

**Erfolgschancen eines Organstreitverfahrens
wegen der Nichteinhaltung der Vorgaben des Art. 143h GG
im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung 2025**

Rechtsgutachten

erstattet im Auftrag
der Bundestagsfraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Platz der Republik 1
11011 Berlin

von

Prof. Dr. Henning Tappe
Professur für Öffentliches Recht, Deutsches und Internationales
Finanz- und Steuerrecht an der Universität Trier

Trier, den 15. Januar 2026

Gliederung

A. Gutachtenauftrag.....	4
B. Sachstand	5
I. Zur Einführung des Art. 143h GG.....	5
II. Errichtung des SVIKG	6
III. Anpassung des KTFG	8
IV. Haushaltsgesetz 2025 und Wirtschaftspläne der Sondervermögen	9
1. Wirtschaftsplan des SVIK (2025)	9
2. Wirtschaftsplan des KTF (2025).....	11
V. Entwicklung investiver Ausgaben (Zusätzlichkeit)	11
C. Zulässigkeit	17
I. Zuständigkeit des BVerfG	17
II. Beteiligtenfähigkeit.....	18
1. Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als Antragstellerin.....	18
2. Bundestag als Antragsgegner	18
III. Antragsgegenstand	18
IV. Antragsbefugnis.....	19
1. Mögliche Verletzung eigener Rechte der Fraktion	21
2. Mögliche Verletzung der Rechte des Bundestags	21
a) Grundsätzliche Möglichkeit der Prozessstandschaft.....	21
b) Mögliche Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts	22
3. Mögliche Verletzung der Rechte eines zukünftigen Bundestags	24
a) Budgetrecht zukünftiger Parlamente als subjektives Recht.....	25
aa) Zur Bedeutung des Budgetrechts	25
bb) Übersicht über die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung.....	27
(1) BVerfG v. 30.6.2009, BVerfGE 123, 267 (Lissabon)	28
(2) BVerfG v. 7.9.2011, BVerfGE 129, 124 (EFSF)	30
(3) BVerfG v. 18.3.2014, BVerfGE 135, 317 (ESM)	31
(4) BVerfG v. 5.5.2020, BVerfGE 154, 17 (PSPP).....	32
(5) BVerfG v. 24.3.2021, BVerfGE 157, 30 (Klimabeschluss).....	33
(6) LVerfG Mecklenburg-Vorpommern v. 24.11.2022	36
(7) VerfGH Baden-Württemberg v. 19.7.2023	38
(8) LVerfG Sachsen-Anhalt v. 30.6.2025	40
(9) VerfGH Nordrhein-Westfalen v. 16.9.2025	42
cc) Zusammenfassung und Übertragung auf den vorliegenden Fall	43

b) Anforderungen an die mögliche Rechtsverletzung	48
c) Mögliche Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts durch Verstoß gegen Art. 143h GG	53
aa) Kein verfassungswidriges Verfassungsrecht.....	53
bb) Mögliche Rechtsverletzung	54
d) (Zwischen-)Ergebnis zur Antragsbefugnis	56
V. Form und Frist	57
VI. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis.....	57
VII. (Zwischen-)Ergebnis zur Zulässigkeit	58
D. Begründetheit	59
I. Vorüberlegungen	59
II. Verstoß der Haushaltsgesetzgebung 2025 gegen Art. 143h GG	60
1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe	60
a) Investitionen.....	63
b) Infrastruktur.....	67
c) Klimaneutralität.....	68
d) Zusätzlichkeit	69
aa) Jährlichkeit der Investitionsquote	70
bb) Angemessenheit der Investitionsquote.....	70
cc) Berechnung der Investitionsquote	72
dd) Weitere Anforderungen an die Zusätzlichkeit?	75
(1) Investitionsquote als notwendiges und hinreichendes Kriterium	75
(2) Kein zusätzlicher Veranlassungszusammenhang	76
ee) Maßstab: Soll (Plan), nicht Ist (Vollzug)	79
e) Zuführungen an den KTF	81
2. Umsetzung in der Haushaltsgesetzgebung 2025	83
a) Gesetzliche Ausgestaltung im SVIKG	83
b) Veranschlagungen im Wirtschaftsplan des SVIK.....	83
c) Zusätzlichkeit der Investitionen	87
d) Verwendung der Mittel im KTF.....	91
3. (Zwischen-)Ergebnis zum Verstoß gegen Art. 143h GG	92
III. Schlussfolgerungen für die Frage der Rechtsverletzung.....	93
E. Zusammenfassung und Ergebnis	95
Literaturverzeichnis	97

A. Gutachtenauftrag

Die Auftraggeberin möchte die Erfolgchancen eines Organstreitverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht (Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63–67 BVerfGG) geprüft wissen, mit dem sie eine Verletzung von Rechten des Deutschen Bundestages (Prozessstandschaft) wegen der Nicht-Einhaltung der Voraussetzungen des Art. 143h GG (ggf. in Verbindung mit Art. 20a GG) im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung 2025 geltend machen würde. Konkrete Angriffspunkte wären die Beschlüsse des Deutschen Bundestages

- zum Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG),
- zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität,
- zur Änderung des Klima- und Transformationsfondsgesetzes (Artikel 3 Haushaltsbegleitgesetz 2025) und
- zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“

in ihrem Verhältnis zum Bundeshaushalt („zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und ... zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“; „angemessene Investitionsquote“).

Das Rechtsgutachten wird ergebnisoffen erstattet.

B. Sachstand

I. Zur Einführung des Art. 143h GG

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat) hat in seinem Jahresgutachten 2024/25 mit Blick auf die öffentliche Infrastruktur in Deutschland „deutliche Mängel“ festgestellt¹. Vor dem Hintergrund dieses Investitionsstaus bei der Infrastruktur und auch wegen des immer noch andauernden russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, der sich erheblich auf die europäische Sicherheitslage auswirkt, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber im März 2025 das Staatsschuldenrecht des Grundgesetzes dieser veränderten Situation mit (im wesentlichen) den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN des 20. Deutschen Bundestages² angepasst³. Das Verfahren, die Verfassungsänderung gemäß Art. 79 Abs. 2 GG noch im „Alt-Bundestag“, d.h. nach der bereits am 23. Februar 2025 erfolgten Wahl zum 21. Deutschen Bundestag zu verabschieden, war teilweise umstritten⁴, entsprechende Eil-Anträge blieben vor dem Bundesverfassungsgericht jedoch erfolglos⁵.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 22. März 2025 wurden die Art. 109 und 115 GG geändert sowie ein neuer Art. 143h GG eingefügt, nach dem der Bund ein Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 errichten kann. Dieses Sondervermögen kann mit einer eigenen

¹ *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2024/25, S. 1, 4, 84, 303 f.; vgl. auch BT-Drs. 20/15096, S. 2; BT-Drs. 20/15117, S. 3.

² Siehe für das Ergebnis der namentlichen Abstimmung im 20. Deutschen Bundestag am 18.3.2025 Pl.-Prot. 20/214, S. 27795–27798; der Bundesrat hat dem Gesetz am 21.3.2025 ebenfalls mit Zwei-Drittel-Mehrheit (Art. 79 Abs. 2 GG) zugestimmt, BR-Pl.-Prot. 1052, S. 73.

³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h) v. 22.3.2025, BGBl. I 2025, Nr. 94.

⁴ Vgl. dazu *Austermann*, NJW 2025, 1399; *Beck/Sparr*, RuP 2025, 112 ff.; *Bella*, VerfBlog, 2025/2/27; *Lenz/Gerhold*, NVwZ 2025, 915 ff.; *Kiscio*, RuP 2025, 146; *Laudage*, VerfBlog, 2025/3/03; ausf. zu den (weiterbestehenden) Befugnissen auch nach einer Wahl *Kochsiek*, Der Alt-Bundestag, 2002.

⁵ BVerfG, Beschl. v. 13.3.2025, 2 BvE 3/25; Beschl. v. 13.3.2025, 2 BvE 2/25; Beschl. v. 13.3.2025, 2 BvE 5/25 (Alt-Bundestag I–III); BVerfG, Beschl. v. 13.3.2025, 2 BvE 4/25 (Alt-Bundestag IV) und BVerfG, Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 7/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 8/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 10/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 11/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 12/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 13/25 (Alt-Bundestag V–X). Die Hauptsacheverfahren sind noch anhängig, s. zu möglichen Auswirkungen unten C. IV. 3. c) aa), S. 52.

Kreditermächtigung mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. Euro ausgestattet werden (Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG), wobei die Einnahmen aus Krediten des Sondervermögens keine Berücksichtigung im Rahmen der eigentlichen „Schuldenbremse“ (Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 Abs. 2 GG) finden (Art. 143h Abs. 1 S. 3 GG). Aus dem Sondervermögen sollen 100 Mrd. Euro dem KTF zugeführt werden (Art. 143h Abs. 1 S. 5 GG); 100 Mrd. Euro stehen den Ländern für Investitionen in deren Infrastruktur zur Verfügung (Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG).

Mit der Einführung des Art. 143h GG sollte eine langfristige Finanzierungsgrundlage geschaffen werden, um den gesamtwirtschaftlichen Investitionsbedarf von Bund, Ländern und Kommunen zu decken.⁶ Durch die zusätzlichen Investitionen soll die deutsche Volkswirtschaft gestärkt und ein mittelfristiges Wirtschaftswachstum herbeigeführt werden, wodurch die Schuldenquote perspektivisch wieder gesenkt werden soll.⁷ Dabei erkennt der verfassungsändernde Gesetzgeber an, dass Infrastrukturinvestitionen langfristig aus den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften zu finanzieren sind, und geht davon aus, dass das Sondervermögen dazu beiträgt, diese Finanzierung langfristig sicherzustellen.⁸ Mit dem weiteren Ziel, zusätzliche Investitionen „zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ zu finanzieren (vgl. die Ziele in §§ 1 S. 1, 3 Abs. 2 KSG), wird einerseits der Verpflichtung des Staates zum Klimaschutz aus Art. 20a GG⁹ Rechnung getragen, andererseits dient es auch der „Sicherung der globalen Wettbewerbsfähigkeit sowie unserer Lebensgrundlagen“, um mit einem „stabilen Wachstumskurs“ auch in Zukunft die Finanzierung zentraler Aufgaben abzubilden¹⁰.

II. Errichtung des SVIKG

Von der in Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG neu eröffneten Kompetenz, ein Sondervermögen einzurichten, machte der Bundesgesetzgeber im September 2025 mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klima-

⁶ Vgl. BT-Drs. 20/15096, S. 2 f.

⁷ Vgl. BT-Drs. 20/15096, S. 3, 10, 12; BT-Drs. 20/15117, S. 4, 17.

⁸ Vgl. BT-Drs. 20/15096, S. 10.

⁹ Vgl. BVerfGE 157, 30 (Ls. 2).

¹⁰ Vgl. BT-Drs. 20/15117, S. 17.

neutralität (SVIKG) Gebrauch¹¹. Dieses Gesetz trat rückwirkend zum 1. Januar 2025 in Kraft (§ 12 SVIKG) und regelt das Nähere nach Art. 143h Abs. 1 S. 6 GG. Das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) soll entsprechend der Ermächtigung in Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität finanzieren (§ 2 SVIKG). Den Ländern stehen aus dem Sondervermögen bis zu 100 Mrd. Euro für Investitionen in ihre Infrastruktur zur Verfügung (§ 3 SVIKG); dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) werden ebenfalls 100 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 zugeführt (§ 4 Abs. 2 SVIKG). Auch insoweit folgt die einfach-gesetzliche Ausgestaltung den Vorgaben des Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG und Art. 143h Abs. 1 S. 5 GG.

Mit den verbleibenden Mitteln des SVIK sollen zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur finanziert werden (§ 4 Abs. 1 SVIKG). Investitionen sind nach der einfach-gesetzlichen Ausgestaltung, die auf Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG zurückgeht, zusätzlich, wenn die Investitionsquote im Bundeshaushalt 10 % beträgt (§ 4 Abs. 3 SVIKG)¹². Die Investitionsquote wird als Anteil der im Bundeshaushalt (Kernhaushalt) veranschlagten Ausgaben für Investitionen i.S.d. § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 1 BHO (bereinigt um ausgabenseitige finanzielle Transaktionen) an den gesamten veranschlagten Ausgaben des Bundeshaushalts (ebenfalls bereinigt um finanzielle Transaktionen) und abzüglich der unter die Bereichsausnahme gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG fallenden Ausgaben berechnet (§ 4 Abs. 3 SVIKG). Die Kosten der Kreditaufnahme, worunter insbesondere der Zinsaufwand fällt, sowie die Verwaltungskosten des Sondervermögens werden nicht durch das Sondervermögen selbst finanziert, sondern sind aus dem Bundeshaushalt (Kernhaushalt) zu tragen (§ 9 SVIKG). Investitionen dürfen nur mit Mitteln des Sondervermögens finanziert werden, wenn sie bis zum Ablauf des 31. Dezember 2036 bewilligt worden sind (§ 11 Abs. 1 SVIKG). Nach Erfüllung seines

¹¹ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) v. 30.9.2025, BGBl. I 2025, Nr. 230.

¹² Vgl. dazu bereits BT-Drs. 20/15117, S. 23: „Zusätzlichkeit in diesem Sinne liegt nur dann vor, wenn eine angemessene Investitionsquote vorliegt. Dies ist dann der Fall, wenn der im jeweiligen Haushaltsjahr insgesamt veranschlagte Anteil an Investitionen 10 vom Hundert der Ausgaben im Bundeshaushalt ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen übersteigt.“ (zu Art. 143h GG Abs. 1 S. 2 GG).

Zwecks ist das Sondervermögen aufzulösen (§ 11 Abs. 2 SVIKG). Die im Sondervermögen aufgenommenen Kredite müssen nach vollständiger Inanspruchnahme, spätestens ab dem 1. Januar 2044 innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückgeführt werden (§ 11 Abs. 3 SVIKG).

Zentrales Element des SVIKG ist – entsprechend der Vorgabe des Art. 143h GG – die Finanzierung zusätzlicher Investitionen in die Infrastruktur und zusätzlicher Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 (§ 4 Abs. 1 und 2 SVIKG). Nur soweit solche Investitionen als *zusätzliche* Investitionen finanziert werden, ist die Kreditaufnahme des Sondervermögens von der Ausnahme des Art. 143h Abs. 1 S. 3 GG gedeckt und kann neben der in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG weiterhin bestehenden Schuldenbremse erfolgen (Art. 143h Abs. 1 S. 3 GG). Kredite, die nicht zur Finanzierung solcher zusätzlichen Investitionen aufgenommen werden, sind dementsprechend unzulässig. Die Kreditaufnahme im Vollzug verstieße gegen § 6 Abs. 1 i.V.m. § 4 SVIKG; die Ermächtigung zu einer solchen Kreditaufnahme in den §§ 6 Abs. 1, 4 SVIKG in Verbindung mit den die Finanzierung konkretisierenden Haushalts- bzw. Wirtschaftsplänen verstieße gegen Art. 143h GG. Bereits in den Beratungen zum Entwurf des SVIKG wurde auf die Gefahren einer nicht zweckentsprechenden Verwendung der Mittel des Sondervermögens und einer fehlerhaften Berechnung der Investitionsquote bzw. auch deren möglicher Nichteinhaltung im Vollzug hingewiesen¹³.

III. Anpassung des KTFG

Neben dem SVIKG wurde mit Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 das Klima- und Transformationsgesetz (KTFG) angepasst.¹⁴ Auch diese Änderung trat mit Wirkung zum 1. Januar 2025 in Kraft. In Folge der Änderungen fließen dem KTF Mittel aus dem Sondervermögen i.H.v. insgesamt 100 Mrd. Euro, in zehn gleichmäßigen, jährlichen Tranchen bis einschließlich zum Jahr 2034, als Einnahmen zu (§ 4 Abs. 2 SVIKG; § 4 Abs. 1 Nr. 6 KTFG). Zudem, können auf

¹³ Vgl. z.B. den Entschließungsantrag BT-Drs. 21/1657, S. 4 sowie die Stellungnahmen in der öffentlichen Anhörung am 25.8.2025, https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/anhoerungen/1099186-1099186.

¹⁴ Haushaltbegleitgesetz 2025 v. 30.9.2025, BGBl. I 2025, Nr. 231.

Grund der Änderung nunmehr auch Ausgleichszahlungen zur Entlastung beim Gaspreis aus dem KTF finanziert werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 KTFG). Dabei gilt die oben skizzierte zweistufige (einfach-gesetzliche und verfassungsrechtliche) Zweckbindung mittelbar auch für die Finanzierungen aus dem KTF, weil § 4 Abs. 2 SVIKG die aus dem SVIK zugeführten Kreditmittel i.H.v. insgesamt 100 Mrd. Euro an den Zweck „zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ bindet. Allerdings stehen im KTF auch weitere Einnahmen zur Verfügung (§ 4 Abs. 1 Nr. 1–5 KTFG), so dass eine eindeutige Zuordnung der jeweiligen Einnahmen zu speziellen Ausgaben nicht möglich ist. Auch insoweit gilt über § 6 KTFG bereichsspezifisch das Gesamtdeckungsprinzip (§ 8 S. 1 BHO; § 7 S. 1 HGrG), nach dem alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen.

IV. Haushaltsgesetz 2025 und Wirtschaftspläne der Sondervermögen

Mit dem Haushaltsgesetz 2025 (HG 2025)¹⁵ wurden der Haushaltsplan 2025 sowie zugleich als Anlage 2 der Wirtschaftsplan des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (§ 1 Abs. 3 HG 2025) und als Anlage 3 der Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ festgestellt (§ 1 Abs. 4 HG 2025). Diese Wirtschaftspläne wurden dem Bundeshaushaltsplan 2025 in Kapitel 6002 als Anlagen beigelegt¹⁶.

1. Wirtschaftsplan des SVIK (2025)

Im Wirtschaftsplan des SVIK sind Ausgaben in Höhe von rd. 37,2 Mrd. Euro veranschlagt¹⁷, die vollständig durch Einnahmen aus Krediten finanziert werden¹⁸. Rund 8,3 Mrd. Euro der Ausgaben werden als Zuweisungen gemäß

¹⁵ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 – HG 2025) v. 30.9.2025, BGBl. I 2025, Nr. 232.

¹⁶ Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6002, Anlage 2 (Kap. 6093), Anlage 3 (Kap. 6092), <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 50 ff.

¹⁷ Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6093 <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 50.

¹⁸ Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 325 01, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 51.

Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. § 1 LuKIFG¹⁹ an die Länder gebucht²⁰, weitere 10 Mrd. Euro werden gem. § 4 Abs. 2 SVIKG a.E. dem KTF zugeführt²¹. Bei den eigenen Ausgaben enthält der SVIK-Wirtschaftsplan 2025 u.a. Ausgaben für Sofort-Transformationskosten Krankenhäuser i.H.v. 1,5 Mrd. Euro (Tgr. 02, Titel 884 21), die mit der Zuordnung zur Hauptgruppe 8 formal den Investitionsausgaben i.S.d. § 10 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 HGrG, § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO zugeordnet sind (Hgr. 8: „Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“)²² und zu den Investitionen in die Krankenhausinfrastruktur i.S.d. § 4 Abs. 1 Nr. 3 SVIKG gezählt werden (Tgr. 02). Bei den Investitionen in die Energieinfrastruktur (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 SVIKG, Tgr. 03) finden sich Ausgaben i.H.v. rd. 830 Mio. Euro für die Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der FSRU und FSRU-Standorte (Titel 682 31), die zumindest formal der Hauptgruppe 6 („Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“)²³ zugeordnet sind, also nicht als Investitionen i.S.d. § 10 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 HGrG, § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO gebucht werden. Weitere Ausgaben i.H.v. rd. 20 Mio. Euro mit Bezug zum (fossilen) Energiebereich finden sich in Tgr. 03, Titel 893 31 (Erdölraffinerie PCK Schwedt). Mit den weitgehend gegenseitig deckungsfähigen Titeln in der Titelgruppe 06 („Investitionen in die Digitalisierung“) sind i.H.v. insgesamt rd. 4 Mrd. Euro weitere Ausgaben eingeplant, die zumindest teilweise (i.H.v. rd. 747 Mio. Euro) formal nicht den Investitionen, sondern den sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5) zugeordnet sind. Kleinere Beträge sind veranschlagt für Investitionen in den Wohnungsbau (Tgr. 07, rd. 327 Mio. Euro) und die Sanierung kommunaler Sportstätten (Titel 893 81, 5 Mio. Euro).

¹⁹ G. v. 20.10.2025, BGBl. I 2025, Nr. 246.

²⁰ Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 882 01, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 51.

²¹ Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 884 01, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 51.

²² Vgl. die Systematik des Gruppierungsplans, https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_17022021_IIA3H11031310001GPL.htm.

²³ Vgl. die Systematik des Gruppierungsplans, https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_17022021_IIA3H11031310001GPL.htm.

2. Wirtschaftsplan des KTF (2025)

Im Wirtschaftsplan des KTF sind Ausgaben in Höhe von rd. 36,7 Mrd. Euro veranschlagt²⁴. Diese werden allerdings nur zum Teil (i.H.v. 10 Mrd. Euro) durch Krediteinnahmen finanziert, die aus der Zuführung des SVIK stammen (Titel 334 01)²⁵. Bei den Ausgaben finden sich Titel, bei denen der Investitionscharakter bzw. das Ziel der Erreichung der Klimaneutralität (§ 4 Abs. 2 SVIKG, Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG) fraglich ist und auch ein Verfolgen der Zielsetzung des KTFG selbst (§ 2 Abs. 1 S. 1 KTFG: „zusätzliche Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen, die der Erreichung der Klimaschutzziele [...] dienen“) nicht ohne weiteres erkennbar ist (z.B. die Finanzierung der Gasspeicherumlage i.H.v. 3,4 Mrd. Euro, Titel 683 01)²⁶. Dabei ist allerdings zu beachten, dass § 2 Abs. Nr. 3 KTFG Ausgleichszahlungen, „um beim Strompreis und beim Gaspreis zu entlasten“ einfach-gesetzlich zulässt, und im Übrigen auch ein Verstoß gegen die einfach-gesetzlichen definierten Zwecke des KTF nicht zugleich einen Verfassungsverstoß begründet. Eine Zuordnung zu den Zwecken des § 4 Abs. 2 SVIKG i.V.m. Art. 143h Abs. 1 S. 5 GG erscheint zwar im Fall des „Ausgleichs der Gasspeicherumlage“ (Tit. 683 01) zweifelhaft, da es weder um eine Investition in Infrastruktur noch um eine Investition zur Erreichung der Klimaneutralität geht, allerdings lassen sich diese Ausgaben i.H.v. 3,4 Mrd. Euro auch nicht zwingend den kreditfinanzierten Zuweisungen aus dem SVIK (Tit. 334 01) zuordnen (Gesamtdeckungsprinzip, s.o.).

V. Entwicklung investiver Ausgaben (Zusätzlichkeit)

Ziel der Einführung des Art. 143h GG und der Errichtung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität war – wie aus der Begründung und dem Wortlaut der Regelungen klar hervorgeht – die Finanzierung „zusätzlicher“ Investitionen (Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG; § 2 SVIKG). Mit dem Zusätzlichkeitskriterium sollte sichergestellt werden, „dass die Mittel aus dem Sondervermögen

²⁴ Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6002, Anlage 3 (Kap. 6092), <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 68 ff.

²⁵ Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6002, Anlage 3 (Kap. 6092), Tit. 334 01, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 70.

²⁶ Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6002, Anlage 3 (Kap. 6092), Tit. 383 01, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 74.

tatsächlich für zusätzliche Investitionen genutzt werden. Nur so könne dem Investitionsstau der letzten Jahrzehnte wirksam begegnet werden“²⁷. Schon früh wurde insoweit auf die Gefahr von „Verschiebebahnhöfen“ hingewiesen, also auf die Möglichkeit, dass keine tatsächlich „neuen“ Investitionen finanziert werden, sondern bereits im Kernhaushalt oder in anderen Sondervermögen eingeplante Investitionen lediglich in das SVIK verschoben werden, um den dort ausgeweiteten (aber zweckgebundenen) Kreditspielraum mittelbar auch für andere (z.B. konsumtive) Ausgaben im entsprechend finanziell „entlasteten“ Kernhaushalt nutzen zu können²⁸. Dass diese Gefahr eines „Verschiebens“ nicht völlig fernliegt, zeigt ein Vergleich des Wirtschaftsplans des SVIK für das Jahr 2025²⁹ mit dem ersten Regierungsentwurf für den Haushalt 2025 (vom 16. August 2024)³⁰. Hier waren viele der jetzt im SVIK veranschlagten Investitionen bereits vorgesehen, sind also nicht wirklich „neu“. So wurden Ausgaben für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur³¹ und in den Breitbandausbau³² sowie Teile der Ausgaben für Investitionen für Bundesschienenwege³³ aus dem Kernhaushalt, aber auch aus

²⁷ BT-Drs. 20/15117, S. 17; s. auch Ausschuss-Drs. 20(8)7485neu, S. 3: „Durch Ergänzung des Wortes ‚zusätzliche‘ wird geregelt, dass aus Mitteln des Sondervermögens ausschließlich zusätzliche Investitionen getroffen werden dürfen“.

²⁸ Vgl. *Grimm*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/15096 v. 12.3.2025, S. 2, 6 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1056966/Prof-Dr-Veronika-Grimm.pdf>); *Verheyen*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/15096 v. 12.3.2025, S. 5 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1057012/RAn-Dr-Roda-Verheyen.pdf>); *Tappe*, VerBlog 2025/3/14; vgl. im Nachgang auch *Hentze*, IW-Kurzbericht 92/2025, Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: ein Verschiebebahnhof mit vielen Gleisen, 10.11.2025; s.a. *Südekum*, in: F.A.Z. v. 1.10.2025, Wirtschaft, S. 20 einerseits und *Schäfer*, in: F.A.Z. v. 16.10.2025, Wirtschaft, S. 20 andererseits.

²⁹ Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6093, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 50 ff.

³⁰ BT-Drs. 20/12400.

³¹ Die jetzt (Bundeshaushaltsplan 2025) in Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 891 11, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 52 enthaltenen Ausgaben des SVIK waren im Entwurf (BT-Drs. 20/12400) in Epl. 12, Kap. 1201, Tit. 891 11, S. 20 mitveranschlagt.

³² Die Ausgaben des SVIK (Epl. 60, Kap. 6093) in Tit. 894 61, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 63 waren zuvor in BT-Drs. 20/12400, Epl. 12, Kap. 1204 Tit. 894 03, S. 62 veranschlagt.

³³ Die veranschlagten Ausgaben des Bundeshaushaltsplans 2025, Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 891 12, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 52 waren in BT-Drs. 20/12400, Epl. 12, Kap. 1202, Tit. 891 06, S. 34 veranschlagt, die des Bundeshaushaltsplans 2025, Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 891 13, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 53 waren in BT-Drs. 20/12400, Epl. 12, Kap. 1202, Tit. 891 11, S. 36 veranschlagt.

dem KTF³⁴ in das SVIK verschoben. Dabei ist allerdings zu beachten, dass das verfassungsrechtliche Kriterium für die Zusätzlichkeit in Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG nicht die „Originalität“ der dort zu finanzierenden Investitionen ist. Vielmehr liegt Zusätzlichkeit gem. Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG vor, „wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird“. Diese Quote ist – entsprechend der bereits in der Begründung zur Verfassungsänderung geplanten Quote³⁵ – inzwischen durch § 4 Abs. 3 SVIKG konkretisiert worden, der bestimmt:

„¹Zusätzlich sind die Investitionen [...] dann, wenn die im jeweiligen Haushaltsjahr im Bundeshaushalt insgesamt veranschlagten Ausgaben für Investitionen im Sinne von § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung 10 Prozent der veranschlagten Ausgaben im Bundeshaushalt übersteigen. ²Dabei werden die im jeweiligen Bundeshaushalt veranschlagten Ausgaben für Investitionen im Sinne von § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung um ausgabenseitige finanzielle Transaktionen bereinigt; die veranschlagten Ausgaben im Bundeshaushalt werden um den Betrag gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 des Grundgesetzes sowie um ausgabenseitige finanzielle Transaktionen bereinigt.“

Zur Unterstützung der weiteren Investitionstätigkeit (und möglicherweise auch um die angestrebte Investitionsquote zu erreichen), wurden im Haushaltsjahr 2025 auch weitere Investitionen im Kernhaushalt veranschlagt³⁶. Allerdings handelt es sich dabei in erster Linie nicht um Investitionen, die unmittelbar in

³⁴ Die veranschlagten Ausgaben des Bundeshaushaltsplans 2025, Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 893 72, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 64 waren in BT-Drs. 20/12400, Epl. 60, Kap. 6092, Tit. 893 15, S. 87 veranschlagt, die des Bundeshaushaltsplans 2025, Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 893 73, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 65 waren in BT-Drs. 20/12400, Epl. 60, Kap. 6092, Tit. 893 15, S. 87 veranschlagt, die des Bundeshaushaltsplans 2025, Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 893 74 <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 65 waren in BT-Drs. 20/12400, Epl. 60, Kap. 6092, Tit. 893 16, S. 88 veranschlagt und die des Bundeshaushaltsplans 2025, Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 893 75, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 66 waren in BT-Drs. 20/12400, Epl. 60, Kap. 6092, Tit. 893 16, S. 88 veranschlagt.

³⁵ Vgl. BT-Drs. 20/15117, S. 23: „Zusätzlichkeit in diesem Sinne liegt nur dann vor, wenn eine angemessene Investitionsquote vorliegt. Dies ist dann der Fall, wenn der im jeweiligen Haushaltsjahr insgesamt veranschlagte Anteil an Investitionen 10 vom Hundert der Ausgaben im Bundeshaushalt ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen übersteigt.“

³⁶ So steigen z.B. die veranschlagten Investitionsausgaben des BMAS von rd. 20 Mio. Euro in der BT-Drs. 20/12400, Epl. 11, S. 5 auf rd. 2,4 Mrd. Euro im Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 11, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl11.pdf>, S. 5. Die veranschlagten Investitionsausgaben des BMG i.H.v. rd 70 Mio. Euro (BT-Drs. 20/12400, Epl. 15, S. 4) steigen auf rd. 2,9 Mrd. Euro im Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 15, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl15.pdf>, S. 4.

Infrastruktur und Klimaneutralität fließen³⁷, die also nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden könnten.

Mit Blick auf Sinn und Zweck des Sondervermögens zusätzliche (neue) Investitionen zu ermöglichen, fällt auf, dass viele der Ausgaben bereits zuvor geplant waren, also nicht im allgemeinen Sprachgebrauch „zusätzlich“ oder „neu“ sind. Insgesamt besteht für die im Haushaltsjahr 2025 in das SVIK verschobenen Titel eine Mittelverbindung von mindestens 13,8 Mrd. Euro³⁸. Auch im KTF besteht für den Haushalt 2025 eine solche hohe Mittelverbindung (i.H.v. 36,7 Mrd. Euro), sodass für die Haushaltsplanung 2025 nach Berechnungen des Bundesrechnungshofs nur noch ein Handlungsspielraum von 5,6 Mrd. Euro verbleibt.³⁹

Betrachtet man das Investitionsvolumen für 2025 insgesamt, wurden im ersten Regierungsentwurf für den Haushalt 2025 Investitionen von 81 Mrd. Euro (Kernhaushalt) veranschlagt⁴⁰; im verabschiedeten Haushaltsplan 2025 sind es hingegen nur noch 62,7 Mrd. Euro (Kernhaushalt)⁴¹. Erst wenn man die veranschlagten Investitionen des Kernhaushaltes und des SVIK, abzüglich der Zuführungen an den KTF und an die Länder zusammenrechnet, kommt man auf ein Investitionsvolumen von rd. 81,6 Mrd. Euro⁴². Damit stehen die im Vergleich zur ursprünglichen Planung „echten“ zusätzlichen Investitionen im Jahr 2025 i.H.v. nur 0,6 Mrd. Euro in einem auffälligen Missverhältnis zu den Einnahmen aus Krediten im SVIK i.H.v. rd. 37,2 Mrd. Euro (in 2025)⁴³.

³⁷ Vgl. *Hentze*, IW-Kurzbericht 92/2025, Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: ein Verschiebebahnhof mit vielen Gleisen, 10.11.2025, S. 3.

³⁸ Vgl. Anlage 1 (Übersicht der Titel im Wirtschaftsplan des SVIK mit zuvor gleichem oder ähnlichem Programmzuschnitt im Kernhaushalt/KTF; Zahlen des BMF v. 21.10.2025, GZ: SEA - H 1322/00905/005/002; DOK: COO.7005.100.2.13078748). Andere Berechnungen gehen von einem Volumen von rd. 16,1 Mrd. Euro aus, s. die Tabelle in Anlage 2 (251024_SVIK_Tabelle_Anlage 2).

³⁹ *Bundesrechnungshof*, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Beratungen zum zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des Klima- und Transformationsfonds v. 17.7.2025, S. 28 (Abb. 2).

