



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Sachstand

---

### **Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme** Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben

**Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme**  
Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 009/24  
Abschluss der Arbeit: 15.02.2024  
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.	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
2.	<b>Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme</b>	<b>4</b>
3.	<b>Aufhebung der Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme</b>	<b>4</b>
4.	<b>Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Fiskalvertrages</b>	<b>6</b>
4.1.	Stabilitäts- und Wachstumspakt	6
4.2.	Fiskalvertrag	9
5.	<b>Verschuldungsgrenzen im Hinblick auf die Berechnungsgrundlagen für das Haushaltsjahr 2024</b>	<b>10</b>
5.1.	Zulässige Nettokreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 GG	10
5.2.	Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrags	10

## 1. Fragestellung

Gebeten wird um eine Erläuterung, ob eine Aufhebung der Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme des Art. 109 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG)<sup>1</sup> verfassungsrechtlich möglich ist und welche Verschuldungsgrenze die alleinige Anwendung der europarechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung für das Haushaltsjahr 2024 vorgibt. Nach Darlegung der derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen (dazu nachfolgend 2.) wird zunächst die verfassungsrechtliche Möglichkeit der Aufhebung der Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme erörtert (dazu nachfolgend 3.). Anschließend erfolgt die Darstellung der einschlägigen europarechtlichen Regelungen (dazu nachfolgend 4.) und die daraus folgenden Verschuldungsgrenzen für das Haushaltsjahr 2024 (dazu nachfolgend 5.).

## 2. Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme

Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 4 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG ist der Haushalt des Bundes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Dieser Haushaltsausgleich ohne Kredite soll die Neuverschuldung begrenzen und der Sicherung der langfristigen haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit sowie des finanzpolitischen Spielraums des Bundes dienen. Diese Regelungen werden deshalb als „Schuldenbremse“ bezeichnet.<sup>2</sup> Die im Rahmen der Föderalismusreform II im Jahr 2009 neu geschaffene Bestimmung des Art. 109 Abs. 3 GG beschränkt dabei die Nettokreditaufnahme des Bundes wie auch der Länder. Damit wurde die Konsequenz aus dem über Jahrzehnte angestiegenen, kaum noch tragbaren Volumen der Gesamtverschuldung der Gebietskörperschaften wie auch aus dem Befund gezogen, dass im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht zwischen den Defiziten der Gebietskörperschaften unterschieden, sondern vielmehr das Gesamtdefizit des „Staatssektors“ an den europäischen Vorgaben gemessen und der Bund bei Überschreitungen verantwortlich gemacht wird.<sup>3</sup>

## 3. Aufhebung der Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme

Nach Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG kann das Grundgesetz durch ein förmliches Parlamentsgesetz mit einer ausdrücklichen Änderung des Wortlauts geändert werden.<sup>4</sup> Erforderlich dazu ist gemäß Art. 79 Abs. 2 GG eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestags und von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats.<sup>5</sup> Dabei bestimmt Art. 79 Abs. 3 GG, dass eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden, unzulässig ist. Art. 79 Abs. 3 GG gewährleistet dabei nicht den unveränderten Bestand des geltenden Rechts, sondern im Rahmen der Haushalts- und

---

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 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

2 Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 109 Rn. 11; Art. 115 Rn. 6.

3 Dürig/Herzog/Scholz/Kube, 102. EL August 2023, GG Art. 109 Rn. 113.

4 Jarass/Pieroth/Kment, 17. Aufl. 2022, GG Art. 79 Rn. 2, 3.

5 Jarass/Pieroth/Kment, 17. Aufl. 2022, GG Art. 79 Rn. 7.

Fiskalpolitik nur der Strukturen und Verfahren, die den demokratischen Prozess offenhalten und dabei auch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments sichern.<sup>6</sup>

