne, mit dem Argument ab, dass dann sowohl die Einhaltung der Schuldenbremse als auch eine höhere Staatsverschuldung für einen hinreichenden Klimaschutz als Konsequenz gezogen werden könne. Zudem fehle die Irreversibilität als Voraussetzung einer Pflicht zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen, und der Wortlaut des Art. 20a GG umfasse weder die sozialen Sicherungssysteme noch die Fiskalpolitik.⁵⁰ Auch *Groß* nimmt dahingehend Stellung, dass die finanziellen Ressourcen einer Gesellschaft der demokratischen Gestaltung unterlägen. Auch seien natürliche Ressourcen endlich, während insbesondere der Umfang der zur Verfügung stehenden Geldmenge keine feststehende Tatsache sei, sondern rechtlich angeleiteten Veränderungen zugänglich sei.⁵¹

Meyer spricht sich dagegen für ein subjektives Recht auf demokratische Teilhabe und damit auf Einhaltung der Schuldenbremse aus. Beim intertemporalen Freiheitsschutz handele sich um ein allgemeines grundrechtliches Institut mit weitem Anwendungsbereich, das ebenso auf andere

47 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris Rn. 183 f.

48 Ruttloff/Freihoff: Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser „intertemporale Systemgerechtigkeit“? – auf Konturensuche, NVwZ 2021, 917, 918.

49 Ruttloff/Freihoff: Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser „intertemporale Systemgerechtigkeit“? – auf Konturensuche, NVwZ 2021, 917, 921.

50 Faßbender: Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085, 2089.

51 Groß: Die intertemporale Dimension des Verfassungsrechts, ZRP 2022, 6, 7.

Politikbereiche wie die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme oder die Staatsverschuldung ausstrahle. Der Grundgedanke der Klimaschutz-Entscheidung des BVerfG könne auf das Staatsschuldenrecht übertragen werden.⁵² Als Anspruch auf demokratische Teilhabe schütze Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG den Bürger davor, in verfassungswidriger Weise in seiner künftigen politischen Teilhabe beschränkt zu werden. In ihrer Ausprägung als intertemporale Freiheitssicherung bewahre die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG den Steuerpflichtigen davor, in verfassungswidriger Weise der unumkehrbaren Gefahr eines künftigen Steuereingriffs ausgesetzt zu werden.⁵³

Dagegen führt *Droege* aus, dass anders als der zukunftsichernde Freiheitsrechtsschutz im Klimaverfassungsrecht der Individualrechtsbezug der Solidarordnung im Sinne einer „eingriffsähnlichen Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit“ der Finanzverfassung noch abgehe. Die Einforderung intergenerativer Lastengerechtigkeit und zukunftsgerichteter Solidarität adressiere primär die Spielräume des Haushaltsgesetzgebers und lasse sich noch nicht zu einem subjektiven Recht der Bürger verdichten.⁵⁴

In seinem Nichtannahmebeschluss vom 26. Januar 2026 zur Verfassungsbeschwerde gegen die Regelungen des „Rentenpaketes 2025“ führt das BVerfG zur Rechtsfigur der intertemporalen Freiheitssicherung aus, dass die Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen schon eine gegenwärtige Grundrechtsbetroffenheit begründen könne, sofern die Gefahr im aktuellen Recht angelegt sei und eine dadurch möglicherweise unumkehrbar in Gang gesetzte Grundrechtsbeeinträchtigung mit einer späteren Verfassungsbeschwerde gegen dann erfolgende Freiheitsbeschränkungen nicht mehr ohne Weiteres erfolgreich angegriffen werden könne. In der konkreten Verfassungsbeschwerde werde aber weder die fachrechtliche Rechtslage ausreichend aufbereitet noch die Betroffenheit des Beschwerdeführers ausreichend dargelegt. Auch werde nicht dargelegt, inwiefern die Figur der intertemporalen Freiheitssicherung auf die gesetzliche Rentenversicherung übertragbar sei.⁵⁵