⁴⁰ BT-Drs. 20/12400, Gesamtplan – Teil I: Haushaltsübersicht, S. 48.

⁴¹ Bundeshaushaltsplan 2025, Übersichten – Teil V: Zusammenfassung des Anteils der veranschlagten Investitionen an den gesamten Ausgaben, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/Gesamtplan%20und%20Uebersichten.pdf>, S. 79.

⁴² Vgl. *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2025/26, S. 101 f. (mit Abbildung 36); vgl. auch die Finanzplanung BT-Drs. 21/601, S. 15 Tabelle 5.

⁴³ Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 325 01, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf>, S. 51.

Auch im Vergleich der mittelfristigen Finanzplanung 2025 bis 2029⁴⁴ mit der Finanzplanung 2024 bis 2028⁴⁵ fällt auf, dass nicht die gesamte Kreditermächtigung des SVIK für im Wortsinne „zusätzliche“ Investitionen verwendet werden soll.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2025/26 errechnet, dass der neue mittelfristige Finanzplan bis einschließlich des Jahres 2028 im Vergleich mit der mittelfristigen Finanzplanung der vorherigen Regierung von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zwar zusätzliche Investitionen von 63,9 Mrd. Euro, aber eine zusätzliche Nettokreditaufnahme von 173,1 Mrd. Euro vorsieht⁴⁶. Insoweit gibt es also insgesamt eine Ausweitung der Investitionstätigkeit, die aber im Vergleich zur ermöglichten zusätzlichen Kreditaufnahme recht gering ausfällt.

Hinzuweisen ist mit Blick auf diese Berechnungen zu den „zusätzlichen“ Investitionen indes, dass diesen ein untechnisches Verständnis der Zusätzlichkeit zugrunde liegt. Im allgemeinen Sprachgebrauch, aber auch mit Blick auf die angestrebten volkswirtschaftlichen Effekte, wird man davon ausgehen können, dass nur dann etwas „zusätzlich“ ist, wenn es zuvor noch nicht eingeplant war, also in einem gewissen Sinne „neu“ ist.

Berücksichtigt man Sinn und Zweck des Art. 143h GG, so ist dieses Verständnis auch nicht falsch, denn auf einen „gesteigerten Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich“⁴⁷ kann man mittels einer „Investitionsoffensive“ zur „Modernisierung Deutschlands“⁴⁸ nur dann sinnvoll reagieren, wenn tatsächlich „zusätzliche“ Investitionen getätigt werden und nicht lediglich bestehende Pläne „umfinanziert“ werden. Das Zusätzlichkeitskriterium soll sicherstellen, dass „die Mittel aus dem Sondervermögen tatsächlich für zusätzliche Investitionen genutzt werden“, denn „[n]ur so könne dem Investitionsstau der letzten Jahrzehnte wirksam begegnet werden“⁴⁹. Die Genese der Grundgesetzänderung sowie der Sinn und

⁴⁴ BT-Drs. 21/601.

⁴⁵ BT-Drs. 20/12401.

⁴⁶ *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2025/26, S. 100 (Tz. 88) m. Hinw. auf BT-Drs. 21/601; vgl. auch die Berechnungen von *Hentze*, IW-Kurzbericht 92/2025, S. 2.

⁴⁷ BT-Drs. 20/15096, S. 2.

⁴⁸ BT-Drs. 20/15096, S. 3.

⁴⁹ BT-Drs. 20/15117, S. 17.

Zweck der Neuregelung spricht durchaus für ein solches umfassendes Verständnis von „Zusätzlichkeit“.

Allerdings ist die konkrete Ausgestaltung in Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG und § 4 Abs. 3 SVIKG eine andere. Danach kommt es aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht auf ein allgemeines Verständnis von „Zusätzlichkeit“, sondern (nur) auf die Einhaltung der Investitionsquote im Kernhaushalt i.H.v. 10 % an. Dies ist bei der Bewertung der Entwicklung investiver Ausgaben im Zeitvergleich zu berücksichtigen.

C. Zulässigkeit

Das vorliegende Gutachten prüft – entsprechend dem oben wiedergegebenen Gutachtauftrag (S. 4) – die Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens.

Hierbei steht allerdings im Kern der materiellen Betrachtungen nicht ein klassischer Streit „über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans“ (Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG), sondern die Verfassungsmäßigkeit der Haushaltsgesetzgebung 2025, genauer: die Vereinbarkeit von Haushaltsgesetz 2025, SVIKG, KTF-ÄndG und der jeweiligen Wirtschaftspläne, mit den Vorgaben des Art. 143h GG.

Weil das Grundgesetz für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, die aus dem politischen Raum heraus angestoßen werden soll, in erster Linie das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG) vorsieht, wäre diese Verfahrensart vorzugswürdig. Sie steht aber vorliegend aus praktischen Gründen nicht zur Verfügung, weil ein entsprechender Antrag von einem Viertel der 630 Mitglieder des Deutschen Bundestages (also 158 Abgeordneten) gestellt werden müsste (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG). Dieses Quorum kann nach den gegenwärtigen politischen Verhältnissen aus den Reihen der Oppositionsfraktionen ohne die Stimmen der AfD nicht erreicht werden.

Daher muss auf das Organstreitverfahren ausgewichen werden, damit eine verfassungsrechtliche Überprüfung der entsprechenden Gesetzesbeschlüsse des Deutschen Bundestages durch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erreicht werden kann. In diesem Verfahren wären dann nicht die angegriffenen Gesetze selbst Antragsgegenstand, sondern der Erlass dieser Gesetze als rechtserhebliche Maßnahmen des Bundestags.

I. Zuständigkeit des BVerfG

Das BVerfG ist gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 13 Nr. 5 BVerfGG für ein Organstreitverfahren zuständig.

II. Beteiligtenfähigkeit

Die Beteiligtenfähigkeit richtet sich für Antragsteller und Antragsgegner nach § 63 BVerfGG. Sie beschreibt die abstrakte Fähigkeit, grundsätzlich an einem Organstreit als Antragsteller und Antragsgegner beteiligt zu sein.⁵⁰

1. Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als Antragstellerin

Fraktionen sind in § 63 BVerfGG nicht explizit genannt. Sie sind aber nach ständiger Rechtsprechung und herrschender Meinung in der Literatur als mit eigenen Rechten ausgestattetes Teil des Organs Bundestag bzw. als andere Beteiligte gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG als beteiligtenfähig anzusehen.⁵¹ Vorliegend würde die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als Antragstellerin nicht eigene (Fraktions-)Rechte geltend machen, sondern – in Prozessstandschaft – solche des Deutschen Bundestages (vgl. dazu sogleich IV., S. 19 ff.).

2. Bundestag als Antragsgegner

Antragsgegner ist derjenige, dem die beeinträchtigende Handlung zuzurechnen ist.⁵² Hier würde die Antragstellerin einen Verstoß gegen Art. 143h GG zum Anlass nehmen, gegen den Erlass eines Gesetzes (Antragsgegenstand, dazu III.) vorzugehen, der dem Bundestag als Gesamtorgan zuzurechnen ist.⁵³ Der Bundestag ist gem. § 63 BVerfGG tauglicher Antragsgegner.⁵⁴

III. Antragsgegenstand

Antragsgegenstand des Organstreits ist eine „Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners“, § 64 Abs. 1 BVerfGG. Die Maßnahme muss „rechtserheblich“ sein, d.h. sie muss geeignet sein, die Rechtsstellung der Antragstellerin zu beeinträchtigen.⁵⁵

⁵⁰ Walter, in: BeckOK BVerfGG, § 63 Rn. 8 (Juni 2025).

⁵¹ BVerfGE 2, 143 (160); BVerfGE 142, 25 (47 Rn. 58); BVerfGE 143, 101 (124 Rn. 73); vgl. auch BVerfGE 146, 1 (36 Rn. 78); Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 94 Rn. 28 (August 2025).

⁵² Voßkuhle, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 112.

⁵³ BVerfGE 84, 304 (320 f.); BVerfGE 86, 65 (70); BVerfGE 99, 332 (336).

⁵⁴ Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 94 Rn. 20 (August 2025).

⁵⁵ BVerfGE 2, 143 (168); so auch BVerfGE 118, 277 (317); Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 94 Rn. 38 f. (August 2025).

Obwohl ein Parlamentsgesetz nicht der typische Gegenstand eines Organstreits ist (die vorrangige Antragsart wäre die abstrakte Normenkontrolle, s.o.), kann auch der Beschluss bzw. Erlass eines Gesetzes durch den Deutschen Bundestag ein tauglicher Antragsgegenstand sein.⁵⁶ Antragsgegenstände im vorliegenden Fall sind die drei (Gesetzes-)Beschlüsse des Deutschen Bundestages vom 18. September 2025⁵⁷ über das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)⁵⁸, über die Änderung des Klima- und Transformationsfondsgesetzes (KTFG)⁵⁹ durch Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2025⁶⁰, sowie über das Haushaltsgesetz 2025⁶¹, mit dem der Haushaltsplan 2025 sowie die Wirtschaftspläne des SVIK und des KTF für 2025 festgestellt wurden.

IV. Antragsbefugnis

Ein Antragsteller muss gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 64 Abs. 1 BVerfGG geltend machen, dass „er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist“.

Die Formulierung in § 64 Abs. 1 BVerfGG macht deutlich, dass es sich beim Organstreit – anders als bei der abstrakten Normenkontrolle gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG – nicht um ein objektives Verfahren zur Prüfung der förmlichen und sachlichen Vereinbarkeit von Gesetzen mit dem Grundgesetz handelt, sondern dieses Verfahren speziell der gegenseitigen Abgrenzung von Kompetenzen der

⁵⁶ St. Rspr., BVerfGE 1, 208 (220); BVerfGE 4, 144 (148); BVerfGE 20, 119 (129); BVerfGE 20, 134 (141); BVerfGE 24, 184 (194); BVerfGE 24, 300 (329); BVerfGE 73, 40 (65); BVerfGE 80, 188 (209); BVerfGE 82, 322 (335); BVerfGE 92, 80 (87); BVerfGE 118, 277 (317); BVerfGE 120, 82 (98); BVerfGE 165, 270 (283 Rn. 42); LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 30; vgl. auch *Walter*, in: BeckOK BVerfGG, § 64 Rn. 29 (Juni 2025); *Mayer*, AöR 136 (2011), S. 266 (302 f.).

⁵⁷ PL.-Prot. 21/25, S. 2678 f.; BR-Drs. 494/25; BR-Drs. 493/25 und BR-Drs. 492/25

⁵⁸ G. v. 30.9.2025, BGBl. I 2025, Nr. 230.

⁵⁹ G. v. 8.12.2026, BGBl. I 2010, S. 1807.

⁶⁰ G. v. 30.9.2025, BGBl. I 2025, Nr. 231.

⁶¹ G. v. 30.9.2025, BGBl. I 2025, Nr. 232.

Verfassungsorgane oder ihrer Teile in einem Verfassungsrechtsverhältnis dient.⁶² Der Organstreit begründet kein Verfahren der allgemeinen Verfassungsaufsicht⁶³, so dass die Antragsbefugnis vorliegend eine gewisse Hürde mit Blick auf die Zulässigkeit eines entsprechenden Verfahrens darstellt. Erforderlich ist – weitergehend als im Rahmen der Beteiligtenfähigkeit – eine (mögliche) konkrete Rechtsbetroffenheit des Antragstellers.⁶⁴ Die bloße Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme (hier ein möglicher Verstoß der [Haushalts-]Gesetzgebung gegen die Vorgaben des Art. 143h GG) genügt nicht. Es muss eine Rechtsverletzung entweder auf Seiten der antragstellenden Fraktion selbst oder auf Seiten des Deutschen Bundestages möglich erscheinen, die dann seitens der Fraktion (ggf. in Prozessstandschaft) gerügt werden kann.

Die gerügte Rechtsposition der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als Antragstellerin muss sich dabei unmittelbar aus dem Grundgesetz ergeben⁶⁵, sie muss aber nicht unmittelbar der Antragstellerin als Fraktion zustehen (dazu IV. 1., S. 21). Die Fraktion kann auch Rechte des Organs, dem sie angehört, in Prozessstandschaft geltend machen, § 64 Abs. 1 BVerfGG (s. i.E. IV. 2.–4., S. 21 ff.).⁶⁶ Insbesondere können Fraktionen Rechte des Organs Bundestag geltend machen.⁶⁷

Die Rechtsverletzung muss „geltend gemacht werden“, d.h. sie muss zumindest als möglich erscheinen.⁶⁸ Es darf insoweit nicht von vornherein ausgeschlossen sein, „dass der Antragsgegner aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis

⁶² BVerfGE 2, 143 (152, 156); BVerfGE 73, 1 (30); BVerfGE 84, 290 (297); BVerfGE 117, 359 (368); BVerfGE 143, 1 (9 Rn. 30); *Walter*, in: BeckOK BVerfGG, § 64 Rn. 1 (Juni 2025).

⁶³ BVerfGE 100, 266 (268); BVerfGE 165, 270; *Walter*, in: BeckOK BVerfGG, § 64 Rn. 1 (Juni 2025).

⁶⁴ *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 94 Rn. 39 (August 2025). Anders ist dies in Verfahren, die der reinen objektiven Verfassungskontrolle dienen. Hier ist eine Antragsbefugnis regelmäßig nicht erforderlich, vielmehr genügen Zweifel an der Verfassungsgemäßheit eines Gesetzes, vgl. *Voßkuhle*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 123.

⁶⁵ *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 94 Rn. 41 (August 2025).

⁶⁶ *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 94 Rn. 42 (August 2025).

⁶⁷ St. Rspr., BVerfGE 1, 351 (359); BVerfGE 45, 1 (28); BVerfGE 90, 286 (344); BVerfGE 100, 266 (268); BVerfGE 104, 151 (193); BVerfGE 106, 253 (262); vgl. statt vieler *Walter*, in: BeckOK BVerfGG, § 63 Rn. 15 (Juni 2025).

⁶⁸ BVerfGE 70, 324 (350); BVerfGE 80, 188 (209); BVerfGE 81, 310 (329); *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 94 Rn. 43 (August 2025).

zwischen den Beteiligten erwachsende Rechte des Antragstellers durch die beanstandete rechtserhebliche Maßnahme verletzt oder unmittelbar gefährdet hat“⁶⁹.

1. Mögliche Verletzung eigener Rechte der Fraktion

Fraktionen als Teil des Organs Bundestag können im Organstreit als *eigene* Rechte nur solche im innerparlamentarischen Raum geltend machen.⁷⁰ Das Recht zur Gesetzgebung steht dem Bundestag als Ganzes zu (Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG)⁷¹. Das gleiche gilt für das mit dem Recht zur (Haushalts-)Gesetzgebung verbundene parlamentarische Budgetrecht (Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG), das hier möglicherweise durch eine verfassungswidrige überhöhte Kreditaufnahme, die nicht den Vorgaben des Art. 143h GG entspricht, verletzt sein kann. Der Beschluss eines (Haushalts-)Gesetzes kann als solches also nicht in die Rechte einer Fraktion eingreifen, auch dann nicht, wenn diese als Teil der Opposition gegen dieses Gesetz stimmt. Anders wäre dies nur dann, wenn der Inhalt eines solchen Gesetzes Rechte der Fraktion materiell einschränkt, was hier aber nicht in Rede steht.

2. Mögliche Verletzung der Rechte des Bundestags

Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als Antragstellerin könnte Rechte des Bundestags im Wege der Prozessstandschaft geltend machen⁷².

a) Grundsätzliche Möglichkeit der Prozessstandschaft

Im Organstreit besteht nicht nur die Möglichkeit, die Verletzung eigener Rechte geltend zu machen, sondern auch der Rechte des Organs dem der Antragsteller angehört. Es ist gem. § 64 Abs. 1 BVerfGG ausreichend, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er *oder das Organ, dem er angehört*, durch eine Maßnahme des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Die insoweit eröffnete Möglichkeit,

⁶⁹ BVerfGE 94, 351 (362 f.); BVerfGE 99, 19 (28); BVerfGE 117, 359 (366); vgl. auch *Wieland*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 61.

⁷⁰ *Walter*, in: BeckOK BVerfGG, § 64 Rn. 6 (Juni 2025).

⁷¹ Vgl. *Hebeler*, in: Höfling/Augsberg/Rixen, Berliner Kommentar GG, Art. 77 Rn. 18 (Dezember 2015).

⁷² Die Möglichkeit, dass auch einzelne Abgeordnete Rechte des Bundestages geltend machen, wird zwar vereinzelt in der Literatur diskutiert, von der h.M. aber abgelehnt, Abgeordnete sind Mitglieder aber keine Teile des Bundestages, so BVerfGE 90, 286 (343 f.); BVerfGE 94, 351, (365); BVerfGE 99, 19 (29); BVerfGE 123, 267 (337).

fremde Rechte im eigenen Namen geltend zu machen, wird als Prozessstandschaft bezeichnet.

Es ist sowohl in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung als auch in der Literatur anerkannt, dass Fraktionen Rechte des Bundestags für diesen geltend machen können.⁷³ Dies können sie – als Ausdruck des Minderheitenschutzes im Parlament – auch gegen den Willen der Bundestagsmehrheit.⁷⁴ Spätestens seit der Lissabon-Entscheidung⁷⁵ des BVerfG ist zudem die Möglichkeit der Prozessstandschaft einer Fraktion für den Bundestag gegen den Bundestag anerkannt⁷⁶. Hierin sieht das BVerfG keinen verbotenen „Insichprozess“.⁷⁷

b) Mögliche Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts

Als möglicherweise verletztes Recht könnte hier eine Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts aus Art. 110 GG in Betracht kommen. Denkbar ist insoweit ein Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit, die Verfassungsrang haben⁷⁸. Aus dem Gebot der Haushaltswahrheit folgt die Pflicht zur Schätzgenauigkeit mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem zu gewährleisten. Die Ansätze im Haushaltsplan müssen aus *Ex-ante*-Sicht sachgerecht und vertretbar ausfallen. Eine bewusste Fehlschätzung der Ausgaben in einem der Wirtschaftspläne (SVIK/KTF) ist aktuell jedoch nicht ersichtlich und kann dementsprechend in einem Antrag auch nicht substantiiert dargelegt werden.

⁷³ BVerfGE 1, 351 (359); BVerfGE 45, 1 (28); BVerfGE 90, 286 (344); BVerfGE 100, 266 (268); BVerfGE 104, 151 (193); BVerfGE 106, 253 (262); BVerfGE 124, 78 (106); BVerfGE 130, 318 (350 ff.); BVerfGE 135, 317 (397 f.); sowie statt aller *Voßkuhle*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 110.

⁷⁴ BVerfGE 82, 159 (178 f.); *Lorenz*, Der Organstreit vor dem Bundesverfassungsgericht, FS BVerfG, 1976, S. 225 (252).

⁷⁵ BVerfGE 123, 267 (337 f.) – Lissabon, s. dazu noch i.E. C. IV. 3. a) bb) (1), S. 28 f.

⁷⁶ *Kersten*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 77 Rn. 12 (Januar 2021); vgl. auch VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, LVerfGE 34, 38 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 29).

⁷⁷ Vgl. BVerfGE 123, 267 (338 f.); BVerfGE 142, 25 (Rn. 67); BVerfGE 142, 123 (Rn. 106, 110 f.); BVerfGE 152, 8 (Rn. 25 f.); vgl. auch BVerfGE 132, 195 (Rn. 102, 125); BVerfGE 135, 317 (Rn. 150); BVerfGE 134, 366 (Rn. 54); ähnlich VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 25, 30 = NVwZ 2023, 1321 (1322 f., Rn. 24, 29); LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 39 (insoweit in NVwZ-RR 2023, 345 nicht abgedruckt).

⁷⁸ Vgl. BVerfGE 119, 96 (129); *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 51–54 m.w.N.

Der Haushalt muss zudem unter dem Aspekt der Haushaltsklarheit alle zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben in übersichtlicher Form so darstellen, dass diese mit Blick auf Herkunft, Zweckbestimmung und Höhe möglichst präzise aus dem Plan abgelesen werden können und eine Vergleichbarkeit ermöglicht wird.⁷⁹ Dies setzt eine übersichtliche, durchschaubare Haushaltssystematik voraus⁸⁰, weshalb vor allem eine korrekte Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben zur Systematik des Gruppierungsplans von Bedeutung ist (dazu bereits B. IV., S. 9 ff.). Ergänzt wird dieser Grundsatz auch durch den Grundsatz der Einheit des Haushalts, nach dem „[a]lle Einnahmen und Ausgaben des Bundes [...] in den Haushaltsplan einzustellen“ sind (Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG)⁸¹.

Allein die Tatsache, dass hier Einnahmen aus Krediten in einem Sondervermögen vereinnahmt werden und zugleich Ausgaben für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 über ein Sondervermögen *neben* dem eigentlichen Haushalt (Kernhaushalt) finanziert werden (man spricht insoweit auch von einem Nebenhaushalt), führt indes noch nicht zu einer verfassungswidrigen Einschränkung des Budgetrechts unter dem Aspekt der Einheit und Klarheit des Haushalts. Zum einen sind Sondervermögen in Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG ausdrücklich zugelassen, vor allem aber sind sowohl das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität als auch der Klima- und Transformationsfonds auf Ebene der Verfassung in Art. 143h GG klar vorgezeichnet, so dass ein Verfassungsverstoß insoweit von vornherein ausscheidet. Die Mittel des Sondervermögens werden zudem in einem Wirtschaftsplan bewirtschaftet, der dem Haushaltsplan in der Funktion gleichsteht und mit diesem verabschiedet wird.

Eine mögliche Verletzung von Rechten des gegenwärtigen Bundestags kann daher auf Grund des zur Zeit vorliegenden Sachverhalts nicht substantiiert dargelegt werden und scheidet insoweit zur Begründung der Antragsbefugnis aus. Gerügt werden soll aber im Kern auch die Nichteinhaltung der tatbestandlichen Vorgaben des Art. 143h GG, die der Begrenzung der Schuldenaufnahme für

⁷⁹ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 564 ff.

⁸⁰ Vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 112 (Dezember 2013).

⁸¹ Vgl. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 42–51 m.w.N.

bestimmte Zwecke dienen („zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“). Eine verfassungswidrige Zweckverfehlung bei einzelnen Ausgaben oder auch die Nichteinhaltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit würde aktuell Ausgaben ermöglichen und damit den fiskalischen Spielraum, die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestags als Inhaber des Budgetrechts nicht begrenzen, sondern erweitern. Dass verfassungswidrige Regelungen nicht immer auch zu einer rügefähigen subjektiven Rechtsverletzung führen, ist dabei bis zu einem gewissen Grad hinzunehmen. Das Organstreitverfahren begründet, wie bereits gezeigt, kein Verfahren der allgemeinen Verfassungsaufsicht⁸², sondern setzt eine mögliche Verletzung subjektiver Rechte voraus.

3. Mögliche Verletzung der Rechte eines zukünftigen Bundestags

Eine mögliche Rechtsverletzung könnte aber in der Gefährdung der Gestaltungsfreiheit eines *zukünftigen* Bundestags liegen. Die Gestaltungsfreiheit zukünftiger Parlamente als Inhaber des Budgetrechts könnte hier durch gegenwärtige Maßnahmen des Antragsgegners gefährdet sein, wenn

- einerseits durch eine im Haushaltsjahr 2025 verfassungswidrig erhöhte Kreditaufnahme zusätzliche Zins- und Tilgungslasten begründet werden, die künftige Haushalte belasten (möglicherweise auch die Kreditwürdigkeit der Bundesrepublik Deutschland in Zukunft beeinträchtigen)
- und andererseits – trotz dieser Kreditaufnahme – die notwendigen Ausgaben für „zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ (Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG) *nicht* geleistet werden (Zweckverfehlung bzw. Nichteinhaltung der Investitionsquote im Kernhaushalt), was den Investitionsstau und die Gefahren durch den Klimawandel weiter vergrößert und damit – neben Zins und Tilgung – zu weiteren Folgekosten führt, die in der Folge den finanziellen Handlungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber weiter einschränkt.

⁸² BVerfGE 100, 266 (268); BVerfGE 165, 270; Walter, in: BeckOK BVerfGG, § 64 Rn. 1 (Juni 2025).

Dies weitet den Blick in die Zukunft: Zwar wäre das Budgetrecht des jetzigen Bundestags (noch) nicht verletzt. Dieser hat durch seine mehrheitlichen Beschlüsse zur Errichtung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität und zu den Wirtschaftsplänen der Sondervermögen im Rahmen der Beschlussfassung zum Haushaltsgesetz 2025 sein Budgetrecht in seinem Sinne (wenngleich möglicherweise verfassungswidrig) ausgeübt. Problematisch können aber die Folgen für zukünftige Bundestage sein. Denn diese könnten aufgrund hoher Zins- und Tilgungslasten einerseits sowie notwendiger und durch Art. 143h GG geförderter, aber aufgeschobener Investitionen andererseits in ihrem haushalterischen Gestaltungsrecht (Budgetrecht) eingeschränkt bzw. verletzt werden⁸³. Werden speziell Ausgaben für den Klimaschutz vernachlässigt, kann zudem Art. 20a GG betroffen sein, der „den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binden soll“⁸⁴.

a) Budgetrecht zukünftiger Parlamente als subjektives Recht

Als möglicherweise verletztes subjektives Recht zukünftiger Bundestage kommt mit Blick auf die fiskalische Bedeutung der Einhaltung der tatbestandlichen Vorgaben des Art. 143h GG das parlamentarische Budgetrecht in Betracht.

aa) Zur Bedeutung des Budgetrechts

Das Budgetrecht ist eines der wesentlichen Instrumente parlamentarischer Regierungskontrolle, das die rechtsstaatliche Demokratie entscheidend prägt⁸⁵. Es gilt als „Identitätskern der Verfassung“⁸⁶ bzw. als „Königsrecht des Parlaments“⁸⁷. In seiner neueren Rechtsprechung, die sich vor allem anlässlich der Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG)

⁸³ In diesem Sinne auch *Gröpl*, NJW 2020, 2523 (2528) m. Hinw. auf BVerfGE 142, 25 (49 f.).

⁸⁴ BVerfGE 157, 30 (Ls. 2.e], 138) – Klimabeschluss.

⁸⁵ BVerfGE 49, 89 (125); BVerfGE 55, 274 (303); *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 64.

⁸⁶ BVerfGE 129, 124 (179).

⁸⁷ Vgl. ThürVerfGH, VerfGH 10/11, NVwZ-RR 2013, 905 (906); *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 67; v. *Lewinski*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR X, § 217 Rn. 53.

entwickelt hat, hat das BVerfG die Bedeutung des Budgetrechts für die Demokratie prominent hervorgehoben⁸⁸.

Das parlamentarische Budgetrecht findet seine dogmatische Grundlage zunächst in Art. 110 Abs. 2 S. 2 GG. Danach sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den durch (Haushalts-)Gesetz festzustellenden Haushaltsplan einzustellen. Der von der Regierung aufgestellte Haushaltsplan findet also in Folge der gesetzlichen Feststellung durch das Parlament (Art. 38 Abs. 1 S. 2, Art. 42 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG) seine demokratische Legitimation.⁸⁹ Das Budgetrecht ist dabei ein Recht des Gesamtorgans Bundestag. Auch die Entscheidung, ob und in welcher Höhe Kredite aufgenommen werden, muss durch Gesetz getroffen werden (Art. 115 Abs. 1 GG) und ist ein grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat⁹⁰. Dieser wird freilich durch verfassungsrechtliche Bindungen (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2, Art. 143h Abs. 1 GG) determiniert, d.h. in der Regel begrenzt.

Soweit die Verfassung Einnahmen aus Krediten ausdrücklich erlaubt, liegt eine Rechtsverletzung mit Blick auf das parlamentarische Budgetrecht fern, auch wenn spätere Zins- und Tilgungslasten infolge einer *erlaubten* Kreditaufnahme künftige Haushaltsgesetzgeber ebenfalls in ihrer Handlungsfähigkeit einschränken können⁹¹. Vorliegend ermöglicht Art. 143h GG eine erhebliche Ausweitung der Kreditaufnahme („mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro“), die aber erlaubt ist, wenn diese Kredite „für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ verwendet werden (Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG)⁹².

⁸⁸ BVerfGE 123, 267 (359); BVerfGE 129, 124 (177); BVerfGE 164, 193 (285, Rn. 134).

⁸⁹ Vgl. *Gröpl*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 110 Rn. 82 (September 2015).

⁹⁰ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 78 = NVwZ-RR 2023, 345 (346).

⁹¹ Zugleich können sich durch das Unterlassen notwendiger Investitionen in die Infrastruktur und den Klimaschutz zukünftige (Mehr-)Belastungen ergeben, die dann den Handlungsspielraum zukünftiger Parlamente einschränken.

⁹² Zudem muss Art. 143h GG auch gültig sein, dessen Zustandekommen also nicht gegen Art. 79 GG verstoßen. Vgl. hierzu (im einstweiligen Rechtsschutz) BVerfG, Beschl. v. 13.3.2025, 2 BvE 3/25; Beschl. v. 13.3.2025, 2 BvE 2/25; Beschl. v. 13.3.2025, 2 BvE 5/25 (Alt-Bundestag I–III); BVerfG, Beschl. v. 13.3.2025, 2 BvE 4/25 (Alt-Bundestag IV) und BVerfG, Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 7/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 8/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 10/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 11/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 12/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 13/25 (Alt-Bundestag V–X); s.a. unten C. IV. 3. c) aa), S. 52.

Soweit die Vorgaben des Art. 143h GG aber *nicht* eingehalten sind, weil Kreditmittel auf Grund der gesetzlichen Ausgestaltung im SVIKG bzw. im Wirtschaftsplan des Sondervermögens nicht zweckentsprechend verwendet werden (d.h. keine „zusätzliche[n] Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ finanzieren), können die insoweit verfassungswidrigen Kreditaufnahmen und die in der Folge in zukünftigen Haushalten zu tragenden Zins- und Tilgungslasten das Budgetrecht bzw. die Gestaltungsfreiheit zukünftiger Parlamente durchaus in verfassungswidriger Weise einschränken und damit deren Rechte verletzen.

bb) Übersicht über die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung

Das Budgetrecht zukünftiger Parlamente – bzw. deren haushaltspolitische Gesamtverantwortung – ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bereits in einigen Verfahren Gegenstand gewesen und grundsätzlich auch als subjektives Recht, das im Organstreit geltend gemacht werden kann, anerkannt worden.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit der Frage einer zukünftigen Einschränkung des Budgetrechts bzw. der Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages vor allem im europäischen Kontext befasst⁹³. Zu nennen sind hier etwa die Entscheidungen des Gerichts (1) zum Vertrag von Lissabon⁹⁴, (2) zur Griechenlandhilfe bzw. zum EFSF⁹⁵, (3) zum ESM-Vertrag⁹⁶ sowie (4) zum PSPP-Programm der EZB⁹⁷. Den Gedanken einer „intertemporalen Freiheitssicherung“, also des verfassungsgerichtlichen Schutzes zukünftiger Freiheiten, hat das BVerfG zuletzt (5) vor allen im sog. Klimabeschluss betont⁹⁸.

Konkret mit Organstreitverfahren zum Schutz künftiger Parlamente im Haushaltsbereich (Budgetrecht) haben sich inzwischen auch einige Verfassungsgerichte der Länder befasst. Hier sind zunächst die Entscheidungen (6) des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 24. November 2022 und (7) des VerfGH

⁹³ Vgl. *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 68–70, 763 ff.

⁹⁴ BVerfG, Urte. v. 30.6.1999, 2 BvE 2/08 u.a., BVerfGE 123, 267 – Lissabon.

⁹⁵ BVerfG, Urte. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10 u.a., BVerfGE 129, 124 – EFSF.

⁹⁶ BVerfG, Urte. v. 18.3.2014, 2 BvR 1390/12 u.a., BVerfGE 135, 317 – ESM; zuvor BVerfG, Urte. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12 u.a., BVerfGE 132, 195 – ESM (e.A.).

⁹⁷ BVerfG, Urte. v. 5.5.2020, 2 BvR 859/15 u.a., BVerfGE 154, 17 – PSPP-Programm der EZB.

⁹⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., BVerfGE 157, 30 – Klima-Beschluss.

Baden-Württemberg vom 19. Juli 2023 hervorzuheben⁹⁹. Jüngst hatten sich auch (8) das LVerfG Sachsen-Anhalt (vom 30. Juni 2025) sowie (9) der VerfGH Nordrhein-Westfalen (vom 16. September 2025) mit ähnlichen Konstellationen zu beschäftigen¹⁰⁰.

(1) BVerfG v. 30.6.2009, BVerfGE 123, 267 (Lissabon)

Gegenstand des BVerfG-Urteils vom 30. Juni 1999, das insoweit Ausführungen zu möglicherweise verletzten Rechten enthält, waren das Zustimmungsgesetz bzw. die Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon. Gegen diese wurden sowohl mehrere Verfassungsbeschwerden erhoben als auch zwei Organstreitverfahren eines Abgeordneten (2 BvE 2/08) sowie einer Fraktion (2 BvE 5/08) vor dem BVerfG anhängig gemacht.