Eine Selbstbindung der Parlamente durch eine Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme und die damit verbundene fühlbare Beschränkung ihrer haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit gerade im Interesse einer langfristigen Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit durch den verfassungsändernden Gesetzgeber ist zwar trotz der Beschränkung der demokratischen Gestaltungsspielräume in der Gegenwart zulässig, da dies doch zugleich deren Sicherung für die Zukunft dient. Aber auch eine langfristig besorgniserregende Entwicklung des Schuldenstandes stellt keine verfassungsrechtlich relevante Beeinträchtigung der Kompetenz des Gesetzgebers zu einer situationsabhängigen Fiskalpolitik nach dessen Ermessen dar, selbst wenn sie zu einer faktischen Verengung von Entscheidungsspielräumen in der Zukunft führt.<sup>7</sup> Deshalb wäre eine Aufhebung der Begrenzung der zulässigen Kreditaufnahme des Art. 109 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 GG durch ein förmliches Parlamentsgesetz, mit einer ausdrücklichen Änderung des Wortlauts und mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestags sowie von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats möglich.

Allerdings hat sich Deutschland darüber hinaus durch Art. 3 Abs. 2 des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag)<sup>8</sup> dazu verpflichtet, die Forderung nach einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden gesamtstaatlichen Haushalt in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, in innerstaatliches Recht umzusetzen oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise zu garantieren.<sup>9</sup> Aus diesem Grund wäre bei einer Aufhebung des Art. 109 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 GG eine diesen Anforderungen genügende Regelung zu schaffen, die gemäß Art. 3 Abs. 1 a) Fiskalvertrag festlegt, dass der gesamtstaatliche Haushalt ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen muss. Dabei gilt dies jedoch nach Art. 3 Abs. 1 b) Fiskalvertrag als eingehalten, wenn der jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaates dem länderspezifischen mittelfristigen Ziel im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts, mit einer Untergrenze von einem strukturellen Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu Marktpreisen, entspricht.<sup>10</sup> Liegt das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und BIP zu Marktpreisen erheblich unter 60 % und sind die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering, so kann nach Art. 3 Abs. 1 d) Fiskalvertrag die Untergrenze des mittelfristigen Ziels ein strukturelles Defizit von 1,0 % des BIP zu Marktpreisen erreichen. Weiterhin wäre ein Korrekturmechanismus nach Art. 3 Abs. 1 e) Fiskalvertrag einzurichten, der bei erheblichen Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad automatisch ausgelöst wird.

---

6 BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung vom 12. September 2012 – 2 BvE 6/12 –, juris, Rn. 118.

7 BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, juris, Rn. 169.

8 BGBl. II 2012, 1006.

9 Calliess/Ruffert/Häde, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 126 Rn. 106.

10 Vgl. Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, BGBl. I 2013, 2398.

## 4. Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Fiskalvertrages

### 4.1. Stabilitäts- und Wachstumspakt

Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages wird seit dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Bestimmungen des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>11</sup> abgesichert.<sup>12</sup> Die in Art. 123 bis Art. 126, Art. 136 AEUV niedergelegten Anforderungen an eine tragfähige Haushaltswirtschaft begrenzen den Spielraum des nationalen Gesetzgebers bei der Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung.<sup>13</sup>

Nach Art. 126 Abs. 1 AEUV haben die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Dies begründet eine entsprechende Rechtspflicht.<sup>14</sup> Dazu prüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin nach Art. 126 Abs. 2 Satz 2 AEUV anhand der Kriterien, ob das Verhältnis des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstands zum BIP einen bestimmten Referenzwert überschreitet. Nach Art. 126 Abs. 2 Satz 3 AEUV in Verbindung mit Art. 1 des Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit<sup>15</sup> beträgt der Referenzwert für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem BIP zu Marktpreisen 3 %, der zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP 60 %.

