

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag
Herrn Michael Schlikker
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *¹
John Peters *
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke
Anja Popp
Dr. Ammar Bustami
Juliane Willert LL.M. (Berkeley)

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht

* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

03.11.2025
00417/25 /R /R/jf
Mitarbeiterin: Claudia Rosner
Durchwahl: 040-278494-20
Email: rosner@rae-guenther.de

**Gutachterliche Prüfung der Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens
wegen missbräuchlicher Verwendung der Mittel des Sondervermögens für
Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK)**

***Erstellt von Rechtsanwalt Dr. Johannes Franke und Rechtsanwältin Dr. Roda
Verheyen***

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Zusammenfassung:

Das vorliegende Gutachten prüft die Erfolgsaussichten eines Organstreits der Grünenfraktion im Bundestag wegen einer zweckwidrigen Verwendung des aufgrund von Art. 143h Abs. 1 GG errichteten Sondervermögens für zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz. Da eine abstrakte Normenkontrolle nicht möglich ist, stellt sich neben der materiell-rechtlichen Beurteilung des Verstoßes gegen Art. 143h GG vor allem die Frage, ob Verstöße gegen die Zweckbindung des Sondervermögens auch durch eine Fraktion in Prozessstandschaft für den Bundestag gerügt werden können.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass ein Organstreit durchaus Erfolgsaussichten hat. Allerdings ist die vorliegende prozessuale Konstellation (Klage einer Fraktion auf Einhaltung der Schuldenbremse) noch nicht vom BVerfG entschieden und auch die materiell-rechtlichen Rechtsfragen zum vor weniger als einem Jahr eingeführten Art. 143h GG sind naturgemäß offen. Wie sich das BVerfG zu diesen Fragen positionieren wird, ist daher ungewiss.

Auf Ebene der **Zulässigkeit** ist vom BVerfG anerkannt, dass eine Fraktion im Wege der Prozessstandschaft Rechte des Bundestages geltend machen kann. Auch mit Blick auf die künftige Gestaltungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers hat das BVerfG dies im ESM-Urteil bereits anerkannt. Fraglich ist in der Zulässigkeit (und dann später in der Begründetheit) vor allem die Antragsbefugnis und was das konkret verletzte Recht des Bundestags ist. Insofern sprechen gute Gründe dafür, der Schuldenbremse selbst und der Einhaltung diesbezüglicher Ausnahmen eine Schutzwirkung zugunsten des (künftigen) Parlaments zuzusprechen, sofern eine gewisse Bagatellschwelle („Spürbarkeit“) überschritten wird. Diese Auffassung kann sich vor allem auf den VerfGH Baden-Württemberg stützen, aber auch auf die Historie der Schuldenbremse, die gerade die Reaktion auf die schwache Durchsetzbarkeit der früheren Fiskalregelungen war. Verlangt man hingegen eine mehr oder weniger vollständige Vorbindung künftiger Haushaltsgesetzgeber (Maßstab Demokratieprinzip), so ist eine Verletzung kaum begründbar. Diesen Maßstab hat das BVerfG im ESM-Urteil für einschlägig gehalten, die dortige Argumentation ist wegen der Besonderheiten der europäischen Integration aber nicht ohne Weiteres übertragbar. Im Ergebnis sprechen daher die besseren Gründe für eine Schutzwirkung der Schuldenbremse oberhalb einer „Spürbarkeitsschwelle“ im Sinne einer Bagatellschwelle – die „Spürbarkeit“ ist allerdings ein sehr flexibler und interpretationsoffener Maßstab und könnte auch strenger ausgelegt werden.

Auf Ebene der **Begründetheit** ist – im Anschluss an die Antragsbefugnis – zunächst die Schutzwirkung der einschränkenden Tatbestandsmerkmale des Art. 143h GG zugunsten des (künftigen) Bundestags zentral. Nimmt man grundsätzlich eine Schutzwirkung der Schuldenbremse zugunsten künftiger Haushaltsgesetzgeber an, so spricht vieles dafür, dass auch die Einhaltung der Ausnahmetatbestände in Art. 143h Abs. 1 GG an dieser Schutzwirkung teilnimmt. Die einzelnen

Merkmale (Beschränkung auf Investitionen, Zusätzlichkeit, Zwecke Infrastruktur und Klimaschutz) haben alle einen „zukunftsbegünstigenden“ Charakter und sollen nicht nachhaltigen Ausgaben außerhalb der Schuldenbremse vorbeugen. Gerade die einschränkenden Bedingungen sollen sicherstellen, dass den Ausgaben außerhalb der Schuldenbremse in Zukunft Erträge bzw. ersparte Aufwendungen gegenüberstehen – so sollte das durch zusätzliche Investitionen ausgelöste Wirtschaftswachstum nach Vorstellung des Verfassungsgesetzgebers die höhere Zinslast kompensieren und Klimaschutzinvestitionen sind ohnehin in erheblichem Umfang verfassungsrechtlich erforderlich und müssten anderenfalls aus dem Kernhaushalt finanziert werden.

Als materiell-rechtliche Verstöße gegen Art. 143h Abs. 1 GG prüft das Gutachten verschiedene Aspekte, konkret die Finanzierung nicht-investiver Ausgaben aus dem SVIK (inkl. Fehlen einer Definition von „Investitionen“ im SVIKG), die Berechnung der Investitionsquote (inkl. Fehlen einer Nachholregel im Haushaltsvollzug) sowie die Zusätzlichkeit der Investitionen (inkl. fehlender Zusätzlichkeitsdefinition für den KTF). Recht klar erscheinen vor allem Verstöße gegen das Verbot der Finanzierung nicht-investiver Ausgaben im Wirtschaftsplan des SVIK sowie die fehlerhafte Berechnung der Investitionsquote. Das Gleiche gilt für das Fehlen zusätzlicher Klimaschutzinvestitionen aus dem KTF, da die KTF-Investitionen absolut und relativ (Investitionsquote) sogar sinken, erhebliche Verbindungen bestehen und es bereits an einer Regelung zur Bestimmung der „Zusätzlichkeit“ fehlt. Am aufwendigsten ist die Begründung, dass es auch für die Investitionen aus dem SVIK selbst an einer Zusätzlichkeit fehlt. Zwar sind sich Ökonomen im Wesentlichen einig, dass in erheblichem Umfang Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben wurden und ein wesentlicher Anteil der Investitionen nicht wirklich als zusätzlich im üblichen Wortsinn angesehen werden kann. Allerdings ist hier zu begründen, dass die Regelung in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG nicht abschließend ist. Hierfür sprechen die erklärten Ziele des Sondervermögens (Ausweitung der Investitionen, Erzeugung von Wirtschaftswachstum) und die Systematik (nur Ausnahme von der Schuldenbremse). Der Wortlaut der Vorschrift und auch die Gesetzesmaterialien deuten gleichwohl eher in die andere Richtung.

Insgesamt lassen sich zahlreiche Verstöße gegen Art. 143h Abs 1 GG begründen, allerdings mit deutlichen Unterschieden in der Klarheit des Verstoßes. Für einen Organstreit könnte auch erwogen werden, nur die vergleichsweise klaren Verstöße geltend zu machen, um weniger Angriffsfläche zu bieten. Es bestünde dann allerdings ein etwas erhöhtes Risiko, dass es von vornherein (d.h. unabhängig vom Vorliegen der gerügten Verstöße) an einer „Spürbarkeit“ der Beeinträchtigung und mithin an einer Rechtsverletzung fehlen könnte. Hier kommt es (erneut) darauf an, wo das BVerfG die Erheblichkeitsschwelle ansetzt, was sich nicht voraussagen lässt.

Letztlich wird für den Erfolg entscheidend sein, ob und an welchem Maßstab das BVerfG offen dafür ist, die Schuldenbremse im Wege des Organstreits durchzusetzen. In der jüngeren Vergangenheit ist der zuständige Zweite Senat durchaus

innovative Wege gegangen, um einen Rechtsschutz gegen fiskalpolitische Entscheidungen zu ermöglichen (ESFS, ESM usw.) und war auch inhaltlich streng (KTF-Urteil). Ob er diese Linien weiter fortsetzen oder lieber eingrenzen wird, ist aber völlig offen.