Im Rahmen der Verfassungsbeschwerdeverfahren stellte das BVerfG für die Beschwerdebefugnis auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ab. Art. 38 GG gewährleiste für den Bürger „das subjektive Recht, an der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages teilzunehmen“¹⁰¹. Diese „Verbürgung erstreck[e] sich auch auf den grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts“¹⁰², weil der Wahlakt „seinen Sinn [verlöre], wenn das gewählte Staatsorgan nicht über ein hinreichendes Maß an Aufgaben und Befugnissen verfügte, in denen die legitimierte Handlungsmacht wirken“¹⁰³ könne. Das Grundgesetz habe „diesen legitimatorischen Zusammenhang zwischen dem Wahlberechtigten und der Staatsgewalt durch Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG für unantastbar erklärt“¹⁰⁴.

Mit Blick auf den von einer Bundestagsfraktion gestellten Antrag (2 BvE 5/08) erkannte das BVerfG an, dass diese „als eine nach der Geschäftsordnung des Bundestages ständig vorhandene Gliederung im eigenen Namen Rechte geltend

⁹⁹ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, LVerfGE 33, 347 = NVwZ-RR 2023, 345; VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, LVerfGE 34, 38 = NVwZ 2023, 1321.

¹⁰⁰ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris = BeckRS 2025, 23960; LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris.

¹⁰¹ BVerfGE 123, 267 (330) m. Hinw. auf BVerfGE 47, 253 (269); BVerfGE 89, 155 (171).

¹⁰² BVerfGE 123, 267 (330) m. Hinw. auf BVerfGE 89, 155 (171).

¹⁰³ BVerfGE 123, 267 (330).

¹⁰⁴ BVerfGE 123, 267 (330).

machen [könne], die dem Bundestag zustehen“¹⁰⁵. Allerdings sei das (im damaligen Verfahren geltend gemachte) „in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG gewährleistete Demokratieprinzip [...], auch soweit es durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärt [werde], kein Recht des Bundestages. Für eine allgemeine, von Rechten des Bundestages losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme [sei] im Organstreit kein Raum“¹⁰⁶.

Auch der von einem einzelnen Bundestagsabgeordneten gestellte Antrag (2 BvE 2/08) war unzulässig. Dieser sei weder berechtigt, „Rechte des Deutschen Bundestages im eigenen Namen – als Prozessstandschafter oder ‚Organwalter‘ des Bundestages – geltend zu machen“¹⁰⁷ noch habe er „neben der Verfassungsbeschwerde [ein] eigenständiges statusspezifisches Rechtsschutzinteresse“¹⁰⁸.

Auch wenn im Rahmen des Organstreitverfahrens – anders als in den damit verbundenen Verfassungsbeschwerden – die Bedeutung des Haushalts für das Demokratieprinzip, die Gefährdung der „Gestaltungsfähigkeit des Bundestages als Haushaltsgesetzgeber“¹⁰⁹ nicht durchschlagend war (v.a. nicht hinreichend dargelegt¹¹⁰), hat das BVerfG hier betont, dass es „entscheidend“ sei, „dass die Gesamtverantwortung mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben noch im Deutschen Bundestag getroffen werden kann“¹¹¹. Dass dieses Recht hier zwar vom wahlberechtigten Bürger, aber nicht vom Parlament (einer Fraktion) selbst geltend gemacht werden konnte, ist im Fall wohl auch damit zu erklären, dass es um die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union ging (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG), also die demokratische „Ebene“ verschoben werden sollte – insoweit unterscheidet sich auch die „europäische“ Fallkonstellation von der hier zu untersuchenden.

¹⁰⁵ BVerfGE 127, 267 (337 f.) m. Hinw. auf BVerfGE 1, 351 (359); BVerfGE 2, 143 (165); BVerfGE 104, 151 (193); BVerfGE 118, 244 (255).

¹⁰⁶ BVerfGE 127, 267 (339) m. Hinw. auf BVerfGE 68, 1 (73); BVerfGE 73, 1 (30); BVerfGE 80, 188 (212); BVerfGE 104, 151 (193 f.).

¹⁰⁷ BVerfGE 127, 267 (337).

¹⁰⁸ BVerfGE 127, 267 (337).

¹⁰⁹ BVerfGE 127, 267 (362).

¹¹⁰ Vgl. BVerfGE 127, 267 (339).

¹¹¹ BVerfGE 123, 267 (362).

(2) BVerfG v. 7.9.2011, BVerfGE 129, 124 (EFSF)

Ähnliche Aussagen wie im Lissabon-Urteil finden sich im Urteil des BVerfG vom 7. September 2011 zum sog. Euro-Rettungsschirm. Zwar waren die Verfassungsbeschwerden im Ergebnis unbegründet. Allerdings hielt das BVerfG auch hier im Rahmen der Beschwerdebefugnis eine Verletzung der Rechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG für möglich, soweit die Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages übermäßig eingeschränkt werde¹¹².

Der Wahlakt zum Deutschen Bundestag erschöpfe sich nicht in der formellen Legitimation der Staatsgewalt, sondern umfasse „auch de[n] grundlegende[n] demokratische[n] Gehalt des Wahlrechts, mithin die Gewährleistung wirksamer Volksherrschaft.“¹¹³ Allerdings folge aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG „regelmäßig kein Recht der Bürger, demokratische Mehrheitsentscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit hin durch das Bundesverfassungsgericht kontrollieren zu lassen“¹¹⁴. Das Wahlrecht diene „nicht der inhaltlichen Kontrolle demokratischer Prozesse, sondern [sei] auf deren Ermöglichung gerichtet“¹¹⁵.

Eine Ausnahme sei aber anerkannt, „wenn aufgrund völkervertraglich vereinbarter Verlagerungen von Aufgaben und Befugnissen des Bundestags eine Entleerung der von der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung gewährleisteten politischen Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments zu befürchten“¹¹⁶ sei, zudem könne die Beschwerdebefugnis „auch dann gegeben sein, wenn [...] Gewährleistungsermächtigungen gemäß Art. 115 Abs. 1 GG, mit denen völkervertragliche Vereinbarungen umgesetzt werden, nach Art und Umfang zu massiven Beeinträchtigungen der Haushaltsautonomie führen können“¹¹⁷. Diese „abwehrrechtliche Dimension“ komme „in Konstellationen zum Tragen, in denen offensichtlich die Gefahr besteh[e], dass die Kompetenzen des gegenwärtigen oder

¹¹² BVerfGE 129, 124 (167): „Rüge, die nachhaltige (dauerhafte) Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages sei unter dem Aspekt der Aushöhlung seiner Kompetenzen verletzt“.

¹¹³ BVerfGE 129, 124 (168).

¹¹⁴ BVerfGE 129, 124 (168).

¹¹⁵ BVerfGE 129, 124 (168).

¹¹⁶ BVerfGE 129, 124 (168) m. Hinw. auf BVerfGE 89, 155 (172).

¹¹⁷ BVerfGE 129, 124 (170).

künftigen Bundestags auf eine Art und Weise ausgehöhlt werden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich macht“¹¹⁸. Zum „Kern der parlamentarischen Rechte in der Demokratie“ gehörten auch „die Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand“¹¹⁹. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe „durch die tatbestandliche Konkretisierung und sachliche Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern“ klargestellt, „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“¹²⁰.

(3) BVerfG v. 18.3.2014, BVerfGE 135, 317 (ESM)

Dem Urteil des BVerfG vom 18. März 2014 zum Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) lagen wieder mehrere Verfassungsbeschwerden, aber auch ein Organstreitverfahren zugrunde (2 BvE 6/12). In letzterem war der Antrag insoweit zulässig, als die Antragstellerin geltend machte, „durch die angegriffenen Gesetze entäußere sich der Deutsche Bundestag seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“¹²¹. Als Fraktion des Deutschen Bundestages war sie „insoweit antragsbefugt (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 23 Abs. 1, Art. 110 GG)“¹²². Ähnlich hatte das BVerfG bereits im Rahmen des Verfahrens über den Erlass einer einstweiligen Anordnung entschieden (BVerfGE 132, 195), in dem eine Antragsbefugnis ebenfalls unter dem Aspekt der „Entäußerung“ bejaht wurde¹²³. Eine Rechtsverletzung liege vor, „wenn sich der Deutsche Bundestag seiner Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können“.¹²⁴ Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der

¹¹⁸ BVerfGE 129, 124 (170).

¹¹⁹ BVerfGE 129, 124 (170).

¹²⁰ BVerfGE 129, 124 (170); vgl. auch BT-Drs. 16/12410 und BVerfGE 119, 96 (142).

¹²¹ BVerfGE 135, 317 (395).

¹²² BVerfGE 135, 317 (395) m. Hinw. auf BVerfGE 127, 267 (338 f.); BVerfGE 132, 195 (237).

¹²³ BVerfGE 132, 195 (237).

¹²⁴ BVerfGE 135, 317 (399) m. Hinw. auf BVerfGE 129, 124 (177); BVerfGE 132, 195 (239).

öffentlichen Hand sei „grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat“¹²⁵. Der Bundestag müsse deshalb „dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Insofern stell[e] das Budgetrecht ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar“¹²⁶. Die Überschreitung einer unmittelbar aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes ableitbaren Obergrenze von Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen komme allerdings „allenfalls in Betracht, wenn im Eintrittsfall die Haushaltsautonomie zumindest für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe“¹²⁷. Dies komme indes nur „bei einer evidenten Überschreitung äußerster Grenzen in Betracht“¹²⁸.

(4) BVerfG v. 5.5.2020, BVerfGE 154, 17 (PSPP)

Dem Urteil des BVerfG vom 5. Mai 2020 zum Ankauf von Anleihen des öffentlichen Sektors (PSPP) durch die EZB lagen Verfassungsbeschwerden zugrunde, so dass wieder Art. 38 Abs. 1 GG als subjektives (grundrechtsgleiches) Recht zu prüfen war. Das BVerfG führt hier aus, dass Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG die Wahlberechtigten schütze „vor einem Substanzverlust ihrer im verfassungsstaatlichen Gefüge maßgeblichen Herrschaftsgewalt dadurch, dass Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden und damit die Gestaltungsmacht desjenigen Verfassungsorgans beeinträchtigt wird, das nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande kommt“¹²⁹. Dabei seien „[i]nsbesondere das Budgetrecht des Deutschen Bundestages [...] und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung [...] als unverfügbarer Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG geschützt“¹³⁰. Es gehöre „zum änderungsfesten Kern von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, dass der Deutsche Bundestag dem Volk gegenüber verantwortlich über alle

¹²⁵ BVerfGE 135, 317 (399 f.) m. Hinw. auf BVerfGE 123, 267 (359); BVerfGE 132, 195 (239).

¹²⁶ BVerfGE 135, 317 (400) m. Hinw. auf BVerfGE 70, 324 (355 f.); BVerfGE 79, 311 (329); BVerfGE 129, 124 (177); BVerfGE 132, 195 (239).

¹²⁷ BVerfGE 135, 317 (400, 405).

¹²⁸ BVerfGE 135, 317 (405) m. Hinw. auf BVerfGE 129, 124 (182 f.); BVerfGE 132, 195 (242).

¹²⁹ BVerfGE 154, 17 (87), m. Hinw. auf BVerfGE 123, 267 (341); BVerfGE 142, 123 (190).

¹³⁰ BVerfGE 154, 17 (87), m. Hinw. auf BVerfGE 123, 267 (359); BVerfGE 129, 124 (177, 181); BVerfGE 132, 195 (239); BVerfGE 135, 317 (399 f.); BVerfGE 142, 123 (195); BVerfGE 146, 216 (253 f.).

wesentlichen Einnahmen und Ausgaben entscheide¹³¹. Dieser müsse „über die Summe der Belastungen der Bürgerinnen und Bürger und über wesentliche Ausgaben des Staates befinden“, so dass „eine das Demokratieprinzip verletzende Übertragung von Hoheitsrechten jedenfalls dann vor[liege], wenn die Festlegung von Abgaben in Art und Höhe in wesentlichem Umfang supranationalisiert und damit der Dispositionsbefugnis des Bundestages entzogen würde“¹³².

(5) BVerfG v. 24.3.2021, BVerfGE 157, 30 (Klimabeschluss)

Im sog. „Klimabeschluss“ des BVerfG vom 24. März 2021 führte das Gericht schließlich den Gedanken der „intertemporalen Freiheitssicherung“ aus. Gegenstand des Verfahrens waren mehrere Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz (KSG), das nach Auffassung der Beschwerdeführer wegen fehlender konkreter Reduktionsziele ab 2031 zum Klimaschutz nicht ausreichend war. Die Beschwerdeführer sahen sich in ihren Grundrechten u.a. deshalb verletzt, weil in Zukunft unverhältnismäßige Eingriffe in Grundrechte zu befürchten seien, um die angestrebten Reduktionsziele doch noch zu erreichen¹³³.

Das BVerfG kam insoweit zu dem Ergebnis, dass das Grundgesetz „unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen“ verpflichte¹³⁴. Als „intertemporale Freiheitssicherung“ schützten „die Grundrechte die Beschwerdeführenden hier vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft.“¹³⁵ Die beanstandeten Regelungen würden „verfassungswidrig, wenn sie zuließen, dass so viel vom verbleibenden Budget verzehrt würde, dass die künftigen Freiheitseinbußen aus heutiger Sicht unweigerlich unzumutbare

¹³¹ BVerfGE 154, 17 (87) m. Hinw. auf BVerfGE 70, 324 (355 f.); BVerfGE 79, 311 (329); BVerfGE 129, 124 (177); BVerfGE 142, 123 (195).

¹³² BVerfGE 154, 17 (87) m. Hinw. auf BVerfGE 123, 267 (361); BVerfGE 129, 124 (179); BVerfGE 151, 202 (288).

¹³³ Vgl. BVerfGE 157, 30 (38 f.).

¹³⁴ BVerfGE 157, 30 (130 f.).

¹³⁵ BVerfGE 157, 30 (131).

Ausmaße annähmen, weil für lindernde Entwicklungen und Transformationen keine Zeit mehr bliebe“¹³⁶.

Zwar sind die verfassungsrechtlichen Aussagen im Klimabeschluss nicht unmittelbar auf die hier zu untersuchende – im Kern haushaltsverfassungsrechtliche – Fragestellung übertragbar. Allerdings, das zeigt schon die Begrifflichkeit vom „CO₂-Budget“, geht es in beiden Fällen um ein mögliches „Leben über die Verhältnisse“, d.h. um übermäßigen Konsum in der Gegenwart, der in der Zukunft zu Belastungen und Einschränkungen führt. Wie im Bereich des Klimaschutzes (Art. 20a GG) sind auch im Staatsschuldenrecht (Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2, 143h GG) Grundwertungen im Sinne der Generationengerechtigkeit unmittelbar im Grundgesetz angelegt¹³⁷. Spiegelbildlich dienen die Einschränkungen des gegenwärtigen (Haushalts-)Gesetzgebers der Sicherung und Erhaltung der Gestaltungsfreiheit zukünftiger (Haushalts-)Gesetzgeber – letztlich der Erhaltung von demokratischen Gestaltungs- und Entscheidungsspielräumen in der Zukunft – und enthalten damit eine subjektiv-rechtliche Komponente.

Einiges spricht daher dafür, dass die zum Klimaschutz entwickelten Grundsätze zur „intertemporalen Freiheitssicherung“ auch hier im Staatsschuldenrecht herangezogen werden können. Dogmatisch liegt das vom BVerfG in den „Europa-Fällen“ stark gemachte grundrechtsgleiche Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG nahe an den „klassischen“ Freiheitsrechten. Insoweit ist auch das Budgetrecht des Parlaments intertemporal davor zu bewahren, dass zukünftige Handlungsmöglichkeiten in einem unzulässigen Übermaß verschlossen werden.¹³⁸ Um die freiheitlichen Funktionsbedingungen des Staates zu sichern, bedarf es grundsätzlich auch einer intertemporalen Freiheitssicherung¹³⁹ – sowohl mit Blick auf die

¹³⁶ BVerfGE 157, 30 (136).

¹³⁷ Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 6 zur Einführung der Schuldenbremse: „Die angesichts des Ausmaßes der expliziten und impliziten Staatsverschuldung notwendig gewordene Neujustierung der intergenerativen Lastenverteilung erfolgt durch das neue Prinzip des im Grundsatz ausgeglichenen Haushalts. Mit Blick auf die Generationengerechtigkeit soll im Rahmen des neuen Grundsatzes strukturelle Verschuldung in sehr begrenztem Umfang möglich sein. Der Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird insbesondere für solche Maßnahmen erweitert, die über eine dauerhafte Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung auch und insbesondere künftigen Generationen zugute kommen.“

¹³⁸ Vgl. G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 55 ff.

¹³⁹ G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 56.

Wahlberechtigten als auch in der Folge mit Blick auf die gewählten Parlamente selbst.

Ein „intertemporales Budgetrecht“ des Parlaments lässt sich aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 42 Abs. 2 GG, Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 110 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip ableiten. In diesem Sinne geht auch der traditionelle verfassungsrechtliche Diskurs – in Anlehnung an den doppelsinnigen Titel des Werks „Democracy in Deficit“ von *Buchanan/Wagner*¹⁴⁰ – davon aus, dass Staatsverschuldung als Demokratieproblem beschrieben werden kann¹⁴¹. In dieser Deutung folgt aus dem Grundprinzip „Macht auf Zeit“, dass der gewählte Gesetzgeber durch die Kreditaufnahme nicht unbegrenzt auf die Einnahmen künftiger Amtsträger vorgreifen dürfe¹⁴².

Die *allgemeine* (und durchaus umstrittene) Frage der demokratischen Zulässigkeit von Staatsverschuldung ist hier indes nicht zu vertiefen, denn die Frage der *konkreten* Zulässigkeit von Staatsverschuldung ist für den hier zu untersuchenden Fall klar durch Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG klar vorgezeichnet: Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat sich bewusst dafür entschieden, für zukunftsichernde Ausgaben, nämlich „für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“, eine erhöhte Kreditaufnahme zuzulassen. Staatsverschuldung ist auch nicht per se undemokratisch¹⁴³. Gleichwohl zeigt dieser Gedanke, dass eine zeitliche Vorwirkung von Rechten dem Verfassungsrecht auch im Bereich des Staatsschuldenrechts nicht fremd ist. Wird der in Art. 143h GG vorgesehene Zukunftsnutzen der Kreditaufnahme durch die Kreditfinanzierung nicht-investiver Ausgaben verfehlt, so kann das Budgetrecht eines zukünftigen Bundestags durchaus negativ betroffen sein, was dann auch für eine Antragsbefugnis sprechen kann.

In diesem Sinne haben sich auch einige Verfassungsgerichte der Länder geäußert.

¹⁴⁰ *Buchanan/Wagner*, Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes, New York 1977.

¹⁴¹ Vgl. dazu (auch zur Kritik) *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 256–262.

¹⁴² Vgl. *Püttner*, Staatsverschuldung als Rechtsproblem, Berlin 1980, S. 11.

¹⁴³ Vgl. dazu *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 256–262; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 405–427.

(6) LVerfG Mecklenburg-Vorpommern v. 24.11.2022

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (LVerfG MV) hatte in seinem Urteil vom 24. November 2022 über die Organklage einer Landtagsfraktion (und mehrerer Landtagsabgeordneter) gegen das zur Bekämpfung der Corona-Pandemie gesetzlich eingerichtete Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ zu entscheiden¹⁴⁴. In seinem Urteil geht das LVerfG MV davon aus, dass es für die Antragsbefugnis ausreicht, wenn eine Rechtsverletzung möglich erscheint. Es führt aus:

„Die Antragsbefugnis setzt voraus, dass der Antragsteller geltend macht, dass er oder, im Fall einer Prozessstandschaft, das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in eigenen, ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Dementsprechend müssen die Behauptungen des Antragstellers eine derartige Verletzung oder unmittelbare Gefährdung von solchen Rechten oder Pflichten jedenfalls möglich erscheinen lassen“¹⁴⁵.

Allerdings müsse im Fall der Prozessstandschaft „der spezifische Charakter des Organstreits als eines kontradiktorischen Verfahrens gewahrt werden, dessen Gegenstand die Frage bilde, ob das beanstandete Verhalten des Antragsgegners Rechte des Antragstellers bzw. im Fall der Prozessstandschaft desjenigen, dessen Rechte geltend gemacht werden, beeinträchtigt“¹⁴⁶. Es handele sich bei einem Organstreitverfahren „nicht um ein objektives Verfahren prinzipialer oder authentischer Verfassungsinterpretation“¹⁴⁷.

Zu den Anforderungen an die (mögliche) Rechtsverletzungen geht das Gericht zunächst – in Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG – davon aus, dass „der Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig sei, soweit die Antragstellerin geltend mache, durch die angegriffenen Gesetze entäußere sich der Deutsche Bundestag seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“¹⁴⁸. Die im Fall streitgegenständliche Änderung des Kredittilgungsgesetzes 2020 führe dazu, dass

¹⁴⁴ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, LVerfGE 33, 347 = NVwZ-RR 2023, 345.

¹⁴⁵ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 37 (insoweit in NVwZ-RR 2023, 345 nicht abgedruckt) m. Hinw. auf LVerfG MV, Urt. v. 27.8.2015, LVerfG 1/14, juris Rn. 66.

¹⁴⁶ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 41.

¹⁴⁷ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 41 m. Hinw. auf LVerfG MV, Urt. v. 27.8.2015, LVerfG 1/14, juris Rn. 68 und BVerfGE 150, 194 (Rn. 18).

¹⁴⁸ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 44; m. Hinw. auf BVerfGE 135, 317.

„Tilgungen in Höhe von 142 500 000 EUR jährlich ab dem Jahr 2025 festgelegt werden. Insoweit [sei] eine Rechtsverletzung der Haushaltsautonomie jedenfalls möglich, indem für einen nennenswerten Zeitraum diese nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe [...]. Ob sie tatsächlich vorlieg[e], [sei] eine Frage der Begründetheit“¹⁴⁹.

Das LVerfG MV betont – wie das BVerfG –, dass „[d]ie Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand einschließlich der Kreditaufnahme [...] grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat“¹⁵⁰ sei. Dem Budgetrecht entspreche zugleich „die Pflicht des Parlaments, sich selbst und der Öffentlichkeit in einer den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechenden Weise Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes abzulegen (sog Budgetpflicht)“¹⁵¹. Daher dürfe „sich der Haushaltsgesetzgeber nicht [...] seiner Budgetverantwortung entäußern“¹⁵².

In der Begründetheitsprüfung beschränkt das Gericht seine Kontrolle sodann auf die „evidente Überschreitung von äußersten Grenzen“¹⁵³. Auch das BVerfG habe „für die Bundesebene bisher offengelassen, ob und inwieweit sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip eine justiziable Begrenzung der Übernahme von Zahlungsverpflichtungen oder Haftungszusagen herleiten“¹⁵⁴ lasse. Jedenfalls habe der Gesetzgeber hier einen weiten Einschätzungsspielraum, auch bezüglich der künftigen Tragfähigkeit des Haushalts und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes.¹⁵⁵ Eine Obergrenze für zukünftige Belastungen aus dem Demokratieprinzip könne sich dort ergeben, wo „sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde,

¹⁴⁹ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 47 (insoweit in NVwZ-RR 2023, 345 nicht abgedruckt).

¹⁵⁰ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 78 = NVwZ-RR 2023, 345 (346).

¹⁵¹ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 78 = NVwZ-RR 2023, 345 (346) m. Hinw. auf VerfGH RLP, NVwZ-RR 1998, 1 und BVerfGE 79, 311.

¹⁵² LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 78 = NVwZ-RR 2023, 345 (346) – im konkreten Fall ging es um die Frage einer „unbestimmte[n] haushaltspolitische[n] Ermächtigungen auf andere Akteure“.

¹⁵³ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 81 = NVwZ-RR 2023, 345 (346).

¹⁵⁴ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 81 = NVwZ-RR 2023, 345 (346).

¹⁵⁵ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 81 f. = NVwZ-RR 2023, 345 (346 f.).

sondern praktisch vollständig leerliefe¹⁵⁶. Im konkreten Fall konnte das LVerfG MV im Ergebnis „nicht feststellen, dass die Haushaltsautonomie des Landtages für einen nennenswerten Zeitraum praktisch vollständig leerliefe“¹⁵⁷, der Antrag war also unbegründet. Gleichwohl wurde die Antragsbefugnis mit Blick auf die „Möglichkeit“ einer solchen Rechtsverletzung noch bejaht¹⁵⁸.

(7) VerfGH Baden-Württemberg v. 19.7.2023

Zu einem anderen Ergebnis (mangels Antragsbefugnis unzulässig) kommt in einem ähnlich gelagerten Fall der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg (VerfGH BW), allerdings nur, weil tatsächlich gar keine Kredite aufgenommen wurden. Dieser erkennt in seiner neueren Rechtsprechung¹⁵⁹ ebenfalls die grundsätzliche Möglichkeit an, dass Fraktionen in Prozessstandschaft für den Landtag dessen Rechte auch in einem gegen den Landtag gerichteten Organstreitverfahren geltend machen können¹⁶⁰, allerdings bleibe eine Rüge der Verletzung rein objektiv formulierter Verfassungsnormen unzulässig¹⁶¹. Zumindest könnten nicht „allgemeine rechtliche, politische oder tatsächliche Bindungen der Nachwelt, wie sie grundsätzlich jeder zukunftsorientierten Gestaltung (und damit namentlich jeder Gesetzgebung) eigentümlich“ seien, „zum Gegenstand einer Normenkontrolle im Wege einer „erweiterten Prozessstandschaft“ gemacht werden¹⁶². „Die generelle Eignung grundsätzlich allen Entscheidens, unabänderliche Konsequenzen nach sich zu ziehen“, könne mithin für sich betrachtet „nicht genügen, um der parlamentarischen Opposition wehrfähige Rechtspositionen gegenüber dem Parlamentsganzen zu vermitteln“¹⁶³.

¹⁵⁶ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 81 = NVwZ-RR 2023, 345 (346).

¹⁵⁷ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 83 = NVwZ-RR 2023, 345 (347).

¹⁵⁸ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 47 (insoweit in NVwZ-RR 2023, 345 nicht abgedruckt).

¹⁵⁹ Vgl. VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, LVerfGE 34, 38 (Rn. 30); anders noch StGH BW, Urt. v. 20.11.1996, GR 2/95, ESVGH 47, 1 (5 f.); StGH BW, Urt. v. 19.5.2000, GR 2/99, ESVGH 51, 8 (13 f.).

¹⁶⁰ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 23 = NVwZ 2023, 1321 (1322, Rn. 22).

¹⁶¹ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 31 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 30).

¹⁶² VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 33 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 32).

¹⁶³ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 33 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 32).

Anders verhalte es sich hingegen, „wenn und soweit ein Rechtssatz der Verfassung gerade auch auf den Erhalt zukünftiger Entscheidungs- und Gestaltungsmacht des Parlaments abziel[e]. Im Fall eines derart normativ begründeten Schutzzusammenhangs lieg[e] es nahe, einer Oppositionsfraktion eine Wächterrolle zum Schutz zukünftiger Parlamente zuzusprechen, kraft derer sie möglicherweise verfassungswidrige Vorwirkungen im Organstreitverfahren rügen kann“¹⁶⁴. Den „Regelungen zur ‚Schuldenbremse‘ in Art. 84 BWVerf komm[e] eine derartige normative Schutzwirkung zugunsten zukünftiger Landtage zu. Die Fraktionen könn[t]en diese Schutzwirkung in Prozessstandschaft auch in Verfahren gegen den Landtag geltend machen [...], sofern die konkret zu beurteilende Kreditaufnahme die haushaltspolitischen Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber spürbar beschränk[e]“¹⁶⁵. „Der mit der ‚Schuldenbremse‘ bewirkte Verlust an heutiger Gestaltungsmacht dien[e] gerade dem Schutz künftiger Dispositionsmöglichkeiten“¹⁶⁶; Sinn und Zweck der staatsschuldenrechtlichen Beschränkungen sei die „Sicherung der Gestaltungsmacht künftiger Haushaltsgesetzgeber“¹⁶⁷.

Gleichwohl fordere „[d]iese normative Schutzwirkung der ‚Schuldenbremse‘ [...] keine umfassende Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des angegriffenen Nachtragshaushalts. Eine allgemeine Verfassungskontrolle insbesondere des Haushaltsgesetzes widerspräche dem Charakter des Haushaltsplanes als Regierungsprogramm in Gesetzesform“ und entspräche „auch nicht dem Wesen eines Organstreitverfahrens, das lediglich auf eine Absicherung organschaftlicher Befugnisse angelegt“ sei.¹⁶⁸

Mit Blick auf die mögliche Rechtsverletzung des Parlaments (Antragsbefugnis) formuliert der VerfGH BW sodann:

„Maßgeblich für das Bestehen und die Reichweite einer Prozessstandschaft auch einer Oppositionsfraktion kann vielmehr nur eine Gefährdung der zu schützenden Gestaltungsfreiheit zukünftiger Haushaltsgesetzgeber sein. Eine solche ist

¹⁶⁴ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 33 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 32).

¹⁶⁵ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 34 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 33) m. Hinw. auf *Gröpl*, NJW 2020, 2523 (2528) und *Mayer*, AöR 136 (2011), S. 266 (303).

¹⁶⁶ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 35 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 34).

¹⁶⁷ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 36 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 35).

¹⁶⁸ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 37 = NVwZ 2023, 1321 (1324, Rn. 36).

aber nur anzunehmen, wenn der zukünftige Haushaltsgesetzgeber in seinem haushaltspolitischen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum spürbar beschränkt wird. Erst dann könnte die – im Rahmen der Antragsbefugnis erforderliche, aber auch ausreichende – Möglichkeit einer Verletzung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung künftiger Landtage bestehen.“¹⁶⁹.

Eine solche „spürbare Beschränkung des künftigen haushaltspolitischen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums des Landtags“¹⁷⁰ nahm der VerfGH BW im konkreten Fall schon deshalb nicht an, weil „die Kreditermächtigung aus der Ausnahmekomponente – bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung erkennbar – [...] nicht in Anspruch genommen“ worden war¹⁷¹. Zur Frage, ab welcher Größenordnung eine solche „spürbare“ Rechtsverletzung in Frage kommen kann, äußerte sich der VerfGH BW deshalb auch nicht.

(8) LVerfG Sachsen-Anhalt v. 30.6.2025

Im Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt (LVerfG LSA) hatte ein Antrag einer Fraktion im Organstreitverfahren gegen eine (haushalts-)gesetzliche Veranschlagung überhöhter globaler Minderausgaben, ohne die ein Haushaltsausgleich nicht möglich gewesen wäre, Erfolg.

Ausreichend für die Antragsbefugnis war im Urteil wiederum eine mögliche Verletzung subjektiver Rechte des Landtags (Prozessstandschaft)¹⁷². Die antragstellende Landtagsfraktion konnte „geltend machen, dass der Landtag durch den Antragsgegenstand in seiner ihm in Gestalt des parlamentarischen Budgetrechts zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zugewiesenen Zuständigkeit aus Art. 41 Abs. 1 S. 2 und Art. 93 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 LVerf verletzt ist“¹⁷³. Dieses Recht konnte auch „gegen den Landtag selbst geltend gemacht“ werden¹⁷⁴. Nach Auffassung des LVerfG LSA ist

„für die Antragsbefugnis zur Verteidigung von Rechten des Landtags gegen den Landtag selbst ein Vortrag erforderlich, aber auch ausreichend, aus dem sich eine verfassungswidrige Aufgabe parlamentarischer Gestaltungsmacht durch

¹⁶⁹ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 37 = NVwZ 2023, 1321 (1324, Rn. 36).

¹⁷⁰ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 38 = NVwZ 2023, 1321 (1324, Rn. 37).

¹⁷¹ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 38 = NVwZ 2023, 1321 (1324, Rn. 37).

¹⁷² LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 64.

¹⁷³ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 64.

¹⁷⁴ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 67 f.

den Landtag (vgl. LVerfG, Urt. v. 13. Dezember 2023 – LVG 30/22 –, Rn. 44: ‚Selbstentmachtung‘) auch für einen Einzelfall ergibt. Auf eine weitergehende Bindung zukünftiger parlamentarischer Gestaltungsmacht kommt es nicht an. Auch gegenüber dem Beschluss über den Landeshaushalt für ein bestimmtes Haushaltsjahr eignet sich die gesetzliche Prozessstandschaft [...] für ihren Zweck, dass die Fraktion als Minderheit Rechte des Parlaments gegen die Parlamentsmehrheit geltend machen kann¹⁷⁵.

Das durch die Fraktion geltend gemachte subjektive Recht des Landtags war vorliegend das parlamentarische Budgetrecht¹⁷⁶, welches das LVerfG LSA aus Art. 41 Abs. 1 S. 2 VerflSA und Art. 93 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 VerflSA ableitet¹⁷⁷. Diese Normen entsprechen in der Sache Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 110 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 GG.