Ein im Sinne des Vertrags übermäßiges Haushaltsdefizit liegt demnach vor, wenn das Verhältnis des öffentlichen Defizits zum BIP zu Marktpreisen den Referenzwert von 3 % überschreitet und keiner der beiden in Art. 126 Abs. 2 a) AEUV vorgesehenen Ausnahmetatbestände gegeben ist. Dabei darf der Referenzwert von 3 % des BIP nicht als eine Marge verstanden werden, innerhalb derer ein Haushaltsdefizit vom Standpunkt der Union her als grundsätzlich vertretbar anzusehen wäre. Er ist die Obergrenze für das nationale Haushaltsdefizit, deren Überschreitung in jedem Falle die Einleitung des Defizitverfahrens durch die Kommission auslöst.<sup>16</sup>

Dabei ist als Ausnahme zu berücksichtigen, ob der Wert für das Haushaltsdefizit erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwertes erreicht hat oder der

---

11 Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union 2016/C 202/01 (ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 1), zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2019/1255 des Rates vom 18. Juli 2019 (ABl. L 196 vom 24.7.2019, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>, abgerufen am 13. Februar 2024.

12 BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, juris, Rn. 167.

13 BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, juris, Rn. 171.

14 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla, 80. EL August 2023, AEUV Art. 126 Rn. 47; Ohler in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 57 Staatsvermögen und Staatsverschuldung, Rn. 61.

15 Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union 2016/C 202/01 (ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 1), zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2019/1255 des Rates vom 18. Juli 2019 (ABl. L 196 vom 24.7.2019, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>, abgerufen am 13. Februar 2024.

16 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla, 80. EL August 2023, AEUV Art. 126 Rn. 52.

Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wurde, wenn der Wert in der Nähe des Referenzwertes bleibt. Beim Schuldenstandkriterium kommt es zusätzlich darauf an, ob der Wert hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert.<sup>17</sup> Die Kommission hat im Rahmen der laufenden Überwachung der Haushaltsdisziplin weiter die mittelfristige Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaates zu berücksichtigen oder auch, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft. Insgesamt soll die Kommission eine ausgewogene Gesamtbewertung aller einschlägiger Faktoren vornehmen und bewerten, inwieweit diese sich bei der Bewertung der Einhaltung des Defizit- und/oder Schuldenstandkriteriums als erschwerend oder entlastend erweisen. Dabei verfügt sie über einen weiten Beurteilungsspielraum.<sup>18</sup> Der Grundsatz der Haushaltsdisziplin und das Ziel eines ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts kann es dabei erforderlich machen, ein Verfahren bereits dann einzuleiten, wenn sich das Defizit deutlich auf 3 % zu bewegt.<sup>19</sup> Letztlich sind die Mitgliedstaaten zu einer Haushaltspolitik verpflichtet, die auf eine dauerhaft tragbare Finanzlage gerichtet ist und damit einer Entscheidung des Rates über das Bestehen eines übermäßigen Defizits nach Art. 126 Abs. 6 AEUV vorbeugt.<sup>20</sup>

Auch das Verfahren im Rat zur Feststellung eines übermäßigen Defizits ist durch einen weiten Ermessensspielraum gekennzeichnet. Die Feststellung eines übermäßigen Defizits ist nicht das Ergebnis der Addition einzelner Faktoren, sondern eine wertende Entscheidung, die sich auf eine umfassende wirtschaftspolitische Analyse stützt, daneben aber auch eine politische Dimension hat.<sup>21</sup>

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt konkretisiert diese primärrechtlichen Vorgaben.<sup>22</sup> Die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken<sup>23</sup> verpflichtet die Mitgliedstaaten grundsätzlich auf das mittelfristige Haushaltsziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts. Der Begriff des nahezu ausgeglichenen Haushalts ist flexibel zu sehen, denn die Verordnung gestattet nach Art. 2a Abs. 2 eine