Inhaltsverzeichnis

A.	Hintergrund und Gutachtauftrag	7
B.	Sachverhalt	8
I.	Hintergrund und Entstehungsgeschichte des Art. 143h GG	8
1.	Gesetzesentwurf von Union und SPD: Sondervermögen für Infrastrukturinvestitionen	8
2.	Weiterer Gesetzgebungsprozess: Beschränkung auf „zusätzliche“ Investitionen und Klimaneutralität 2045 als weiterer Zweck	9
a)	Klimaschutzzweck	9
b)	„Zusätzlichkeit“ von Investitionen	10
II.	Umsetzungsgesetzgebung: Verabschiedung des SVIKG und Änderung des KTFG	12
1.	SVIKG	12
2.	KTFG	13
III.	Wirtschaftspläne für SVIKG und KTFG und Investitionsquote im Kernhaushalt	14
1.	Wirtschaftsplan des SVIK	14
a)	Verschiebung von Posten aus dem Kernhaushalt	15
b)	Vorbindung von Mitteln aus verschobenen Posten	17
c)	Einzelne nicht-investive Ausgaben	19
2.	Wirtschaftsplan des KTF	20
a)	Vorbindungen	20
b)	Keine Zunahme von Klimaschutzinvestitionen	22
3.	Berechnung der Investitionsquote im Kernhaushalt	24
IV.	Kritik durch die Grünenfraktion	25
C.	Rechtliche Würdigung	27
I.	Zulässigkeit	28
1.	Antragsteller und Antragsgegner	28
2.	Antragsgegenstand	29
3.	Antragsbefugnis	31
a)	Betroffenes Recht: Gestaltungsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber und Schutzwirkung der Schuldenbremse	32
aa)	Schuldenbremse selbst	32
bb)	Tatbestandsmerkmale des Art. 143h GG	35
b)	Möglichkeit der Rechtsverletzung	36

aa)	Maßstab	36
bb)	Möglichkeit einer spürbaren Beschränkung des Gestaltungsspielraums künftiger Haushaltsgesetzgeber	40
4.	Frist	46
5.	Rechtsschutzbedürfnis	46
6.	Ergebnis zur Zulässigkeit	47
7.	Anträge	47
II.	Begründetheit	50
1.	Schutzwirkung der Regelungen zu Schuldenbremse und zum Sondervermögen (Art. 143h Abs. 1 GG) zugunsten des Bundestages	50
a)	Fortbestehen der Schuldenbremse und Ausnahmecharakter des Sondervermögens	50
b)	Beschränkung auf „zukunftsbegünstigende“ Ausgaben im Sondervermögen und Gefährdung des Gestaltungsspielraums künftiger Haushaltsgesetzgeber bei Verstößen	51
aa)	Begrenzung auf Investitionen	51
bb)	Ursprünglicher Gesetzesentwurf: Begrenzung auf Investitionen in die Infrastruktur	53
cc)	Weitere Begrenzung auf zusätzliche Investitionen und Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG	54
dd)	Klimaneutralität 2045 als Investitionszweck	54
2.	Verletzung durch die angegriffenen Rechtsakte	61
a)	Finanzierung nicht-investiver Ausgaben	61
b)	Angemessene Investitionsquote im Kernhaushalt (Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG)	64
c)	„Zusätzliche Investitionen“ in Infrastruktur und Klimaschutz (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG) und Ausschluss von „Ohnehin-Investitionen“	67
aa)	SVIK allgemein	67
bb)	Zuweisungen an den KTF	79
d)	Rechtsverletzung und „Spürbarkeit“	89
III.	Gesamtergebnis	88

A. Hintergrund und Gutachtauftrag

Im März 2025 schufen SPD, CDU und Grüne im Wege der Verfassungsänderung weitreichende Ausnahmen von der sog. „Schuldenbremse“:

Zum einen wurde eine (weit definierte) „Bereichsausnahme Verteidigung“ eingeführt, wonach Kredite für Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten nicht auf die Schuldenbremse angerechnet werden, soweit sie 1% des nominalen Bruttoinlandsprodukts übersteigen (Art. 109 Abs. 3 Satz 5, Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG).

Zum anderen wurde in Art. 143h GG die verfassungsrechtliche Grundlage für ein Sondervermögen geschaffen. Über dieses können außerhalb der Schuldenbremse und innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren Kredite von bis zu 500 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz bereitgestellt werden. Die Verfassungsänderung war auf die Zustimmung von Bündnis 90/Die Grünen angewiesen, die unter hohem Zeitdruck gewonnen werden musste, da die Verfassungsänderung nach dem Willen schwarz-roten Regierung in der Übergangszeit zwischen Bundestagswahl und Konstituierung des neuen Bundestages erfolgen sollte. Die Zustimmung der Grünen erfolgte unter der Bedingung, dass die Mittel des Sondervermögens ausschließlich für *zusätzliche* Investitionen eingesetzt werden dürfen und neben der Verbesserung der Infrastruktur auch der Erreichung des *Klimaneutralitätsziels 2045* dienen sollen. Die Einhaltung dieser Anforderungen in der nachfolgenden (Haushalts-)Praxis wird jedoch bezweifelt, insbesondere sehen die meisten Ökonomen eine reale „Zusätzlichkeit“ der schuldenfinanzierten Investitionen nicht hinreichend gewährleistet.¹

Gegenstand des vorliegenden Gutachtens sind die Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens der Grünenfraktion im Bundestag. Zu klären sind insbesondere die Fragen, ob die Voraussetzungen des Art. 143h GG eingehalten werden (also ein materieller Rechtsverstoß vorliegt) und inwiefern ein etwaiger Rechtsverstoß im Wege des Organstreits durch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geltend gemacht werden kann.

Hierfür wird zunächst der zugrundeliegende Sachverhalt dargestellt, bevor auf dieser Grundlage die Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens geprüft werden.

¹ Jüngst Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2025/2026, Rn. 82 ff. In einer Umfrage des Ifo-Instituts unter VWL-Professor:innen sah der Durchschnitt den Anteil zusätzlicher Investitionen an den finanzierten Ausgaben bei 47%, <https://www.ifo.de/fakten/2025-10-14/sondervermoegen-unter-der-lupe-oekonomen-aeussern-zweifel>; siehe z.B. auch die Kritik des IW Köln https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2025/IW-Kurzbericht_2025-SVIK-Bundeshaushalt.pdf.

B. Sachverhalt

Im Folgenden werden zunächst Hintergrund und Entstehungsgeschichte des Art. 143h GG nachvollzogen (dazu I.). Im Anschluss wird die einfachgesetzliche Rahmengesetzgebung dargestellt, namentlich das SVIKG als Errichtungsgesetz zum Sondervermögen und die Änderungen am KTFG (dazu II.). Schließlich werden die Wirtschaftspläne für das SVIK sowie für den KTF in den Blick genommen (dazu III.). Der Sachverhalt wurde von der Grünenfraktion mehrfach in den Gesetzgebungsprozess und parlamentarische Debatten eingebracht (dazu IV.).

I. Hintergrund und Entstehungsgeschichte des Art. 143h GG

Das Sondervermögen nach Art. 143h GG wurde vor dem Hintergrund eines gewaltigen Investitionsstaus beschlossen. Nachdem die Koalition aus CDU/CSU und SPD ursprünglich einen Entwurf nur zu Infrastrukturinvestitionen eingebracht hatte, wurden in der Folge auf Drängen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen der Klimaschutz als weiterer Zweck und die Beschränkung auf „zusätzliche“ Investitionen als weiteres Tatbestandsmerkmal aufgenommen.