Im konkreten Fall war für das LVerfG LSA eine „weitergehende Bindung zukünftiger parlamentarischer Gestaltungsmacht“¹⁷⁸ – anders als im Fall des VerfGH BW nicht entscheidend, allerdings ergab sich durch die Veranschlagung hoher globaler Minderausgaben auch keine erhöhte Verschuldung, sondern wegen der „Gefahr, dass der Exekutive die Aufgabe übertragen wird, den pauschalen Kürzungsansatz in Form der globalen Minderausgabe dadurch zu ‚erwirtschaften‘, dass bestimmte Einzelansätze im Haushaltsplan von ihr nicht voll ausgeschöpft werden“¹⁷⁹ ein Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit¹⁸⁰. Die Rechtsverletzung im Verhältnis von Haushaltgesetzgeber und Haushaltsvollzug ergab sich daraus, dass auf diese Weise „die Exekutive und nicht der Haushaltgesetzgeber letztlich darüber entscheiden [würde], in welchen Einzeltiteln die Kürzung in welchem Umfang erfolg[e]“¹⁸¹. Insoweit unterscheidet sich der Fall von der hier zu untersuchenden möglichen Rechtsverletzung aufgrund einer überhöhten Kreditaufnahme; es ging inhaltlich (zumindest auch) um das für einen Organstreit eher „typische“ Verhältnis von Legislative und Exekutive.

¹⁷⁵ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 69.

¹⁷⁶ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 64.

¹⁷⁷ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 70.

¹⁷⁸ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 69.

¹⁷⁹ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 99.

¹⁸⁰ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 94 ff.

¹⁸¹ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 99.

(9) VerfGH Nordrhein-Westfalen v. 16.9.2025

Gegenstand des Verfahrens zum „NRW-Rettungsschirm“ beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) war wiederum keine gesetzliche Regelung (Beschluss des Landtags), sondern die tatsächliche Kreditaufnahme im Vollzug¹⁸². Auch hier stellte der VerfGH NRW fest, die Antragstellerinnen (zwei NRW-Landtagsfraktionen) seien „befugt, eine Verletzung des Budgetrechts des Landtags in Prozessstandschaft geltend zu machen“¹⁸³, allerdings sei „der Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend mach[e], dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist“¹⁸⁴. Der Organstreit sei keine „objektiven Beanstandungsklage“, so dass „[f]ür eine allgemeine oder umfassende, von eigenen Rechten des Antragstellers losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme [...] im Organstreit kein Raum“ sei¹⁸⁵. Den Antragsteller treffe hierbei eine Substantiierungspflicht: „Erforderlich, aber auch ausreichend [sei], dass eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung des ihm verfassungsrechtlich eingeräumten Rechtsstatus nach dem Vortrag des Antragstellers möglich, d. h. nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint“¹⁸⁶. Als subjektives Recht – gerade auch im Gegensatz zum Haushaltsvollzug („Inter-Organ-Verhältnis zwischen Parlament und Regierung“¹⁸⁷) – bestehe die „Möglichkeit einer Verletzung des Budgetrechts des Landtags“, soweit die ASt. „geltend machen, die streitgegenständlichen Kredite seien jenseits der von Verfassungs wegen nach Art. 83 Satz 1 LV notwendigen parlamentarischen Ermächtigung [...] aufgenommen worden.“¹⁸⁸ Bedeutsam ist an der Entscheidung des VerfGH NRW, dass auch hier das Budgetrecht des Parlaments als subjektives Recht betont wird. Allerdings war die Fallgestaltung – ähnlich wie im Fall des LVerfG LSA – eine andere als die hier zu

¹⁸² Vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 74–78.

¹⁸³ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 80.

¹⁸⁴ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 82.

¹⁸⁵ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 83.

¹⁸⁶ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 84.

¹⁸⁷ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 85.

¹⁸⁸ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 85.

untersuchende, weil es im Kern um das „durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 83 Satz 1 LV konkretisierte Budgetrecht des gewählten, bestehenden Landtags“¹⁸⁹ ging – im Verhältnis von Haushaltsgesetzgebung und Haushaltsvollzug.

Gleichwohl nimmt der VerfGH NRW ebenfalls Stellung zu der Frage, ob eine verfassungswidrige Kreditaufnahme auch eine Rechtsverletzung künftiger Parlamente möglich erscheinen lasse. Um die Möglichkeit einer „unmittelbare[n] Gefahr für künftige Landtage“ annehmen zu können, „wegen zu großer Überschuldung nicht mehr eigenverantwortlich ihr Budgetrecht wahrnehmen zu können“, sei zumindest aufzuzeigen, „dass die durch die streitgegenständlichen Kreditaufnahmen hinzugekommenen Schulden eine spürbare Beschränkung der künftigen Steuerungs- und Handlungsfähigkeit des Landtags zur Folge hätten“¹⁹⁰. Dies hat der VerfGH im zu entscheidenden Sachverhalt nicht erkannt, so dass insoweit keine Antragsbefugnis bestand. Es habe insbesondere im Verfahren nicht dargelegt werden können, dass „künftigen Volksvertretern keine wirtschaftlichen Spielräume mehr erhalten blieben, weil sie zur Tilgung der durch die streitgegenständlichen Kreditaufnahmen angehäuften Schulden sparen bzw. ansonsten anderweitig verwendbare Haushaltsmittel einsetzen müssten.“¹⁹¹

cc) Zusammenfassung und Übertragung auf den vorliegenden Fall

Die Auswertung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ergibt, dass das parlamentarische Budgetrecht grundsätzlich als ein auch im Organstreit rügefähiges, subjektives Recht anerkannt ist, das von einer Fraktion für den Landtag und gegen den Landtag im Wege der Prozessstandschaft geltend gemacht werden kann.

Die Herleitung des subjektiven Rechts im haushaltsrechtlichen Kontext erfolgt teils unterschiedlich. Zum Teil wird die Antragsbefugnis aus dem parlamentarischen Budgetrecht bzw. dem Demokratieprinzip abgeleitet, zum Teil –

¹⁸⁹ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 85.

¹⁹⁰ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 97.

¹⁹¹ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 98.

insbesondere in den Entscheidungen des VerfGH BW¹⁹² und des VerfGH NRW¹⁹³ – aus den staatsschuldenrechtlichen Regelungen, was mit Blick auf den hier zugrunde liegenden Sachverhalt, der mit Art. 143h GG einen staatsschuldenrechtlichen Sachverhalt (und in besonderem Maße die Aspekte Zukunftsbelastung und Zukunftsbegünstigung) betrifft, durchaus überzeugend ist.

Das BVerfG hat das Budgetrecht des Deutschen Bundestages für die verschiedenen europäischen Konstellationen im Kern aus Art. 110 GG, aber auch als Teil bzw. Konkretisierung des Demokratieprinzips abgeleitet. Zugleich hat es in den oben skizzierten Entscheidungen im europäischen Kontext jedoch regelmäßig an den „Wähler“, den die Verfassungsbeschwerde erhebenden Bürger (und nicht an den „Gewählten“, das Parlament) angeknüpft, also an das grundrechtsgleiche Recht in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, was – obwohl nicht nur über Verfassungsbeschwerden, sondern auch über Anträge im Organstreitverfahren zu entscheiden war – vor allem auf die Sondersituation einer Übertragung von Hoheitsrechten an die EU (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG) zurückgeführt werden kann. Folge der Rechtsprechung des BVerfG ist eine gewisse (Ver-)subjektivierung des Budgetrechts¹⁹⁴.

Das so anerkannte subjektive Recht auf die „Verwirklichung des politischen Willens der Bürger“¹⁹⁵, das durch „massive Beeinträchtigungen der Haushaltsautonomie“¹⁹⁶ beschränkt werden kann, wenn die „Gestaltungsfähigkeit des Bundestages als Haushaltsgesetzgeber“¹⁹⁷ Schaden nimmt, hat einen engen Bezug zum Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und wird in der Folge sogar über Art. 79 Abs. 3 GG als Teil der Verfassungsidentität garantiert und geschützt.¹⁹⁸ Nach der Rechtsprechung des BVerfG kann Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als grundrechtsgleiches Recht verletzt sein, wenn sich der Bundestag seiner Budget-

¹⁹² VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 34–37 = NVwZ 2023, 1321 (1323 f., Rn. 33–36).

¹⁹³ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 97 f.

¹⁹⁴ Vgl. zur Kritik *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 763–774.

¹⁹⁵ Vgl. BVerfGE 123, 267 (330); BVerfGE 129, 124 (170).

¹⁹⁶ Vgl. BVerfGE 129, 124 (170).

¹⁹⁷ BVerfGE 127, 267 (362).

¹⁹⁸ *Gröpl*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 110 Rn. 105 (September 2015).

verantwortung soweit „entäußert“, dass der jetzige Bundestag oder zukünftige Bundestage ihr Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können.¹⁹⁹

Im Organstreit steht das „Wählerrecht“ aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als „prozessualer Hebel“ jedoch nicht zur Verfügung²⁰⁰. Im Lissabon-Urteil hat das BVerfG zudem deutlich gemacht, dass weder ein einzelner Abgeordneter²⁰¹ noch eine Fraktion insoweit das Demokratieprinzip „als Recht des Bundestages“ geltend machen kann²⁰². Für eine „allgemeine, von Rechten des Bundestages losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme“ sei „im Organstreit kein Raum“²⁰³.

Folgt man der Rechtsprechung des VerfGH BW, der in der landesrechtlichen Schuldenbremse des Art. 84 Verf BW eine wehrfähige, subjektive Rechtsposition sieht, wären dies entsprechend auf Bundesebene Art. 109, 115 und 143h GG. Problematisch hierbei ist, dass das BVerfG bislang die Schuldenbremse (jedenfalls im Verhältnis zum einzelnen Staatsbürger) als rein objektives Verfassungsrecht ansieht.²⁰⁴ Gleichwohl ist der Ansatz des VerfGH BW gut nachvollziehbar und – auf Grund einer vergleichbaren Rechtslage im Bund (die Schuldenbremse ist den Ländern wie dem Bund über Art. 109 Abs. 3 GG vorgegeben) – auf die Bundesebene übertragbar. Dass die „Schuldenbremse“ der „Sicherung der Gestaltungsmacht künftiger Haushaltsgesetzgeber“²⁰⁵ dienen soll, ergibt sich letztlich auch aus den Materialien zur Einführung der „Schuldenbremse“, zur Änderung der Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG im Jahr 2009²⁰⁶. Dass

¹⁹⁹ BVerfGE 129, 124 (177); BVerfGE 132, 195 (239); BVerfGE 135, 317 (399 f.); vgl. auch *Gröpl*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 110 Rn. 105 (September 2015).

²⁰⁰ Vgl. *Walter*, in: BeckOK BVerfGG, § 64 Rn. 8 (Juni 2025).

²⁰¹ BVerfGE 127, 267 (337).

²⁰² BVerfGE 127, 267 (339).

²⁰³ BVerfGE 127, 267 (339) m. Hinw. auf BVerfGE 68, 1 (73); BVerfGE 73, 1 (30); BVerfGE 80, 188 (212); BVerfGE 104, 151 (193 f.).

²⁰⁴ So auch *Kube*, in *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 109 Rn. 234 (Januar 2023).

²⁰⁵ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 36 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 35).

²⁰⁶ Z.B. BT-Drs. 16/12410, S. 6; vgl. auch BVerfGE 119, 96 (142): „Eine übermäßige Staatsverschuldung und die damit verbundene wachsende Zinslast hemmen das langfristige Wachstum der Wirtschaft, verengen die aktuellen Handlungsspielräume des Staates und verlagern Finanzierungslasten in die Zukunft auf künftige Generationen. Vieles spricht deshalb dafür,

demgegenüber der VerfGH NRW vorrangig mit dem Budgetrecht aus Art. 81 Abs. 3 S. 1 Verf NRW (vgl. Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG) argumentiert und nicht – wie der VerfGH BW – mit der „normative[n] Schutzwirkung zugunsten zukünftiger Generationen [...] und der sie repräsentierenden Haushaltsgesetzgeber“²⁰⁷, erklärt sich bereits daraus, dass die Schuldenbremse in NRW nur einfach-gesetzlich umgesetzt ist²⁰⁸ und damit als Maßstab für den Verfassungsgerichtshof ausscheiden musste²⁰⁹. Die Argumentation über den Gesetzesvorbehalt in Art. 83 S. 1 Verf NRW (vgl. Art. 115 Abs. 1 GG) wiederum erklärt sich daraus, dass Antragsgegenstand die Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug war.

Die Landesverfassungsgerichte der Länder Mecklenburg-Vorpommern²¹⁰ und Sachsen-Anhalt²¹¹ stellen stärker auf das Budgetrecht und – in Anknüpfung an die BVerfG-Rechtsprechung zu den europäischen Rechtsakten – auf das Demokratieprinzip²¹² und die Abgeordnetenrechte ab; zentral ist aber auch hier „Schutz zukünftiger parlamentarischer Gestaltungsmacht“²¹³.

Vor diesem Hintergrund lässt sich durchaus annehmen, dass auch für die Bundesebene das Budgetrecht aus Art. 110 GG und die Entscheidung für eine Begrenzung der Staatsverschuldung in Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 und Art. 143h GG die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments in Gegenwart und Zukunft sichern sollen und damit zugleich demokratiesichernde Funktion haben. Diese Regelungen sollen auch zukünftige Parlamente in ihrer Gestaltungsmacht schützen, so dass sich durchaus begründen lässt, dass diese nicht nur objektives Verfassungsrecht darstellen, sondern auch ein subjektives

[...] verbesserte Grundlagen für wirksame Instrumente zum Schutz gegen eine Erosion gegenwärtiger und künftiger Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaats zu schaffen“.

²⁰⁷ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 36 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 35) m. Hinw. auf *Wendt*, in: v. Mangoldt/Kein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 11 und *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 115 Rn. 2.

²⁰⁸ §§ 18a–18i LHO NRW

²⁰⁹ Vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 14.1.2025, VerfGH 34/23, NWVBl. 2025, 196 (202); s. auch *Wernsmann/Geiß*, NVwZ 2023, 1113 (1116).

²¹⁰ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, LVerfGE 33, 347 = NVwZ-RR 2023, 345.

²¹¹ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris.

²¹² LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 50 (insoweit in NVwZ-RR 2023, 345 nicht abgedruckt); LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 63 f., 70 f.

²¹³ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 68 m. Hinw. auf VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 32 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 31).

Recht des Parlaments bzw. zukünftiger Parlamente begründen. Dieses kann durch eine Fraktion im Wege der Prozessstandschaft im Organstreit geltend gemacht werden.

Die intertemporale Wirkung von subjektiven Rechten, den notwendigen Schutz von zukünftigen Gestaltungsspielräumen hat das BVerfG dabei bereits im Grundsatz anerkannt – mit Blick auf die Haushaltsautonomie in den Entscheidungen zum Lissabon-Vertrag und zur „Euro-Rettung“, mit Blick auf die individuellen Freiheitsrechte im Klimabeschluss. In der Zusammenschau ist die Anerkennung eines „intertemporalen Budgetrechts“, dessen Verletzung im Organstreit gerügt werden kann, durch das BVerfG damit nicht ausgeschlossen. Dogmatische Grundlage eines solchen Rechts wären neben dem „zukunftsschützenden Charakter“ der Regelungen zur Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 und Art. 143h GG)²¹⁴ das parlamentarische Budgetrecht aus Art. 110 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.

Zusammenfassend ergeben sich damit zwei mögliche Argumentationslinien, die ihre Grundlage in der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG finden und miteinander kombiniert werden können: Zum einen die mögliche Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts wegen einer möglichen „Entäußerung“ oder „Selbstentmachtung“ mit Blick auf zukünftige finanzielle Gestaltungsmacht und haushaltspolitische Spielräume infolge einer überhöhten verfassungswidrigen Kreditaufnahme und zum anderen die Übertragung des Gedankens einer „intertemporalen Freiheitssicherung“ aus dem Klimabeschluss auf das parlamentarische Budgetrecht, für das auch in Zukunft Gestaltungsspielräume bestehen müssen, ohne die individuellen Freiheiten der steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürger übermäßig belasten zu müssen.

²¹⁴ Diesen betont insbes. BVerfGE 119, 96 (142).

b) Anforderungen an die mögliche Rechtsverletzung

Wie bereits dargestellt, muss die Rechtsverletzung nach dem Sachvortrag des Antragstellers als *möglich* erscheinen (§§ 23 Abs. 1, 64 Abs. 1 BVerfGG), sie darf also nicht von vornherein ausgeschlossen sein.²¹⁵

Aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich mit Blick auf die daran zu stellenden Anforderungen kein einheitliches Bild. Gemeinsam ist allen Entscheidungen zunächst, dass sie im Grundsatz die Möglichkeit der Rechtsverletzung genügen lassen. Die Anforderungen an die geltend zu machende Rechtsverletzung sind dann aber wieder unterschiedlich. Während das LVerfG MV – in Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG – verlangt, dass ein Antragsteller geltend macht, „durch die angegriffenen Gesetze *entäußere* sich der Deutsche Bundestag seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“²¹⁶, und insoweit eine „Rechtsverletzung der Haushaltsautonomie“ möglich erscheinen muss, weil diese „für einen nennenswerten Zeitraum [...] nicht nur eingeschränkt würde, sondern *praktisch vollständig leerliefe*“²¹⁷, und auch das LVerfG LSA erst im Fall einer möglichen „verfassungswidrigen *Aufgabe parlamentarischer Gestaltungsmacht*“, einer geltend gemachten „Selbstentmachtung“ eine Antragsbefugnis bejaht²¹⁸, lassen es der VerfGH BW und der VerfGH NRW für die „Möglichkeit einer Verletzung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung künftiger [Parlamente]“²¹⁹ ausreichen, „wenn der zukünftige Haushaltsgesetzgeber in seinem haushaltspolitischen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum *spürbar beschränkt wird*“²²⁰ bzw. der Antragsteller aufzeigt, „dass die durch die

²¹⁵ So ständige Rechtsprechung BVerfGE 70, 324 (350); BVerfGE 84, 290 (299); BVerfGE 92, 74 (79); vgl. zuletzt BVerfGE 114, 107 (114); BVerfGE 120, 82 (99); BVerfGE 124, 161 (185); BVerfGE 131, 152 (191); BVerfGE 134, 141 (195 Rn. 161); BVerfGE 135, 259 (280 Rn. 33); BVerfGE 136, 277 (303 Rn. 70); BVerfGE 137, 185 (224 Rn. 107); BVerfGE 140, 1 (22 Rn. 58); BVerfGE 143, 1 (9 Rn. 29); BVerfGE 146, 1 (37 Rn. 81); BVerfGE 152, 8 (21 Rn. 29); BVerfGE 157, 1 (20 Rn. 59); BVerfGE 165, 270 (287 Rn. 53); BVerfGE 166, 93 (139 Rn. 129) und statt vieler *Walter*, in BeckOK BVerfGG, § 64 Rn. 11 (Juni 2025).

²¹⁶ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 44 ; m. Hinw. auf BVerfGE 135, 317 [Hervorhebung nur hier].

²¹⁷ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 47 [Hervorhebung nur hier]; ob diese tatsächlich vorliege, sei dann „eine Frage der Begründetheit“.

²¹⁸ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 69 [Hervorhebung nur hier].

²¹⁹ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 37 [im Original „Landtage“]; ähnlich VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 97, 111.

²²⁰ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 37 [Hervorhebung nur hier].

streitgegenständlichen Kreditaufnahmen hinzugekommenen Schulden eine *spürbare Beschränkung der künftigen Steuerungs- und Handlungsfähigkeit* des [Parlaments] zur Folge hätten“²²¹.

Gemeinsam ist den Entscheidungen damit, dass sie im Ergebnis eine „qualifizierte Antragsbefugnis“ verlangen: Es reicht nicht jede Möglichkeit einer Verletzung des (zukünftigen) parlamentarischen Budgetrechts, sondern nur eine „spürbare“ Beschränkung bzw. ein „praktisch vollständiges Leerlaufen“ im Sinne einer „Entäußerung“ oder „Selbstentmachtung“. Grundlage dieser schon im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung „qualifizierten Antragsbefugnis“ ist der Gedanke, dass eine Rechtsverletzung im Rahmen der Begründetheit erst ab einer gewissen Schwelle angenommen werden kann. Dies wirkt dann auf die „Möglichkeit“ dieser Rechtsverletzung zurück, wenn eine „Aufgabe parlamentarischer Gestaltungsmacht“ oder eine „spürbare Beschränkung“ nicht vorgetragen oder erkennbar ist.

Allerdings entsprechen diese (speziell für den Organstreit Parlament/Parlament) erhöhten Anforderungen nicht den üblichen Anforderungen an eine Klage-, Beschwerde- oder Antragsbefugnis²²². Im Wortlaut des § 64 Abs. 1 BVerfGG ist eine solche Begrenzung nicht angelegt.

Im Verwaltungsprozess etwa verlangt § 42 Abs. 2 VwGO für die Klagebefugnis eine mögliche Rechtsverletzung; ob tatsächlich eine Rechtsverletzung vorliegt, ist stets eine Frage der Begründetheit.²²³ Der Kläger muss Tatsachen substantiiert darlegen, die eine Rechtsverletzung als möglich erscheinen lassen. Bei der Verfassungsbeschwerde gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG ist ebenfalls eine Beschwerdebefugnis erforderlich, weil diese nicht der objektiven Verfassungskontrolle dienen soll, sondern der Wahrung subjektiver Rechtspositionen.²²⁴ Es sollen in

²²¹ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 97 [Hervorhebung nur hier; im Original „Landtag“].

²²² Dies verdeutlicht auch der VerfGH BW, wenn er davon ausgeht, dass „[i]n einer solchen Begründung der erweiterten Prozessstandschaft [...] zugleich eine innere normative Grenze angelegt“ sei, s. Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 33.

²²³ W.-R. Schenke/R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2016, Rn. 59; Schmidt-Kötters/Schramm, in: BeckOK VwGO, § 42 Rn. 108 (Oktober 2025).

²²⁴ Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 94 Rn. 150 (August 2025).

beiden Fällen Popularklagen verhindert werden.²²⁵ In den Verfassungen der Länder wird beim Organstreit teils differenziert. So unterscheidet die Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz in Art. 130 LVerf zwischen privilegierten Antragstellern (Landesregierung, Landtag, Landtagsfraktion) und „anderen Beteiligten“. Erstere müssen im Organstreit als „Garanten des Gemeinwohls“ nicht antragsbefugt sein, es genügt ein objektives Klarstellungsinteresse.²²⁶

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, anzunehmen, dass die besonderen Anforderungen an die Rechtsverletzung beim haushaltsbezogenen Organstreit „Parlament gegen Parlament“ mit der spezifischen Zukunftsbezogenheit zusammenhängen: Die „spürbare Beschränkung“ oder „Selbstentmachtung“ ergibt sich erst für zukünftige Haushaltsgesetzgeber. Allerdings besteht die Möglichkeit einer unmittelbaren Gefährdung (vgl. § 64 Abs. 1 BVerfGG), wie der Klimabeschluss zeigt (wenn auch in anderem sachlichen Zusammenhang), durchaus schon im Zeitpunkt der verfassungswidrigen Begründung einer „Schuld“. Auch kann schon wegen des Fristerfordernisses in § 64 Abs. 3 BVerfGG nicht abgewartet werden, bis sich die aufgrund einer verfassungswidrigen Maßnahme in Gang gesetzten Abläufe zu einer gegenwärtigen Rechtsverletzung des Parlaments verdichtet haben. Umgekehrt wäre zu fragen, warum die in Folge verfassungswidrigen Handelns eintretende Beschränkung eines zukünftigen Haushaltsgesetzgebers erst dann zu einer Rechtsverletzung führen soll, wenn diese „spürbar“ ist oder sogar zu einer „Selbstentmachtung“ führt.

Wenn der VerfGH BW für die Antragsbefugnis die „innere normative Grenze“ der Prozessstandschaft damit begründet, dass „allgemeine rechtliche, politische oder tatsächliche Bindungen der Nachwelt [...] grundsätzlich jeder zukunftsorientierten Gestaltung (und damit namentlich jeder Gesetzgebung) eigentümlich sind“²²⁷, und daraus folgert, dass die „generelle Eignung grundsätzlich allen Entscheidens, unabänderliche Konsequenzen nach sich zu ziehen,“ nicht genügen könne, „um der parlamentarischen Opposition wehrfähige Rechtspositionen

²²⁵ BVerfGE 1, 91 (95 f.).

²²⁶ Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 130 Rn. 32.

²²⁷ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 33 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 32).

gegenüber dem Parlamentsganzen zu vermitteln“²²⁸, ist das grundsätzlich gut nachzuvollziehen. Auch wenn ein Parlament verfassungswidrig handelt, sind damit nicht unbedingt auch Rechte des Parlaments verletzt. Wenn der VerfGH BW aber gleichzeitig annimmt, dass es im Fall eines „normativ begründeten Schutz-zusammenhangs“ nahe liege, „einer Oppositionsfraktion eine Wächterrolle zum Schutz zukünftiger Parlamente zuzusprechen“, „wenn und soweit ein Rechtssatz der Verfassung gerade auch auf den Erhalt zukünftiger Entscheidungs- und Gestaltungsmacht des Parlaments abziel[e]“²²⁹, ist durchaus fraglich, warum schon die *Einleitung* eines entsprechenden Verfahrens, die „Wächterrolle“, von der späteren „Spürbarkeit“ abhängen soll, weil „[m]aßgeblich für das Bestehen und die Reichweite einer Prozessstandschaft auch einer Oppositionsfraktion [...] nur eine Gefährdung der zu schützenden Gestaltungsfreiheit zukünftiger Haushalts-gesetzgeber sein“ könne. Das Maß der (möglichen) Rechtsverletzung durch rechts- oder verfassungswidriges Handeln ist, sieht man von Bagatellen ab, jedenfalls sonst im (Verfassungs-)Prozessrecht kein Kriterium für die Zulässigkeit. Für die *Möglichkeit* einer Rechtsverletzung sind im Rahmen der Antragsbefugnis noch keine zu hohen Anforderungen zu stellen. Nach dem Vortrag des Antragstellers darf eine Rechtsverletzung lediglich nicht völlig ausgeschlossen sein. Ob eine Rechtsverletzung tatsächlich vorliegt, ist dann eine Frage der eingehenden Sachprüfung im Rahmen der Begründetheit.

Allgemein haben die prozessrechtlichen Regelungen zur Klage-, Beschwerde- und Antragsbefugnis das Ziel, sog. Popularklagen zu verhindern. Es soll verhindert werden, dass sich Einzelne zum Sachwalter der Interessen der Allgemeinheit oder Dritter an der Einhaltung von Recht und Gesetz machen.²³⁰ Eine Anfechtungsklage ist z.B. mangels Klagebefugnis unzulässig, wenn der Kläger (1) nicht hinreichend substantiiert dargelegt hat, dass der angefochtene Verwaltungsakt gerade seine Rechtssphäre verletzt, (2) die Behauptung der Rechtswidrigkeit des VA nicht plausibel machen kann oder (3) das Recht, auf das sich der Kläger

²²⁸ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 33 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 32).

²²⁹ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 33 = NVwZ 2023, 1321 (1323, Rn. 32).

²³⁰ *Sodan*, in: *Sodan/Ziekow, VwGO*, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 365.

beruft, überhaupt nicht besteht.²³¹ Übertragen auf die Antragsbefugnis beim Organstreit muss ein Antragsteller somit substantiiert darlegen, wie die Handlung des Antragsgegners gerade *seine* Rechte aus dem Grundgesetz verletzt; die Behauptung der Verfassungswidrigkeit der Handlung muss plausibel sein und das behauptete Recht muss tatsächlich bestehen.²³²

Der Schutz vor nicht erforderlichen, aufwendigen Sachprüfungen ist zwar – wie in anderen Verfahrensarten – auch im Organstreitverfahren grundsätzlich Sinn und Zweck der Antragsbefugnis, ist aber im verfassungsrechtlichen Organstreit kein drängendes Problem. Dies zeigt schon die vergleichsweise geringe Anzahl der angestregten Organstreitverfahren. Der Jahresbericht 2024 des Bundesverfassungsgerichts weist in der Gesamtentwicklung seit 1951 bei insgesamt 268 777 Eingängen nur 411 Organstreitverfahren aus (0,15 %), diese waren auch überwiegend erfolgreich (379 von 411 Verfahren)²³³.

Mit Blick auf die zu untersuchenden Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens ist aber auch festzuhalten, dass sowohl das BVerfG als auch die Verfassungsgerichte der Länder bisher zurückhaltend waren, eine Antragsbefugnis schon im Fall „schlicht“ verfassungswidriger Haushaltsgesetzgebung zu bejahen. Gefordert wurde – wie dargestellt – eine drohende Einschränkung der parlamentarischen haushaltspolitischen Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume, die von einer „spürbare[n] Beschränkung der künftigen Steuerungs- und Handlungsfähigkeit“²³⁴ bis hin zu einer „Aufgabe parlamentarischer Gestaltungsmacht“²³⁵ reichen kann, die wiederum angenommen wird, wenn „künftigen Volksvertretern keine wirtschaftlichen Spielräume mehr erhalten blieben“²³⁶ bzw. „die Haushaltsautonomie zumindest für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe“²³⁷.

²³¹ Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 379.

²³² S. vertiefend Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 380 f.

²³³ Bundesverfassungsgericht, Jahresbericht 2024 v. 13.3.2025, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresbericht/jahresbericht_2024.pdf, S. 63.

²³⁴ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 97; ähnlich VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 37 = NVwZ RR 2023, 1321 (1324, Rn. 36).

²³⁵ LVerfG LSA, Urt. v. 30.6.2025, LVG 13/24, juris Rn. 69.

²³⁶ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 98.

²³⁷ BVerfGE 135, 317 (400, 405).

Ob eine solche Gefährdung hier substantiiert vorgetragen werden kann, hängt damit – legt man die bisherige Rechtsprechung zugrunde – vom quantitativen Ausmaß der zu rügenden Verfassungsverstöße ab, die im Folgenden noch zu prüfen sind. Lässt man allerdings im Sinne der hier vorgeschlagenen Lösung die „Möglichkeit“ genügen, so ist die tatsächliche Gefährdung und damit die Frage, in welcher Höhe die streitgegenständlichen Gesetze zu einer nach Maßgabe des Art. 143h Abs. 1 GG verfassungswidrigen Kreditaufnahme ermächtigen, (erst) eine Frage der Begründetheit.

c) Mögliche Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts durch Verstoß gegen Art. 143h GG

Art. 143h GG ermöglicht „ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität“ i.H.v. bis zu 500 Milliarden Euro. Zusätzlichkeit liegt vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird, Art. 143h Abs. 2 GG.

aa) Kein verfassungswidriges Verfassungsrecht

Ob ein Verstoß gegen Art. 143h GG gerügt werden kann, hängt zunächst von der Gültigkeit des Art. 143h GG ab. Aktuell sind noch mehrere Organstreitverfahren wegen des Zustandekommens der Grundgesetzänderung anhängig (s. bereits oben, B.I, S. 5 f.). Gerügt wird u.a., dass die Änderung nach der Bundestagswahl 2025 aber noch vor Zusammentritt des neuen Bundestags mit den Mehrheiten des alten Bundestags beschlossen wurde. Das BVerfG hat die entsprechenden Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz abgewiesen, die Entscheidungen in der Hauptsache stehen teils aber noch aus.²³⁸

Sollte das BVerfG in den noch zu entscheidenden Hauptsacheverfahren den neuen Art. 143h GG wegen Verstoßes gegen Art. 79 GG für nichtig erklären, was schon mit Blick auf die Rechtsfolge der anhängigen Organstreitverfahren nahezu

²³⁸ BVerfG, Beschl. v. 13.3.2025, 2 BvE 3/25; Beschl. v. 13.3.2025, 2 BvE 2/25; Beschl. v. 13.3.2025, 2 BvE 5/25 (Alt-Bundestag I–III); BVerfG, Beschl. v. 13.3.2025, 2 BvE 4/25 (Alt-Bundestag IV) und BVerfG, Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 7/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 8/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 10/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 11/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 12/25; Beschl. v. 17.3.2025, 2 BvE 13/25 (Alt-Bundestag V–X). Die Hauptsacheverfahren sind noch anhängig.

ausgeschlossen (vgl. § 67 S. 1 BVerfGG) und zudem in der Sache sehr unwahrscheinlich ist²³⁹, würde diese Norm als Prüfungsmaßstab ausscheiden. Allerdings wäre die erhöhte Kreditaufnahme dann bereits wegen Verstoßes gegen Art. 115 Abs. 2 GG verfassungswidrig.

bb) Mögliche Rechtsverletzung

Eine Rechtsverletzung ist – legt man die oben analysierte verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zugrunde (s.o., S. 27 ff.) – nur möglich, soweit das Budgetrecht zukünftiger Bundestage spürbar eingeschränkt wird bzw. leerlaufen würde. Im Haushaltsjahr 2025 liegt das Volumen des Bundeshaushalts (Kernhaushalt) bei rd. 503 Mrd. Euro (§ 1 Abs. 1 HG 2025²⁴⁰); einschließlich aller Sondervermögen beträgt das Volumen rd. 603 Mrd. Euro (§ 1 Abs. 1–5 HG 2025). Die Zinsen für Kredite des Bundes beliefen sich für 2025 auf rd. 30 Mrd. Euro²⁴¹, was einer Zinsquote von rd. 5–6 % entspricht²⁴².