3.4. Grenzen der Staatsverschuldung

3.4.1. Budgetrecht des Parlaments

Staatsorganisationsrechtlicher Ausgangspunkt für eine Begrenzung der Staatsverschuldung ist das Budgetrecht des Parlaments. Dieses gilt als das „Königsrecht des Parlaments“ und umfasst die Feststellung des Haushaltsplans und den Beschluss des Haushaltsgesetzes. Im demokratischen Staat des Grundgesetzes bringt der Staatshaushalt das Regierungsprogramm in Zahlen zum Ausdruck. Zwar wird der Haushaltsentwurf durch die Bundesregierung erstellt, aber für das Parlament bleibt durch die Bewilligung bzw. Verweigerung der Bewilligung von Finanzmitteln ein großer Gestaltungsspielraum zur Steuerung des Handelns der Exekutive. Im Haushaltsverfahren

52 Meyer: Der grundrechtliche Anspruch auf Einhaltung der Schuldenbremse, NVwZ 2023, 1698, 1700 f.

53 Meyer: Der grundrechtliche Anspruch auf Einhaltung der Schuldenbremse, NVwZ 2023, 1698, 1703 f.

54 Droege: Die Finanzverfassung als Solidarverfassung, DÖV 2026, S. 1, 10.

55 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 26. Januar 2026 – 1 BvR 2664/25 –, juris Rn. 4 ff.

können die Regierungsfractionen eigenständige politische Akzente setzen und so das Regierungshandeln in nicht geringem Umfang steuern.⁵⁶

Für das BVerfG lebt Demokratie zuerst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung, die sich auf zentrale politische Richtungsbestimmungen und die periodische Vergabe von politischen Spitzenämtern im Wettbewerb von Regierung und Opposition konzentriert.⁵⁷ Als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates gelten nach dem BVerfG deshalb seit jeher Entscheidungen über das materielle und formelle Strafrecht, die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach außen, die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und - gerade auch sozialpolitisch motivierte - Ausgaben der öffentlichen Hand, die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften.⁵⁸ Der Deutsche Bundestag müsse dem Volk gegenüber deshalb verantwortlich über die Summe der Belastungen der Bürger entscheiden. Entsprechendes gelte für wesentliche Ausgaben des Staates. In diesem Bereich obliege gerade die sozialpolitische Verantwortung dem demokratischen Entscheidungsprozess, auf den die Bürger mit der freien und gleichen Wahl einwirken wollen. Die Hoheit über den Haushalt sei der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Deshalb werde die parlamentarische Aussprache über den Haushalt - einschließlich des Maßes der Verschuldung - als politische Generaldebatte verstanden.⁵⁹

3.4.2. Begrenzung der Staatsverschuldung nach der Rechtsprechung des BVerfG

Zur Frage, ob das Budgetrecht im Hinblick auf die Begrenzung der Staatsverschuldung Einschränkungen unterliegt, hat das BVerfG in mehreren Entscheidungen Stellung genommen. Bereits in seiner Entscheidung zur Staatsverschuldung vom 18. April 1989 äußert sich das BVerfG zum Demokratieprinzip in Bezug zur Kreditfinanzierung. Demnach entspräche zwar der Demokratie der Gedanke der Herrschaft auf Zeit und damit die Achtung der Entscheidungsfreiheit auch künftiger Generationen. Es gehöre aber ebenso zu den Aufgaben des demokratischen Gesetzgebers, über die Amtsperioden hinauszusehen, Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen und damit auch die Entscheidungsgrundlagen nachfolgender Amtsträger inhaltlich vor auszubestimmen. Wie weit ihm dabei - im Interesse künftiger Generationen - Grenzen gezogen seien, habe das Grundgesetz aber selbst festgelegt und damit das Demokratieprinzip insoweit verfassungskräftig konkretisiert. Darüberhinausgehende Begrenzungen seien verfassungsrechtlich nicht gegeben.⁶⁰

56 Wieland, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 1. Auflage 2021, § 24 Finanzverfassung Rn. 65.

57 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 –, juris Rn. 250.

58 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 –, juris Rn. 252.

59 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 –, juris Rn. 256.