1. Gesetzesentwurf von Union und SPD: Sondervermögen für Infrastrukturinvestitionen

Der ursprüngliche Gesetzesentwurf von CDU und SPD bezog das Sondervermögen allein auf Infrastrukturinvestitionen und nahm diese in Höhe von bis zu 500 Mrd. Euro von der Schuldenbremse aus. Die vorgeschlagene Fassung des Art. 143h Abs. 1 GG lautete:

„Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für Investitionen in die Infrastruktur mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. Euro errichten. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Investitionen aus dem Sondervermögen können innerhalb einer Laufzeit von zehn Jahren bewilligt werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

BT-Drs. 20/15096, S. 7

Begründet wurde die Notwendigkeit eines solchen Sondervermögens mit einem gewaltigen Investitionsstau im Bereich der Infrastruktur. Die notwendigen zusätzlichen Investitionen in die Infrastruktur könnten nicht aus regulären Haushaltsmitteln aufgebracht werden. Es bestehe ein „gesteigerter Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich“, da der „Modernisierungsgrad des öffentlichen Kapitalstocks in Deutschland trotz der Erhöhung der investiven Ausgaben aus dem Bundeshaushalt und seiner Sondervermögen in den vergangenen Jahren rückläufig“ war. Weiter wird betont, dass die „öffentlichen Nettoanlageinvestitionen [...] in den vergangenen zwei Jahrzehnten nahe null lagen“. Insgesamt bezifferten verschiedene Studien

den gesamtwirtschaftlichen Investitionsbedarf auf einen „mittleren bis hohen dreistelligen Milliardenbetrag in den kommenden zehn Jahren“, insbesondere in den Bereichen Dekarbonisierung, Verkehr und Bildung. Demzufolge „müssten die Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen signifikant erhöht“ werden. Über das Sondervermögen sollte eine „Investitionsoffensive des Bundes als integraler Bestandteil eines umfassenden Wachstums- und Investitionspakets“ ermöglicht werden, um das „mittelfristige Wirtschaftswachstum der deutschen Volkswirtschaft spürbar [zu] stärken“. Die Schuldenfinanzierung der Investitionen wurde mit der Annahme gerechtfertigt, dass „das zusätzliche Wirtschaftswachstum die belastenden Effekte höherer Schuldenstände mittelfristig überkompensiert“.

Insgesamt BT-Drs. 20/15096, S. 2 f.

Das Sondervermögen ermögliche vor diesem Hintergrund zum Zwecke der Förderung des Wirtschaftswachstums eine „Erhöhung öffentlicher Investitionen“ in Bund, Ländern und Kommunen. Die Laufzeit von zehn Jahren wurde damit begründet, dass Infrastrukturinvestitionen „einen gewissen Planungsvorlauf“ benötigten und der „Bedarf an notwendigen Infrastrukturinvestitionen (...) sehr hoch“ sei.

BT-Drs. 20/15096, S. 10

In seiner ursprünglichen, auf Infrastrukturinvestitionen beschränkten Form sollte das Sondervermögen also eine Ausweitung öffentlicher Investitionen gegenüber dem status quo ermöglichen, um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln.

2. Weiterer Gesetzgebungsprozess: Beschränkung auf „zusätzliche“ Investitionen und Klimaneutralität 2045 als weiterer Zweck

Da CDU/CSU und SPD nicht über die notwendige verfassungsändernde Mehrheit verfügten, waren sie auf die Zustimmung der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen angewiesen. Dies unter enormem Zeitdruck, weil die Konstituierung des 21. Bundestages, die auch eine Zustimmung der Partei Die LINKE erfordert hätte, aus Sicht von CDU/CSU/SPD unbedingt vermieden werden sollte.

Bei den Verhandlungen ging es für die Grünenfraktion im Wesentlichen um zwei Punkte: Zum einen sollte ein substanzieller Teil des Sondervermögens für die Klimatransformation genutzt werden. Zum anderen sollte abgesichert werden, dass aus dem Sondervermögen wirklich nur zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz finanziert würden, d.h. insbesondere keine ohnehin vorgesehenen Investitionen aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen verschoben würden.

a) Klimaschutzzweck

Die Forderung nach verstärkten Klimaschutzinvestitionen beruht darauf, dass für die Transformation nach Einschätzung der maßgeblichen Expertengremien

– insbesondere dem Expertenrat für Klimafragen – hohe Zusatzinvestitionen notwendig sind. Nach derzeitigen Prognosen wird Deutschland seine Klimaziele insbesondere in der Zeit nach 2030 nicht erreichen. Nach den Projektionen des Expertenrats für Klimafragen in seinem aktuellen Prüfbericht besteht für die Dekade von 2031 bis 2040 eine Klimaschutzlücke von 554 Mt CO₂-Äq bzw. von 20% im Vergleich zu den nach KSG kumulativ zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen.

Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025, Rn. 307

Da Klimaschutzinvestitionen Zeit benötigen, um ihre Wirkung zu entfalten, sind bereits jetzt massive Investitionen notwendig, um rechtzeitig einen klimaneutralen Kapitalstock aufzubauen und die Klimaziele noch einhalten zu können. Nach Einschätzung des Expertenrats für Klimafragen in dessen aktuellem Zweijahresgutachten müssen bis 2030 jährlich zusätzliche 29 bis 84 Mrd. Euro durch die öffentliche Hand investiert werden, um die bestehende Finanzierungslücke zu schließen.

Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, Rn. 216

Um diese Lücke zumindest zu reduzieren, wurde das Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG auch in den Dienst des Klimaschutzes gestellt, und zwar unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das Klimaneutralitätsziel 2045. Ebenfalls wurde festgelegt, dass innerhalb der Laufzeit (nunmehr zwölf Jahre) aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) Zuführungen in Höhe von insgesamt 100 Mrd. Euro an den Klima- und Transformationsfonds (KTF), ebenfalls ein Sondervermögen, vorgenommen werden (Art. 143h Abs. 1 Satz 5 GG).

b) „Zusätzlichkeit“ von Investitionen

Für die Zustimmung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen war es von zentraler Bedeutung, dass das Sondervermögen nur zur Finanzierung *zusätzlicher* Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz genutzt werden durfte. Insbesondere ging es darum zu verhindern, dass ohnehin vorgesehene Ausgaben aus dem Kernhaushalt in das neue Sondervermögen verschoben würden, um im Kernhaushalt auf diese Weise Platz zu schaffen für andere (insbesondere konsumtive) Ausgaben. Dies sollte über die oben zitierten Aussagen in der Entwurfsbegründung von CDU/CSU und SPD hinaus auch im Verfassungstext fixiert werden.

Vor diesem Hintergrund wurde Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG ausdrücklich eine Beschränkung auf „zusätzliche“ Investitionen vorgenommen, sowohl für Infrastruktur- als auch für Klimaschutzinvestitionen. Daneben wurde in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG eine Bestimmung aufgenommen, wonach Zusätzlichkeit vorliege, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht werde.

Die Bestimmungen zur Zusätzlichkeit in Art. 143h Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 GG werden in der Gesetzesentwurfsbegründung wie folgt erläutert:

„Durch Ergänzung des Wortes „zusätzliche“ wird geregelt, dass aus Mitteln des Sondervermögens ausschließlich zusätzliche Investitionen getroffen werden dürfen. 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. Bei den Ausgaben im Bundeshaushalt werden die Ausgaben des Bundes für Verteidigung, den Zivil- und Bevölkerungsschutz, die Nachrichtendienste, die Sicherheit in der Informations-technologie und die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten nicht berücksichtigt, sofern sie 1 vom Hundert des Bruttoinlandprodukts übersteigen. Näheres regelt ein Bundesgesetz.“

BT-Drs. 20/15117, S. 24

Leicht abgewandelt und verkürzt formuliert ein Entschließungsantrag vom selben Tag wie folgt:

„Mittel des Sondervermögens sind für zusätzliche Investitionen zu verwenden. Dies ist dann der Fall, wenn der im jeweiligen Haushaltsjahr insgesamt veranschlagte Anteil an Investitionen 10 Prozent der Ausgaben im Bundeshaushalt ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen übersteigt.“

BT-Drs. 20/15123, S. 2

Die Beschränkung des Zwecks des Sondervermögens auf „zusätzliche“ Investitionen war eine politische Zustimmungsbedingung für die Grünen und sollte den Verwendungszweck des Sondervermögens wirksam begrenzen. Dies wird aus Äußerungen im parlamentarischen Verfahren und in der Öffentlichkeit deutlich. So betonte die Parteivorsitzende Franziska Brantner im Zuge der Verfassungsänderung:

„Diese Extramilliarden statt Reformen können wir nicht verhindern. Aber wir konnten es wenigstens schwieriger machen, dass Sie diese Wahlgeschenke auch noch über Schulden finanzieren. Deshalb haben wir die Zusätzlichkeit festschreiben lassen, so dass alle Ausgaben aus dem Sondervermögen zusätzliche Investitionen in Infrastruktur, in unsere Wirtschaft und in Klimaschutz sein müssen.“

Plenarprotokoll 20-214, S. 27.759

Die Abgeordnete Swantje Henrike Michaelsen fasst es wie folgt zusammen:

„Eine zentrale Bedingung für uns war, dass zusätzliche Kredite aus dem Sondervermögen tatsächlich in Zukunftsinvestitionen fließen – in Klimaschutz, eine moderne Wirtschaft und eine funktionierende Infrastruktur. Durch unsere Verhandlungen konnte das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ verankert werden, sodass die Mittel nicht für allgemeine Haushaltsentlastungen genutzt werden können. Zudem wird der Klima- und Transformationsfonds mit 100 Milliarden Euro gestärkt, um Klimaneutralität 2045 und eine nachhaltige Transformation der Wirtschaft voranzutreiben.“

Plenarprotokoll 20-214, S. 27.816

Aus diesen Äußerungen ergibt sich die Erwartung einer tatsächlich zusätzlichen Verwendung der Mittel sowohl für den Infrastruktur- als auch den Klimaschutzzweck und dass dies Zustimmungsbedingung für die Grundgesetzänderung war.² Damit sollte die bereits nach der Begründung zum Gesetzesentwurf von CDU/CSU/SPD bereits beabsichtigte Steigerung der Investitionstätigkeit im Vergleich zum status quo – erweitert um den Klimaschutzzweck – rechtlich abgesichert werden.

