

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1560

Die demokratische Revisibilität von Fiskalregeln

**Rechtliche Grenzen der Verfassungsänderung
und der Bindung des einfachen Gesetzgebers
am Maßstab des änderungsfesten Kerns
des Demokratieprinzips**

Von

Philipp Orphal



Duncker & Humblot · Berlin

PHILIPP ORPHAL

Die demokratische Revisibilität von Fiskalregeln

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1560

Die demokratische Revisibilität von Fiskalregeln

Rechtliche Grenzen der Verfassungsänderung
und der Bindung des einfachen Gesetzgebers
am Maßstab des änderungsfesten Kerns
des Demokratieprinzips

Von

Philipp Orphal



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums
des Innern und für Heimat, Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-19389-9 (Print)
ISBN 978-3-428-59389-7 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Das Thema dieser Dissertation entstand im Frühjahr 2020, inspiriert von der Lektüre des *Treaty-override*-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 141, 1 = 2 BvL 1/12). Dort wurde das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG herangezogen, um Bindungen des einfachen Gesetzgebers zu problematisieren. Einmal aufgeworfen, ließ sich die Frage, wie weit dieser Grundsatz auch in den von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern hineinreichen könnte, nicht mehr ignorieren.

Wie politisch brisant die Fragestellung war und in den folgenden Jahren noch werden könnte, ahnte ich damals nicht. Der Hauptgrund dafür dürfte sein, dass die Ergebnisse sich erst mit der Forschung ergaben und sich deshalb zunächst noch nicht so kritisch darstellten, wie sie am Ende wurden. Eine grundsätzliche Infragestellung der Schuldenbremse von 2009 und der Europäischen Maastricht-Regeln sowie des Stabilitäts- und Wachstumspakts war politisch nicht an der Tagesordnung. Ziel dieser Untersuchung war es dementsprechend nie, die Plausibilität eines politischen Arguments auf seine rechtliche Haltbarkeit zu prüfen. Aus heutiger Sicht läge eine solche Zielsetzung wohl nahe.

Mein Doktorvater, Professor Dr. Hanno Kube, zeigte sich für die Fragestellung von Anfang an offen und neugierig. Für seine jederzeitige persönliche Verfügbarkeit, interessierte Auseinandersetzung, weiterführenden Gedanken, kritischen Nachfragen und individuelle Unterstützung bleibe ich ihm in Dankbarkeit verbunden. Und so begann die Promotion mit einem Verfahren, an dem er als Verfasser einer Stellungnahme teil hatte (BVerfGE 141, 1 = 2 BvL 1/12) und endete kurz nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, für das er gemeinsam mit Professor Dr. Karsten Schneider als Prozessbevollmächtigter der Antragsteller tätig gewesen war. Rechtsprechung, Gesetzgebung und Literatur konnten bis Mai 2023 berücksichtigt werden.

Die Erforschung der wirtschaftswissenschaftlichen Grundlagen und der politischen Diskussion um Schuldenbremse, Maastricht-Regeln und Stabilitäts- und Wachstumspakt führte mich zum „Dezernat Zukunft“, einem progressiven *Think Tank*, der die öffentliche Diskussion um Inhalt, Methode und Ziele von Fiskalregeln beförderte. Im Jahr 2022 absolvierte ich dort ein promotionsbegleitendes Praktikum, mit dem Ziel, Volkswirtschaft und Finanzpolitik aus der Perspektive von Volkswirten zu lernen und zu diskutieren. Diese Erfahrung hat mein Verständnis von Geld- und Finanzpolitik stark geprägt. In diesem Kontext danke ich insbesondere Philippa Sigl-Glückner und Dr. Maximilian Krahé, die mir die Welt der Wirtschaft aus einem Blickwinkel zeigten, dessen Vielschichtigkeit für mich vorher nicht vorstellbar war,

sowie Florian Kern (Bundesbank – Grundsatzfragen der geldpolitischen Implementierung), der mir Tag für Tag dieselben Fragen erneut beantwortete, bis ich seine Antworten zumindest gut genug verstand, um darauf gehaltvolle Rückfragen formulieren zu können.