60 BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, juris Rn. 90.

Im Urteil zum Bundeshaushalt 2004 vom 9. Juli 2007 weist das BVerfG darauf hin, dass die Kompetenz für eine mögliche Revision des Regelungskonzepts des verfassungsrechtlichen Instruments der Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik beim verfassungsändernden Gesetzgeber liege. Das BVerfG stellt dazu auch fest, dass sich aus der Erfahrung ergebe, dass die staatliche Verschuldungspolitik seit der Finanz- und Haushaltsreform 1967/69 praktisch durchgehend einseitig zur Vermehrung der Schulden beigetragen habe. Eine übermäßige Staatsverschuldung und die damit verbundene wachsende Zinslast hemme zwar das langfristige Wachstum der Wirtschaft, verenge die aktuellen Handlungsspielräume des Staates und verlagere Finanzierungslasten in die Zukunft auf künftige Generationen. Die Auswahl und Institutionalisierung von Regeln, die für gegebene Verschuldungsspielräume den erforderlichen Ausgleich über mehrere Haushaltsjahre sicherstellten und dabei in geeigneter Weise dem Anreiz zur Verschiebung von Ausgleichslasten auf nachfolgende Legislaturen entgegenwirkten, sei aber eine komplexe Aufgabe, die dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten und aufgegeben sei.⁶¹ Darüber hinaus hätten Regierung und Parlament auf der Basis sachverständiger Beratung zur Diagnose und Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie zur Wahl geeigneter Steuerungsmittel zukunfts wirksame, risikobehaftete Entscheidungen zu treffen und deren Folgen politisch zu verantworten. Auch eine langfristig besorgniserregende Entwicklung des Schuldenstandes beeinträchtigt nicht die verfassungsrechtliche Kompetenz des Gesetzgebers zu einer situationsabhängigen diskretionären Fiskalpolitik. Da Abwägung und Prioritätensetzung stets mit Blick auf die gegebene Situation und auf die abschätzbare zukünftige Entwicklung vorzunehmen seien, könnten sich die Entscheidungsspielräume von Parlament und Regierung bei der Auswahl geeigneter Mittel zwar als Folge vorangegangener Fehlentscheidungen faktisch verengen; rechtlich beseitigt oder verkürzt würden sie jedoch nicht.⁶²

Auch im Urteil zur Griechenlandhilfe Euro-Rettungsschirm, EFS vom 7. September 2011 hat das BVerfG festgestellt, dass die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat sei und das Budgetrecht insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung darstelle.⁶³ Dabei dürfe die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung nicht durch Fesselung des Haushaltsgesetzgebers so entleert werden, dass das Demokratieprinzip verletzt werde. Dabei habe der verfassungsändernde Gesetzgeber durch die tatbestandliche Konkretisierung der Regeln für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern klar gestellt, dass eine verfassungsrechtliche Bindung der Parlamente und damit eine fühlbare Beschränkung ihrer Handlungsfähigkeit notwendig sei, um langfristig die demokratische Gestaltungsfähigkeit für das Gemeinwesen zu erhalten. Der Wahlakt wäre entwertet, wenn der Deutsche Bundestag nicht länger über diejenigen Gestaltungsmittel zur Erfüllung ausgabenwirksamer Staatsaufgaben und zum Gebrauch seiner Befugnisse verfügte, für deren Inanspruchnahme seine Handlungsmacht durch die Wähler legitimiert werde.⁶⁴ Dies könnte dann der Fall sein, wenn gegenwärtige oder künftige Haushalte des Bundes mit in der Höhe unverhältnismäßigen Verpflichtungen belastet würden, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten

61 BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, juris Rn. 133 ff.

62 BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, juris Rn. 143 f.

63 BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 –, juris Rn. 122.

64 BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 –, juris Rn. 104.

Zeitraum praktisch vollständig leer liefe. Dies sei jedenfalls dann nicht der Fall, wenn über Einnahmesteigerungen, Ausgabenkürzungen und über längerfristige Staatsanleihen, wenngleich möglicherweise unter Verlust von Wachstumsmöglichkeiten und Bonität mit entsprechenden Einnahmeverlusten und Risikoaufschlägen, der Bundeshaushalt noch refinanzierbar sei.⁶⁵ Dabei weist das BVerfG aber auf den Eischätzungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich der Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushalts und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland hin.⁶⁶