- 
- 17 Ohler in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 57 Staatsvermögen und Staatsverschuldung, Rn. 61.
- 18 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla, 80. EL August 2023, AEUV Art. 126 Rn. 68; Ohler in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 57 Staatsvermögen und Staatsverschuldung, Rn. 62.
- 19 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla, 80. EL August 2023, AEUV Art. 126 Rn. 69.
- 20 Calliess/Ruffert/Häde, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 126 Rn. 11.
- 21 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla, 80. EL August 2023, AEUV Art. 126 Rn. 75.
- 22 Ohler in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 57 Staatsvermögen und Staatsverschuldung, Rn. 64.
- 23 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:31997R1466>, abgerufen am 13. Februar 2024.

strukturelle Neuverschuldung von bis zu 1 % des BIP. Durch die mittelfristige Orientierung soll es überdies möglich sein, normale Konjunkturschwankungen zu bewältigen und zugleich den Referenzwert nach Art. 126 Abs. 2 AEUV für die Nettoneuverschuldung von 3 % des BIP mit einem Sicherheitsabstand einzuhalten.<sup>24</sup>

Die Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit<sup>25</sup> erlaubt aber auch einen flexiblen Umgang mit dem 3 %-Kriterium für den Fall eines Defizits, das auf ein außergewöhnliches Ereignis zurückzuführen ist, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Auch ein schwerwiegender Wirtschaftsabschwung kann zur Rechtfertigung eines vorübergehend höheren Defizits herangezogen werden. Im Hinblick auf den Schuldenstand ist von einem hinreichenden Rückgang auszugehen, wenn er sich in den letzten drei Jahren jährlich durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringert hat.<sup>26</sup>

In Deutschland berechnet das Statistische Bundesamt das Maastricht-Defizit und die Bundesbank ermittelt den Maastricht-Schuldenstand. Die beiden Kennzahlen sind nach europaweit einheitlichen Regeln zu ermitteln und zweimal jährlich an die europäische Statistikbehörde Eurostat zu melden.<sup>27</sup>

Nach den aktuellen Notifikationstabellen für Deutschland<sup>28</sup> ist die Nettokreditaufnahme für 2023 mit 100.104 Mio. Euro geplant, der Schuldenstand wird mit 2.683.976 Mio. Euro und das BIP zu Marktpreisen mit 4.115.076 Mio. Euro angegeben. Damit beträgt der Maastricht-Schuldenstand für das Jahr 2023 65,25 % des BIP, das Finanzierungssaldo 2,5 % des BIP und das strukturelle Finanzierungssaldo 2 % des BIP.<sup>29</sup>

- 
- 24 Ohler in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 57 Staatsvermögen und Staatsverschuldung, Rn. 65.
- 25 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 33), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex:31997R1467>, abgerufen am 13. Februar 2024.
- 26 Ohler in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 57 Staatsvermögen und Staatsverschuldung, Rn. 70.
- 27 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2018, S. 59/60, <https://www.bundesbank.de/de/statistiken/oeffentliche-finanzen/maastricht-defizit-und-schuldenstand>, abgerufen am 13. Februar 2024.
- 28 <https://www.bundesbank.de/de/statistiken/oeffentliche-finanzen/maastricht-defizit-und-schuldenstand/maastricht-defizit-und-schuldenstand-notifikationstabellen-fuer-deutschland-773074>, abgerufen am 13. Februar 2024.
- 29 Bundesministerium der Finanzen, Deutsche Haushaltsplanung 2024, S. 4, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html), abgerufen am 13. Februar 2024.