Herrn Professor Dr. Martin Borowski danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Herrn Professor Dr. Paul Kirchhof, Professor Dr. Alexander Thiele, Professor Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Assistant Professor Dr. Jens van 't Klooster, Assistant Professor Dr. Rodrigo Kaufmann und Assistant Professor Dr. Roman Zinigrad danke ich für hilfreiche weiterführende Gespräche sowie Herrn Professor Dr. Henning Tappe, Professor Dr. Christoph Gröpl, Professor Dr. Florian Meinel und Professor Dr. Sebastian Huhnholz für erkenntnisreiche weitere Hilfestellungen. Besonders hervorheben möchte ich die Gespräche mit Dr. Christian Neumeier, der mit schwindelerregendem Scharfsinn die Thesen und Argumente durchdachte und diskutierte, die ich selbst erst in mühevoller jahrelanger Arbeit entwickelt hatte.

Meine Familie, die mich über diese Jahre mit großer Geduld begleitet hat, weiß um meine Dankbarkeit: meine Schwestern, die mir stets Halt und Antrieb, Vorbild und Motivation waren; meine Eltern, die mich nicht nur bei jeder Gelegenheit, sondern auch ohne besondere Gelegenheiten so zu unterstützen wussten, wie es nur Eltern können. Matthias und Regina, Laura und Björn danke ich für ihre unschätzbare Hilfe in Berlin.

Ich danke schließlich den vielen, vielen treuen Freunden, die mich unermüdlich unterstützt, beobachtet, zugehört, mitgedacht und mitdiskutiert haben. Besonders hervorheben möchte ich Paula Drabant und Manuel Ackermann sowie Benedikt und Christine, Maya und Verena. Anna danke ich für ihr offenes Ohr, ihre klaren Worte, ihren aufmerksamen Blick und alles weitere.

Dem Bundesministerium des Innern und für Heimat danke ich dafür, dass es mir durch Bezuschussung die Veröffentlichung der Arbeit ermöglicht hat.

Kronau, im September 2024

Philipp Orphal

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Vorüberlegungen und Weichenstellung	13
A. Ausgangsfragen	13
B. Erschließung der Forschungsfrage	16
I. „Revisibilität“ von „Fiskalregeln“	16
1. „Revisibilität“ als Maßstab	16
2. „Fiskalregeln“ als Untersuchungsgegenstand	20
II. Das Problem mit Fiskalregeln	24
C. Methodische Vorüberlegungen	28
I. Interdisziplinarität der Untersuchung	28
II. Relative Normbindung öffentlicher Gewalt	30
III. Art. 79 Abs. 3 GG und Judicial restraint	32
D. Stand der Dogmatik eines demokratischen Revisibilitätsgrundsatzes	34
I. Revisibilität als epistemischer Vorzug	35
II. Revisibilität als normativer Anspruch	35
III. Revisibilität in der Normenhierarchie	36
IV. Revisibilität einzelner Normbindungstypen	37
E. Aufbau der Untersuchung	40

Teil 2

Bestandsaufnahme der geltenden Fiskalregeln	42
A. Fiskalregeln im Unions- und Verfassungsrecht	42
I. Europäische Wirtschaftsunion	42
1. Präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts	43
a) Stabilitätsprogramm und mittelfristiges Haushaltsziel	44
aa) Mittelfristiges Haushaltsziel	44
bb) Prüfung des Stabilitätsprogramms	46
cc) Überwachung bei der Umsetzung	47
dd) Zusammenfassung	49
b) Mittelfristige Finanzplanung	49

2. Korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts	51
a) Inhaltliche Vorgaben	51
aa) Öffentliches Defizit	51
bb) Öffentlicher Schuldenstand	52
b) Beurteilungs- und Ermessensspielräume	53
II. Art. 109 Abs. 2 GG	57
III. Schuldenbremse des Grundgesetzes	59
B. Weitere Fiskalregeln	63
I. Fiskalvertrag (SKSV)	63
II. Einfachgesetzliche Fiskalregeln	64
C. Zusammenfassung	65

Teil 3

Die Rolle von Fiskalregeln	66
A. Die verschiedenen Aspekte von Staatsausgaben, öffentlichem Defizit und Staatsschuld	66
I. Ökonomische Aspekte	67
1. Staatsausgaben (Ausgabenseite)	67
a) Wirtschaftliche Zusammenhänge	67
aa) Nicht nachfragewirksame Ausgaben	67
bb) Außenhandel und Wechselkurse	67
cc) Produktionspotenzial und Inflation	68
b) Politökonomische Anreizstrukturen	69
2. Defizit und Kreditaufnahme (Einnahmeseite)	72
a) Wirtschaftliche Zusammenhänge	72
aa) Wirkungen für die Wirtschaft	72
bb) Wirkungen für die Staatsfinanzen	76
cc) Wirkungen in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ...	76
b) Politökonomische Anreizstrukturen	77
aa) Staatsverschuldung und Psychologie	77
bb) Staatsverschuldung in der repräsentativen Demokratie	80
cc) Staatsverschuldung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungs- union	81
3. Zwischenergebnis	81
II. Ethische Aspekte	82
III. Rechtliche Aspekte	83
IV. Politische Aspekte	86