II. Umsetzungsgesetzgebung: Verabschiedung des SVIKG und Änderung des KTFG

Zur einfachgesetzlichen Umsetzung der Ermächtigung des Art. 143h Abs. 1 GG wurden sowohl das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) verabschiedet als auch das KTFG geändert.

1. SVIKG

Das SVIKG regelt die Errichtung des Sondervermögens, insbesondere die Verwendung für zusätzliche Investitionen des Bundes.

In dieser Hinsicht bestimmt § 4 Abs. 1 SVIKG abschließend Bereiche, in denen zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur innerhalb seiner

² Hinweis: In öffentlichen Äußerungen kommt ebenfalls die Erwartung zum Ausdruck, dass nur zusätzliche Investitionen über das Sondervermögen finanziert werden dürfen, beziehen sich aber zugleich stark auf die 10%-Schwelle, z.B.: „Die Zusätzlichkeit ist dann gegeben, wenn...“ (<https://www.gruene-bundestag.de/unsere-politik/fachtexte/durchbruch-fuer-klimaschutz-und-zukunftsinvestitionen/>); „Die Zusätzlichkeitsklausel greift dann, wenn 10 Prozent des Bundeshaushalts für Investitionen reserviert sind. Alle Investitionen, die darüber hinausgehen, werden in einem Zeitraum von zwölf Jahren aus dem Sondervermögen finanziert“ (<https://www.gruene.de/artikel/investitionen-in-sicherheit-klimaschutz-und-infrastruktur-durch-gruene-gesichert>).

Aufgabenzuständigkeit finanziert werden. Ein Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf einen Ausschluss fossiler Investitionen wurde von Union, SPD und AfD abgelehnt.

BT-Drs. 21/1578, S. 10

In § 4 Abs. 2 SVIKG sind die Zuführungen an den KTF für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 geregelt. Danach fließen die 100 Mrd. Euro in zehn gleichmäßigen jährlichen Tranchen bis einschließlich zum Jahr 2034.

In § 4 Abs. 3 SVIKG wird eine Definition von „zusätzlichen Investitionen“ festgelegt, die wie folgt lautet:

„Zusätzlich sind die Investitionen nach den Absätzen 1 und 2 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. Dabei 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.“

Diese Zusätzlichkeitsdefinition in § 4 Abs. 3 SVIKG bezieht sich explizit sowohl auf Infrastrukturinvestitionen nach § 4 Abs. 1 SVIKG als auch auf Klimaschutzinvestitionen nach § 4 Abs. 2 SVIKG. Weiterhin ist vorgesehen, dass Zähler und Nenner unterschiedlich berechnet werden: Während ausgabenseitige finanzielle Transaktionen sowohl im Zähler als auch im Nenner herausgerechnet werden, erfolgt dies für Ausgaben der „Bereichsausnahme Verteidigung“ nur im Nenner (Gesamtausgaben des Bundeshaushalts), wohingegen die in der Bereichsausnahme getätigten Investitionen im Zähler einbezogen werden. Die Investitionsquote wird durch die Einbeziehung nur im Zähler größer. Dies ist kein Redaktionsversehen, sondern wird in der Gesetzesbegründung in aller Deutlichkeit bestätigt.

BT-Drs. 21/779, S. 10

2. KTFG

Das KTFG wurde im Rahmen von Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 angepasst.

In § 4 Abs. 1 KTFG wurden bei den Einnahmen des Sondervermögens Zuführungen aus dem SVIK nach Maßgabe von dessen Wirtschaftsplan als neue Einnahmequelle hinzugefügt.

Zugleich wurde in § 2 Abs. 2 Nr. 3 KTFG ein neuer Finanzierungszweck des Sondervermögens eingeführt, nämlich Ausgleichszahlungen, um beim Strompreis und beim Gaspreis zu entlasten. Zuvor waren lediglich Ausgleichszahlungen zur Entlastung beim Strompreis genannt.

III. Wirtschaftspläne für SVIKG und KTFG und Investitionsquote im Kernhaushalt

Nach der verfassungsrechtlichen Grundlage in Art. 143h Abs. 1 GG und der allgemeinen Umsetzung in SVIKG und KTFG stellen die Wirtschaftspläne zu den beiden Sondervermögen gleichsam die dritte Konkretisierungsstufe dar. Aus den Wirtschaftsplänen ergibt sich, wofür die Mittel des Sondervermögens letzten Endes bereitgestellt werden. Deren problematischer Inhalt wird im Folgenden dargestellt, im Anschluss ist zudem auf die im Haushaltsplan vorgenommene Berechnung der Investitionsquote im Bundeshaushalt einzugehen.

1. Wirtschaftsplan des SVIK

Der Wirtschaftsplan des SVIK für die Jahre 2025 und 2026 ist den jeweiligen Haushaltsgesetzen als Anlage beigelegt.

Hinweis: Der Haushalt 2026 wird hier in die Untersuchung einbezogen. Es wäre aber zu entscheiden, ob die entsprechenden Beschlüsse im Rahmen eines Organstreits ebenfalls angegriffen werden sollten. Grundsätzlich können alle hier geprüften verfassungsrechtlichen Punkte auch nur am Haushalt 2025 festgemacht werden. Daher kann die Verfahrensökonomie und der sonst zusätzliche Aufwand dafür angeführt werden, nicht auch noch den Haushalt 2026 zum Gegenstand zu machen. Auf der anderen Seite hatte der Haushalt 2025 gewisse Besonderheiten (Beschluss erst am Ende des Haushaltsjahrs, zuvor vorläufige Haushaltsführung), die für 2026 nicht gelten, was dafür sprechen könnte, auch ein „normales“ Haushaltsjahr aufzunehmen. Unabhängig davon, ob der Haushalt 2026 zum Gegenstand des Verfahrens gemacht wird, ist es sinnvoll, zumindest teilweise illustrativ darauf Bezug zu nehmen, z.B. weil die Investitionsquote im KTF im Jahr 2026 noch einmal deutlich absinkt, dazu unten, C.II.2.c)bb)(ii)(1).

Insgesamt hat das SVIK für das Haushaltsjahr 2025 nach dem Haushaltsgesetz ein Volumen von 37,245 Mrd. Euro (§ 1 Abs. 3 HG 2025). Für 2026 sieht der Entwurf des Haushaltsgesetzes 58,068 Mrd. Euro für das Sondervermögen vor (§ 1 Abs. 3 HG 2026).