## 4.2. Fiskalvertrag

Weiterhin bestehen die bereits unter 3. genannten zusätzlichen Vorgaben des Fiskalvertrages. Hierbei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der außerhalb des europarechtlichen Primärrechts geschlossen wurde. Deshalb nimmt der Fiskalvertrag weder am Vorrang noch an der unmittelbaren Anwendbarkeit des Unionsrechts teil.<sup>30</sup> Der Fiskalvertrag verpflichtet die Vertragsstaaten, eine Schuldenbremse im innerstaatlichen Recht, vorzugsweise auf Ebene des Verfassungsrechts, einzuführen. Er reduziert das zulässige strukturelle Defizit auf 0,5 % des BIP und damit auf einen deutlich niedrigeren Wert, als nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen ist. Nur Vertragsparteien, deren Schuldenstand unter 60 % des BIP liegt, dürfen ein strukturelles Defizit bis zu 1 % des BIP erreichen. Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad müssen durch einen automatischen Korrekturmechanismus aufgefangen werden. Zulässig bleibt eine Verschuldung bei schweren Konjunkturabschwüngen sowie zur Bewältigung außergewöhnlicher Ereignisse, die sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entziehen. Schuldenstände, die 60 % des BIP übersteigen, sind jährlich um durchschnittlich ein Zwanzigstel abzubauen.<sup>31</sup>

In Deutschland ist für die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits von 0,5 % gemäß § 51 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG)<sup>32</sup> das nominale BIP zugrunde zu legen. Nach § 7 Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (StabiRatG)<sup>33</sup> überprüft der Stabilitätsrat zweimal jährlich die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits.

Der Stabilitätsrat hat dabei in seiner 27. Sitzung am 2. Mai 2023 im Beschluss zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 HGrG gemäß § 7 StabiRatG für das Jahr 2023 einen strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo von 3,25 % des BIP erwartet, der sich bis zum Jahr 2026 auf ca. 0,75 % des BIP verbessern würde. Vor diesem Hintergrund vertrat der Stabilitätsrat die Auffassung, dass die Überschreitung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits bis 2026 eine zulässige Abweichung gemäß § 51 Abs. 2 Satz 2 HGrG darstelle.<sup>34</sup> Bei seiner 28. Sitzung am 18. Dezember 2023 konnte der Stabilitätsrat im Beschluss zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 HGrG gemäß § 7 StabiRatG keine Schätzung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos mangels belastbarer Datenbasis für den

---

30 Ohler in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 57 Staatsvermögen und Staatsverschuldung, Rn. 72.

31 Ohler in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 57 Staatsvermögen und Staatsverschuldung, Rn. 73.

32 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

33 Stabilitätsratsgesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 4. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2142) geändert worden ist.

34 [https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20230502\\_27.Sitzung/Sitzung20230502\\_node.html](https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20230502_27.Sitzung/Sitzung20230502_node.html), abgerufen am 13. Februar 2024.

---

Gesamtstaat vornehmen. Vor diesem Hintergrund war eine Überprüfung der Einhaltung der europäischen Defizitobergrenze nicht möglich.<sup>35</sup>

## 5. Verschuldungsgrenzen im Hinblick auf die Berechnungsgrundlagen für das Haushaltsjahr 2024

### 5.1. Zulässige Nettokreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 GG

Die Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme erfolgt gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG in Verbindung mit §§ 4 und 5 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (G 115).<sup>36</sup> Dabei ist das nominale BIP des der Aufstellung des Haushalts vorangegangenen Jahres zugrunde zu legen, das durch das Statistische Bundesamt ermittelt wird.

Nach der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom 25. Januar 2024 zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024)<sup>37</sup> wurde für die Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme des Jahres 2024 das nominale BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres in Höhe von 4.121.160 Mio. Euro zugrunde gelegt. Die nach der Schuldenregel maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35 % des BIP betrug damit 14.424 Mio. Euro. Nach Bereinigung um finanzielle Transaktionen in Höhe von 16.915 Mio. Euro und der Konjunkturkomponente in Höhe von 7.688 Mio. Euro, beläuft sich die nach der Schuldenregel zulässige Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2024 damit auf 39.028 Mio. Euro.<sup>38</sup>

### 5.2. Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrags

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet die Mitgliedstaaten, den gesamtstaatlichen Haushalt mittelfristig nahezu auszugleichen und sich hierzu verbindliche Ziele zu setzen. Zudem gibt der Pakt Obergrenzen für Haushaltsdefizit und Schuldenstand vor.<sup>39</sup>

---

35 [https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20231218\\_28.Sitzung/Sitzung20231218\\_node.html](https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20231218_28.Sitzung/Sitzung20231218_node.html), abgerufen am 13. Februar 2024.