B. Staatsschuld und Geld als Maßeinheiten für wirtschaftlichen Wohlstand	88
I. Staatsschuld und Geld	88
1. Was ist Staatsschuld?	89
2. Was ist Geld?	89
3. Verbindlichkeiten „des Staats“	91
4. Typenfreiheit der Verbindlichkeiten	93
5. Der Schuldner von Euro-Verbindlichkeiten	95
II. Leistungsfähigkeit und nachhaltiger Wohlstand	97
1. Was kann sich eine Gesellschaft leisten?	97
a) Staat und BIP	98
b) Der „Rahmen des Finanzierbaren“	100
c) Zwischenergebnis	104
2. Sparen für die Zukunft?	104
a) Die Finanzierungssalden der Sektoren der Volkswirtschaft	105
b) Die reale Produktion der Volkswirtschaft	108
c) Zwischenergebnis	109
C. Ergebnis: Die Rolle von Fiskalregeln	110

Teil 4

Demokratische Revisibilität im Haushaltsrecht	111
A. Revisibilität gemäß dem allgemeinen Demokratieprinzip (Art. 20 GG)	111
I. Revisibilität und einfaches Recht	111
II. Revisibilität und Völkerrecht	115
1. Treaty override	116
a) Allgemeine Grundsätze der Bindung durch Völkerrecht	116
b) Revisibilität von völkerrechtlichen Verträgen	118
aa) Divergierende Judikate	118
bb) Entscheidungserhebliche Differenzierungen	120
(1) Prozessuale Unterschiede	120
(2) Materielle Unterschiede	122
(3) Zwischenergebnis	126
cc) Zur Kritik am Treaty override	126
(1) Methodische Einwände	127
(2) Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundestag	127
(3) Demokratieprinzip vs. Völkerrechtsfreundlichkeit und Rechtsstaatsprinzip?	128
(4) Demokratische Legitimation bei einseitiger Beendigung	130
(5) Organzuständigkeit zur Vertragskündigung	131

dd) Stärkere Bindung an bestimmte Inhalte?	135
2. Völkerrechtliche Verpflichtung als Revisibilitätsproblem?	135
a) Innerstaatliche Bedeutung völkerrechtlicher Pflichten	136
b) Anforderungen an die Revisibilität	136
3. Zwischenergebnis: Revisibilität von völkervertraglichen Bindungen	137
B. Revisibilität im Kern des Demokratieprinzips (Art. 79 Abs. 3 GG)	138
I. Revisibilität und Unionsrecht	138
1. Integrationsprozess im Allgemeinen	139
2. Unionsrecht im Besonderen	140
a) Bindung an Primärrecht	141
aa) Weisungsrecht zu Primärrechtsänderungsinitiativen	141
bb) Weisungsrecht zum Austritt aus der Union	145
cc) Zwischenergebnis	146
b) Bindung an Sekundär- und weiteres Unionsrecht	146
aa) Demokratische Teilhabe in der Europäischen Union	147
bb) Bundestag und Europäische Rechtsetzung	148
c) Zwischenergebnis	154
II. Revisibilität und Verfassungsänderung	154
1. Legitimität durch Revisibilität und Legitimation durch Mehrheit	155
a) Chance auf effektiven Machtwechsel als Legitimitätsvoraussetzung	155
b) Zustimmung der Mehrheit als Legitimationsvoraussetzung	159
c) Zwischenergebnis	162
2. Alternative Legitimierung von Verfassungsrecht?	163
a) Erhöhte Legitimation bei erhöhter Mehrheit?	164
b) Erhöhte Legitimität von materiellem Verfassungsrecht?	166
c) Erhöhte Legitimität aus besonderen Zwecken?	168
aa) Legitimität durch Schutz bestimmter Güter?	168
bb) Legitimität durch besondere rationale Richtigkeit?	169
(1) Das Konzept „Output-Legitimität“	170
(2) Je größer die Zustimmung, desto richtiger die Position?	172
(3) Was ist „richtig“?	172
(4) Rationalisierung durch erschwertes Verfahren	176
cc) Legitimität durch Stabilisierung	178
(1) Stabilisierung und Schutz grundlegender Verfassungsentscheidun- gen	178
(2) Verfassungswandel als Stabilitätsgarantie	181
d) Zwischenergebnis	186
3. Revisibilität und Bundesratszustimmung	187
III. Zwischenergebnis: Revisibilität im Kern des Demokratieprinzips	190
C. Haushaltsgesetz als Zeitgesetz	191