In der Entscheidung ESM, Fiskalpakt vom 18. März 2014 wird wiederum darauf hingewiesen, dass der Gewährleistungsgehalt des durch Art. 38 Abs. 1 GG geschützten Wahlrechts die Grundsätze des Demokratiegebots im Sinne von Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG umfasse, die Art. 79 Abs. 3 GG als Identität der Verfassung auch vor dem Zugriff durch den verfassungsändernden Gesetzgeber schütze.⁶⁷ Dabei sei die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat, und das Budgetrecht stelle insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar.⁶⁸ Allerdings sei die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik – ungeachtet des auf prinzipielle rechtliche Reversibilität angelegten Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG – nicht von vornherein demokratiewidrig. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe durch die tatbestandliche Konkretisierung der Regeln für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern klargestellt, dass eine Selbstbindung der Parlamente und die damit verbundene fühlbare Beschränkung ihrer haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit gerade im Interesse einer langfristigen Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit notwendig sein könnten. Auch wenn eine derartige Bindung die demokratischen Gestaltungsspielräume in der Gegenwart beschränken möge, so diene sie doch zugleich deren Sicherung für die Zukunft. Zwar stelle auch eine langfristig besorgniserregende Entwicklung des Schuldenstandes keine verfassungsrechtlich relevante Beeinträchtigung der Kompetenz des Gesetzgebers zu einer situationsabhängigen diskretionären Fiskalpolitik dar. Dennoch führe sie zu einer faktischen Verengung von Entscheidungsspielräumen. Deren Vermeidung ist ein legitimes (verfassungs-)gesetzgeberisches Ziel.⁶⁹ Dabei sei es in erster Linie Sache des Gesetzgebers, abzuwägen, ob und in welchem Umfang zur Erhaltung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume auch für die Zukunft Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten und deshalb eine Verringerung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums in der Gegenwart hinzunehmen sei. Allerdings müssen der demokratische Prozess offen bleiben, aufgrund anderer Mehrheitsentscheidungen rechtliche Umwertungen erfolgen können und eine irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen vermieden werden.⁷⁰ Ob und inwieweit sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip darüber hinaus eine justiziable Begrenzung der Übernahme von Zahlungsverpflichtungen herleiten lasse, sei bislang nicht entschieden worden. Eine unmittelbar aus dem

65 BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 –, juris Rn. 134 f.

66 BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 –, juris Rn. 132.

67 BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, juris Rn. 159.

68 BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, juris Rn. 161.

69 BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, juris Rn. 168 f.

70 BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, juris Rn. 173.

Demokratieprinzip folgende Obergrenze könne allenfalls überschritten sein, wenn sich die Zahlungsverpflichtungen so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe. Dies komme nur bei einer evidenten Überschreitung äußerster Grenzen in Betracht. Dabei verfüge der Gesetzgeber hinsichtlich einer Entäußerung der Haushaltsautonomie des Bundestages und der zu erwartenden Folgen für die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers über einen weiten Einschätzungsspielraum. Das gelte auch für die Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushaltes und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland, einschließlich der Berücksichtigung der Folgen alternativer Handlungsoptionen.⁷¹

In seiner Entscheidung zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 15. November 2023 weist das BVerfG erneut darauf hin, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber durch die tatbestandliche Konkretisierung der Regeln für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern klargestellt habe, dass eine Selbstbindung der Parlamente und die damit einhergehende fühlbare Beschränkung ihrer haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit gerade im Interesse einer langfristigen Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit notwendig sein könnten, auch wenn eine derartige Bindung die demokratischen Gestaltungsspielräume in der Gegenwart beschränke, da sie doch zugleich deren Sicherung für die Zukunft diene. Zwar stelle auch eine langfristig besorgniserregende Entwicklung des Schuldenstandes keine verfassungsrechtlich relevante Beeinträchtigung der Kompetenz des Gesetzgebers zu einer situationsabhängigen diskretionären Fiskalpolitik dar. Dennoch führe sie zu einer faktischen Verengung von Entscheidungsspielräumen. Deren Vermeidung sei ein legitimes (verfassungs-)gesetzgeberisches Ziel. Dabei sei es in erster Linie Sache des Gesetzgebers, abzuwägen, ob und in welchem Umfang zur Erhaltung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume auch für die Zukunft Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten und deshalb eine Verringerung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums in der Gegenwart hinzunehmen sei.⁷²