Geht man nach den Ergebnissen dieses Gutachtens zur Höhe der möglicherweise verfassungswidrigen Kreditermächtigung (dazu ausf. unten, D., S. 59 ff.) von einem Betrag von rd. 7 Mrd. Euro aus, der durchaus beträchtlich ist, entspricht dies mit Blick auf zukünftige Tilgungslasten (ohne Zinsen) rd. 1,4 % des Bundeshaushalts. Legt man einen Zinssatz von 2,5 % zugrunde, würden umgerechnet auf das 2025 noch 174 Mio. Euro Zinslast hinzutreten. Schaut man auf die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung, so lassen sich diese Beträge wie folgt einordnen:

²³⁹ Vgl. dazu *Austermann*, NJW 2025, 1399; *Beck/Sparr*, RuP 2025, 112 ff.; *Bella*, VerfBlog, 2025/2/27; *Lenz/Gerhold*, NVwZ 2025, 915 ff.; *Kiscio*, RuP 2025, 146; *Laudage*, VerfBlog, 2025/3/03; ausf. zu den (weiterbestehenden) Befugnissen auch nach einer Wahl *Kochsiek*, Der Alt-Bundestag, 2002.

²⁴⁰ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 – HG 2025) v. 30.9.2025, BGBl. I 2025, Nr. 232.

²⁴¹ Vgl. BMF, Monatsbericht Dezember 2025, Übersichten zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung, online: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2025/12/Inhalte/Kapitel-5-Statistiken/5-1-s03-kreditbestand-aufnahme-tilgung-zinsen.html>.

²⁴² Vgl. auch ifo-Institut, Standpunkt v. 1.9.2025, <https://www.ifo.de/econpol/standpunkt/2025-09-01/finanzpolitik-bei-steigenden-zinslasten>.

Das LVerfG MV bejahte mit Blick auf „Tilgungen in Höhe von 142 500 000 EUR jährlich ab dem Jahr 2025“²⁴³ die Antragsbefugnis einer Fraktion. Insoweit sei „eine Rechtsverletzung der Haushaltsautonomie jedenfalls möglich, indem für einen nennenswerten Zeitraum diese nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe“²⁴⁴. Im Rahmen der Begründetheitsprüfung stellte das LVerfG MV dann jedoch fest, dass die in dieser Höhe vorgesehenen Tilgungen „jährlich damit lediglich 1,62 % des Gesamthaushaltes bezogen auf 2021“ umfassten²⁴⁵. In Erwartung einer gleichbleibenden Haushaltslage sei der Anteil an dem Gesamthaushalt damit „so gering, dass ein Leerlaufen des Budgetrechts nicht festgestellt werden“ könne²⁴⁶.

Der VerfGH BW verneinte im Fall einer Ermächtigung zu einer zusätzlichen Kreditaufnahme in Höhe von rd. 942 Mio. Euro (im Jahr 2021)²⁴⁷ schon die Antragsbefugnis²⁴⁸, allerdings wurde die Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2021 auch gar nicht in Anspruch genommen und später wieder „zurückgenommen“²⁴⁹, so dass tatsächlich keine Zins- oder Tilgungslasten anfielen.

Der VerfGH NRW wiederum hatte mit Blick auf „streitgegenständliche Kreditaufnahmen in Höhe von 4,145 Mrd. Euro“²⁵⁰, die allerdings z.T. wieder verzinslich angelegt wurden²⁵¹, keine Antragsbefugnis gesehen, weil es an einer substantiierten Darlegung fehlte, dass mit Blick auf einen bestehenden Schuldensockel von rd. 160 Mrd. Euro „die unmittelbare Gefahr für künftige Landtage besteh[e], wegen zu großer Überschuldung nicht mehr eigenverantwortlich ihr Budgetrecht wahrnehmen zu können“²⁵².

²⁴³ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 47 (insoweit in NVwZ-RR 2023, 345 nicht abgedruckt).

²⁴⁴ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 47 (insoweit in NVwZ-RR 2023, 345 nicht abgedruckt).

²⁴⁵ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 83 = NVwZ-RR 2023, 345 (347).

²⁴⁶ LVerfG MV, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, juris Rn. 83 = NVwZ-RR 2023, 345 (347).

²⁴⁷ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 3.

²⁴⁸ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 13, 21.

²⁴⁹ VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 12.

²⁵⁰ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris 62 (lt. Darstellung der Antragsgegner).

²⁵¹ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 98.

²⁵² VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 97.

Die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat in den Verfahren zur Euro-Rettung immerhin eine „Aushöhlung der Haushaltsautonomie“ auch bei höheren Kreditrisiken nicht feststellen können. So waren etwa im EFS-Verfahren die Verfassungsbeschwerden „im Hinblick auf die behauptete Aushöhlung der Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages zulässig“²⁵³, jedoch stellte das BVerfG in der Begründetheitsprüfung fest, dass „[d]ie Einschätzung des Gesetzgebers, die [...] Gewährleistungsermächtigung in Höhe von 147,6 Milliarden Euro [...] sei auch in Addition zu der [...] Gewährleistungsermächtigung zugunsten Griechenlands in Höhe von 22,4 Milliarden Euro haushaltswirtschaftlich hinnehmbar“, verfassungsrechtlich „nicht zu beanstanden“ sei²⁵⁴.

d) (Zwischen-)Ergebnis zur Antragsbefugnis

Vor diesem Hintergrund ist es nicht ausgeschlossen, dass das BVerfG im Fall eine Antragsbefugnis (noch) bejaht. Für die Darlegung der Möglichkeit der Gefahr eines „haushaltspolitisch kaum noch handlungsfähigen Gesetzgeber[s]“²⁵⁵ ließe sich dabei auch auf volkswirtschaftliche Stellungnahmen in der Anhörung des Haushaltsausschusses vom 25. August 2025²⁵⁶ zurückgreifen, die sich allerdings auf den gesamten „Finanzrahmen“ und nicht nur auf einen Verstoß gegen die Vorgabe aus Art. 143h Abs. 1 GG, im Haushaltsjahr 2025 aus dem SVIKG nur Ausgaben „für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ zu finanzieren, beziehen.

Jedoch liegt bereits hier ein Prozessrisiko, weil mit Blick auf die Antragsbefugnis (vor dem Bundesverfassungsgericht) „Neuland“ betreten würde.

²⁵³ BVerfGE 129, 124 (167).

²⁵⁴ BVerfGE 129, 124 (183 f.).

²⁵⁵ *Sigl-Glöckner*, Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 und Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), S. 5 (online: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1106058/Philippa-Sigl-Gloeckner.pdf>).

²⁵⁶ Vgl. https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/anhoeungen/1099186-1099186.

V. Form und Frist

Aus §§ 23 Abs. 1 S. 1, 64 Abs. 3 BVerfGG ergibt sich das Erfordernis eines schriftlichen Antrags, der innerhalb von sechs Monaten zu stellen ist. Zudem sind im Antrag die Bestimmungen zu bezeichnen, gegen die durch die beanstandete Maßnahme des Antragsgegners verstoßen wird, § 64 Abs. 2 BVerfGG.

Soweit im Organstreit der Erlass von Gesetzen (Gesetzesbeschlüsse) als streitige Maßnahmen Gegenstand sind, stellt das BVerfG für den Fristbeginn auf die Verkündung des Gesetzes ab²⁵⁷. Alle drei Gesetze, die hier zum Antragsgegenstand gemacht werden sollen (s.o., III., S. 18 f.), wurden am 18. September 2025 im Deutschen Bundestag beschlossen, am 30. September 2025 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und sodann am 2. Oktober 2025 im Bundesgesetzblatt verkündet (Art. 82 Abs. 1 GG)²⁵⁸. Fristende wäre somit der 2. April 2026 (§ 64 Abs. 3 BVerfGG i.V.m. §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 BGB).

VI. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Auch beim Organstreit ist ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis als ungeschriebene Antragsvoraussetzung anerkannt.²⁵⁹ Das Vorliegen des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses wird durch das Vorliegen der übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen – insbesondere der Antragsbefugnis – indiziert.²⁶⁰ Es kann fehlen, wenn keine Wiederholungsgefahr besteht²⁶¹, obwohl auch hier in Ausnahmefällen ein objektives Klärungsinteresse bestehen kann.²⁶²

Grundsätzlich besteht das Rechtsschutzinteresse, wenn und solange über die Rechtsverletzung zwischen den Beteiligten Streit besteht.²⁶³ Die neben einem

²⁵⁷ BVerfGE 24, 252 (258); BVerfGE 103, 164 (169); BVerfGE 107, 286 (297); BVerfGE 118, 277 (321); BVerfGE 134, 141 (193); BVerfGE 140, 1 (22); vgl. *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 64 Rn. 132 (Januar 2017); *Walter*, in: BeckOK BVerfGG, § 63 Rn. 39 (Juni 2025).

²⁵⁸ G. v. 30.9.2025, BGBl. I 2025, Nr. 230; G. v. 30.9.2025, BGBl. I 2025, Nr. 231 und G. v. 30.9.2025, BGBl. I 2025, Nr. 232.

²⁵⁹ BVerfGE 62, 1 (33); BVerfGE 67, 100 (127); BVerfGE 68, 1 (77); *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 64 Rn. 94 (Januar 2017).

²⁶⁰ *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 64 Rn. 94 (Januar 2017).

²⁶¹ BVerfGE 87, 207 (209).

²⁶² BVerfGE 102, 224 (233).

²⁶³ BVerfGE 147, 31 (37 Rn. 18); BVerfGE 152, 35 (46). Auch nach Ablauf der Wahlperiode, s. BVerfGE 139, 194 (223 Rn. 102).

Organstreitverfahren zur Überprüfung der förmlichen und sachlichen Vereinbarkeit von Gesetzen mit dem Grundgesetz vorgesehene Verfahrensart der abstrakten Normenkontrolle (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG) führt nicht zum Entfallen des Rechtsschutzinteresses.²⁶⁴ Zum einen ist das Rechtsschutzziel ein anderes und auf die Feststellung einer subjektiven Rechtsverletzung auf Grund des Gesetzeserlasses gerichtet²⁶⁵, zum anderen steht diese Verfahrensart hier für die Antragstellerin, wie bereits oben ausgeführt (C., S. 17), aus praktischen Gründen nicht zur Verfügung, weil ein entsprechender Antrag von einem Viertel der 630 Mitglieder des Deutschen Bundestages (also 158 Abgeordneten) gestellt werden müsste (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG).

Mit Blick auf die Laufzeit des Sondervermögens bis 2036 besteht Wiederholungsgefahr. Die hier gerügten verfassungsrechtlichen Mängel sind seitens der Antragstellerin auch bereits im Gesetzgebungsverfahren gerügt worden.²⁶⁶

VII. (Zwischen-)Ergebnis zur Zulässigkeit

Einzig „problematische“ Zulässigkeitsvoraussetzung für einen zu stellenden Antrag im Organstreitverfahren ist vorliegend die Antragsbefugnis. Hier bestehen erhebliche Rechtsunsicherheiten, ob diese vom BVerfG entsprechend der oben dargestellten Argumentationslinien bejaht würde. Zur hier vorliegenden Konstellation sind bisher keine Entscheidungen des BVerfG ergangen. In ähnlich gelagerten Fällen, die keinen Bezug zu Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG (Übertragung von Hoheitsrechten an die EU) haben, hat das BVerfG bisher immer einen eher strengen Maßstab angelegt. Unter Berücksichtigung der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist es aber nicht ausgeschlossen, dass im vorliegenden Fall eine Antragsbefugnis bejaht würde. In diesem Fall wäre ein entsprechender Antrag als zulässig anzusehen.

²⁶⁴ BVerfGE 20, 134 (141).

²⁶⁵ Vgl. BVerfGE 99, 332 (337); *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 64 Rn. 35 (Januar 2017).

²⁶⁶ Vgl. insoweit insbes. den Entschließungsantrag BT-Drs. 21/1657, S. 4 sowie BT-Pl.-Prot. 21/25, S. 2661 f.; 2669 f.; 2673; Pl.-Prot. 21/24, S. 2464, 2597 f.; BT-Drs. 21/1658; BT-Drs. 21/1062, S. 10, 25, 55f., 68; BT-Drs. 21/1578, S. 9 f.; BT-Drs. 21/8, S. 11–15, 22–24, 31, 34 f.

D. Begründetheit

Ein entsprechender Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Organstreitverfahren wäre begründet, soweit der (gegenwärtige) Bundestag die angegriffenen Gesetze unter Verstoß gegen Bestimmungen des Grundgesetzes, d.h. verfassungswidrig, beschlossen hat und der (zukünftige) Deutsche Bundestag dadurch in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt ist.

I. Vorüberlegungen

Der Organstreit ist – wie bereits im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung ausgeführt – ein kontradiktorisches Verfahren, bei dem es darauf ankommt, dass ein Verfassungsorgan durch eine Maßnahme oder Unterlassung eines anderen Verfassungsorgans in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist (vgl. § 64 Abs. 1 BVerfGG). Für die Begründetheit eines Organstreits genügt es also nicht, dass die hier (mittelbar) angegriffenen Gesetze verfassungswidrig sind. Dementsprechend reicht es auch nicht aus, dass Mittel aus dem Sondervermögen zweckentfremdet, d.h. nicht der Vorgabe des Art. 143h Abs. 1 GG entsprechend („für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“), verausgabt werden.

Zwar verletzt der Deutsche Bundestag als Antragsgegner, wenn er ein verfassungswidriges Gesetz beschließt, insoweit die ihm obliegenden verfassungsrechtlichen Pflichten – denn natürlich besteht für diesen eine Pflicht, nur verfassungsgemäße Gesetz zu verabschieden. Mit dieser Pflichtverletzung ist jedoch nicht automatisch auch eine Verletzung von subjektiven Rechten des antragstellenden (Teil-)Organs verbunden.

Damit ein Organstreitverfahren erfolgreich ist, muss zusätzlich beim Antragsteller (hier in Prozessstandschaft: beim Deutschen Bundestag) eine Rechtsverletzung entstehen. Diese liegt – legt man die einschlägige Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder und des BVerfG zugrunde – noch nicht bei „kleineren“ Verfassungsverstößen, sondern erst bei einer „Entäußerung“ des Budgetrechts vor. Sie setzt also – entsprechend der Darstellung im Rahmen der Zulässigkeit (s. oben C. IV., S. 19 ff.) – voraus, dass „eine spürbare Beschränkung der

künftigen Steuerungs- und Handlungsfähigkeit“²⁶⁷ nicht mehr nur *möglich*, sondern tatsächlich festzustellen ist, dass also „künftigen Volksvertretern keine wirtschaftlichen Spielräume mehr erhalten“ bleiben²⁶⁸ bzw. „die Haushaltsautonomie zumindest für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe“²⁶⁹.

II. Verstoß der Haushaltsgesetzgebung 2025 gegen Art. 143h GG

1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Staatsverschuldung hat in ihrer praktischen Bedeutung die Funktion einer „Zeitmaschine“²⁷⁰: Sie *entlastet* die Gegenwart und *belastet* die Zukunft. Aus diesem Gedanken ergibt sich auch die Rechtfertigung der Staatsverschuldung: Die Zukunftsbelastung ist gerechtfertigt, wenn der Nutzen der kreditfinanzierten Ausgabe über die Gegenwart hinausreicht und der Zukunft mit zugutekommt – dann tilgt und verzinst sich der Kredit im besten Fall „von selbst“.

Schon *Lorenz v. Stein* fasste die intergenerative Lastenverteilung durch staatliche Kreditaufnahme in diesem Sinne positiv auf und formulierte den Satz, dass ein Staat ohne Staatsschuld entweder zu wenig für seine Zukunft tue, oder zu viel von seiner Gegenwart fordere²⁷¹. Man sah es als ungerecht an, Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur mit Steuergeldern der jetzigen Generation zu finanzieren, obwohl künftige Generationen davon ebenfalls profitieren konnten²⁷². Auch das Grundgesetz knüpfte (bis 2009) in Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG a.F. an entsprechende Überlegungen an und griff insoweit die „Goldene Regel der Finanzpolitik“²⁷³ auf, nach der eine investitionsorientierte Verschuldung, die gleichmäßige Be- und Entlastung über die verschiedenen Generationen hinweg prinzipiell

²⁶⁷ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 97; ähnlich VerfGH BW, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, juris Rn. 37 = NVwZ RR 2023, 1321 (1324, Rn. 36).

²⁶⁸ VerfGH NRW, Urt. v. 16.9.2025, VerfGH 32/23, juris Rn. 98.

²⁶⁹ BVerfGE 135, 317 (400, 405).

²⁷⁰ Vgl. *Höfling*, Staatsschuldenrecht, Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1993, S. 11; *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 252; s. auch bereits *Thormählen*, Konjunkturpolitik 26 (1980), S. 77 (78) und *Lerner*, The Burden of Debt, 1964, S. 91 (93): „The borrowing and the repayment do not make a Time Machine“.

²⁷¹ *v. Stein*, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 4. Aufl. 1878, S. 347.

²⁷² Vgl. *v. Arnim*, BayVBl. 1981, 514 (517).

²⁷³ Vgl. *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 418–423.

gewährleistet. Die Einnahmen aus Krediten durften die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Die Investitionen wurden dabei als zukunftsbegünstigende²⁷⁴ Maßnahmen verstanden, „die bei makro-ökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren oder verbessern“²⁷⁵.

Auch heute enthält das Grundgesetz Regelungen, die die Staatsverschuldung und auf diese Weise die Belastung zukünftiger Generationen begrenzen sollen, wenngleich sich diese im Grundsatz stärker an den europäischen Vorgaben – an der fiskalischen „Tragfähigkeit“ – ausrichten und nicht mehr auf Investitionen abstellen²⁷⁶. Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG konkretisieren auf diese Weise den allgemeinen Gedanken der finanziellen Nachhaltigkeit oder Generationengerechtigkeit auf Ebene der Verfassung²⁷⁷.

Bei Art. 143h GG handelt es sich um eine ausdrückliche Ausnahme zu der in Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG geregelten sog. Schuldenbremse, nach der die Haushalte von Bund und Ländern *grundsätzlich* ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind (vgl. Art. 143h Abs. 1 S. 3 GG: „Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden“). Zugleich ermöglicht Art. 143h Abs. 1 GG eine Ausnahme vom Grundsatz der Haushaltseinheit (Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG), indem der Gesetzgeber schon auf Ebene des Verfassungsrechts zur Errichtung eines Sondervermögens ermächtigt wird. Auch die Überjährigkeit als Ausnahme zum Grundsatz der Jährlichkeit (Art. 110 Abs. 2 GG), der im Rahmen der Kreditaufnahme eine besondere Bedeutung hat²⁷⁸, ist in Art. 143h Abs. 1 S. 4 GG bereits angelegt. Investitionen aus

²⁷⁴ BVerfGE 79, 311 (334): „Der haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf zukünftige Einnahmen soll jedenfalls dadurch begrenzt werden, dass der Kredit nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden darf.“; vgl. auch BVerfGE 119, 96 (138).

²⁷⁵ BT-Drs. V/3040 = BR-Drs. 284/68, S. 47 (Tz. 134).

²⁷⁶ Zu diesem „Paradigmenwechsel“ *Tappe*, DÖV 2009, 881 (890); *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 424.

²⁷⁷ Auf dahinterstehende, allgemeine Aspekte der Nachhaltigkeit oder Generationengerechtigkeit kann daher bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit staatlicher Kreditaufnahme allenfalls ergänzend zurückgegriffen werden; vorrangig anzuwenden sind die konkreten verfassungsrechtlichen Regeln der „Schuldenbremse“.

²⁷⁸ Vgl. BVerfGE 167, 86 (Rn. 155 ff.) und bereits *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 83 ff., 251 ff.

dem Sondervermögen können danach „innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren bewilligt werden“ (vgl. auch § 11 Abs. 1 SVIKG: 31. Dezember 2036). Regelungen dazu, welche inhaltlichen Mindestanforderungen an das Errichtungsgesetz zu stellen sind, enthält Art. 143h GG nicht²⁷⁹, gem. Art. 143h Abs. 1 S. 6 GG erfolgt die nähere Ausgestaltung – ebenso wie die Errichtung des Sondervermögens (vgl. auch Nr. 2.1 VV-BHO zu § 26) – durch Gesetz (hier das SVIKG²⁸⁰).

Mit Blick auf den Ausnahmecharakter des Art. 143h GG von besonderer Bedeutung ist die Zweckbestimmung des Sondervermögens. Die „eigen[e] Kreditermächtigung“ des Sondervermögens „mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. Euro“ (Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG) rechtfertigt sich finanzpolitisch aus dem zukunftsbegünstigenden Charakter der geplanten Ausgaben im Sinne einer modernisierten „goldenen Regel“. Denn verfassungsrechtlich ist der Zweck der Kreditfinanzierung im Wortlaut des Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG klar vorgegeben: Die im Sondervermögen vereinnahmten Einnahmen aus Krediten dürfen nur eingesetzt werden „für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“.

Die im Wirtschaftsplan des SVIK für 2025 veranschlagten kreditfinanzierten Mittel werden also gem. Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG nur dann verfassungsgemäß verwendet, wenn sie a) zur Finanzierung von Investitionen in b) die Infrastruktur oder in c) Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 genutzt werden. Zudem muss es sich dabei d) um zusätzliche Investitionen handeln. Schließlich müssen auch e) die über Art. 143h Abs. 1 S. 5 GG i.V.m. § 4 Abs. 2 SVIKG dem KTF zugeführten Mittel verfassungsgemäß im Sinne dieser Zweckbestimmung verwendet werden, wenn diese als Zuführungen „aus dem“ SVIK „in den“ KTF vorgenommen werden und somit als ursprüngliche Mittel des SVIK weiter der Zweckbindung des Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG unterliegen.

²⁷⁹ Reimer, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 8 (September 2025).

²⁸⁰ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) v. 30.9.2025, BGBl. I 2025, Nr. 230.

a) Investitionen

Der Begriff der Investitionen wird im Grundgesetz nicht definiert und wird außer in Art. 143h GG aktuell nur im Zusammenhang mit den Finanzhilfen (Art. 104b–104d, Art. 143c GG) im Verfassungstext verwendet²⁸¹.

Allgemein lassen sich unter Investitionen langfristige (Kapital-)Anlagen – im Gegensatz zu kurzfristigen konsumtiven Ausgaben – verstehen²⁸². Volkswirtschaftlich ist eine Investition der langfristige Einsatz von Geldmitteln in Sachkapital²⁸³. Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) definiert Investitionen als den Erwerb von Anlagegütern, also solchen Gütern, die länger als ein Jahr eingesetzt werden²⁸⁴. Investitionszuschüsse wiederum sind „Geld- oder Sachvermögenstransfers [...], die dazu bestimmt sind, den Erwerb von Anlagevermögen [...] ganz oder teilweise zu finanzieren“²⁸⁵. Vereinfacht lässt sich auch zwischen gegenwartsbezogenen (konsumtiven) und zukunftsbezogenen (investiven) öffentlichen Ausgaben unterscheiden²⁸⁶.

Bis zur Föderalismusreform II im Jahr 2009 waren die „Ausgaben für Investitionen“ gemäß Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. der Maßstab für die „Einnahmen aus Krediten“. Diese Regelung knüpfte an die „goldene Regel der Finanzpolitik“ an (s.o.), welche in gewisser Weise jetzt auch Art. 143h GG zugrunde liegt. Nach diesem Gedanken kann eine investitionsorientierte Verschuldung eine generationengerechte Be- und Entlastung gewährleisten, da es bei Investitionen zu einem Wertverzehr in der Zukunft kommt, weshalb auch die Lasten ihrer Finanzierung durch zukünftige Haushalte getragen werden können.²⁸⁷ Laufende Staatstätigkeit (Konsum) darf nach der goldenen Regel hingegen nicht durch zukünftige Haushalte finanziert werden.²⁸⁸ Während Art. 143h GG also den Investitionsgedanken

²⁸¹ Vgl. zum finanzhilferechtlichen Investitionsbegriff *Tappe*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 104b Rn. 113 ff. (Januar 2026).

²⁸² Vgl. zu unterschiedlichen Begriffsverständnissen *Stüber*, in: FS Woisin (2021), S. 307 ff.; s. zum Ganzen auch *Tappe*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 104b Rn. 108 (Januar 2026).

²⁸³ *Stüber*, in: FS Woisin (2021), S. 307 (309).

²⁸⁴ ESVG 2010, P51g, S. 85. Vgl. auch § 247 Abs. 2 HGB: Gegenstände, „die bestimmt sind, dauernd dem Geschäftsbetrieb zu dienen“.

²⁸⁵ ESVG 2010, D.92, S. 140.

²⁸⁶ Vgl. *Sachverständigenrat Wirtschaft*, Jahresgutachten 2024/25, S. 86 (Rn. 86).

²⁸⁷ Vgl. *Pünder*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 3.

²⁸⁸ *Pünder*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 4.

wieder aufgreift, stellen die aktuellen Regelungen in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG nicht mehr auf Investitionen ab, sondern ziehen andere Maßstäbe heran.²⁸⁹

Die historische Begründung zu Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. verstand den Begriff der „Ausgaben für Investitionen“ als öffentliche Ausgaben für Maßnahmen, die bei makro-ökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren oder verbessern.²⁹⁰ Als Beispiele für Investitionen nannte die Entwurfsbegründung Baumaßnahmen, den Erwerb von unbeweglichen und wertmäßig erheblichen beweglichen Sachen, den Erwerb von Beteiligungen sowie Darlehen und Investitionshilfen.²⁹¹ Das BVerfG hat diesen historischen Investitionsbegriff der bisherigen Staatspraxis zunächst grundsätzlich²⁹² anerkannt und ausgeführt, der Investitionsbegriff des Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG a.F. könne nicht weiter verstanden werden als in der bisherigen Staatspraxis. Später hat der Gesetzgeber – nach Aufforderung durch das BVerfG²⁹³ – in § 10 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 HGrG²⁹⁴ (vgl. auch § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO)²⁹⁵ von der Ermächtigung des Art. 115 Abs. 1 S. 3 GG a.F. Gebrauch gemacht²⁹⁶ und die „Ausgaben für Investitionen“ legaldefiniert als Ausgaben für:

- a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,
- b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,

²⁸⁹ *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 424.

²⁹⁰ BT-Drs. V/3040, S. 47 (Tz. 134); vgl. zum Ganzen auch *Tappe*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 104b Rn. 110 ff. (Januar 2026).

²⁹¹ BT-Drs. V/3040, S. 47 (Tz. 134).

²⁹² Im Urteil BVerfGE 79, 311 (337 f.) bedurfte es, ebenso wie in der Entscheidung BVerfGE 119, 96 (139 f.), „keiner Entscheidung der Frage, ob der Investitionsbegriff enger als in der Staatspraxis zu fassen ist“. Das BVerfG erlaubte sich indes die – mit der Aufforderung an den Gesetzgeber, den Investitionsbegriff zu präzisieren, verbundene – Anmerkung, der überkommene Investitionsbegriff bedeute „eine sehr weite Ausdehnung zulässiger Kreditaufnahmen“, BVerfGE 79, 311 (354).

²⁹³ BVerfGE 79, 311 (354).

²⁹⁴ Erstes Gesetz zur Änderung des HGrG v. 18.7.1990, BGBl. I 1990, S. 1446.

²⁹⁵ Dazu *Häußer*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 13, Rn. 52–61.

²⁹⁶ Vgl. aber BVerfGE 119, 96 (143): „nur formelle Erfüllung des verfassungsrechtlichen Regelungsauftrags“.

- c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
- e) Darlehen,
- f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.“

In der Begründung zum Entwurf des Art. 143h GG wird hinsichtlich des Investitionsbegriffs auf § 10 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 HGrG Bezug genommen.²⁹⁷ Investitionen seien „insbesondere Investitionen im Sinne des § 10 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (insbesondere Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans). Dies umfass[e] insbesondere die folgenden Bereiche: Zivil- und Bevölkerungsschutz, Verkehrsinfrastruktur, Krankenhaus-Investitionen, Investitionen in die Energieinfrastruktur, in die Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, in Forschung und Entwicklung und Digitalisierung“²⁹⁸ (vgl. auch die einfach-gesetzliche Umsetzung in § 4 Abs. 1 SVIKG). Die Formulierung „insbesondere“ lässt es dabei zu, den Begriff der Investitionen in Art. 143h GG weiter zu verstehen als den des HGrG. Der grundlegende Charakter einer Investition als „langfristige Anlage“ muss aber gleichwohl erhalten bleiben. Zwar ist mit „Forschung, Entwicklung und Digitalisierung“ ein Bereich angesprochen, der nicht ohne weiteres unter den Investitionsbegriff des § 10 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 HGrG fällt²⁹⁹, allerdings sind auch in diesem Bereich investive Maßnahmen denkbar, die bei makro-ökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren oder verbessern.

Der einfach-gesetzliche Verweis auf § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO in § 4 Abs. 3 SVIKG wiederum bezieht sich nur auf die Berechnung der Investitionsquote und hier auf die „im Bundeshaushalt [...] veranschlagten Ausgaben für Investi-

²⁹⁷ BT-Drs. 20/15096, S. 13.

²⁹⁸ BT-Drs. 20/15096, S. 13.

²⁹⁹ Vgl. *Bundesrechnungshof*, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), S. 9.

tionen“. § 4 Abs. 1 SVIKG enthält – anknüpfend an die Begründung zur Verfassungsänderung³⁰⁰ – einen eigenen „Investitionskatalog“, der sich allerdings an dem verfassungsrechtlichen Investitionsbegriff, wie er in Art. 143h GG verwendet wird, orientieren muss und Investitionen auch nicht „umdefinieren“ kann.

Berücksichtigt man den Zweck des SVIK, dem gesamtstaatlichen Investitionsbedarf gerecht zu werden, sollte in jedem Fall sichergestellt werden, dass mit dem Sondervermögen keine konsumtiven Ausgaben finanziert werden.³⁰¹ Auch mit Blick auf die Handlungsfähigkeit zukünftiger Haushaltsgesetzgeber ist zu berücksichtigen, dass künftige Haushalte infolge der im Sondervermögen aufgenommenen Kredite nicht nur die Zins- (§ 9 SVIKG), sondern auch die Tilgungslasten tragen müssen (§ 11 Abs. 3 SVIKG). Diese doppelte Lastenverschiebung in die Zukunft kann insbesondere auch nach dem Grundgedanken des Art. 143h GG nur gerechtfertigt werden, wenn die Ausgaben des SVIK künftigen Generationen und zukünftigen Haushalten zugutekommen.

Schon mit Blick auf den Investitionsbegriff des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. nahm das BVerfG allerdings einen gewissen Spielraum des Gesetzgebers an: Eine verfassungswidrige Verwendung des Investitionsbegriffes sei nur anzunehmen, wenn Ausgaben für Investitionen veranschlagt werden, bei denen es sich um eine „unvertretbare Ausfüllung des verfassungsrechtlichen Investitionsbegriffs“ handle.³⁰² Es ist davon auszugehen, dass das BVerfG trotz des Ausnahmecharakters des Art. 143h GG dem Gesetzgeber auch hier Spielräume zugestehen wird. Die äußerste Grenze bildet dennoch wieder die „unvertretbare Ausfüllung“. Demnach darf es sich auch bei Ausgaben für Investitionen i.S.d. Art. 143h GG nur um Aufwendungen handeln, die einen dauerhaften Wert schaffen und so einen Nutzen für künftige Haushaltsjahre haben. Bei der Bewertung, ob eine Ausgabe für die Haushalte der Zukunft nützlich ist, ist auf die *Ex-ante*-Sicht abzustellen.³⁰³

³⁰⁰ BT-Drs. 20/15096, S. 13.

³⁰¹ Vgl. *Bundesrechnungshof*, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), S. 10.

³⁰² BVerfGE 79, 311 (315).