D. Ergebnis: Revisibilität als doppelter demokratischer Grundsatz	193
---	-----

Teil 5

Die geltenden Fiskalregeln vor dem Revisibilitätsgrundsatz	195
A. Revisibilität von Programmen und Finanzplanungen?	195
B. Schuldenbremse des Grundgesetzes	197
I. Legitimes Stabilisierungsziel	198
1. Stabilisierungsziele im gegebenen wirtschaftsrechtlichen Rahmen	198
a) National: Stabilität von Staat, Geld und wirtschaftlichem Rahmen	198
b) International: Finalität der Europäischen Integration	198
2. Legitimität des gegebenen Rahmens	199
a) Finalität der Europäischen Integration	200
aa) Integrationsauftrag und Vertragstext	201
bb) Bestimmbare konkrete Finalität?	202
b) Reichweite der Legitimierungswirkung	204
aa) Legitimität der Integrationsziele	205
bb) Reichweite der Legitimierungswirkung für weitere Systementscheidungen	205
(1) Stabilität von Finanzmärkten: Systementscheidung Binnenmarkt und Finanzintegration	206
(2) Stabilität des Geldes: Systementscheidung Währungsunion	211
(3) Stabilität der Staatsfinanzen: Systementscheidung mitgliedstaatliche Eigenständigkeit	212
3. Zwischenergebnis: legitime Ziele der Schuldenbremse	215
II. Konkrete Eignung zur Stabilisierung	216
III. Dauerhaftigkeitsgewähr	217

Teil 6

Ergebnisse der Untersuchung	221
A. Revisibilitätsgrundsätze des Demokratieprinzips	221
B. Revisibilität und Fiskalregeln	222
C. Zugrundeliegende Thesen	222
I. Mensch	222
II. Demokratie	223
III. Verfassung	224
IV. Staat	224

V. Wirtschaft	224
VI. Geld	225
VII. Finanzen	225
VIII. Europa	226
 Literaturverzeichnis	 227
Stichwortverzeichnis	251

Teil 1

Vorüberlegungen und Weichenstellung

A. Ausgangsfragen

In einer Broschüre der Bundeszentrale für politische Bildung vor den Wahlen zum 20. Bundestag¹ war unter der Überschrift „Was kann meine Stimme bewirken?“, unter vielen grafisch ansprechend über die Bildfläche verteilten Fragen, die Frage enthalten:

„Soll der Staat Schulden machen?“

Die Fragestellung setzt voraus, dass die Aufnahme von Schulden durch den Staat Gegenstand der Wahlen zum Bundestag sein kann.

Bei näherem Hinsehen ist die Frage, wie viel Schulden der Staat „machen“ soll, in ein komplexes Geflecht von Regeln eingebunden, auf deren Inhalt die Wahlen zum Bundestag nur Impulswirkung haben. Soweit diese Regeln verfassungsrechtlich oder unionsrechtlich festgelegt sind, kann eine Mehrheit im Bundestag sie von vornherein nicht ändern. Selbst erhöhte Mehrheiten allein im Bundestag können das nach Art. 79 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 1 GG ohne die Zustimmung einer qualifizierten Bundesratsmehrheit nicht. Soweit Fiskalregeln Gegenstand europäischer Richtlinien oder völkerrechtlicher Verträge sind, dürfen auch erhöhte Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat sie nicht ändern; und europäische Richtlinien und Verordnungen wiederum können selbst Mehrheiten in allen Parlamenten in Europa einschließlich des Europäischen Parlaments zusammen mit den nationalen Regierungen nicht ändern, solange nicht die Europäische Kommission auf Grundlage ihres Initiativmonopols einen entsprechenden Vorschlag macht (oder sie sich alle auf eine Änderung der Europäischen Verträge einigen können).