36 Artikel 115-Gesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704), das zuletzt durch Artikel 245 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

37 BT-Drs. 20/8662.

38 BT-Drs. 20/8662, S. 9.

39 Bundesministerium der Finanzen, Deutsches Stabilitätsprogramm 2023, S. 13, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html), abgerufen am 13. Februar 2024.

Die Berechnungseinzelheiten regelt die Verordnung (EG) Nr. 479/2009<sup>40</sup> in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 2223/96 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.<sup>41</sup> Art. 4 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013<sup>42</sup> legt für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets die Mitteilungsfristen für ihre mittelfristige Haushaltsplanung sowie ihres Haushaltsentwurfs fest.<sup>43</sup> Art. 3 Abs. 3 Satz 2 a) Fiskalvertrag definiert darüber hinaus den jährlichen strukturellen Saldo des Gesamtstaates als den konjunkturbereinigten jährlichen Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen.

Bei einem BIP zu Marktpreisen nach den Notifikationstabellen vom 29. September 2023 von 4.115.076 Mio. Euro<sup>44</sup> würde der Maastricht-Referenzwert von 3 % des BIP 123.452 Mio. Euro betragen. Für ein BIP von 4.121.160 Mio. Euro nach den ersten Jahresergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vom 15. Januar 2024<sup>45</sup> würde das mittelfristige Haushaltsziel (Obergrenze für strukturelles Defizit) von 0,5 % des BIP bei 20.606 Mio. Euro liegen.

Da aber der Begriff des „übermäßigen Defizits“ nicht abschließend determiniert ist, sondern wie bereits unter 4.1 erwähnt, sowohl die Kommission als auch der Rat unter Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren und der Gesamtlage zum Ergebnis über ein Vorliegen eines übermäßigen Defizits kommen müssen, führt ein Überschreiten der Maastricht-Kriterien nicht zwingend zu einem übermäßigen Defizit. Andererseits kann aber auch bei einem Unterschreiten der Maastricht-

- 
- 40 Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 145 vom 10.6.2009, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 220/2014 der Kommission vom 7. März 2014 (ABl. L 69 vom 8.3.2014, S. 101), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32009R0479&qid=1707473299957>, abgerufen am 13. Februar 2024.
- 41 Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 310 vom 30.11.1996, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 517/2013 des Rates vom 13. Mai 2013 (ABl. L 158 vom 10.6.2013, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A31996R2223&qid=1707474972728>, abgerufen am 13. Februar 2024.
- 42 Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0473&qid=1707476122219>, abgerufen am 13. Februar 2024.
- 43 Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV/Dornacher/Thiele, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 126 Rn. 30.
- 44 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/stabilitaetspakt-eu.html>, abgerufen am 13. Februar 2024.
- 45 Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.1, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Erste Jahresergebnisse, 2023, S. 4, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/inhalt.html>, abgerufen am 13. Februar 2024.