³⁰³ Reimer, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 11 (September 2025).

b) Infrastruktur

Eine etwas stärkere tatbestandliche Eingrenzung ergibt sich durch das die Investition ergänzende Tatbestandsmerkmal „Infrastruktur“. Bei Infrastruktur handelt es sich um „jede räumlich-geographische Struktur, die dem Gemeingebrauch, Sondernutzungen und/oder dem Verwaltungsgebrauch gewidmet ist“, umfasst sind insbesondere die Netzinfrastuktur und die körperlichen, zumeist ortsfesten Errichtungen der Daseinsvorsorge einschließlich ihrer dauerhaften Ausstattung.³⁰⁴ In der Begründung des Entwurfs des Art. 143h GG werden beispielhaft die Bereiche „Dekarbonisierung, Verkehr und Bildung“³⁰⁵, aber auch „Wärme- und Energienetze“³⁰⁶ genannt. Neben Investitionen in neue Infrastruktur können auch Reparatur- und Erhaltungsaufwendungen finanziert werden.³⁰⁷

Insgesamt soll das SVIK die Behebung von Defiziten der öffentlichen bzw. der gesamtstaatlichen Infrastruktur finanzieren.³⁰⁸ Wer Träger der Infrastruktur ist, soll für die Mittelverwendung des Art. 143h GG ohne Belang sein³⁰⁹, wenngleich die grundsätzlichen Vorgaben zur Finanzierungskompetenz in Art. 104a Abs. 1 GG³¹⁰ sowie Differenzierung zwischen Art. 143h Abs. 1 (Bund) und Art. 143h Abs. 2 GG (Länder, „in deren Infrastruktur“) zu beachten sind.

Der ursprüngliche Entwurf zur Grundgesetzänderung betonte, dass die zeitgleich verabschiedete Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben (Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG und Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG) nur mittels einer funktionierenden Infrastruktur wirksam werden könne („ein wesentlicher, quasi komplementärer Faktor“)³¹¹. Eine Begrenzung auf nur für diesen Zweck „nützliche“ Infrastruktur ist damit aber nicht verbunden³¹². Die Ziele „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Wachstumsaussichten“ stehen nicht dahinter zurück³¹³.

³⁰⁴ Reimer, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 12 (September 2025).

³⁰⁵ BT-Drs. 20/15096, S. 3.

³⁰⁶ BT-Drs. 20/15117, S. 24.

³⁰⁷ Vgl. Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 143h Rn. 5.

³⁰⁸ BT-Drs. 20/15096, S. 4, 10; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 143h Rn. 5.

³⁰⁹ Reimer, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 13 (September 2025).

³¹⁰ Dazu Tappe, in: Bonner Kommentar GG, Art. 104a Rn. 83 ff. (Mai 2017).

³¹¹ BT-Drs. 20/15096, S. 2.

³¹² Vgl. auch Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 143h Rn. 4.

³¹³ Vgl. BT-Drs. 20/15096, S. 2: „vor allem aber ein maßgeblicher Standortfaktor“.

c) Klimaneutralität

Neben den Investitionen in die Infrastruktur können auch „zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ finanziert werden. Der Begriff der „Erreichung der Klimaneutralität“ ist verfassungsrechtlich nicht näher definiert, lässt sich jedoch unter Berücksichtigung des Art. 20a GG und des KSG im Wesentlichen als Verpflichtung zur Netto-Treibhausgasemission verstehen.³¹⁴

Art. 143h GG trifft keine Aussage darüber, nach welchen Maßstäben die Eignung der Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität zu bewerten ist. Das BVerfG hat dem Gesetzgeber mit Blick auf die Erfordernisse aus Art. 20a GG einen erheblichen Gestaltungsspielraum zugestanden.³¹⁵ Es ist davon auszugehen, dass auch mit Blick auf die Frage geeigneter Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 ein solcher Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers anerkannt wird.

Ob sich aus Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG auch eine Pflicht ergibt, Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 zu tätigen bzw. ob Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG ein Verbot normiert, mit den Mitteln des Sondervermögens klimaschädliche Investitionen in die Infrastruktur zu finanzieren³¹⁶, wird diskutiert, ist aber im Ergebnis wohl zu verneinen. Gegen einen solchen weitergehenden Regelungsgehalt des Art. 143h GG spricht zunächst der Wortlaut („kann [...] für [...] und für“). Aus diesem ergibt sich nicht, dass es sich bei der Klimaneutralität um eine Maßgabe handelt, die für alle Investitionen des SVIK gelten soll. Vielmehr ergibt sich aus Art. 143h GG nur, für welche Zwecke die Mittel des Sondervermögens verwendet werden *dürfen*. Dabei stehen Infrastruktur und Klimaneutralität als

³¹⁴ Ausf. hierzu *Mittag*, DÖV 2025, 956 (960 f.).

³¹⁵ Vgl. BVerfGE 157, 30 (145) – Klimabeschluss.

³¹⁶ In diesem Sinne, *Verheyen/Franke*, Eckpunkte für ein verfassungskonformes Errichtungsgesetz Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz (online: <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Sondervermoegen-Infrastruktur-und-Klimaschutz.pdf>), S. 2.

gleichwertige Zwecke nebeneinander³¹⁷, eine Vorgabe, wie die Mittel des Sondervermögens auf die Zwecke zu verteilen sind, folgt aus Art. 143h GG nicht.

Aus den Materialien (Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses) ergibt sich ebenfalls nur, dass die Mittel des Sondervermögens zur Erreichung der Klimaneutralität verwendet werden können, allerdings nicht, dass sie auch dazu verwendet werden müssen.³¹⁸

Auch ein Verfassungsauftrag zur Erreichung der Klimaneutralität ergibt sich aus Art. 143h GG unmittelbar nicht.³¹⁹ Der Gesetzgeber wird zur Errichtung des Sondervermögens und zur Finanzierung „zusätzliche[r] Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ ermächtigt, aber nicht verpflichtet³²⁰.

d) Zusätzlichkeit

Durch das Sondervermögen sollen „zusätzliche“ Investitionen finanziert werden. Das Kriterium der Zusätzlichkeit soll verhindern, dass Ausgaben vom Kernhaushalt in das Sondervermögen verschoben werden („Verschiebbahnhof“, s. auch bereits oben B. V., S. 11 ff.), und mit den freigewordenen Mittel im Kernhaushalt andere, insbesondere konsumtive Ausgaben, finanziert werden können.³²¹ Gemäß Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG liegt Zusätzlichkeit vor, wenn „im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote“ erreicht wird.

³¹⁷ Henneke, Das ausgehöhlte strukturelle Nettoneuverschuldungsverbot, ZG 2025, 79 (94); Spieth/Hellermann, Sondervermögen Klimaschutz – kein Verfassungsauftrag zur Deindustrialisierung, NVwZ 2025, 558 (561).

³¹⁸ BT-Drs. 20/15117, S. 24.

³¹⁹ Vgl. Reimer, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 15, 16.1 (September 2025); anders nur einfach-gesetzlich § 3 Abs. 2 S. 1 KSG: „Bis zum Jahr 2045 werden die Treibhausgasemissionen so weit gemindert, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird“. Daneben stehen indes die Verpflichtungen, die BVerfGE 157, 30 aus den Freiheitsrechten bzw. aus Art. 20a GG ableitet, dazu auch Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 40 (März 2022) m.w.N. Art. 143h GG stellt insoweit keine Konkretisierung des Art. 20a GG dar, vgl. Mittag, DÖV 2025, 956 (965).

³²⁰ Nach Mittag, DÖV 2025, 956 (962 f.) spricht außerdem die systematische Stellung der Norm in den Übergangs- und Schlussbestimmungen gegen einen solchen Verfassungsauftrag.

³²¹ Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 143h Rn. 7; vgl. auch Reimer, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 17 (September 2025).

aa) Jährlichkeit der Investitionsquote

Das Kriterium der „im jeweiligen Haushaltsjahr“ angemessenen Investitionsquote (Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG) berücksichtigt den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit, Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG. Der Haushaltsplan ist periodisch sowie nach Haushaltsjahren getrennt aufzustellen, was der Sicherung des Budgetrechts des Parlaments und daneben der Haushaltsklarheit dient.³²² Sondervermögen weichen – trotz jährlicher Wirtschaftspläne – vom Grundsatz der Jährlichkeit ab, sie werden dauergesetzlich errichtet, und sollen häufig längerfristigen, d.h. mehrjährigen Zwecken dienen. Nach dem Wortlaut des Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG ergibt sich (noch) nicht eindeutig, ob das Kriterium der Zusätzlichkeit für die gesamte Laufzeit des Sondervermögens oder für einzelne Haushaltsjahre zu erfüllen ist. Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG stellt diesen Bezug jedoch klar und koppelt das Kriterium der „Zusätzlichkeit“, die Voraussetzung einer „angemessene[n] Investitionsquote im Bundeshaushalt“ an das „jeweilig[e] Haushaltsjahr“.

bb) Angemessenheit der Investitionsquote

Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG spricht nur von „zusätzlichen“ Investitionen, Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG nur von einer „angemessenen Investitionsquote“. Wann eine Investitionsquote in diesem Sinne „angemessen“ ist, ergibt sich quantitativ nicht unmittelbar aus dem Verfassungstext³²³. Allerdings ergibt sich aus der Entwurfsbegründung zu Art. 143h GG die Vorstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers, dass bei einer Investitionsquote von 10 % die Angemessenheit angenommen werden kann.³²⁴

Die in den Materialien angegebene Höhe der Investitionsquote von 10 % ist für den einfachen Gesetzgeber nicht zwingend.³²⁵ Auch hier dürfte es für den Gesetzgeber, der gem. Art. 143h Abs. 1 S. 6 GG „[d]as Nähere regelt“, einen gewissen

³²² Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 13 i.V.m. Rn. 28; ausf. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 94 ff.

³²³ So auch Reimer, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 18 (September 2025).

³²⁴ BT-Drs. 20/15117, S. 23; vgl. auch den Entschließungsantrag BT-Drs. 20/15123, S. 2.

³²⁵ Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 143h Rn. 7; *Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag*, Zum Kriterium der Zusätzlichkeit im Sinne von Art. 143h Abs. 1 Grundgesetz, Bedeutung der Begründung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses, 18.6.2025, WD 4 - 3000 - 018/25.

Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum geben. Einerseits kann die Höhe der Investitionsquote als „angemessen“ angesehen werden, wenn sie gesetzlich höher als 10 % angesetzt wird, da in der Folge weniger Ausgaben aus dem Kernhaushalt in das kreditfinanzierte Sondervermögen verschoben werden können und auf diese Weise das Kriterium der Zusätzlichkeit gestärkt werden kann. Eine Grenze nach oben wird man indes dann ziehen können (und müssen), wenn die Intention des Art. 143h GG durch eine unrealistisch hohe Investitionsquote konterkariert wird. Umgekehrt ist es aber auch nicht ausgeschlossen, dass bei einer Investitionsquote von etwas unter 10 % die Angemessenheit aus verfassungsrechtlicher Perspektive noch bejaht werden kann – was allerdings mit Blick auf die klaren Vorstellungen des verfassungsändernden Gesetzgebers begründungsbedürftig wäre. Das SVIKG hat sich in § 4 Abs. 3 S. 1 einfach-gesetzlich auf die 10 %-Quote festgelegt und folgt damit den in den Materialien zum Ausdruck kommenden Überlegungen des verfassungsändernden Gesetzgebers³²⁶. Dabei werden nach § 4 Abs. 3 S. 2 SVIKG die im Bundeshaushalt veranschlagten Ausgaben für Investitionen um finanzielle Transaktionen bereinigt; die gesamten Ausgaben, zu denen dieser Betrag ins Verhältnis zu setzen ist, werden „um den Betrag gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 des Grundgesetzes“, d.h. die Verteidigungsausgaben oberhalb von 1 % des BIP, sowie wiederum um finanzielle Transaktionen bereinigt (dazu sogleich cc), S. 72 ff.).

Zur weiteren Einordnung, ob die Höhe der im Errichtungsgesetz geregelten Investitionsquote i.H.v. 10 % *angemessen* ist, können sowohl die Investitionsquoten der vergangenen Haushaltsjahre³²⁷ als auch die Finanzplanung für die Jahre 2024 bis 2028 berücksichtigt werden. Im Haushaltsvollzug betrug die Investitionsquote (ohne finanzielle Transaktionen) in den Jahren 2014 bis 2023 zwischen 7,3 % und 10,8 %.³²⁸ In der Finanzplanung für die Jahre 2024 bis 2028 waren Investitionsquoten (ohne finanzielle Transaktionen) von 10,7 % bis 14 %

³²⁶ Dies gilt unter Berücksichtigung des Entschließungsantrags BT-Drs. 20/15123, S. 2 auch für die Herausnahme der „Sondervermögen und finanzielle[r] Transaktionen“. Daneben verlangt der Entschließungsantrag auch, dass die „Finanzierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes“ im Kernhaushalt zu verbleiben hat.

³²⁷ Für eine Orientierung am Bundeshaushalt 2024 *Henneke*, ZG 2025, 79 (94).

³²⁸ *Sachverständigenrat*, Frühjahrsgutachten 2025, S. 112.

vorgesehen.³²⁹ Allerdings muss man sich auch vergegenwärtigen, dass die Investitionen im Finanzplan noch nicht vollständig ausfinanziert waren³³⁰, und dass die Investitionen im Haushaltsvollzug in der Vergangenheit oft hinter der Finanzplanung zurückgeblieben sind³³¹.

cc) Berechnung der Investitionsquote

In § 4 Abs. 3 S. 2 SVIKG (vgl. auch § 14 Abs. 1 Nr. 2 BHO) ist vorgesehen, dass die „veranschlagten Ausgaben im Bundeshaushalt“, also der Divisor (Nenner) der Investitionsquote, nicht nur um finanzielle Transaktionen, sondern auch um „den Betrag gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 des Grundgesetzes“ zu bereinigen ist. Im Zähler erfolgt eine solche Bereinigung nicht, hierdurch sinkt also der Nenner und der Quotient (die „Quote“) steigt³³². Auch diese Berechnungsmodalität ist in den Materialien zur Grundgesetzänderung bereits vorgezeichnet. In der Beschlussempfehlung ist vorgesehen, dass „[b]ei den Ausgaben im Bundeshaushalt [...] die Ausgaben des Bundes für Verteidigung, den Zivil- und Bevölkerungsschutz, die Nachrichtendienste, die Sicherheit in der Informationstechnologie und die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten nicht berücksichtigt [werden], sofern sie 1 vom Hundert des Bruttoinlandprodukts übersteigen“³³³, allerdings ergibt sich hieraus wohl noch nicht zwingend, dass diese Bereinigung im Zähler nicht erfolgen darf³³⁴.

Der Wortlaut des Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG spricht tendenziell gegen eine solche einseitige Bereinigung der Ausgaben um die Bereichsausnahme, denn bei einer „Quote“ sollte im Zähler nur enthalten sein, was auch im Nenner berücksichtigt wird³³⁵. Auch der Zweck der Investitionsquote spricht gegen die einseitige

³²⁹ Sachverständigenrat, Frühjahrsgutachten 2025, S. 112.

³³⁰ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025/26, S. 105.

³³¹ Vgl. Sachverständigenrat, Frühjahrsgutachten 2025, S. 101.

³³² Vgl. dazu bereits Christofzik, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. August 2025 v. 21.8.2025, S. 6 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1106046/Prof-Dr-Désirée-I-Christofzik.pdf>).

³³³ BT-Drs. 20/15117, S. 23.

³³⁴ Der Entschließungsantrag (BT-Drs. 20/15123, S. 2) enthält insoweit keine Ausführungen.

³³⁵ In diesem Sinne auch Christofzik, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. August 2025 v. 21.8.2025, S. 6 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1106046/Prof-Dr-Désirée-I-Christofzik.pdf>).

Bereinigung des Nenners um die Bereichsausnahme. Die Ausgaben der Bereichsausnahme unterfallen nicht der allgemeinen Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG, weil diese ausdrücklich ausgenommen werden (Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG, Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG). Dies rechtfertigt aber nicht, sie bei den Ausgaben nicht zu berücksichtigen³³⁶.

Umgekehrt ist es durchaus problematisch, Ausgaben der Bereichsausnahme im Zähler bei den Investitionen zu berücksichtigen. Zum einen werden Ausgaben für militärische Anlagen und militärische Beschaffungen zwar in den VGR zu den Investitionen gerechnet³³⁷, zählen aber in der deutschen Haushaltssystematik traditionell nicht zu den Investitionen.³³⁸ Zum anderen ist Folge der einseitigen Berücksichtigung im Zähler, dass sich die Investitionsquote ggf. durch Ausgaben erhöht, die mittels Einnahmen aus Krediten finanziert werden, welche aber gem. Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG, Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG von den „zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten“ abgezogen werden und daher nicht durch die Schuldenregeln begrenzt sind. Dadurch können Freiräume zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben im Kernhaushalt entstehen.³³⁹

Vergegenwärtigt man sich die beiden Möglichkeiten zur Auflösung dieses Problems (Bereinigung auch im Zähler bzw. Nichtbereinigung im Nenner)³⁴⁰, fällt auf, dass beide denkbaren Varianten in der Abgrenzung und Ermittlung ebenfalls nicht unproblematisch sind:

Wenn man *auch* die Ausgaben für Investitionen um den Betrag im Sinne des Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG bereinigt, der auf Investitionsausgaben entfällt, wäre anders als bei den Gesamtausgaben eine Zuordnung der anteiligen Investitionsausgaben ober- bzw. unterhalb der 1 %-Schwelle, die sich auf einen Gesamtbetrag

³³⁶ Dies würde auch der Systematik der Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG, Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG widersprechen, denn dort wird der „Betrag“ von den „zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten“ abgezogen.

³³⁷ ESVG 2010, 3.127, S. 86.

³³⁸ Vgl. § 10 Abs. 3 Nr. 2 lit. a) und b) HGrG: „soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen“ bzw. „soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt“; dazu *Tappe*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 104b Rn. 116 (Januar 2026).

³³⁹ Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht August 2025, S. 160.

³⁴⁰ Vgl. *Christofzik*, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. August 2025 v. 21.8.2025, S. 6 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1106046/Prof-Dr-Désirée-I-Christofzik.pdf>).

bezieht, nicht ohne weiteres möglich und müsste rechnerisch auf den Gesamtanteil bezogen werden.

Wenn man umgekehrt die Bereichsausnahme sowohl im Nenner als auch im Zähler *nicht* bereinigt, sondern voll berücksichtigt, würde dies zu einer Senkung der Investitionsquote führen, soweit die Ausgaben für Investitionen, die aufgrund des Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG nicht im Rahmen der Schuldenregeln Berücksichtigung finden, anteilig geringer sind, als die Gesamtausgaben, die nicht unter Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG fallen (abhängig von der „Investitionsquote in der Bereichsausnahme“). Allerdings ergibt sich aus Sinn und Zweck der Investitionsquote in Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG nicht, dass die Bereichsausnahme überhaupt berücksichtigt werden muss. Denn die Ausgaben der Bereichsausnahme fallen nicht unter die Schuldenbremse und können demnach grundsätzlich nahezu beliebig hoch veranschlagt werden. Damit besteht aber weder eine Notwendigkeit innerhalb der Bereichsausnahme zwischen konsumtiven Ausgaben und investiven Ausgaben zu differenzieren, noch eine Gefahr, dass Investitionsausgaben für Verteidigung aus dem Kernhaushalt verschoben werden.

Verfassungsrechtlich können alle diese Überlegungen indes nicht durchschlagen. Die Auslegung nach Sinn und Zweck lässt zwar eine konsistente Ermittlung der Quote als vorzugswürdig erscheinen³⁴¹, jedoch zeigt die Begründung zu Art. 143h GG, wie sie der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses zugrunde liegt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber eine Nichtberücksichtigung „bei den Ausgaben im Bundeshaushalt“ im Sinn hatte³⁴², so dass sich die Ausgestaltung in § 4 Abs. 3 S. 2 SVIKG und § 14 Abs. 1 Nr. 2 BHO trotz der aufgezeigten Inkonsistenzen im verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen hält.

³⁴¹ Vgl. *Christofzik*, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. August 2025 v. 21.8.2025, S. 6 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1106046/Prof-Dr-Désirée-I-Christofzik.pdf>).

³⁴² BT-Drs. 20/15117, S. 23.

dd) Weitere Anforderungen an die Zusätzlichkeit?

Bereits einleitend ist darauf hingewiesen worden (B. V., S. 11 ff.), dass das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ vor dem Hintergrund der Ziele des Sondervermögens Anforderungen über eine bloße Investitionsquote hinaus stellen könnte. Im allgemeinen Sprachgebrauch ist etwas nur dann „zusätzlich“, wenn es zuvor noch nicht geplant war, also „neu“ ist. Auf einen „gesteigerten Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich“³⁴³ kann man auch nur dann sinnvoll reagieren, wenn zusätzlich Investitionen getätigt werden und nicht lediglich bestehende Pläne „umfinanziert“ werden. (B. V., S. 15).

(1) Investitionsquote als notwendiges und hinreichendes Kriterium

In der Literatur wird z.T. angenommen, Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG enthalte „entgegen erstem Anschein“ keine Definition von „zusätzlich“ oder „Zusätzlichkeit“, die Norm trage „bei Lichte besehen [...] nicht einmal ein Begriffsmerkmal bei“³⁴⁴. Unklar sei insbesondere, „ob es sich bei der angemessenen Investitionsquote um eine notwendige oder um eine hinreichende Bedingung“ handle³⁴⁵. Das Merkmal „angemessen“ sei zudem „letztlich uferlos unbestimmt“³⁴⁶.

Vor dem Hintergrund des Wortlauts des Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG („Zusätzlichkeit liegt vor, wenn [...]“), der letztlich eine – wenn auch mit dem Begriff „angemessene“ nicht ganz eindeutige – Legaldefinition formuliert, ist das Verständnis einer möglicherweise *nur* notwendigen oder *nur* hinreichenden Bedingung kritisch zu hinterfragen.

Aus den Materialien wird zunächst deutlich, dass die Investitionsquote jedenfalls als notwendige Bedingung zu verstehen sein soll. In der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom 16. März 2025 heißt es insoweit: „Zusätzlichkeit in diesem Sinne liegt *nur* dann vor, wenn eine angemessene Investitionsquote vorliegt“³⁴⁷. Insoweit ließe sich auch in der Umkehrung formulieren, dass *keine* Zusätzlichkeit vorliegt, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr *keine* angemessene

³⁴³ BT-Drs. 20/15096, S. 2.

³⁴⁴ Reimer, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 18 (September 2025).

³⁴⁵ Reimer, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 18 (September 2025).

³⁴⁶ Reimer, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 18 (September 2025).

³⁴⁷ BT-Drs. 20/15117, S. 23 [Hervorhebung nur hier].

Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird. Die mögliche Argumentation, dass eine neu geplante („originelle“) Investition zusätzlich ist, obwohl im Kernhaushalt keine angemessene Investitionsquote erreicht wird, ist damit versperrt, was auch dem klaren Sinn und Zweck des Zusätzlichkeitskriteriums entspricht, zu verhindern, dass Investitionen aus dem Kernhaushalt schlicht in das Sondervermögen „verschoben“ werden.

Andererseits steht damit noch nicht fest, ob die Angemessenheitsquote *auch* als hinreichendes Kriterium („*immer* dann, wenn“) für die Zusätzlichkeit anzusehen ist, in dem Sinne, dass neben der Angemessenheitsquote keine zusätzlichen Kriterien mehr erfüllt sein müssen, um die „Zusätzlichkeit“ im Sinne der Vorschrift anzunehmen.

(2) Kein zusätzlicher Veranlassungszusammenhang

Zum Teil wird – im Sinne einer „nur“ notwendigen Bedingung und in Anlehnung an das Urteil des BVerfG zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021³⁴⁸ – aus dem Ausnahmecharakter des Art. 143h GG eine weitere Bedingung für die Zusätzlichkeit abgeleitet, nämlich ein zusätzlich erforderlicher Veranlassungszusammenhang mit der beabsichtigten „Investitionsoffensive“³⁴⁹.

In der Entscheidung zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 hatte das BVerfG für die sog. Notlagenverschuldung gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 7–9 GG die ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung eines finalen Veranlassungszusammenhanges herausgearbeitet.³⁵⁰ Dieser sei nur gegeben, wenn ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Verschuldensermächtigung und der Notsituation bestehe und die Ermächtigung auch der Höhe nach auf die Notsituation zurückzuführen sei.³⁵¹ Das BVerfG leitet den finalen Veranlassungszusammenhang v.a. aus der Systematik ab. Da es sich bei der Notlagenverschuldung um eine „klar

³⁴⁸ BVerfGE 167, 86 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

³⁴⁹ Verheyen/Franke, Eckpunkte für ein verfassungskonformes Errichtungsgesetz Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz (online: <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Sondervermoegen-Infrastruktur-und-Klimaschutz.pdf>), S. 11 f. Der Begriff „Investitionsoffensive“ findet sich wiederum u.a. in BT-Drs. 20/15096, S. 3.

³⁵⁰ BVerfGE 167, 86 (129).

³⁵¹ BVerfGE 167, 86 (129).

konturierte Ausnahme“ handle, könne „eine grenzen- und maßstabslose Kreditaufnahme verfassungsrechtlich nicht zulässig“ sein.³⁵²

Überträgt man diesen Gedanken auf den neuen Art. 143h GG, könnte ein „Veranlassungszusammenhang“ bei solchen Investitionen ausscheiden, die bereits aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen aus den Vorjahren feststehen.³⁵³ Für diesen Ansatz spricht der Ausnahmecharakter des Art. 143h GG. Auch ist eine solche Deutung nach Sinn und Zweck und mit Blick auf die Genese des Art. 143h GG durchaus nachvollziehbar: Ziel der Neuregelung war es, den in den letzten Jahren entstandenen Investitionsstau mit Blick auf Infrastruktur und Digitalisierung zu beheben.³⁵⁴ Das Kriterium der Zusätzlichkeit tauchte im ersten Entwurf des Art. 143h GG zwar noch nicht ausdrücklich auf und auch aus der ursprünglichen Gesetzesbegründung ergab sich nicht eindeutig, dass durch das Sondervermögen nur zusätzliche Investitionen finanziert werden sollten. Allerdings erhoffte sich der verfassungsändernde Gesetzgeber eine positive Auswirkung der Investitionen auf die wirtschaftliche Entwicklung.³⁵⁵ Diese lässt sich indes nur erreichen wenn durch die Mittel Investitionen finanziert werden, die über das bisherige Niveau hinausgehen.³⁵⁶ Folgerichtig wäre es vor diesem Hintergrund, wenn durch das neue Sondervermögen ausschließlich solche Investitionen finanziert werden, die noch nicht geplant waren und für die noch keine Mittelvorbereitung bestand.

Stellt man indes auf dieses weitere Erfordernis ab, führt dies in der Konsequenz dazu, dass diese vorgebundenen Ausgaben gar nicht mehr aus dem Sondervermögen finanziert werden dürften. Dies wiederum hätte möglicherweise zur Folge, dass die aufgrund ihrer Dringlichkeit bereits geplanten Investitionen wegen evtl. auftretender („zusätzlicher“) Finanzierungslücken – ggf. trotz einer bestehenden Verpflichtungsermächtigung – gekürzt werden müssten; stattdessen

³⁵² BVerfGE 167, 86 (130).

³⁵³ In diesem Sinne *Verheyen/Franke*, Eckpunkte für ein verfassungskonformes Errichtungsgesetz Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz (online: <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publicationen-PDF/Klima/Sondervermoegen-Infrastruktur-und-Klimaschutz.pdf>), S. 11 f.

³⁵⁴ BT-Drs. 20/15096, S. 10.

³⁵⁵ BT-Drs. 20/15096, S. 2, 10.

³⁵⁶ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025/26, S. 98.

würden dann vielleicht nur weniger dringliche, aber „zusätzliche“ Investitionen finanziert.³⁵⁷ Auch dies ließe sich schwer mit Sinn und Zweck des Art. 143h GG vereinbaren, weshalb sich das Kriterium der bereits „geplanten“ Investitionen als Bezugspunkt zur Bewertung der Zusätzlichkeit wenig eignet.

Zudem ist der Vergleich mit einer potenziell „grenzen- und maßstabslose[n] Kreditaufnahme“, die nur aus Anlass einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation erfolgt, schief: Denn hier, im Fall des Art. 143h GG, ist die Kreditaufnahme immerhin durch die – wenn auch beträchtliche – Höchstgrenze von 500 Mrd. Euro, die Einschränkung auf bestimmte Ausgaben („für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“) und zudem durch das Kriterium der angemessenen Investitionsquote tatbestandlich hinreichend eingeschränkt.

Dass insoweit einzig die Investitionsquote maßgeblich sein soll und über die Quote hinaus keine weiteren Anforderungen an die Zusätzlichkeit zu stellen sind („genau dann, wenn“), wird durch die Gesetzesmaterialien gestützt³⁵⁸. Das Sondervermögen soll Investitionen ermöglichen, die „kurzfristig nicht allein aus den laufenden Haushalten des Bundes, der Länder und der Kommunen finanziert werden“ können³⁵⁹, womit die Leistungsfähigkeit der (Kern-)Haushalte zum Bezugspunkt gemacht wird. Welche Investitionen aus dem Haushalt finanziert werden können, ist aber nicht nur von den Planungen bei den (investiven) Ausgaben, sondern auch von anderen Entwicklungen etwa bei den Einnahmen abhängig.

Sieht man das Ziel der „Zusätzlichkeit“ vor allem in der Verhinderung von Umschichtungen zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen, lassen sich solche „Verschiebebahnhöfe“ durch das Abstellen auf eine Investitionsquote zwar wohl nicht vollständig verhindern. Andererseits stellt die „Quote“ aber trotz mancher

³⁵⁷ Vgl. *Sigl-Glöckner*, Stenografisches Protokoll der 101. Sitzung des Haushaltsausschusses 20/101, S. 47.

³⁵⁸ Vgl. BT-Drs. 20/15117, S. 23: „angemessene Investitionsquote“.

³⁵⁹ BT-Drs. 20/15117, S. 17.

Mängel eine praktisch handhabbare Lösung dar, die gegenüber dem Nachhalten des jeweiligen Planungsstands über die Jahre hinweg durchaus Vorteile bietet³⁶⁰.

Mangels eindeutiger Bezugspunkte für die Bewertung der über die Investitionsquote hinausgehenden Zusätzlichkeit und aufgrund des recht eindeutigen Wortlauts des Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG ist die angemessene Investitionsquote damit als einzige, notwendige und hinreichende (äquivalente) Bedingung des Zusätzlichkeitskriteriums anzusehen.

ee) Maßstab: Soll (Plan), nicht Ist (Vollzug)

Weil der Wortlaut des Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG nur von der Investitionsquote „im Bundeshaushalt“ spricht, kann schließlich fraglich sein, ob mit Blick auf die Einhaltung der Investitionsquote auf den Haushaltsplan, das „Soll“, oder den späteren Haushaltsvollzug, das „Ist“, abzustellen ist. Letztlich können nämlich nur solche Investitionen in die Infrastruktur oder zur Erreichung der Klimaneutralität im Sinne einer „Investitionsoffensive“³⁶¹ volkswirtschaftlich wirksam werden, wenn diese nicht nur geplant sind, sondern auch tatsächlich getätigt werden³⁶².

Ein ähnliches Problem ergab sich bereits im Rahmen der alten Investitionsgrenze des Art. 115 Abs. 1. S. 2 Hs. 1 GG a.F.³⁶³. Auch hier bestand die Gefahr „Potemkinscher Dörfer“³⁶⁴, in denen möglicherweise nur nominale Investitionen realer Staatsverschuldung gegenüberstehen. Die Schuldenbremse löst dieses Problem des sog. asymmetrischen Haushaltsvollzugs im neuen Recht mit Hilfe des nach Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG n.F. vorgesehenen Kontrollkontos, auf dem „Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von [...] zulässigen Kreditobergrenze“ erfasst werden (vgl. § 7 G 115).

³⁶⁰ So auch *Christofzik*, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. August 2025 v. 21.8.2025, S. 6 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1106046/Prof-Dr-Désirée-I-Christofzik.pdf>): „Mangels praktikabler Alternativen erscheint die Orientierung an der Investitionsquote jedoch nachvollziehbar“.

³⁶¹ BT-Drs. 20/15096, S. 3.

³⁶² Vgl. zu den Quoten bereits oben, S. 71 unten.

³⁶³ Vgl. dazu ausf. *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 284–294.

³⁶⁴ *Isensee*, JZ 2005, 971 (974).

Für Art. 143h Abs. 1 GG stellen die Gesetzesmaterialien ausschließlich auf den Zeitpunkt der Haushaltsplanung, auf den „*veranschlagten* Anteil an Investitionen“ ab³⁶⁵, nicht jedoch auf den späteren Haushaltsvollzug. Dementsprechend spricht auch § 4 Abs. 3 SVIKG durchgängig von „*veranschlagten Ausgaben*“.

Ein dem Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG entsprechendes „Kontrollkonto“ zum Abgleich zwischen veranschlagten und tatsächlichen Investitionen ist weder in Art. 143h GG noch einfach-gesetzlich vorgesehen – wenngleich das mit Blick darauf, dass sich bei Investitionsmaßnahmen häufig Verzögerungen ergeben, durchaus wünschenswert sein könnte.