Die politische Programmfrage der *bpb* ist damit jedenfalls nicht mehr nur eine Frage von Mehrheitsänderungen in der Bundestagswahl. Sie hat einen grenzüberschreitenden Formwechsel erfahren von einer Frage der Mehrheiten hin zu einer Frage von Institutionen, politischer Ökonomie, europäischer Diplomatie, wissenschaftlicher Diskussion und technokratischer Gestaltung; und in manchen Aspekten wirft ihre sachgerechte Behandlung so alte institutionelle Folgefragen auf, dass sie schon aus historischer Gewohnheit un-denk-bar sind. Wo aber in Bundestagswahlen

¹ *Bundeszentrale für politische Bildung*, Wählen – wie, wen und warum?, abrufbar unter <https://www.bpb.de/shop/lernen/weitere/337953/waehlen-wie-wen-und-warum>, zul. aufg. am 30.07.2024.

über staatliche Entscheidungen nicht richtungsgebend bestimmt werden kann, entsteht ein Spannungsverhältnis zum demokratischen Versprechen von immer aktualisierbarer kollektiver Selbstbestimmung.

Schuldenbegrenzungsregeln setzen der staatlichen Tätigkeit rechtlich bestimmte finanzielle Schranken auf und zwingen die Entscheidungsträger dazu, sich diese – bei jährlicher Aufstellung des Haushalts – jährlich bewusst zu machen; Ausgabenregeln setzen der Entwicklung von Ausgabenpfaden Grenzen; Defizitregeln schreiben das Verhältnis von Einnahmen zu Ausgaben vor. Im Hintergrund stehen jeweils Vorstellungen über ökonomische Notwendigkeiten oder politische Handlungsziele oder -motive; einmal kodifiziert, erhält der zuvor noch politische oder ökonomische Einwand der finanziellen Darstellbarkeit aber eine Unausweichlichkeit, der nichts entgegenzusetzen ist: wo kein Spielraum, da kein Spiel; demokratischer Mensch, ärgere Dich nicht. Die Gefahr der Zermürbung zwischen dem Versprechen der Selbstbestimmung mittels gewählter Vertreter und dem sodann wiederkehrenden Einwand einer finanziellen Unmöglichkeit der Umsetzung der von diesen beworbenen Vorhaben – sodass sich folgerichtig durch Wahlen „ohnehin nie was ändert (jedenfalls nicht infolge meiner Stimmabgabe)“² liegt auf der Hand.

Doch woran scheitert die Finanzierung von teuren politischen Projekten wirklich? Was *kann* sich der Staat finanziell (nicht) leisten, und was *darf* er sich (nicht) leisten? Weshalb bestehen eigentlich keine finanziellen Spielräume, und weshalb können keine geschaffen werden; ist nicht auch die Frage nach den finanziellen Spielräumen eine von Wertungen und weniger faktisch, als sie auf den ersten Blick erscheint; und enthält nicht selbst ihre tatsächliche Faktizität eine vorgelagerte Priorisierung und ist dementsprechend selbst eigentlich relativ? Mit anderen Worten: was ist der Maßstab fürs Sichleistenkönnen? Was bedeutet konkret „finanzielle“ Darstellbarkeit, wenn ein Projekt durch Kreditaufnahme finanzierbar wäre, die Kreditaufnahme aber aufgrund auferlegter Rechtsregeln nicht erlaubt ist? Ist ein Kredit immer eine Überschreitung der eigenen – gegenwärtigen? periodenübergreifenden? finanziellen? realen? – Leistungsfähigkeit, wie auch immer sich diese erfassen ließe? Wie kommt es in der Demokratie überhaupt zur Frage nach *rechtlicher* Umsetzbarkeit von politischen Vorhaben, anders gefragt: wie kommt es dazu, dass eine Mehrheit für ein politisches Vorhaben existiert, aber an der rechtlichen Umsetzbarkeit scheitert? Ist Demokratie nicht gerade dazu da, das Recht im Wege der Mehrheitsentscheidung gemeinsam zu gestalten? Wenn es bei Fiskalregeln um Finanzstabilität geht: wie rechtfertigt sich demokratisch eine Prioritätensetzung, mit der eher die fiskalische Gestaltungsfreiheit demokratisch legitimierter Gesetzgeber beschränkt wird, als dass ein auf in voller Absicht instabil ausgestalteten Vermögenswerten wie Staatsanleihen aufbauendes System hyperfrequenter Finanzmärkte anders reguliert wird? Wenn es um Wohlfahrt geht: welches Verständnis von Wohlfahrt führt dazu, strukturell einen