Kriterien trotzdem ein übermäßiges Defizit vorliegen.<sup>46</sup> Darüber hinaus ist ein tatsächliches übermäßiges Defizit einem geplanten gleichzusetzen.<sup>47</sup>

Das Deutsche Stabilitätsprogramm 2023 setzt deshalb über mehrere Jahre den Maastricht-Finanzierungssaldo in Bezug zum Maastricht-Referenzwert und den strukturellen Finanzierungssaldo zum Mittelfristigen Haushaltsziel als Obergrenze für das strukturelle Defizit. Ergänzt wird dies durch Angaben zur Schuldenstandsquote.<sup>48</sup> Darüber hinaus wird über das gesamtwirtschaftliche Umfeld in Deutschland, die deutsche Finanzpolitik im europäischen Kontext, die Projektion der Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos und Schuldenstands und die langfristige Tragfähigkeit und Qualität der öffentlichen Finanzen berichtet.<sup>49</sup>

Bei der Projektion der Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos und Schuldenstands des Deutschen Stabilitätsprogramms 2023 zum Stichtag 30. März 2023 wird bei der Entwicklung des Finanzierungssaldos für 2024 von 1,75 % des BIP und damit von einem Wert unter der 3 %-Grenze der europäischen Verträge ausgegangen. Beim strukturellen Finanzierungssaldo werden 1,5 % des BIP für das Jahr 2024 erwartet, was dem Mittelfristigen Haushaltsziel von 0,5 % des BIP noch nicht entspricht. Bei der Entwicklung der Schuldenstands werden 66,5 % des BIP für das Jahr 2024 veranschlagt, was damit über dem Referenzwert von 60 % des Maastricht-Vertrages liegt.<sup>50</sup>

Im Rahmen der Deutschen Haushaltsplanung 2024 zum Stand 28. September 2023 wird für das Haushaltsjahr 2024 von einem Finanzierungssaldo von 2 % des BIP ausgegangen und eine Schuldenstandsquote von 64,75 % des BIP erwartet. Der strukturelle Finanzierungssaldo wird für 2024 auf 1,75 % des BIP taxiert.<sup>51</sup>

Für das Jahr 2024 seien darüber hinaus mit den Länderspezifischen Empfehlungen wieder quantitative Vorgaben des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts formuliert worden. Zur Ableitung ihrer Empfehlung an Deutschland habe die Europäische Kommission hierbei einen Zielwert für die Verbesserung im strukturellen Saldo von 0,3 % des BIP angesetzt. Dieses Ziel

---

46 Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV/Dornacher/Thiele, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 126 Rn. 2.

47 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla, 80. EL August 2023, AEUV Art. 126 Rn. 53.

48 Bundesministerium der Finanzen, Deutsches Stabilitätsprogramm 2023, S. 15/16, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html), abgerufen am 13. Februar 2024.

49 Bundesministerium der Finanzen, Deutsches Stabilitätsprogramm 2023, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html), abgerufen am 13. Februar 2024.

50 Bundesministerium der Finanzen, Deutsches Stabilitätsprogramm 2023, S. 40/43/44/46, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html), abgerufen am 13. Februar 2024.

51 Bundesministerium der Finanzen, Deutsche Haushaltsplanung 2024, S. 3/4/5, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html), abgerufen am 13. Februar 2024.

---

würde Deutschland nach dieser Projektion ungefähr einhalten, da sich das strukturelle Defizit im Jahr 2024 um rund 0,25 % des BIP verringern würde.<sup>52</sup>

Im Hinblick auf die dargestellten Entscheidungsprozesse sind deshalb weder die Maastricht-Referenzwerte noch das strukturelle Defizit als Obergrenzen ausschließlich maßgebend und können damit auch keinen alleinigen Anhalt für mögliche Verschuldungsgrenzen geben. Vielmehr werden die Stabilitätsprogramme durch EU-Kommission und Rat einer Gesamtbewertung unterzogen, zu der auch Elemente wie die Vereinbarkeit mit der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der anderen Mitgliedstaaten und der EU gehören.<sup>53</sup>

\*\*\*

---

52 Bundesministerium der Finanzen, Deutsche Haushaltsplanung 2024, S. 5, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Stabilitaetspolitik/Stabilitaetsberichte/stabilitaetsprogramm.html), abgerufen am 13. Februar 2024.

53 Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 48. Erg.-Lfg. Februar 2014, Vorbem. Rn. 42.