Zu beobachten sind hier erhebliche Verschiebungen aus dem Kernhaushalt und dem KTF in den schuldenbremsenfreien Raum des SVIK (dazu a) und b)). Darüber

hinaus sind einzelne Posten mit den Finanzierungszwecken des SVIK nicht vereinbar, weil es nicht um Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz geht (dazu c)).

a) Verschiebung von Posten aus dem Kernhaushalt

Aus den jeweiligen Wirtschaftsplänen ergibt sich, dass aus dem Sondervermögen erhebliche Posten finanziert werden sollen, die zuvor aus dem Kernhaushalt finanziert wurden. Dies gilt – mit Unterschieden im Detail – sowohl mit Blick auf den Haushalt 2024 als auch den Ampel-Entwurf zum Haushalt 2025. Eine diesbezügliche Abfrage bei der Grünenfraktion beim Finanzministerium wurde am 21.10.2025 u.a. wie folgt beantwortet:

- Insgesamt wurden 19 Haushaltstitel, die im Haushaltsjahr 2024 im Kernhaushalt zu finden waren, in das Sondervermögen verschoben. Für diese Titel waren im Kernhaushalt 2024 insgesamt 20,24 Mrd. Euro vorgesehen. Teilweise werden die Titel bereits im Haushaltsjahr 2025 ersetzt, teils soll dies erst im Haushaltsjahr 2026 geschehen.
- Insbesondere einige große Posten wandern aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen und damit aus dem Anwendungsbereich der Schuldenbremse heraus. Dies betrifft etwa
 - *Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der FSRU und FSRU-Standorte (Titel 68231)*: Im Haushalt 2024 waren 1,16 Mrd. Euro angesetzt (Ampel-Entwurf 2025: 973 Mio. Euro). Der Posten findet sich nun mit 829 Mio. Euro im SVIK 2025 und auf 575 Mio. Euro im SVIK 2026 (Entwurf)
 - *Maßnahmen zur Erhaltung von Brücken und Tunneln im Bestandnetz der Bundesautobahnen (Titel 89111)*: Im Haushalt 2024 waren 2,5 Mrd. Euro angesetzt (ebenso im Ampel-Entwurf 2025). Der gleiche Betrag findet sich nun im SVIK 2025 und 2026 (Entwurf)
 - *Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS (European Rail Traffic Management System) (Titel 89112)*: Im Haushalt 2024 waren 1,08 Mrd. Euro angesetzt (Ampel-Entwurf 2025: 943 Millionen). Hier gibt es einen Zuwachs im SVIK 2025 (1,59 Mrd. Euro) und einen noch größeren Zuwachs im SVIK 2026 (2,45 Mrd. Euro, Entwurf)
 - *Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Titel 89113)*: Im Haushalt 2024 waren 7,473 Mrd. Euro angesetzt (im Ampel-Entwurf 2025 allerdings nur 2,3 Milliarden). Hier gibt es im Vergleich

zu 2024 einen leichten Zuwachs auf 7,622 Mrd. Euro im SVIK 2025 und einen erheblichen Zuwachs auf 16,302 Mrd. Euro im SVIK 2026 (Entwurf)

- o *Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus (Titel 89461)*: Im Haushalt 2024 waren 1,77 Mrd. angesetzt (Ampel-Entwurf 2025: 2,928 Mrd. Euro). Hier gibt es im Vergleich zu 2024 (aber entsprechend dem Ampel-Entwurf 2025) einen Zuwachs auf 2,928 Mrd. Euro im SVIK 2025 und auf 2,255 Mrd. Euro im SVIK 2026 (Entwurf)

Hinzu kommen Titel aus dem KTF, den größten Umfang hat hier die Mikroelektronik für die Digitalisierung mit 4,8 Mrd. Euro, die sich ab 2026 leicht erhöht auf 5 Mrd. Euro im SVIK wiederfindet.

Diese Beispiele verdeutlichen die Verlagerung einzelner Posten aus dem Kernhaushalt (und KTF) in das Sondervermögen. Dies gilt sowohl im Vergleich zum Haushalt 2024 als auch zum Ampel-Entwurf für den Haushalt 2025, wenn auch mit teils erheblichen Unterschieden bei einzelnen Posten.³ Auf diese Weise werden die betroffenen Titel aus dem Anwendungsbereich der Schuldenbremse herausgeschoben und so Spielraum im Kernhaushalt für sonstige Ausgaben geschaffen. Die gesamten Verschiebungen lassen sich in der vom Fachbereich zur Verfügung gestellten Excel-Tabelle nachvollziehen.

Diese Vorgehensweise wird auch von Ökonomen kritisiert:

- So stellt eine Studie des IW fest, dass die Summe der Investitionen für die Verkehrsinfrastruktur im Jahr 2026 11,4 Mrd. Euro über dem Wert von 2024 liegen soll, dem aber 21,3 Mrd. Euro neue Schulden in diesem Bereich gegenüberstehen, sodass 9,9 Mrd. Euro für Verschiebungen aus dem Kernhaushalt verwendet werden.⁴
- Das Dezernat Zukunft bezieht sich unter anderem auf die oben angesprochene Verschiebung von 2,5 Mrd. Euro für Straßeninvestitionen (insbesondere Brückensanierungen) und auch für die Schieneninvestitionen wird konstatiert: „Weniger als die Hälfte des frischen Geldes aus dem Sondervermögen ist tatsächlich zusätzlich“.
- Der Sachverständigenrat sieht bei einem Vergleich mit dem Ampel-Entwurf für 2025 und der Finanzplanung nur zusätzliche Investitionen von 8% (2025) bzw. 45% (2026). Ein Vergleich mit dem Haushalt 2024 fiele

³ So war der Baukostenzuschuss Schiene im Ampel-Entwurf deutlich geringer als im Haushalt 2024, dafür sollten die Breitbandinvestitionen erheblich gesteigert werden.

⁴ https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2025/IW-Kurzbericht_2025-SVIK-Bundeshaushalt.pdf, S. 2 f.

hingegen günstiger aus [Hinweis: Laut Sachverständigenrat angeblich um 40 bis 50 Mrd. Euro/Jahr? – das ist für mich nicht nachvollziehbar], insgesamt flößen die neuen Kreditspielräume aber nicht vollständig in neue Ausgaben, sondern würden genutzt, um Lücken im Kernhaushalt zu schließen.⁵

- Eine Studie von Prof. Bofinger rechnet anhand eines Abgleichs von 2024 und 2026 vor, dass rund 40% der Ausgaben des SVIK nicht zusätzlich sind, sondern Ausgaben übernehmen, die zuvor im Kernhaushalt angesiedelt waren.⁶

b) Vorbindung von Mitteln aus verschobenen Posten

Aus der bereits zitierten Antwort des BMF auf die Anfrage der Grünenfraktion ergibt sich ferner, dass die Mittel für die in das Sondervermögen verschobenen Ausgabetiteln für die Jahre 2025 und 2026 bereits in erheblichem Umfang durch Verpflichtungen vorgebunden waren, die bereits vor Errichtung des Sondervermögens eingegangen worden waren. Die Frage war im Wortlaut (Fragen 4 und 9):

„Wie hoch ist die Mittelvorbindung insgesamt im SVIK-Wirtschaftsplan für das Jahr 2025 [bzw. 2026] und aufgeschlüsselt nach Titeln. Mit Mittelvorbindung ist insbesondere aber nicht ausschließlich gemeint, wieviel Barmittel bereits durch Verträge, Auftragsanbahnungen oder vergebene Aufträge zum jetzigen Zeitpunkt faktisch gebunden sind.“

Aus der Tabelle, die der Antwort des BMF beigelegt war, ergab sich, dass für das Jahr 2025 bereits knapp 13,8 Mrd. Euro der Mittel aus den verschobenen Titeln in diesem Sinne vorgebunden waren, für das Jahr 2026 sogar 15,9 Mrd. Euro.

Hinzu kommt, dass in der Berechnung des BMF die Posten für Mikroelektronik und im Zusammenhang mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) der Bahn nur teilweise aufgeführt sind. Hiers stellt sich daher die Frage, ob diese vollständig einzubeziehen wären.

Die Ausgaben für die Mikroelektronik waren seit dem Haushalt 2024 vollständig im KTF etatisiert. Die Ausgaben waren damit lang im Voraus geplant. Allerdings haben sich hier Projekte verschoben oder wurden abgesagt, sodass keine Vorbindungen eingegangen werden konnten. Daher ist die Mikroelektronik zwar beim Vergleich der verschobenen Soll-Posten einzubeziehen (s. oben), aber nicht beim

Bei der LuFV handelt es sich, wie die Bundesregierung bereits selbst darstellt, um eine Bedarfsermittlung durch die Bahn, die bereits in 2024 erfolgte und durch die

⁵ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 97.

⁶ Bofinger, Prinzipien zukunftsorientierter Finanzpolitik, S. 22.