² Hierzu zuletzt *Brenner*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund (Bd. I), 2. Aufl. (2022), § 14 (Rn. 10 ff. m. w. N.).

materiellen Haushaltsausgleich für zwingend festzuschreiben, der auch für die Erhaltung der Bewohnbarkeit des Planeten keine Ausnahme macht? Wohlstand: wie wirtschaftspolitisch neutral ist eine Verfassung, die den Wohlstand ihrer Subjekte durch ihr jährliches Bruttoinlandsprodukt bemisst, und was bedeutet das für die Staatszwecklehre? Geldschöpfung: wer entscheidet mit welcher Legitimität und Legitimation, wie Geld entsteht, und wer sichert seinen Wert? Politische Ökonomie: wie viel vernunftbasierte Entscheidung traut die Demokratie ihren Bürgern zu? Wirtschaft: welche Rolle spielt die Einführung eines kapitalbasierten Rentensystems für das Potenzialwachstum in Europa?

Eine Ausgangsthese dieser Arbeit ist, dass die Frage nach finanzieller Umsetzbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland noch vor dem Stadium eigentlich *finanzieller* Umsetzbarkeit in eine Frage nach *rechtlicher* Umsetzbarkeit übersetzt ist, soweit sich der Bund – auf dessen gebietskörperschaftliche Ebene die Frage beschränkt bleiben soll – finanzielle Spielräume nicht durch Kreditaufnahme verschaffen darf. Der Maßstab des finanziell Möglichen ist insofern ersetzt durch den Maßstab des Rechts.³ Wenn wir von „finanziellen Möglichkeiten“ sprechen, geht es tatsächlich gar nicht um finanzielle Möglichkeiten, sondern um die Verwaltung des nach Anwendung des geltenden Haushaltsrechtsrahmens rechtlich verbleibenden finanziellen Spielraums. Soweit dieser Haushaltsrechtsrahmen aber für den einfachen Gesetzgeber nicht verfügbar ist, ist dieser an die darin festgelegten Priorisierungen gebunden. Im Licht dieser Problematik setzt sich die vorliegende Untersuchung mit der folgenden Frage auseinander:

Verstößt die Bindung der Bundes-Haushaltsgesetzgebung durch Fiskalregeln gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der demokratischen Revisibilität?

Hat der verfassungsändernde Gesetzgeber der Schuldenbremse möglicherweise gegen das Demokratieprinzip verstoßen, als er künftige Haushaltsgesetzgeber zum (fast) materiellen Haushaltsausgleich verpflichtete? Oder hat vielleicht der Zustimmungsgesetzgeber zum Vertrag von Maastricht gegen das Demokratieprinzip verstoßen, indem er die Bundesrepublik an höchstens 3 % öffentliches Defizit band? Hat die Zustimmung der deutschen Regierungsmitglieder im Rat der Europäischen Union gegen den grundgesetzlichen Revisibilitätsgrundsatz verstoßen, soweit der Stabilitäts- und Wachstumspakt die Bundesrepublik Deutschland auf ein Ausgabenwachstum nicht über der Wachstumsrate des potenziellen BIP-Wachstums verpflichtet, wenn nicht ausgleichende einnahmenseitige Maßnahmen getroffen wer-

³ Kritisch *Paul Kirchhof*, in: Schliesky, Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa (2011), S. 449 ff. (462) zur umgekehrten Verschiebung vom Maßstab des Rechts hin zum Maßstab des Möglichen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Erfüllung von Zahlungsansprüchen durch den bankrotten Staat nur „nach Maßgabe des Möglichen“, „soweit die notwendige staatliche Konsolidierung und der Wiederaufbau des wirtschaftlichen, sozialen und privaten Lebens eine finanzielle Belastung zuließ“ und „die vollständige Bereinigung des Staatsbankrotts und die Sanierung der staatlichen Finanzen dies erlauben“ (BVerfGE 27, 253 (Besatzungsschäden) (Rn. 85); BVerfGE 15, 126 (Waldenfels) (Rn. 62, 67); BVerfGE 23, 153 (Schatzanweisung) (Rn. 48)).