Das alleinige Abstellen auf die „*veranschlagten*“ Ausgaben birgt zwar – wie im Fall der alten „Investitionsgrenze“ – durchaus die Gefahr, dass Investitionen zu hoch angesetzt werden, um den finanziellen Spielraum zu erhöhen. Dieser Gefahr ist mit Blick auf das Fehlen eines Kontrollkontos dann aber mit dem aus Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG folgenden Grundsatz der Haushaltswahrheit zu begegnen. Nach diesem Grundsatz dürfen im jährlichen Haushaltsplan nur Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die nach vernünftiger Schätzung auch im Haushaltsvollzug realisiert werden (fällig sind).³⁶⁶ Zwar kann bei einer bloßen Abweichung der Ist-Investitionen von den Soll-Investitionen noch nicht ohne Weiteres auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit geschlossen werden, weil in der Haushaltsplanung stets mit Prognosen gearbeitet werden muss.³⁶⁷ Bei „*vorsätzlicher Verschleierung oder fahrlässiger Fehleinschätzung*“ liegt aber ein Verstoß gegen die aus Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG folgende Pflicht zur Haushaltswahrheit vor.³⁶⁸

³⁶⁵ BT-Drs. 20/15117, S. 23 [Hervorhebung nur hier].

³⁶⁶ Gröpl, in: Bonner Kommentar GG, Art. 110 Rn. 192 (September 2015); Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 51 f.; ders., in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 26 f.

³⁶⁷ Vgl. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 285.

³⁶⁸ VerfGH NRW, Urteil v. 2.9.2003, VerfGH 6/02, OVG 49, 278 (289 f.) m.w.N.

e) Zuführungen an den KTF

Aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) sind 100 Mrd. Euro dem KTF zuzuführen (Art. 143h Abs. 1 Satz. 5 GG). Diese Pflicht entsteht mit der Errichtung des Sondervermögens.³⁶⁹ Die konkrete Entscheidung, in welchem Zeitraum die 100 Mrd. Euro zuzuführen sind, obliegt dem Gesetzgeber³⁷⁰, der in § 4 Abs. 2 SVIKG entschieden hat, den Gesamtbetrag „in zehn gleichmäßigen, jährlichen Tranchen bis einschließlich zum Jahr 2034“ zuzuweisen.

Der KTF ist ein – nicht verfassungsrechtlich vorgezeichnetes, jetzt aber immerhin in Art. 143h Abs. 1 S. 5 GG genanntes – Sondervermögen, das der Förderung von Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz (§ 2 Abs. 1 S. 1 KTFG) sowie der Förderung der Mikroelektronik, der Finanzierung von Schienenwegen des Bundes, dem internationalen Klimaschutz und der damit verbundenen Umweltschutzmaßnahmen dient (§ 2 Abs. 1 S. 3 KTFG). Zusätzlich können aus dem Sondervermögen inzwischen auch „Ausgleichszahlungen geleistet werden, um beim Strompreis und beim Gaspreis zu entlasten“, § 2 Abs. 2 Nr. 3 KTFG.

Problematisch erscheint, ob die Verwendung der Mittel im KTF nur an die einfach-gesetzlichen Zweckbestimmungen des KTFG (möglicherweise durch den Verweis in Art. 143h Abs. 1 S. 5 GG auf den *status quo* „fixiert“) oder – soweit sie aus dem SVIK stammen – auch zusätzlich an die Zweckvorgaben des Art. 143h Abs. 1 GG („zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur“ und „zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität“) gebunden ist.

Während Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG die Zweckbindung im Fall der den Ländern zu gewährenden 100 Mrd. Euro modifiziert (diese sind „für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur“ zu verwenden, das Merkmal der Zusätzlichkeit fehlt), findet sich eine solche Modifizierung in Art. 143h Abs. 1 S. 5 GG nicht.

Einfach-gesetzlich sieht § 4 Abs. 2 SVIKG vor, dass die Zuführungen „[f]ür zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“

³⁶⁹ Reimer, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 23 (September 2025).

³⁷⁰ Reimer, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 24 (September 2025).

einzusetzen sind und übernimmt damit in zulässiger Weise einen Teil der ursprünglichen Zweckbindungen aus Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG.

Aber auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive müssen die Mittel, die an den KTF zugeführt werden, den Zweckvorgaben des Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG genügen.³⁷¹ Dies ergibt sich letztlich daraus, dass diese als Zuführungen „aus dem“ SVIK „in den“ KTF vorgenommen werden. Betrachtet man den hier systematisch vorgezeichneten „Zahlungsstrom“, so müssen die Kredite zunächst aufgrund der Kreditermächtigung des Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. § 6 Abs. 1 SVIKG aufgenommen werden, um als Einnahmen aus Krediten im Wirtschaftsplan des SVIK³⁷² die Zuführungen an den KTF³⁷³ zu finanzieren. Sie unterliegen somit als ursprüngliche Mittel des SVIK weiter der Zweckbindung des Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG.

Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass auch innerhalb eines Sondervermögens das sog. Gesamtdeckungsprinzip gilt (§ 8 S. 1 BHO i.V.m. § 113 S. 1 BHO; vgl. auch § 7 S. 1 HGrG), nach dem alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen. Konkret verlangt auch § 6 KTFG bereichsspezifisch einen jährlichen Wirtschaftsplan, in dem „[a]lle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens“ veranschlagt werden. Weil aber im KTF auch andere Einnahmen zur Verfügung stehen (§ 4 Abs. 1 Nr. 1–5 KTFG), ist eine eindeutige Zuordnung der jeweiligen Einnahmen zu speziellen Ausgaben nicht mehr möglich. Es können daher nicht einzelne Ausgaben des KTF auf ihre Zweckentsprechung mit Blick auf Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG bzw. § 4 Abs. 2 SVIKG überprüft werden, sondern es lässt sich allenfalls allgemein prüfen, ob Ausgaben für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität *in Höhe* der Zuweisung aus dem SVIK (10 Mrd. Euro in 2025³⁷⁴) finanziert wurden, was mit Blick auf die Gesamtausgaben des KTF i.H.v. rd. 36,7 Mrd. Euro durchaus möglich erscheint.

³⁷¹ So auch *Reimer*, in: BeckOK GG, Art. 143h Rn. 25 (September 2025).

³⁷² Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 325 01.

³⁷³ Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6093, Tit. 884 01.

³⁷⁴ Bundeshaushaltsplan 2025, Epl. 60, Kap. 6092, Tit. 334 01.

2. Umsetzung in der Haushaltsgesetzgebung 2025

a) Gesetzliche Ausgestaltung im SVIKG

Das SVIKG sieht vor, dass über die gesamte Laufzeit – abzüglich der in den KTF abzuführenden und der den Ländern zustehenden Mittel i.H.v. jeweils 100 Mrd. Euro – insgesamt bis zu 300 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur genutzt werden (§ 4 Abs. 1 SVIKG). § 4 Abs. 1 Nr. 1–9 SVIKG enthält eine Aufzählung der Bereiche, in deren Infrastruktur investiert werden soll. Dass manche der aufgezählten Bereiche mit dem Wortbestandteil „-infrastruktur“ ergänzt wurden und andere nicht, stellt ein Redaktionsversehen dar³⁷⁵, ändert aber nichts daran, dass auch hier in Infrastruktur zu investieren ist. Die Nennung der „Infrastruktur“ im Einleitungssatz des § 4 Abs. 1 SVIKG bezieht sich entsprechend der Vorgabe in Art. 143h Abs. 1 GG auf alle aufgezählten Bereiche. Die 100 Mrd. Euro, die dem KTF zugeführt werden, sollen für Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität verwendet werden (§ 4 Abs. 2 SVIKG). Die unterschiedliche Priorisierung der Infrastruktur und der Klimaneutralität liegt im verfassungsrechtlich vorgesehenen Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers. Somit sind die Regelungen des § 4 Abs. 1, 2 SVIKG grundsätzlich mit Art. 143h GG vereinbar.

b) Veranschlagungen im Wirtschaftsplan des SVIK

In dem diese Vorgaben konkretisierenden Wirtschaftsplan des SVIK für das Haushaltsjahr 2025 könnten jedoch Ausgaben veranschlagt worden sein, bei denen es sich nicht um Investitionen in die Infrastruktur oder zur Erreichung der Klimaneutralität handelt. Der Wirtschaftsplan steht dabei (wie der Haushaltsplan, der durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird, Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG) im Range eines einfachen Bundesgesetzes; auch der Wirtschaftsplan des SVIK ist durch § 1 Abs. 3 HG 2025 festgestellt worden.

(1) Zunächst könnte die Veranschlagung von Ausgaben für Sofort-Transformationskosten Krankenhäuser i.H.v. 1,5 Mrd. Euro (Tgr. 02, Titel 884 21) im Wirtschaftsplan 2025 gegen die Zweckvorgaben des Art. 143h Abs. 1 GG verstoßen. Bei den Sofort-Transformationskosten handelt es sich um Pauschalzuweisungen,

³⁷⁵ Vgl. Reimer, BeckOK GG, Art. 143h Rn. 14.1 (September 2025).

die Betriebskosten der Krankenhäuser subventionieren sollen. Die Auszahlungen finden an alle Krankenhäuser statt. Es wird nicht geprüft, ob die Krankenhäuser Investitionsvorhaben planen oder die Krankenhäuser zukünftig gar geschlossen werden sollen, und auch ein Verwendungsnachweis wird nicht verlangt.³⁷⁶ Bei den Zuschüssen an Krankenhäuser handelt es sich zwar formal um Ausgaben der Hauptgruppe 8 des Gruppierungsplanes und somit um Investitionen i.S.d. § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO. Allerdings lassen sich die Ausgaben als allgemeine Zuweisungen und auch mangels Prüfung der Verwendung weder als Investitionen in die Infrastruktur noch als Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität einordnen. Es handelt sich um Ausgaben, die der Zweckvorgabe des Art. 143h Abs. 1 GG nicht entsprechen und somit verfassungswidrig sind.

(2) Eine weitere Zweckverfehlung könnte sich aus der veranschlagten Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der FSRU und FSRU-Standorte i.H.v. 829,6 Mio. Euro (Tgr. 03, Titel 682 31) ergeben. Bei der Deutschen Energy Terminal GmbH handelt es sich um eine bundeseigene Gesellschaft, die den Zweck verfolgt, staatlich angemietete schwimmende Flüssigerdgasterminals zu betreiben, um die Energieversorgung zu sichern.³⁷⁷ Flüssiggasterminals können als räumlich-geografische Struktur verstanden werden, die dem Verwaltungsgebrauch gewidmet sind, und somit Infrastruktur darstellen. Problematisch erscheint hingegen, ob es sich bei den Ausgaben auch um Investitionen i.S.d. Art. 143h GG handelt, denn die Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der FSRU und FSRU-Standorte stellt formal eine Ausgabe der Hauptgruppe 6 dar und fällt somit nicht von vornherein unter den Investitionsbegriff des § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO. Somit muss eine Zukunftsbegünstigung der Ausgaben festgestellt werden. Bei dem Titel handelt es sich allerdings um Zuschüsse für laufende Zwecke. Darunter fallen Zuschüsse, um die Verkaufspreise des Unternehmens zu beeinflussen oder eine hinreichende Entlohnung der Produktionsfaktoren zu ermöglichen. Dass diese Ausgaben künftigen Haushalten zugute-

³⁷⁶ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Informationen über die Entwicklung des Einzelplans 15 (Bundesministerium für Gesundheit) für die Beratung zum Bundeshaushalt 2025, S. 30.

³⁷⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/01/20230116-deutsche-energy-terminal-gmbh-nimmt-den-geschäftsbetrieb-auf.html>.

kommen und somit Investitionen i.S.d. Art. 143h Abs. 1 GG darstellen, lässt sich kaum begründen. Demnach ist auch bei den Ausgaben zur Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der FSRU und FSRU-Standorte i.H.v. rd. 830 Mio. Euro von einer verfassungswidrigen Verwendung auszugehen.

(3) Um eine verfassungswidrige Verwendung der Mittel des Sondervermögens könnte es sich auch bei den veranschlagten Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgungssicherheit Nordostdeutschlands – insbesondere mit Kraftstoffen – im Zusammenhang mit der Erdölraffinerie PCK Schwedt i.H.v. 20,2 Mio. Euro (Tgr. 03, Titel 893 31) handeln. Die Ausgaben dienen der Ertüchtigung der Pipeline Rostock-Schwedt am Hafen Rostock, für die die Bundesregierung im Rahmen des Zukunftspaktes „Sicherung der PCK und Transformation in den ost-deutschen Raffineriestandorten und Häfen beschleunigen“ im Zeitraum 2025 bis 2029 400 Mio. Euro zur Verfügung stellen will.³⁷⁸ Bei den Maßnahmen handelt es sich um Ausgaben der Hauptgruppe 8 und somit formal um Investitionen i.S.d. § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO. Bei der Erdölraffinerie handelt es sich auch um Infrastruktur. Allerdings steht diese nicht im Eigentum des Bundes, sondern der Rosneft Deutschland GmbH, der Shell Deutschland GmbH und der AET Raffineriebeteiligungs-Gesellschaft mbH, weshalb es sich nicht um öffentliche Infrastruktur handelt und die Ausgaben insoweit nicht unter den Infrastrukturbegriff des Art. 143h GG zu subsumieren sind. Auch dienen die Ausgaben der fossilen Energieversorgung und damit jedenfalls auch nicht der Erreichung der Klimaneutralität. Bei den Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgungssicherheit von Nordostdeutschland – insbesondere mit Kraftstoffen – im Zusammenhang mit der Erdölraffinerie PCK Schwedt ist daher von einer verfassungswidrigen Verwendung auszugehen.

(4) Auch die veranschlagten Investitionen in die Digitalisierung (Tgr. 06), bei denen es sich in Höhe von rd. 747 Mio. Euro um sächliche Verwaltungsausgaben handelt (Hauptgruppe 5), könnten gegen die Zweckbindung des Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG verstoßen. Bei Ausgaben für die Digitalisierung kann durchaus eine

³⁷⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/XYZ/zukunftspaket-transformation-der-raffinerien-schwedt-und-leuna.html>.

Zukunftsbegünstigung angenommen werden, was für das Vorliegen von Investitionen spricht. Auch in der Gesetzesbegründung zu Art. 143h GG ist die Digitalisierung als Bereich der Investitionen ausdrücklich genannt.³⁷⁹ Demnach kann ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass auch der verfassungsändernde Gesetzgeber von einer zukunftsbegünstigenden Wirkung der Digitalisierung ausgeht. Allerdings müssten die veranschlagten Ausgaben auch der Klimaneutralität oder der Infrastruktur zugutekommen, was nicht zweifelsfrei ist. Mit Blick darauf, dass Digitalisierung dazu beitragen kann, unnötige Wege zu verhindern oder Papier zu vermeiden, erscheint es aber nicht ausgeschlossen, dass diese Beträge – unter Berücksichtigung der Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers – auch soweit sie nicht auf konkrete Infrastruktur entfallen, noch als Beitrag zur Erreichung der Klimaneutralität gewertet werden können.

(5) Zudem könnten auch die veranschlagten Ausgaben der Titelgruppe 07 „Investitionen in den Wohnungsbau“ i.H.v. 327 Mio. Euro gegen die Zweckbindung des Art. 143h GG verstoßen. Die veranschlagten Maßnahmen lassen sich als Zuschüsse für Investitionen an Sonstige im Inland (Gruppe 893) einordnen und stellen somit formal Investitionen i.S.d. § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO dar. Sie dienen der Finanzierung des privaten Wohnungsbaus, der keine öffentliche Infrastruktur darstellt. Allerdings werden mit allen Maßnahmen der Titelgruppe 07 klimafreundliche Neubauten oder klimafreundliche Umbauten von Bestandsgebäuden finanziert. Dies spricht dafür, die Maßnahmen als Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität einordnen zu können.

(6) Schließlich sind bei der Sanierung kommunaler Sportstätten i.H.v. 5 Mio. Euro (Titel 893 81) die Anforderungen an Investitionen in die öffentliche Infrastruktur erfüllt. Fraglich erscheint aber, trotz der ausdrücklichen Nennung des „Sports“ in § 4 Abs. 1 Nr. 9 SVIKG, ob der Bund hier „innerhalb seiner Ausgabenzuständigkeit finanziert“ (§ 4 Abs. 1 SVIKG), was wegen Art. 104a Abs. 1 GG auch im Rahmen des Art. 143h Abs. 1 GG zu beachten ist und sich zudem aus der Binnensystematik des Art. 143h GG ergibt (vgl. die gesonderte Berücksichtigung der Infrastruktur der Länder in Art. 143h Abs. 2 GG).

³⁷⁹ BT-Drs. 20/15096, S. 13.

c) **Zusätzlichkeit der Investitionen**

Im SVIKG ist geregelt, dass eine angemessene Investitionsquote im jeweiligen Haushaltsjahr erreicht ist, wenn die veranschlagten Ausgaben für Investitionen mindestens 10 % der veranschlagten Ausgaben des Bundeshaushalts betragen (§ 4 Abs. 3 S. 1 SVIKG). Die Investitionsquote von 10 % wurde mehrfach im Gesetzgebungsprozess des Art. 143h GG genannt, sodass an der Verfassungsmäßigkeit der Höhe keine Zweifel bestehen. Dass der zusätzlichen Kreditaufnahme insgesamt keine zusätzlichen Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen, hat insoweit keine Auswirkungen auf die Verfassungsmäßigkeit der Mittelverwendung, da keine weiteren Bedingungen an die Zusätzlichkeit als die Einhaltung der Investitionsquote gestellt werden können (s. II. 1. d], S. 69 ff.).

Auch wird im SVIKG geregelt, wie die Investitionsquote zu berechnen ist (§ 4 Abs. 3 S. 1 SVIKG). Zunächst sind bei den Ausgaben für Investitionen alle Investitionen i.S.v. § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber wollte damit erreichen, dass sich eindeutig ergibt, bei welchen Ausgaben es sich um Investitionsausgaben handelt.³⁸⁰ An der Verwendung des Investitionsbegriffs des § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO wird mitunter kritisiert, dass darunter fallende Ausgaben nur einen eingeschränkten investiven Charakter haben.³⁸¹ Gleichzeitig ist der Investitionsbegriff des Art. 143h GG aber weiter zu verstehen als der der BHO (s. II. 1. a], S. 63 ff.). Weshalb bei der Investitionsquote deshalb ein strenger Maßstab angesetzt werden sollte, ist nicht ersichtlich, insbesondere da hierdurch weitere Unsicherheiten bezüglich der Einordnung als Investitionsausgabe entstünden und ohnehin ein Ermessensspielraum des Gesetzgebers bezüglich des Investitionsbegriffs anzunehmen ist.

Problematisch erscheint hingegen, dass nicht nur Investitionen für die Infrastruktur und zur Errichtung der Klimaneutralität in der Investitionsquote berücksichtigt werden, weil auf diese Weise nicht vollständig verhindert werden kann, dass die Investitionen i.S.d. Art. 143h GG in das Sondervermögen verschoben werden. Allerdings lässt sich diese Anforderung an die Investitionsquote aus

³⁸⁰ BT-Drs. 21/779, S. 11.

³⁸¹ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025/26, S. 104.

dem Wortlaut des Art. 143h GG nicht ableiten, ebenso wenig aus der Gesetzesbegründung.

Bei der Berechnung der Investitionsquote werden die Ausgaben des Bundeshaushalts um den Betrag bereinigt, der unter die Bereichsausnahme des Bundes gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG fällt (§ 4 Abs. 3 S. 2 SVIKG, s.o., II. 1. d] cc], S. 72 ff.). Bei den Ausgaben für Investitionen werden diese hingegen berücksichtigt. Dies entspricht zwar der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses³⁸²; an der Verfassungsmäßigkeit dieses Vorgehens bestehen gleichwohl Zweifel. Im Haushaltsplan 2025 sind Investitionen für Verteidigung i.H.v. 2,17 Mrd. Euro veranschlagt. Der Anteil der Verteidigungsausgaben, der 1 % des BIP übersteigt, liegt bei 0,46 %. Demnach entfallen 900 Mio. Euro der Investitionsausgaben anteilig auf die Bereichsausnahme und hätten – wenn die Investitionsquote konsistent berechnet würde³⁸³, nicht bei der Berechnung der Investitionsquote berücksichtigt werden dürfen. Um eine Investitionsquote von 10 % zu erreichen, hätten demnach weitere Investitionsausgaben i.H.v. 900 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt finanziert werden müssen und nicht als Ausgaben des SVIK veranschlagt werden dürfen. Folgt man der Ansicht, dass die gesamten Investitionsausgaben für Verteidigung abzuziehen sind, läge sogar eine verfassungswidrige Mittelverwendung i.H.v. 2,17 Mrd. Euro vor.

Mit Blick auf das oben im Rahmen der Darstellung der Maßstäbe gefundene Ergebnis, dass sich die Ausgestaltung in § 4 Abs. 3 S. 2 SVIKG und § 14 Abs. 1 Nr. 2 BHO trotz der aufgezeigten Inkonsistenzen noch im verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen hält (s.o., II. 1. d] cc], S. 74), lässt sich indes insoweit noch nicht von einem Verfassungsverstoß ausgehen.

Auch die Berücksichtigung des investiven Vorsorgetitels i.H.v. 1,7 Mrd. Euro als Ausgaben für Investitionen (Einzelplan 60, Kapitel 6002, Titel 712 02) könnte eine verfassungswidrige Erhöhung der Investitionsquote begründen. Der Vorsorgetitel dient der Finanzierung von Ausgaberesten aus dem Vorjahr. Ausgaben

³⁸² BT-Drs. 20/15117, S. 23; s. auch bereits oben II. 1. d] cc], S. 72 ff.

³⁸³ Vgl. bereits *Christofzik*, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. August 2025 v. 21.8.2025, S. 6 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1106046/Prof-Dr-Désirée-I-Christofzik.pdf>).

dürfen grundsätzlich nur in dem Haushaltsjahr geleistet werden, in dessen Haushaltsplan sie veranschlagt sind (§ 45 Abs. 1 S. 1 BHO). Für nicht genutzte Ausgabeermächtigungen können Ausgabereste gebildet werden, soweit es sich um übertragbare Ausgaben handelt (§ 45 Abs. 2 S. 1 BHO), um so die Ermächtigung für die jeweilige Zweckbestimmung über das jeweilige Haushaltsjahr verfügbar zu halten. § 19 Abs. 1 S. 1 BHO erklärt Ausgaben für Investitionen für übertragbar. In welcher Höhe übertragbare Ausgaben nicht geleistet worden sind, stellt der Beauftragte für den Haushalt (BfH) fest, welcher auch entscheidet ob und in welcher Höhe ein Ausgabereist gebildet wird (Nr. 3.3.5 VV-BHO § 9). Die Bildung eines Ausgabereistes ist dabei nur nach einer positiven Bedarfsprüfung zu bilden (Nr. 3 VV-BHO § 45). Das Bundesministerium der Finanzen muss einwilligen, damit die Ausgabereiste in Anspruch genommen werden dürfen (§ 45 Abs. 3 BHO). Bei dem investiven Vorsorgetitel handelt es sich um eine solche Veranschlagung der Ausgabemittel. Er dient somit der Finanzierung von Ausgabeermächtigungen aus dem Vorjahr.

Auch wenn der Titel „Vorsorge Ausgabereiste Investitionen“ im Haushaltsplan 2024 nicht veranschlagt wurde, ist die Veranschlagung des Vorsorgetitels unter der Berücksichtigung der Regelungen der §§ 19, 45 BHO nachvollziehbar. Bereits in vergangenen Haushaltsjahren wurden investive Vorsorgetitel veranschlagt, beispielsweise im Haushaltsplan 2023 i.H.v. 1,3 Mrd. Euro.

Die veranschlagten Ausgaben für Investitionen könnten aber um den Vorsorgetitel zu bereinigen sein. Wird der Vorsorgetitel bei Berechnung der Investitionsquote berücksichtigt, werden Ausgaben erfasst, die bereits im vorangegangenen Jahr als Ausgaben für Investitionen veranschlagt waren. Dies ist für das Haushaltsjahr 2025 noch unproblematisch, weil die Ausgabeermächtigungen für Investitionen des Haushaltsplans 2024 noch nicht zur Berechnung einer im Rahmen des Art. 143h Abs. 1 GG relevanten Investitionsquote berücksichtigt wurden (werden konnten). In den Folgejahren kann es auf diese Weise jedoch zu Doppelberücksichtigungen kommen.³⁸⁴

³⁸⁴ Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht August 2025, S. 161; *Hentze*, IW-Kurzbericht 92/2025, S. 3.

Die Problematik des investiven Vorsorgetitels muss zudem im Zusammenhang mit den Globalen Minderausgaben (GMA) betrachtet werden. Im Haushaltsplan 2025 sind recht hohe GMA i.H.v. rd. 6,8 Mrd. Euro veranschlagt. Der Veranschlagung globaler Minderausgaben liegt die Erfahrung zugrunde, dass im Haushaltsvollzug erfahrungsgemäß nicht alle veranschlagten Ausgaben geleistet werden³⁸⁵, und soll verhindern, dass am Ende des Haushaltsjahres nicht notwendige oder unwirtschaftliche Ausgaben getätigt werden.³⁸⁶ Dabei kann die Einsparung aus den Ausgabemitteln aller Einzelpläne erbracht werden, solange es sich weder um gruppierungsspezifische, einzelplanspezifische noch kapitelspezifische GMA handelt.³⁸⁷ Durch die Veranschlagung der GMA besteht die Gefahr, dass auch geplante Investitionen unterbleiben, oder sogar die Investitionen in der Haushaltsplanung bewusst zu hoch angesetzt und die GMA gleichzeitig erhöht werden.

Die Gefahr, dass Investitionsausgaben absichtlich zu hoch veranschlagt werden, um die Investitionsquote zu erhöhen, kann zumindest für Extremfälle durch den Grundsatz der Haushaltswahrheit verhindert werden (s.o. S. 80).³⁸⁸ Der Sinn und Zweck der Investitionsquote, ein Mindestmaß an Investitionsausgaben im Bundeshaushalt sicherzustellen, spricht aber auch dafür, dass eine Doppelberücksichtigung der Ausgaben für Investitionen zumindest so weit wie möglich zu vermeiden ist. Dies spricht dafür, die Investitionsquote um die GMA zu bereinigen. Dies könnte dadurch erfolgen, dass die Investitionsquote in Höhe der GMA verringert wird. Eine weitere Möglichkeit wäre es, die GMA zu den Ausgaben des Bundeshaushalts zu addieren. Dies hätte die gleiche Wirkung auf die Investitionsquote, als würden die notwendigen Einsparungen anteilig aus den Ausgabemitteln der veranschlagten Investitionen erbracht werden. Für die zweite Variante spricht, dass nicht alle Einsparungen durch die veranschlagten Investitionsausgaben erzielt werden. Allerdings besteht auch bei der anteiligen Berücksichtigung der GMA zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung keine Sicherheit darüber, dass diese Einsparungen über die Investitionsausgaben erfolgen.

³⁸⁵ *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 576.

³⁸⁶ *Gröpl*, in: *Gröpl, BHO/LHO*, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rn. 7.

³⁸⁷ *Gröpl*, in: *Gröpl, BHO/LHO*, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rn. 4 f.

³⁸⁸ So *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, 5. Aufl. München 2003, GG, Bd. 3, Art. 115 Rn. 13 zu Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F.

Wie oben gezeigt (II. 1. d] ee], S. 79 ff.) ist es gleichwohl verfassungsrechtlich vertretbar, für die Berechnung der Investitionsquote, so wie es § 4 Abs. 3 SVIKG einfach-gesetzlich bestimmt, auf die „veranschlagten“ Ausgaben abzustellen. Die GMA stellen letztlich, wenn sie überhöht festgestellt werden, ein eigenes verfassungsrechtliches Problem dar³⁸⁹, das ggf. über den Grundsatz der Haushaltswahrheit adressiert werden muss³⁹⁰.

d) Verwendung der Mittel im KTF

Dem KTF werden gemäß § 4 Abs. 2 SVIKG bis zum Jahr 2034 jährlich 10 Mrd. Euro zugeführt, die der Finanzierung von zusätzlichen Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 dienen. Bezüglich des Zusätzlichkeitskriteriums wird auf die Investitionsquote von 10 % im Bundeshaushalt abgestellt (§ 4 Abs. 1 S. 1 SVIKG). Eine weiterreichende Regelung bezüglich der Zusätzlichkeit findet sich weder im SVIKG noch im KTFG. Das KTFG enthält insgesamt keine Regelung, für welchen Zweck die aus dem SVIK zugeführten Mittel verwendet werden dürfen. Im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung 2025 wurde – neben der weiteren Änderung in § 2 Abs. 2 Nr. 3 KTFG – nur ergänzt, dass dem KTF Einnahmen aus dem SVIK zugeführt werden (§ 4 Abs. 1 Nr. 6 KTFG).

Berechnungen des Bundesrechnungshofs haben ergeben, dass bereits vor Verabschiedung des Haushalts 2025 ein Großteil der Mittel des KTF vorgebunden waren und lediglich 5,6 Mrd. Euro im KTF für zusätzliche Investitionen zur Verfügung stehen.³⁹¹ Außerdem wird ein Teil der zugeführten Mittel dafür verwendet,

³⁸⁹ Vgl. dazu *Gröpl*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rn.11 ff; *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 55–57.

³⁹⁰ Insgesamt besteht die Schwierigkeit, dass letztlich nicht sowohl die GMA – wenn auch nur anteilig – als auch der Versorgungstitel bei der Berechnung der Investitionsquote von den Ausgaben für Investitionen abgezogen werden kann. Denn dies würde dazu führen, dass veranschlagte Ausgaben, die erst im folgenden Haushaltsjahr getätigt werden und für die im folgenden Jahr Deckungsmittel veranschlagt wurden, in keinem der Haushaltsjahre im Rahmen der Investitionsquote berücksichtigt würden. Für eine Bereinigung um den investiven Vorsorgetitel spräche die Sicherheit, dass die veranschlagten Ausgabeermächtigungen bereits im vorangegangenen Haushaltsjahr berücksichtigt wurden, d.h. in entsprechender Höhe eine Doppelveranschlagung eindeutig nachvollziehbar wäre. Für das Haushaltsjahr 2025 folgte daraus, dass bei der Investitionsquote Ausgaben i.H.v. 1,7 Mrd. Euro zu viel als Investitionsausgaben berücksichtigt wurden und in dieser Höhe eine verfassungswidrige Mittelverwendung aus dem SVIK anzunehmen wäre.

³⁹¹ *Bundesrechnungshof*, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Beratungen zum zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des Klima- und Transformationsfonds v. 17.7.2025, S. 27.

die im ersten Regierungsentwurf des Haushaltsplanes 2025 veranschlagten GMA für das Jahr 2025 in Höhe von 9 Mrd. Euro zu ersetzen.³⁹² Dies zeigt, dass die Mittel des SVIK in erster Linie dafür genutzt wurden, um bestehende Finanzierungslücken des KTF zu füllen. Auch insoweit ist aber darauf zu verweisen, dass verfassungsrechtlich keine über die angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt hinausgehende Bedingung an die Zusätzlichkeit zu stellen ist.

Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2025 wurde in § 2 Abs. 2 Nr. 3 KTFG ergänzt, dass aus dem KTF auch Ausgleichszahlungen geleistet werden, „um beim Strompreis und beim Gaspreis zu entlasten“. Im Wirtschaftsplan des KTF wurde entsprechend der Titel „Ausgleich der Gasspeicherumlage“ i.H.v. 3,4 Mrd. Euro veranschlagt. Hierbei handelt es sich um eine Ausgabe, die nicht mit den Zwecken des SVIK vereinbar ist. Dies führt allerdings nicht zu einer verfassungswidrigen Mittelverwendung, soweit dem KTF auch Einnahmen zur Verfügung stehen, die nicht aus dem SVIKG stammen und mit denen die Finanzierung der Gasspeicherumlage daher zulässig ist.

Eine „Zuordnung“ von einzelnen Einnahmen und Ausgaben ist unter Geltung des Gesamtdeckungsprinzips nicht zulässig und auch nicht möglich. Soweit die Mittel summenmäßig ausreichen, kann eine Darlegung, dass die Mittel des SVIK zur oder nicht zur Finanzierung der Gasspeicherumlage genutzt werden, nicht erbracht werden. Soweit im KTF auch Ausgaben für Investitionen in Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität i.H.v. 10 Mrd. Euro enthalten sind, muss von einer zweckentsprechenden Verwendung ausgegangen werden.

3. (Zwischen-)Ergebnis zum Verstoß gegen Art. 143h GG

Hinsichtlich der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 143h GG durch die Haushaltsgesetzgebung bestehen aufgrund des Ermessensspielraums des Gesetzgebers bei bestimmten Ausgaben des SVIK Unsicherheiten darüber, ob das BVerfG tatsächlich eine verfassungswidrige Mittelverwendung annehmen würde.

³⁹² Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025/26, S. 99.