4. Zusammenfassung

Auf völker- und europarechtlicher Ebene existieren zwar Regelungsmechanismen, um die finanzielle Handlungsfähigkeit von Staaten zu sichern und auf die Zahlungsunfähigkeit von Staaten zu reagieren, aber ein Staatsbankrott führt regelmäßig weder zu einer dauerhaften finanziellen Handlungsunfähigkeit noch zu einem Verlust der staatlichen Souveränität im rechtlichen Sinne.

Auch im GG finden sich verfassungsrechtliche Regelungen zur Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme. Das BVerfG hat aber in seiner bisherigen Rechtsprechung keine rechtlichen Grenzen für die Staatsverschuldung festgestellt. Vielmehr äußert es sich dahingehend, dass die Kompetenz für mögliche Regelungskonzepte zur Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik beim verfassungsändernden Gesetzgeber liege. Es sei die Aufgabe von Regierung und Parlament, zukunfts-wirksame, risikobehaftete Entscheidungen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung betreffend zu treffen und deren Folgen politisch zu verantworten.⁷³ Es sei in erster Linie Sache des Gesetzgebers, abzuwägen, ob und in welchem Umfang zur Erhaltung demokratischer Gestaltungs- und

71 BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, juris Rn. 174 f.

72 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 140 f.

73 BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, juris Rn. 133 ff., 143 f.

Entscheidungsspielräume auch für die Zukunft Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten und deshalb eine Verringerung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums in der Gegenwart hinzunehmen sei.⁷⁴

Ob und inwieweit sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip darüber hinaus eine justiziable Begrenzung der Übernahme von Zahlungsverpflichtungen herleiten lässt, hat das BVerfG bislang nicht entschieden. Es hat sich allerdings dazu geäußert, dass eine unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgende Obergrenze allenfalls dann überschritten sein könne, wenn sich die Zahlungsverpflichtungen so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe. Dies komme nur bei einer evidenten Überschreitung äußerster Grenzen in Betracht. Dabei verfüge der Gesetzgeber hinsichtlich einer Entäußerung der Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages und der zu erwartenden Folgen für die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers über einen weiten Einschätzungsspielraum. Das gelte auch für die Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushaltes und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland, einschließlich der Berücksichtigung der Folgen alternativer Handlungsoptionen.⁷⁵

Aber eine langfristig besorgniserregende Entwicklung des Schuldenstandes stelle keine verfassungsrechtlich relevante Beeinträchtigung der Kompetenz des Gesetzgebers zu einer situationsabhängigen diskretionären Fiskalpolitik dar, auch wenn sie zu einer faktischen Verengung von Entscheidungsspielräumen führe.⁷⁶

Ob darüber hinaus fiskalische Fragen aufgrund des intertemporalen Freiheitsschutzes auch im Rahmen des Individualrechtsschutzes geltend gemacht werden können, wurde ebenfalls vom BVerfG noch nicht entschieden. Das BVerfG weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen schon eine gegenwärtige Grundrechtsbetroffenheit begründen könne, sofern die Gefahr im aktuellen Recht angelegt sei und eine dadurch möglicherweise unumkehrbar in Gang gesetzte Grundrechtsbeeinträchtigung mit einer späteren Verfassungsbeschwerde gegen dann erfolgende Freiheitsbeschränkungen nicht mehr ohne Weiteres erfolgreich angegriffen werden könne.⁷⁷

74 BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, juris Rn. 173.

75 BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, juris Rn. 174 f.

76 BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, juris Rn. 168 f.

77 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 26. Januar 2026 – 1 BvR 2664/25 –, juris.