Ampel noch in die LuFV III und diverse Nachträge vertraglich umgesetzt wurde. Es handelt sich daher um Zahlungen auf Grundlage eines bereits vor der GG-Änderung eingegangenen Vertrages, die nach der oben gestellten Frage vollständig zu berücksichtigen wäre. Berücksichtigt man beide Posten (Mikroelektronik und Baukostenzuschüsse für die Bahninfrastruktur) vollständig, liegt die Verbindung sogar bei 16,07 Mrd. Euro für 2025 und bei 29,78 Mrd. für 2026. Dies ist etwa jeweils die Hälfte des Volumens des SVIK und damit der hierfür außerhalb der Schuldenbremse aufgenommenen Kredite.

Eine Aufschlüsselung nach Legislaturperioden liegt bislang nur hinsichtlich der 20. LP (Ampelregierung) vor.

Die meisten dieser Mittelvorbindingen wurden vor Beschluss des Bundeshaushaltes 2025 und damit vor tatsächlicher Errichtung des Sondervermögens und seiner Kreditaufnahme eingegangen. Im Jahr 2025 galt auch nach Änderung des GG weiterhin die vorläufige Haushaltsführung (vgl. Art. 111 GG), die unter anderem das Eingehen von Verpflichtungen beschränkt, wie im Rundschreiben des BMF vom 16.12.2024 beschrieben. Neue Verpflichtungen für das Jahr 2025 durften nur in besonders begründeten Ausnahmefällen eingegangen werden. Im Jahr 2024 noch nicht in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen durften nur für Jahre ab 2026 in Anspruch genommen werden (Schreiben S. 15 mit Verweis auf § 45 Abs. 1 Satz 2, § 38 Abs. 1 Satz 1 BHO).

Erst mit dem Kabinettsbeschluss im Juni 2025 und einer Aktualisierung des Haushaltsführungs Rundschreiben hat sich das geändert. Aber selbst in der geänderten Form des Rundschreibens zur vorläufigen Haushaltsführung vom heißt es von Seiten des BMFs (Schreiben vom 30.06.2025):

„Die Ansätze und Bewirtschaftungsstrukturen des Entwurfs eines Wirtschaftsplans 2025 des noch in Errichtung befindlichen Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität nach Art. 143h GG stehen während der vorläufigen Haushaltsführung nicht zur Verfügung.“

Eine Ausnahme hiervon macht das BMF für Titel, die aus dem Kernhaushalt in das SVIK verschoben wurden. Aber auch für diese Titel gelten laut BMF die engen Grenzen des Art. 111 GG, die es nur in sehr engen Maßstab ermöglichen, weitere Verpflichtungen zu Lasten des Jahres 2025 einzugehen.

Für das Jahr 2026 können Verbindungen teilweise aus der Zeit nach der Errichtung des Sondervermögens (bzw. aus 2025) stammen. Der Umfang ist aufgrund der vorliegenden Zahlen nicht bekannt, allein für den KTF ergibt er sich aus den

Aufstellungen des BRH; hier waren 2,4 Mrd. Euro von 14,4 Mrd. Euro Verpflichtungen, die im Jahr 2025 neu eingegangen wurden.⁷

c) Einzelne nicht-investive Ausgaben

Für die Jahre 2025 und 2026 werden zudem Titel aus dem SVIK finanziert, die im Hinblick auf die Zwecke des SVIK (Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz) problematisch sind.

Dies betrifft insbesondere die Soforttransformationskosten für die Krankenhäuser (Tgr. 02, Titel 884 22). Es handelt sich um Pauschalzuweisungen. Hier werden Betriebskosten subventioniert, auch wenn die Bundesregierung den Posten investiv einordnet.

Vgl. auch BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 für das SVIK, 22.10.2025, S. 24 f.

Insgesamt geht es um 4 Mrd. Euro, 1,5 Mrd. Euro in 2025 und weitere 2,5 Mrd. Euro in 2026.

Darüber hinaus ist eine Finanzierung der FSRU-Infrastruktur vorgesehen (siehe bereits oben, Titel 682 31). Dabei handelt es sich um einen 6er-Titel, also keine Investition im Sinne der BHO. Im kameralen Haushaltsplan werden die Ausgaben nach Ausgabearten gegliedert, dafür gibt es den Gruppierungsplan. Die Ausgaben werden in Hauptgruppen sortiert, die Hauptgruppen 7 und 8 umfassen Investitionen. Die Hauptgruppe 6 mit seinen „6er Titeln“ umfasst „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“. 6er Titel sind also nach BHO explizit keine Investitionen. Es werden die Deutsche Energy Terminal GmbH und die Chartersraten der FSRUs bezahlt – also der Betrieb fossiler Infrastruktur. Es ist also nicht nur keine Investition, sondern es entsteht auch keine neue Infrastruktur, weil es um den Betrieb geht. Zugleich läuft der Betriebszuschuss dem Klimaschutz zuwider. Beide Zwecke des Sondervermögens, Infrastruktur und Klimaschutz, werden hier nicht erfüllt. Insgesamt geht es um Ausgaben in Höhe von 835 Mio. Euro in 2025 und 575 Mio. Euro in 2026.

Der Sachverständigenrat rügt weitere nicht-investive Ausgaben aus dem SVIK und wendet sich etwa gegen die Finanzierung laufender Digitalisierungskosten.⁸

Der BRH beziffert die nicht-investiven Ausgaben aus dem SVIK in 2025 und 2026 auf jeweils 2 Mrd. Euro⁹ Darin sind offenbar Posten wie die Transformationskosten

⁷ Siehe BRH-Bericht zum KTF 2026, s. 22)

⁸ Jahresgutachten 2025, Rn. 98

⁹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 für das SVIK, 22.10.2025, S. 24 f.

für Krankenhäuser noch nicht berücksichtigt, obwohl der BRH deren Einordnung als investiv stark kritisiert.

2. Wirtschaftsplan des KTF

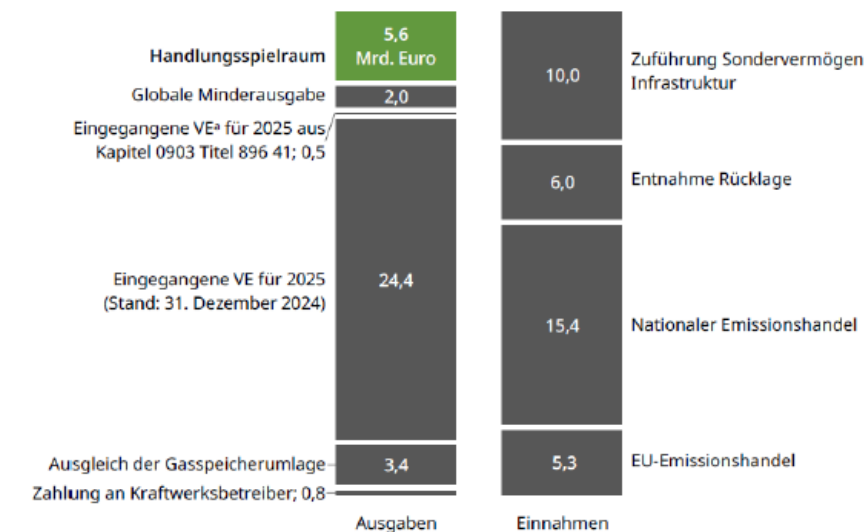
Beim KTF sind ebenfalls erhebliche Mittelvorbindungen aus der Zeit vor Errichtung des Sondervermögens und vor Verabschiedung des Art. 143h Abs. 1 GG zu verzeichnen (dazu a)).

a) Verbindungen

Die Mittel im Wirtschaftsplan des KTF waren im Jahr 2025 in erheblichem Maße bereits vorgebunden. Dies ergibt sich aus dem diesbezüglichen Bericht des Bundesrechnungshofs (BRH), veranschaulicht durch die folgende Grafik:

Voraussichtliche Einnahmen von 36,7 Mrd. Euro im Jahr 2025 weit überwiegend vorgebunden

Durch hohe Mittelvorbindungen gibt es wenig Handlungsspielräume im KTF.



Erläuterung: ^a Verpflichtungsermächtigung (VE).

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Zweiter Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 und Haushaltsdatenbank des BMF.

BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO für die Beratungen zum zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des KTF, 17.07.2025, S. 27

Aus der Grafik ergibt sich: Die Ausgaben des KTF waren in Höhe von knapp 25 Mrd. Euro vorgebunden (24,4 Mrd. Euro plus 0,5 Mrd. Euro). Diese Ausgaben hätten also in jedem Fall finanziert werden müssen, selbst wenn das SVIK nicht

beschlossen worden wäre. Der Ausgleich der Gasspeicherumlage in Höhe von 3,4 Mrd. Euro darf als konsumtive Ausgaben nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden (und stellt zudem eine fossile Subvention darstellt).

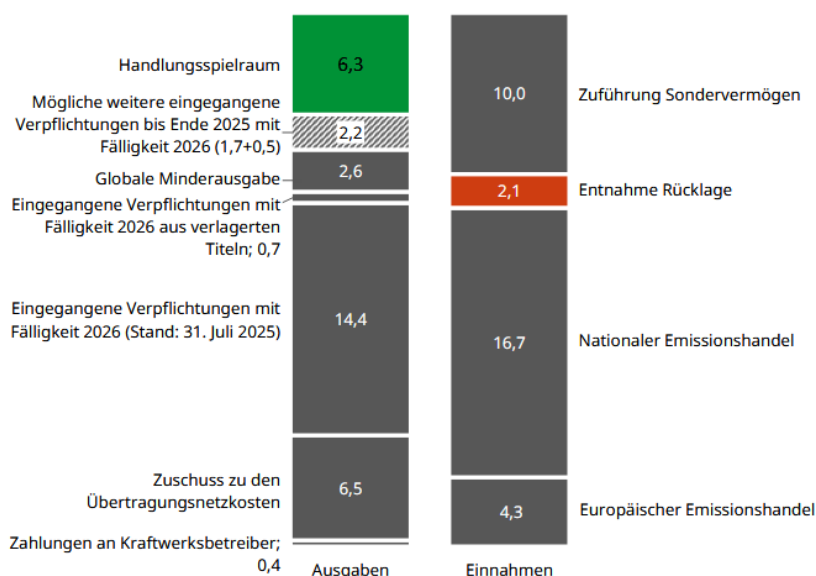
Wie die Grafik zeigt, stehen den 10 Mrd. Euro an Zuweisungen aus dem SVIK nur 5,6 Mrd. Euro an zusätzlichem Handlungsspielraum gegenüberstehen. Das bedeutet, dass maximal 5,6 Mrd. Euro theoretisch in zusätzliche Investitionen fließen könnten.

Für das Jahr 2026 ist der Aufstellung des BRH ebenfalls zu entnehmen, dass der Handlungsspielraum im KTF nach Abzug von Verbindungen unterhalb der Zuführungen aus dem SVIK bleibt. Hier sind allerdings eingegangene Verpflichtungen bis Juli 2025 berücksichtigt in Höhe von 2,2 Mrd. Euro (wobei nicht klar ist, was hiervon in Investitionen fließt):

Abbildung 1

Einnahmen im Jahr 2026 in hohem Maße vorgebunden – zusätzliche Einnahmen aus Rücklage aber absehbar

Wegen voraussichtlich geringerer Ausgaben im Jahr 2025 ist Anfang 2026 eine höhere Entnahme aus der Rücklage (bisher 2,1 Mrd. Euro) zu erwarten – dies kann den Handlungsspielraum deutlich erhöhen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 und Haushaltsdatenbank des BMF.

BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO für die Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 des KTF, 08.10.2025, S. 24

Abermals sind hohe nicht-investive Ausgaben vorgesehen, insbesondere 6,5 Mrd. Euro Zuschuss zu den Übertragungsnetzkosten.

Sowohl für das Haushaltsjahr 2025 als auch für 2026 könnten hier theoretisch weitere Ausgaben zu finden sein, die jedem Fall hätten getätigt werden müssen, z.B. für Ausgaben im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG).

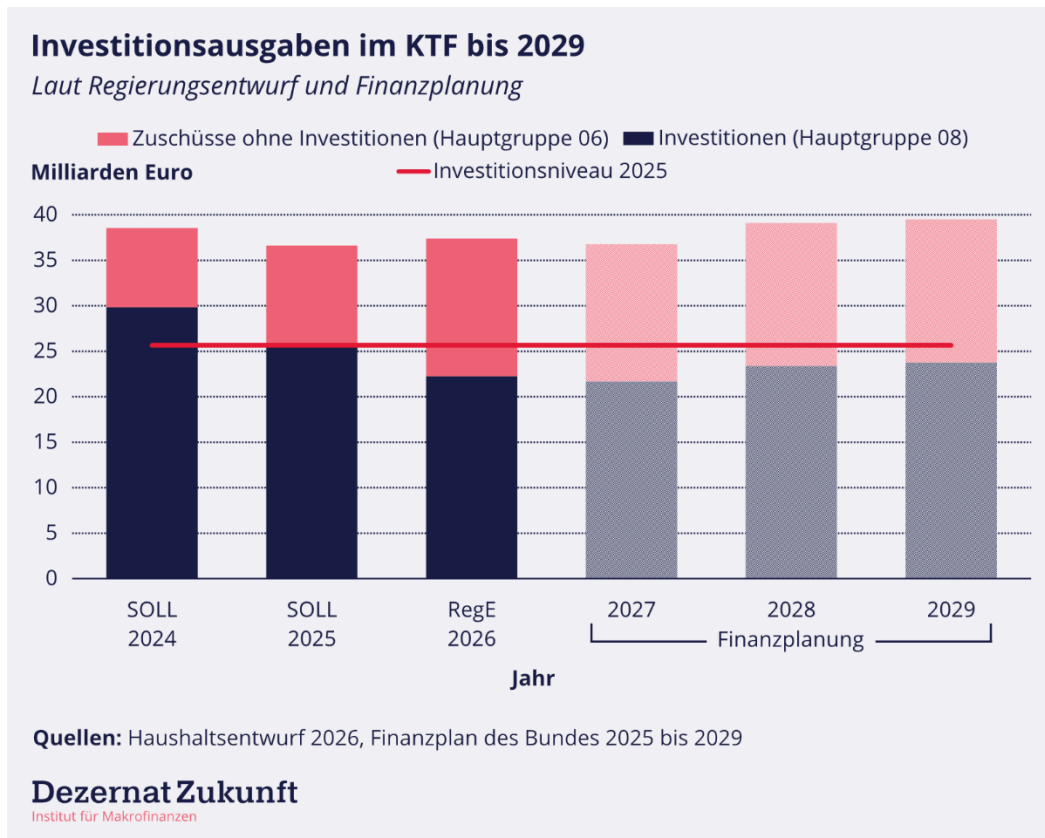
b) Keine Zunahme von Klimaschutzinvestitionen

Ferner ist im KTF keine Zunahme der Klimaschutzinvestitionen zu beobachten. Im Gegenteil nehmen die für Investitionen vorgesehenen Ausgaben sogar ab.

Der BRH kritisiert in seinem Bericht zum KTF 2026 deutlich, dass keine zusätzlichen Klimaschutzausgaben getätigt würden – dort bezogen auf das Zusätzlichkeitskriterium in § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 KTFG.

BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für die Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 des Klima- und Transformationsfonds, 08.10.2025, S. 3, 12 ff.

Tatsächlich nehmen die Klimaschutzinvestitionen im KTF in den Jahren 2025 und 2026 gegenüber 2024 sogar ab, wie sich aus der folgenden Darstellung des Dezer-nat Zukunft ergibt (2024 ist für eine bessere Vergleichbarkeit um EEG-Ausgaben bereinigt, weil diese ja nunmehr im Kernhaushalt sind):



10

Konkret sinken die Investitionen von 29,85 Mrd. Euro in 2024 auf 25,67 Mrd. Euro in 2025 und weiter auf 21 Mrd. Euro in 2026:

C

Geplante Investitionsausgaben im KTF bis 2029	SOLL 2024	SOLL 2025	RegE 2026	Finanzplanung		
				2027	2028	2029
	in Milliarden Euro					
Zuschüsse ohne Investitionen (Hauptgruppe 06)	8,7	11,0	15,1	15,1	15,7	15,7
Investitionen (Hauptgruppe 08)	29,9	25,7	22,3	21,7	23,4	23,8
Ausgaben gesamt	38,5	36,6	37,4	36,8	39,1	39,5
Investitionsniveau 2025	25,7	25,7	25,7	25,7	25,7	25,7

11

Insgesamt gibt es im Wirtschaftsplan des KTF gegenüber dem Jahr 2024 in den Jahren 2025 und 2026 kaum neue Titel und es wurden kaum Titel erhöht, dagegen zahlreiche Titel gekürzt.