Von einer Verfassungswidrigkeit wäre sowohl bei den Sofort-Transformationskosten Krankenhäuser i.H.v. 1,5 Mrd. Euro, bei der Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der FSRU und FSRU-Standorte i.H.v. 829,6 Mio. Euro als auch bei den Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgungssicherheit von Nordostdeutschland im Zusammenhang mit der Erdölraffinerie PCK Schwedt i.H.v. 20,2 Mio. Euro auszugehen. Bezüglich der Ausgaben für die Digitalisierung bestehen zwar Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Mittelverwendung in Höhe von 747 Mio. Euro, weil es sich insoweit um sachliche Verwaltungsausgaben handelt; diese können möglicherweise aber über den Klimaschutz gerechtfertigt werden. Hinzu kommen 5 Mio. Euro für die Sanierung kommunaler Sportstätten, bei denen die Finanzierungskompetenz (Ausgabenzuständigkeit) des Bundes zweifelhaft ist.

Bezüglich der Berechnung der Investitionsquote (Bereinigung) bestehen zwar Inkonsistenzen, die aber verfassungsrechtlich hinzunehmen sind. Teilweise wirken sich diese Inkonsistenzen im Haushaltsjahr 2025 auch noch nicht aus (Vorsorgetitel).

Hinsichtlich der Verwendung der zugeführten Mittel des KTF bestehen hingegen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

III. Schlussfolgerungen für die Frage der Rechtsverletzung

Je nachdem, welcher der oben herausgearbeiteten Argumentationslinien man folgt (s.o., C. IV. 3. b], S. 48 ff.), liegt i.Erg. nicht nur die „Möglichkeit“ einer Rechtsverletzung, sondern – im Rahmen der Begründetheit – auch die *tatsächliche* Annahme einer Rechtsverletzung des Deutschen Bundestages näher oder ferner.

Nach den Ergebnissen des Gutachtens werden Ausgaben i.H.v. rd. 2,355 Mrd. Euro möglicherweise verfassungswidrig durch das SVIK finanziert. Diese Ausgaben werden entsprechend der Grundkonzeption des Art. 143h Abs. 1 GG vollständig durch Einnahmen aus Krediten gedeckt. Legt man einen Zinssatz von 2,5 % zugrunde, entstehen durch diese Kreditaufnahme jährliche Zinslasten von rd. 58,9 Mio. Euro. Indes betrug allein die Zinslast des Haushalts 2025 rd. 30 Mrd. Euro, was rd. 6 % des Bundeshaushalts entspricht.

Zu berücksichtigen ist, dass die Zinslast in den kommenden Haushaltsjahren durch die Kreditaufnahme des SVIK und auch aufgrund der Bereichsausnahme gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG laut der Finanzplanung 2025 bis 2029 bis zum Jahr 2029 weiter (auf rd. 66,5 Mrd. Euro) ansteigen wird.³⁹³ Im Jahr 2029 würden die Zinsausgaben somit rd. 11,6 % der Gesamtausgaben i.H.v. 572,1 Mrd. Euro³⁹⁴ ausmachen.

Ließe man jede Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts genügen, läge hier in Folge der verfassungswidrigen Veranschlagungen im SVIK eine Rechtsverletzung des Parlaments vor.

Fordert man eine „Spürbarkeit“ der Beeinträchtigung, so könnte diese hier vorliegen. Allerdings ist das Volumen mit rd. 2,4 Mrd. Euro zuzüglich jährlicher Zinsen im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit sowohl des Bundeshaushalts als auch des Sondervermögens recht gering. Es ist daher recht unwahrscheinlich, dass schon eine „spürbare Beeinträchtigung“ angenommen würde.

Noch unwahrscheinlicher würde die Feststellung einer Rechtsverletzung, wenn man eine „Entäußerung“ bzw. ein „Leerlaufen“ des parlamentarischen Budgetrechts verlangt. Dies wäre angesichts der Größenordnung kaum darzulegen und dementsprechend auch nicht das voraussichtliche Ergebnis eines Verfahrens.

³⁹³ BT-Drs. 21/601, S. 44.

³⁹⁴ BT-Drs. 21/601, S. 9.

E. Zusammenfassung und Ergebnis

1. Ein Antrag auf Einleitung eines Organstreitverfahrens gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfG wegen der Verletzung von Rechten des (zukünftigen) Deutschen Bundestages in Prozessstandschaft seitens einer Fraktion des (aktuellen) Deutschen Bundestages in Folge der Nicht-Einhaltung der Voraussetzungen des Art. 143h GG im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung 2025 ist grundsätzlich möglich, aber mit prozessualen Risiken verbunden. Unter Berücksichtigung der bisherigen Rechtsprechung und Literatur sind die Erfolgsaussichten als eher gering einzuschätzen. Hinzu kommt, dass im Vergleich zur Verfahrensart der Normenkontrolle (und auch einer Verfassungsbeschwerde) keine Nichtigerklärung (§ 78 S. 1 BVerfGG, § 95 Abs. 3 S. 1 BVerfGG) erfolgen kann, sondern nur festgestellt wird, „ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt“ (§ 67 S. 1 BVerfGG).

2. Mit dem Geltendmachen von Rechten zukünftiger Bundestage im Wege des Organstreits – vor allem auch soweit finanzielle bzw. staatsschuldenrechtliche Fragen gerügt werden sollen – wird in verfassungsprozessualer Hinsicht Neuland betreten. Es ist vor diesem Hintergrund offen, wie das BVerfG, sollte es mit einem solchen Antrag befasst werden, über diesen entscheiden wird. Nach hier vertretener Auffassung dürfte ein solcher Antrag zwar (noch) zulässig sein, wäre aber sehr wahrscheinlich – auch wenn tatsächlich materielle Verfassungsverstöße gegen Art. 143h GG festzustellen sind – unbegründet.

3. Von der antragstellenden Fraktion in Prozessstandschaft geltend zu machen wären vor dem BVerfG insbesondere subjektive Rechte eines (zukünftigen) Bundestags, die durch den Antragsgegner, den aktuellen Deutschen Bundestag, durch dessen Haushaltsgesetzgebung verletzt worden sind. Das Hauptproblem liegt dabei nach den Ergebnissen dieses Gutachtens im Fehlen der für die Begründetheit erforderlichen Rechtsverletzung. Zwar besteht durchaus eine Möglichkeit der Rechtsverletzung, so dass ein entsprechender Antrag zulässig sein kann, allerdings ist die Schwelle im Rahmen der Begründetheitsprüfung höher anzusetzen. Hier reicht die „Möglichkeit“ nicht mehr aus, vielmehr muss die Rechtsverletzung tatsächlich festgestellt werden.

4. Das Gutachten kommt insoweit zu dem Ergebnis, dass die im Wirtschaftsplan des SVIK für das Jahr 2025 veranschlagten Ausgaben zwar zum Teil gegen die Zweckbestimmung des Art. 143h GG verstoßen. Auch sind bei der Berechnung der Investitionsquote Verfassungsverstöße denkbar. Allerdings führt die verfassungswidrige Verwendung von Mitteln des SVIK – legt man die bisherige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zugrunde – noch nicht unmittelbar zu einer Rechtsverletzung des Bundestags. In seiner bisherigen Rechtsprechung verlangt das BVerfG hier ein „Leerlaufen“ des parlamentarischen Budgetrechts. Diese Schwelle dürfte durch die vorliegenden Verstöße gegen Art. 143h GG noch nicht überschritten sein. Insgesamt ist das BVerfG mit Blick auf bestehende haushaltspolitische Einschätzungs- und Gestaltungsspielräumen auch eher zurückhaltend. Die bisherige Rechtsprechung des BVerfG – z.B. in den Entscheidungen zur Griechenlandhilfe oder zum PSPP-Programm der EZB – erfolgten anlässlich von Verfassungsbeschwerden, sodass das BVerfG an Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als grundrechtsgleichem Recht anknüpfen konnte. Eine solche Argumentationslinie wird im Organstreit schwieriger. Hier muss folglich eine neue dogmatische Grundlage gefunden werden, die im Organstreit als wehrfähiges Recht der Fraktion (des Bundestags) rügefähig ist. Nach hier vertretener Auffassung kann dies Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. Art. 110 Abs. 2 GG sein. Es ist jedoch offen, ob das BVerfG einer solchen Argumentation folgt. Da eine Verletzung des Budgetrechts wohl (noch) nicht vorliegt, sind die Erfolgsaussichten eines Organstreits eher als gering anzusehen.

5. Man kommt damit zu dem – freilich etwas ernüchternden – Ergebnis, dass materielle Verfassungsverstöße, die im Verfahren einer abstrakten Normenkontrolle ohne Weiteres zur Nichtigkeit der angegriffenen Bestimmungen führen würden, im Organstreit letztlich nicht ohne weiteres rügefähig sind. Es bestehen zwar keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Zulässigkeit in Konstellationen wie der hier vorliegenden, jedoch sind die Hürden für eine tatsächlich vorliegende Verletzung der Rechte zukünftiger Bundestage (Einschränkung des Budgetrechts) so hoch, dass die festzustellenden Verstöße insoweit nicht ausreichen, um gute Erfolgsaussichten prognostizieren zu können.

Literaturverzeichnis

- v. Arnim, Hans Herbert*, Grundprobleme der Staatsverschuldung, BayVBl. 1981, S. 514–523
- Austermann, Philipp*, Zu den Befugnissen des Alt-Bundestags und zur Dauer der Beratungsfrist – Entscheidungsanmerkung zu den Beschlüssen des BVerfG vom 13.03.2025 (2 BvE 5/25, NJW 2025, 1397) und vom 13.03.2025 (2 BvE 4/25, NJW 2025, 1398), NJW 2025, S. 1399
- Beck, Moritz/Sparr, Zinedin*, Der Alt-Bundestag spielt auf Zeit – und das Grundgesetz spielt mit?, Recht und Politik 2025, S. 112–123
- Bella, Joel S.*, Aus Alt mach Neu? Warum der Alt-Bundestag kein Sondervermögen für die Bundeswehr beschließen kann, VerfBlog, 2025/2/27, <https://verfassungsblog.de/sondervermogen-bundestag-grundgesetzanderung/>, DOI: 10.59704/d72196613d234091
- Brocker, Lars/Droege, Michael/Jutzi, Siegfried* (Hg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz – Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2022
- Buchanan, James M./Wagner, Richard E.*, Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes, New York 1977
- Bundesrechnungshof*, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Beratungen zum zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des Klima- und Transformationsfonds, Juli 2025 (online: <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/wirtschaftsplan-ktf-volltext.pdf>, zul. abger. am 15.1.2026)
- ders.*, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), August 2025 (online: <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/sondervermoege-svikg-volltext.pdf>, zul. abger. am 15.1.2026)

ders., Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Informationen über die Entwicklung des Einzelplans 15 (Bundesministerium für Gesundheit) für die Beratung zum Bundeshaushalt 2025, Juli 2025, (online: <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/einzelplan-2025/15-volltext.pdf>, zul. abger. am 15.1.2026)

Christofzik, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. August 2025 v. 21.8.2025, S. 6 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1106046/Prof-Dr-Désirée-I-Christofzik.pdf>, zul. abger. am 15.1.2026)

Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2025, 77. Jahrgang, Nr. 8, (online: <https://publikationen.bundesbank.de/publikationen-de/berichte-studien/monatsberichte/monatsbericht-august-2025-962158>, zul. abger. am 15.1.2026)

Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetz – Kommentar, Band III, 3. Auflage, Tübingen 2018.

Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hg.), Grundgesetz – Kommentar, München 2025

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hg.), Grundgesetz – Kommentar, BeckOK GG, München 2025

Grimm, Veronika, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), BT-Drucksache 20/15096 (online: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1056966/Prof-Dr-Veronika-Grimm.pdf>, zul. abger. am 15.1.2026)

Gröpl, Christoph (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung – Kommentar, 2. Auflage, München 2019

ders., Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, S. 2523–2528

Henneke, Hans-Günter, Das ausgehöhlte strukturelle Nettoneuverschuldungsverbot, ZG 2025, S. 79-102

- Hentze, Tobias*, IW-Kurzbericht 92/2025, Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: ein Verschiebepbahnhof mit vielen Gleisen, November 2025
- Höfling, Wolfram*, Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1993
- Höfling, Wolfram/Augsberg, Steffen/Rixen, Stephan* (Hg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin 2025
- Huber, Peter M./Voßkuhle, Andreas* (Hg.), Grundgesetz – Kommentar, Band 3, München 2024
- Isensee, Josef*, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, JZ 2005, S. 971–981
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hg.), Handbuch des Staatsrechts – Band V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Auflage, Heidelberg 2007
- dies.*, Handbuch des Staatsrechts – Band X: Deutschland in der Staatengemeinschaft, 3. Auflage, Heidelberg 2012
- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian* (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 2025
- Kirchhof, Gregor*, Intertemporale Freiheitssicherung, Tübingen 2022
- Kiscio, Christian*, Zwischen Tür und Angel – Unzulässige Eiberufung des alten Bundestages, Recht und Politik 2025, S. 146–149
- Kochsiek, Albrecht*, Der Alt-Bundestag. Die Rechte des Bundestages in dem Zeitraum zwischen Wahl und Zusammentritt des neugewählten Bundestages (Diss. Kiel 2001), Beiträge zum Parlamentsrecht (BPR), Band 54, Berlin 2002
- Kopp, Ferdinand O./Schenke, Wolf-Rüdiger* (Hg.), Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar, München 2016
- Laudage, Gregor*, Politisches Neuland, rechtliches Altgebiet: Eine Replik auf Joel S. Bella, VerfBlog, 2025/3/03, <https://verfassungsblog.de/sondervermoegen-alt-bundestag/>, DOI: 10.59704/e8668f04994b83e3

- Lenz, Christofer/Gerhold, Maximilian*, Verfassungsgerichtlicher Eilrechtsschutz bei der Änderung der Schuldenbremse durch den Alt-Bundestag, NVwZ 2025, S. 915-918
- Lerner, Abba P.*, The Burden of Debt, in: Ferguson, James Milton, Public debt and future generations, Chapel Hill 1964, S. 91-96 (Reprint from The Review of Economics and Statistics, XLIII (May, 1961))
- Mayer, Christian*, Greift die neue Schuldenbremse, AöR 136 (2011), S. 266–322.
- Mittag, Vincent*, Zur Verankerung von Klimaneutralität im Grundgesetz, DÖV 2025, S. 956-966
- v. Münch, Ingo/Kunig, Philip* (Hg.), Grundgesetz – Kommentar, 8. Auflage, München 2025 (sowie 5. Auflage, München 2003)
- Posser, Herbert/Wolff, Heinrich Amadeus/Decker, Andreas* (Hg.), BeckOK VwGO, München 2025
- Püttner, Günter*, Staatsverschuldung als Demokratieproblem, Berlin 1980
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2024/25: „Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren“, Wiesbaden 2024 (online: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202425/JG202425_Gesamtausgabe.pdf, zul. abger. am 15.1.2026)
- ders.*, Frühjahrsgutachten 2025, Wiesbaden 2025 (abrufbar unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/fg2025/FG2025_Gesamtausgabe.pdf, zul. abger. am 15.1.2026)
- ders.*, Jahresgutachten 2025/26, „Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen“, Wiesbaden 2025 (online: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202526/JG202526_Gesamtausgabe.pdf, zul. abger. am 15.1.2026)
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert* (Hg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz – Kommentar, München 2025

- Sigl-Glöckner, Philippa*, Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 und Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) (online: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1106058/Philippa-Sigl-Gloeckner.pdf>, zul. abger. am 15.1.2026)
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan* (Hg.), Verwaltungsgerichtsordnung – Großkommentar, 5. Auflage, Baden-Baden 2018
- Spieth, Wolf Friedrich/Hellermann, Niclas*, Sondervermögen Klimaschutz – kein Verfassungsauftrag zur Deindustrialisierung, NVwZ 2025, S. 558-562
- Starck, Christian* (Hg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz: Festgabe aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1976
- v. Stein, Lorenz*, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, 4. Auflage, Leipzig 1878
- Stüber, Stephan*, Fetisch Investitionen – Blick eines Juristen auf einen finanzwissenschaftlichen Begriff, in: Scheller, Henrik/Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas, Finanzgeschichtsschreibung und finanzfördernder Diskurs in der Bundesrepublik Deutschland, Festschrift zu Ehren von Dr. Matthias Woisin, Berlin, 2021, Kap. 21, S. 307–316
- Tappe, Henning*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, Berlin 2008
- ders.*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, S. 881–890
- ders.*, Die Notbremsung bei der Schuldenbremse: Zu den geplanten Änderungen der Art. 109, 115 und 143h GG, VerfBlog, 2025/3/14, <https://verfassungsblog.de/die-notbremsung-bei-der-schuldenbremse/>, DOI: 10.59704/3cd8f5942b3f1a1a.
- Tappe, Henning/Wernsmann, Rainer*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage, Heidelberg 2023
- Thormählen, Thies*, Ist die Staatsverschuldung eine „Zeitmaschine“?, Konjunkturpolitik 26. Jg., Heft 2/3 (1980), S. 77-94

Verheyen, Roda, Stellungnahme als Sachverständige im Rahmen der öffentlichen Anhörung in der 100. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h) (BT-Drs. 20/15096) (online: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1057012/RAn-Dr-Roda-Verheyen.pdf>, zul. abger. am 15.1.2026)

Verheyen, Roda/ Franke, Johannes, Eckpunkte für ein verfassungskonformes Errichtungsgesetz Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz (online: <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Sondervermoegen-Infrastruktur-und-Klimaschutz.pdf>, zul. abger. am 15.1.2026)

Walter, Christian (Hg.), BeckOK BVerfGG, München 2025

Wernsmann, Rainer/Geiß, Nikolai, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in den Ländern, NVwZ 2023, S. 1113–1121

Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Zum Kriterium der Zusätzlichkeit im Sinne von Art. 143h Abs. 1 GG, Bedeutung der Begründung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses, WD 4 - 3000 - 018/25, Juni 2025 (online: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1102510/WD-4-018-25.pdf>, zul. abger. am 15.1.2026)

Anlage 1

Anlage: Übersicht der Titel im Wirtschaftsplan des SVIK mit zuvor gleichem oder ähnlichem Programmzuschnitt im Kernhaushalt/KTF											
Bewirtschaftendes Ressort	Titel NEU (Kap. 6093)	Fkt.	Zweckbestimmung	Soll Wpl. 2025 (in T €)	RegE Wpl. 2026 (in T €)	Titel alt	Mittelverbindung 2025 insgesamt (in T €)	Mittelverbindung 2025 aufgrund Entscheidung aus 20. WP (in T €)	Mittelverbindung 2026 insgesamt (in T €)	Mittelverbindung 2026 aufgrund Entscheidung aus 20. WP (in T €)	Anmerkung
BMDS	532 64	011	Digitalisierung der Verwaltung: Europäisches Identitätsökosystem / EUDI Wallet	131.000	162.000	0602 532 34	37.220	35.920	21.400	21.400	
BMDS	532 67	011	Digitalisierung der Verwaltung: Transformation / Dienstleistungen im Bereich der Informationstechnik	45.000	45.000	0602 532 71	27.000	13.000	89.346		
BMDS	532 65	011	Digitalisierung der Verwaltung: Bürgerkonto / Infrastruktur	243.000	256.000	0602 532 73	41.068	12.000	12.000		
BMDS	532 66	011	Digitalisierung der Verwaltung: Modernisierung der Registerlandschaft	263.000	194.000	0602 532 81	19.409	5.600			
BMWE	682 31	649	Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der FSRU und FSRU-Standorte	829.610	575.000	0903 682 01	851.522	851.522	836.829	836.829	Verpflichtungen aus Vorjahren können den Titelantrag übersteigen, da sich eine Inanspruchnahme bestimmter Verpflichtungen inzwischen als unwahrscheinlich erwiesen hat.
BMWE	893 31	649	Maßnahmen zur Sicherung der Pipelinerohölversorgung der für die Versorgung von Nordostdeutschland mit Mineralölprodukten und Kraftstoffen essenziellen Erdölraffinerie PCK Schwedt	20.200	98.200	0903 893 01	-	-	-	-	Beihilferechtliche Genehmigung steht aus, daher noch keine Rechtsverpflichtungen eingegangen.
BMLEH	532 61	523	Aufträge und Dienstleistungen im Bereich Informationstechnik	230	15.121	1005 686 62					
						1005 893 62					

Anlage 1

BMV	891 11	721	Erhaltung der Brücken und Tunnel im Bestandsnetz der Bundesautobahnen	2.500.000	2.500.000	1201 891 11	2.432.633		2.146.983		Sowohl im laufenden Jahr 2025 als auch im Jahr 2026 können sich die angegebenen Bindungen – beispielweise durch Veränderungen im Bauablauf sowie durch weitere Vergaben – verändern bzw. erhöhen. Die Planung und Mittelbewirtschaftung von Erhaltungsmaßnahmen und deren Nachweis orientiert sich nicht an Wahlperioden, insofern ist eine derartige zeitliche Trennung bzw. Zuordnung zu einzelnen Beschlüssen in Bezug auf das SVIK für den Bereich der Bundesautobahnen (Titel 891 11) nicht möglich.
BMV	891 12	742	Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS (European Rail Traffic Management System)	1.592.586	2.453.256	1202 891 06	1.592.586		1.914.897		Bei Titel 891 12 handelt es sich um Baukostenzuschüsse. Die Entscheidung über aus den Titeln finanzierten konkreten Maßnahmen obliegt dem Zuwendungsempfänger (DB InfraGo AG) in Abstimmung mit dem BMV mittels zugrundeliegender Finanzierungsvereinbarungen. Die konkreten Maßnahmen werden nicht von der Bundesregierung oder dem Parlament beschlossen und entsprechende Bindungen sind somit nicht nach Legislaturperiode zuzuordnen.
BMV	891 13	742	Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	7.622.784	16.302.605	1202 891 11	5.342.500		5.542.500		Bei Titel 891 13 handelt es sich um Baukostenzuschüsse. Die Entscheidung über aus den Titeln finanzierten konkreten Maßnahmen obliegt dem Zuwendungsempfänger (DB InfraGo AG) in Abstimmung mit dem BMV mittels zugrundeliegender Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV). Die konkreten Maßnahmen werden nicht von der Bundesregierung oder dem Parlament beschlossen und entsprechende Bindungen sind somit nicht nach Legislaturperiode zuzuordnen.
BMDS	892 61	692	Unterstützung des Mobilfunkausbaus in den Grenzen der wettbewerblichen und regulatorischen Rahmenbedingungen	366.791	200.000	1204 892 03	287.586		2.847		
BMDS	894 61	692	Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	2.928.604	2.255.241	1204 894 03	2.877.404	2.877.404	2.140.741	2.140.741	
BMWSB	893 71	411	Klimafreundlicher Neubau im Niedrigpreissegment - Wohngebäude mit kleinen bis mittleren Einheiten (KNN)	20.000	37.828	2501 893 09	14.152		6.536		

Anlage 1

BMW	892 62	649	Mikroelektronik für die Digitalisierung	erst ab 2026 im SVIK	5.000.000	6092 892 10			1.880.969	1.723.865	Titel ist erst ab 2026 im SVIK veranschlagt.
BMW	893 32	332	Um- und Neubau klimaneutrale Wärmenetze	erst ab 2026 im SVIK	1.398.000	6092 893 03			954.059	792.203	Titel ist erst ab 2026 im SVIK veranschlagt.
						6092 683 08			756	131	
BMWSB	893 72	411	Klimafreundliches Bauen (KfN)	243.606	377.849	6092 893 15	230.941		314.412		
BMWSB	893 73	411	Gewerbe zu Wohnen (GzW)	180	3.180		-		-		Titel war bis zum Inkrafttreten des HH 2025 gesperrt
BMWSB	893 74	411	Wohneigentumsförderung für Familien (WEF)	37.722	51.935	6092 893 16	25.082		34.059		
BMWSB	893 75	411	„Jung kauft Alt “ (JkA)	25.900	27.790		16.400		6.208		
Summe:							13.795.503	3.795.446	15.904.542	5.515.169	

Anlage 2

Anlage: Übersicht der Titel im Wirtschaftsplan des SVIK mit zuvor gleichem oder ähnlichem Programmzuschnitt im Kernhaushalt/KTF												
Bewirtschaftendes Ressort	Titel NEU (Kap.)	Zweckbestimmung	Soll 2024	soll 2025 RegE.1	Soll Wpl. 2025 (in T €)	RegE Wpl. 2026 (in T €)	Mittelverbindung 2025 insgesamt (in T €)	Mittelverbindung 2025 aufgrund Entscheidung aus 20. WP (in T €)	Mittelverbindung 2026 insgesamt (in T €)	Mittelverbindung 2026 aufgrund Entscheidung aus 20. WP (in T €)	Anmerkung BMF	Anmerkung von uns
BMDS	53264	Digitalisierung der Verwaltung: Europäisches Identitätsökosystem / EU/ID Wallet	40.000	40.000	131.000	162.000	37.220	35.920	21.400	21.400		Soll 2024 sind die für 2024 ausgewiesenen Ausgabereste
BMDS	53267	Digitalisierung der Verwaltung: Transformation / Dienstleistungen im Bereich der Informationstechnik	89.665	45.000	45.000	45.000	27.000	13.000	89.346			
BMDS	53265	Digitalisierung der Verwaltung: Bürgerkonto / Infrastruktur	3.330	69.030	243.000	256.000	41.068	12.000	12.000			
BMDS	53266	Digitalisierung der Verwaltung: Modernisierung der Registerlandschaft	57.602	10.000	263.000	194.000	19.409	5.600				
BMWE	68231	Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der FSRU und FSRU-Standorte	1.165.872	973.235	829.610	575.000	851.522	851.522	836.829	836.829	Verpflichtungen aus Vorjahren können den Titelaussatz übersteigen, da sich eine Inanspruchnahme bestimmter Verpflichtungen inzwischen als unwahrscheinlich erwiesen hat.	
BMWE	89331	Maßnahmen zur Sicherung der Pipelinerohrversorgung der für die Versorgung von Nordostdeutschland mit Mineralölprodukten und Kraftstoffen essenziellen Erdölraffinerie PCK Schwedt	140.400	94.900	20.200	98.200	-	-	-	-	Beihilferechtliche Genehmigung steht aus, daher noch keine Rechtsverpflichtungen eingegangen.	Den Bereich gab es vor dem SVIK nicht gesondert ausgewiesen. Es war Teil der Ansätze für Erhaltungsmaßnahmen. Diese waren deutlich höher. Faktisch waren die Maßnahmen dadurch in vollem Umfang bereits im Kernhaushalt veranschlagt. Das ist vor allem an den hohen Mittelbindungen zu erkennen.
BMLEH	53261	Aufträge und Dienstleistungen im Bereich Informationstechnik	10.900	5.400	230	15.121						
BMV	89111	Erhaltung der Brücken und Tunnel im Bestandsnetz der Bundesautobahnen	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.432.633		2.146.983		Sowohl im laufenden Jahr 2025 als auch im Jahr 2026 können sich die angegebenen Bindungen – beispielsweise durch Veränderungen im Bauablauf sowie durch weitere Vergaben – verändern bzw. erhöhen. Die Planung und Mittelbewirtschaftung von Erhaltungsmaßnahmen und deren Nachweis orientiert sich nicht an Wahlperioden, insofern ist eine derartige zeitliche Trennung bzw. Zuordnung zu einzelnen Beschlüssen in Bezug auf das SVIK für den Bereich der Bundesautobahnen (Titel 891 11) nicht möglich.	
BMV	89112	Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS (European Rail Traffic Management System)	1.083.156	943.586	1.592.586	2.453.256	1.592.586		1.914.897		Bei Titel 891 12 handelt es sich um Baukostenzuschüsse. Die Entscheidung über aus den Titeln finanzierten konkreten Maßnahmen obliegt dem Zuwendungsempfänger (DB InfraGo AG) in Abstimmung mit dem BMV mittels zugrundeliegender Finanzierungsvereinbarungen. Die konkreten Maßnahmen werden nicht von der Bundesregierung oder dem Parlament beschlossen und entsprechende Bindungen sind somit nicht nach Legislaturperiode zuzuordnen.	
BMV	89113	Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	7.473.233	2.360.491	7.622.784	16.302.605	5.342.500		5.542.500		Bei Titel 891 13 handelt es sich um Baukostenzuschüsse. Die Entscheidung über aus den Titeln finanzierten konkreten Maßnahmen obliegt dem Zuwendungsempfänger (DB InfraGo AG) in Abstimmung mit dem BMV mittels zugrundeliegender Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV). Die konkreten Maßnahmen werden nicht von der Bundesregierung oder dem Parlament beschlossen und entsprechende Bindungen sind somit nicht nach Legislaturperiode zuzuordnen.	
BMDS	89261	Unterstützung des Mobilfunkausbaus in den Grenzen der wettbewerblichen und regulatorischen Rahmenbedingungen	154.231	366.791	366.791	200.000	287.586		2.847			

Anlage 2

BMDS	89461	Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	1.771.362	2.928.604	2.928.604	2.255.241	2.877.404	2.877.404	2.140.741	2.140.741	
BMWSB	89371	Klimafreundlicher Neubau im Niedrigpreissegment - Wohngebäude mit kleinen bis mittleren Einheiten (KNN)	10.000	30.000	20.000	37.828	14.152		6.536		
BMWE	89262	Mikroelektronik für die Digitalisierung Um- und Neubau klimaneutrale Wärmenetze	4.821.057	4.925.150	erst ab 2026 im SIVK	5.000.000			1.880.969	1.723.865	Titel ist erst ab 2026 im SVIK veranschlagt.
BMWSB	89332	Klimafreundliches Bauen (KiFN)	750.000	979.000	erst ab 2026 im SIVK	377.849	230.941		954.059	792.203	Titel ist erst ab 2026 im SVIK veranschlagt.
BMWSB	89373	Gewerbe zu Wohnen (GzW)	10.000	42.017	180	3.180	-		756	131	Titel ist erst ab 2026 im SVIK veranschlagt.
BMWSB	89374	Wohneigentumsförderung für Familien (WEF)	105.876	233.738	37.722	51.935	25.082		314.412		Titel war bis zum Inkrafttreten des HH 2025 gesperrt
BMWSB	89375	Jung kauft Alt - (JKA)	5.200	12.800	37.722	51.935	25.082		314.412		Titel war bis zum Inkrafttreten des HH 2025 gesperrt
Summe (Zahlen BuReg)			20.240.734	16.629.742	16.870.213	31.873.280	13.795.503	3.795.446	15.904.542	5.515.169	
Summe (unsere Berechnungen, inkl. vollständiger LuV und Mikroelektronik)						16.075.787			29.783.678		Bei den Verbindungen sind sowohl die LuV als auch die Mikroelektronik anders als es die Bundesregierung darstellt als vollständig vorgebunden zu betrachten. Die Ausgaben für die Mikroelektronik waren seit dem Haushalt 2024 vollständig im KTF etatisiert. Nur haben sich hier Projekte verschoben oder wurden abgesagt, sodass keine Verbindungen eingegangen werden konnten. Es ist aber eindeutig nachweisbar, dass es sich hier im bereits lang im voraus geplante Ausgaben handelt. Bei der LuV handelt es sich, wie die Bundesregierung bereits selbst darstellt, um eine Bedarfsermittlung durch die Bahn, die bereits in 2024 erfolgte und entsprechend durch die Ampel noch in die LuV III und diverse Nachträge vertraglich umgesetzt wurde und daher Zahlungen auf Grundlage eines bereits vor der GG-Änderungen eingegangen Vertrages darstellen. Sie sind also vollständig zu berücksichtigen.
BMG	88422	Zuweisung an den Transformationsfonds im Krankenhausbereich			2.500.000						Diese Ausgaben waren bereits unter der Vorgängerregierung geplant. Der ursprünglich bereits geplante Bundesanteil von jährlich 2,5 Mrd. € über zehn Jahre [von der Ampelregierung angekündigt, noch nicht im Haushaltsentwurf abgebildet] wird nun ab dem kommenden Jahr durch einen erhöhten Beitrag in Höhe von 3,5 Mrd. € pro Jahr ersetzt werden (um die Haushalte der Länder zu entlasten) – allerdings nur für einen Zeitraum von vier Jahren. Diese Mittel für den Transformationsfonds sind nicht zusätzlich.
BMWSB	89381	Sanierung kommunaler Sportstätten									Programm ist das Nachfolgeprogramm zu SJK, also auch nicht zusätzlich.
BMAS	68552	Investitionen zu digitalen Technologien und KI-Forschung, -Umsetzung und -Transfer in den Arbeitswissenschaften	21.600	3.000							Titel unterteilt sich in zwei Maßnahmen, von denen einer bereits vorher vorhanden war: Forschungsmaßnahme Digitale Denkfabrik: JA ; Investitionsbedarf KI Forschung Bundesanstalt Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2027 - 2029) : NEU in dieser Form
Summe (unsere Berechnungen inkl. weiterer Titel)			20.262.334	16.632.742	19.370.213						Summe bezieht sich auf alle Titel, also inkl 3 zusätzlicher Titel, die nach unseren Recherchen ebenfalls bereits geplant und etatisiert waren