Im beschlossenen Haushaltsplan für 2025 findet sich als neue Titel „Umsetzung der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie“ (1,5 Mio. EUR) und „Negativemissionen“ (bisher Leertitel) und Internationale Transformation (100 Mio. Euro),

¹⁰ Quelle: <https://dezernatzukunft.org/klimabilanz-2025-effizienz-versprochen-ambition-gestutzt/>

¹¹ Quelle: <https://dezernatzukunft.org/growth-and-budget-lab/>

wobei bisher unklar ist, ob unter diesem Titel alte Projekte zusammengefasst werden. Die Beträge sind auch äußerst gering.

Im Wirtschaftsplan 2026 sind vier neue Titel eingestellt: „Industriestrompreis“ (bisher nur Leertitel), „Zuschuss Übertragungsnetzkosten“ (6,5 Mrd. Euro), „Naturschutz und Klimaanpassung“ (0,05 Mrd. Euro) (naturbasierte Vorsorgemaßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, sowie von Naturwiederherstellungs- und Naturschutzmaßnahmen) und „Klimafreundliche Schifffahrt und Häfen“ (0,05 Mrd. Euro). Einen großen Umfang hat hier allein der (nicht investive) Zuschuss zu den Übertragungsnetzkosten.

Der bei weitem größte (und grundsätzlich investive) Ausgabentitel im KTF, die BEG-Förderung, schrumpft von 16,7 Mrd. Euro in 2024 zunächst auf 15,3 Mrd. Euro in 2025 und auf gut 12 Mrd. Euro in 2026. Dem stehen keine entsprechenden Aufwüchse bei anderen investiven Programmausgaben gegenüber.

Eine Analyse des IW kommt zu dem Ergebnis, dass mit den Mitteln, die aus dem SVIK in den KTF fließen, „größtenteils keine zusätzlichen Investitionen in den Klimaschutz finanziert“ werden, sondern das neue Geld im Wesentlichen in Entlastungen bei den Energiekosten fließe.¹²

3. Berechnung der Investitionsquote im Kernhaushalt

Die Berechnung der Investitionsquote im Kernhaushalt erfolgt so, wie im SVIKG angelegt – also mit einem unterschiedlichen Maßstab für Zähler und Nenner, weil die Investitionen in der Bereichsausnahme „Verteidigung“ im Zähler berücksichtigt werden, während die Gesamtausgaben der Bereichsausnahme im Nenner unberücksichtigt bleiben (siehe schon oben, II.1.).

Dies führt naturgemäß zu einer höheren Investitionsquote, als wenn man Zähler und Nenner anhand desselben Maßstabes bilden würde. Die Grünenfraktion hat die entsprechenden Berechnungen vorgenommen und kommt zu folgenden Ergebnissen (Excel-Tabelle „Ausgaben und Investitionen_Anlage 1).

Bei dem zugrunde gelegten Maßstab beträgt die Investitionsquote im Kernhaushalt 10,02% (2025) bzw. 10,42% (2026, Entwurf). Lässt man die Bereichsausnahme in Zähler wie Nenner weg, so kommt man nur noch auf eine Investitionsquote von 9,54% (2025) bzw. von 9,66% (2026, Entwurf).

Zudem werden in den Haushaltsgesetzen globale Minderausgabe (GMA) bei der Berechnung der Investitionsquote einbezogen. Dies führt zu weiteren möglichen Verzerrungen bzw. zu Gestaltungsmöglichkeiten, denn: GMA verringern die Gesamtausgaben und repräsentieren insoweit beabsichtigte „Einsparungen“ im

¹² https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2025/IW-Kurzbericht_2025-SVIK-Bundeshaushalt.pdf, S. 3.

Vergleich zu den Haushaltsansätzen. Sie lassen allerdings offen, in welchen Titeln die GMAs erbracht werden. Nicht selten werden ausbleibende und verzögerte Investitionen zur Erbringung der GMAs genutzt.

Das führt zu folgender Situation: GMAs senken einerseits die Gesamtausgaben (Nenner). Andererseits kann die Bundesregierung optimistische Annahmen zur Verausgabung von Investitionen treffen (Zähler), obwohl absehbar ist, dass Mittel nicht vollständig abgerufen werden. Soweit Investitionsmittel dann tatsächlich nicht abgerufen, sondern auf die GMA angerechnet werden, ist die reale Investitionsquote ist geringer als abstrakt errechnet. Der Effekt würde durch die Nichtberücksichtigung von GMA bei der Berechnung der Investitionsquote vermieden.

Berücksichtigt man zudem die Globale Minderausgabe nicht, weil diese zu „Gestaltungsmöglichkeiten“ einlädt (dazu oben, II.1.), so bleibt eine Quote von 9,41% (2025) bzw. 9,48% (2026, Entwurf).

IV. Kritik durch die Grünenfraktion

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat die oben genannten Punkte verschiedentlich in den Gesetzgebungsverfahren zu SVIKG und Haushaltsgesetzen kritisiert.

So kritisierte die Fraktion zum Entwurf des SVIKG, „die Entwürfe der Wirtschaftspläne für die Jahre 2025 und 2026 zeigten deutlich, dass das Sondervermögen nicht zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen genutzt werde“ und die Berechnung der Investitionsquote sei „nicht zu erklären“. Zudem sei ein Ausschluss fossiler Investitionen von einer Finanzierung durch das Sondervermögen geboten.

BT-Drs. 21/1578, S. 9

In den Beratungen zum Haushaltsgesetz 2025 wurde ebenfalls kritisiert, dass die Mittel des SVIK „nicht zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen verwendet würden und der Zweck der Klimaneutralität nicht ausreichend berücksichtigt werde“.

BT-Drs. 21/1062, S. 10 f. Siehe auch S. 25,

In zwei Entschließungsanträgen zu den Entwürfen von SVIKG und HG 2025 vom 15.09.2025 wurde die Kritik ebenfalls geäußert.

BT-Drs. 21/1657, S. 1 ff. sowie BT-Drs. 21/1658, S. 1 ff.

Gleiches gilt für Wortbeiträge durch Abgeordnete in Plenardiskussionen, wie aus Plenarprotokollen ersichtlich, in denen das Verschieben von Mitteln, das Fehlen von Klima- und Zukunftsinvestitionen und die Finanzierung von allgemeinen Zuschüssen statt von Investitionen. Auch die daraus resultierende Einschränkung künftiger Haushaltsgesetzgeber wird gerügt (Wortbeitrag Sebastian Schäfer).

Plenarprotokoll 21/24 vom 17.09.2025, S. 2464 (Katharina Dröge), S. 2597 f. (Paula Piechotta); Plenarprotokoll 21/25 vom 19.09.2025, S. 2661 f. (Lisa Paus), S. 2669 f. (Katrin Uhlig), S. 2673 (Sebastian Schäfer)

C. Rechtliche Würdigung

Zu prüfen sind die Erfolgsaussichten, also Zulässigkeit und Begründetheit, eines Organstreits der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wegen zweckwidriger Verwendung der Mittel, die über das SVIK außerhalb der Schuldenbremse verausgabt werden.

Dabei ist zu beachten, dass das Organstreitverfahren ein kontradiktorisches Verfahren ist, d.h. ein Streitiges Verfahren zwischen einem Antragsteller, der eine Verletzung seiner Rechte durch einen Antragsgegner geltend macht.

Näher z.B. Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 93 Rn. 196 ff.

Das bedeutet vor allem, dass im Unterschied z.B. zur abstrakten Normenkontrolle keine objektive Rechtmäßigkeitskontrolle eines Gesetzes stattfindet, sondern lediglich eine Prüfung, ob ein Verfassungsorgan unzulässigerweise in die Rechte eines anderen Verfassungsorgans eingegriffen bzw. diese beeinträchtigt hat. Die „bloße Verfassungswidrigkeit“ eines Gesetzes ist hierfür gerade nicht ausreichend:

„Für eine allgemeine oder umfassende, von eigenen Rechten des Antragstellers losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreit kein Raum“

BVerfG, Beschluss vom 11.12.2018 – 2 BvE 1/18 –, Rn. 18 (juris).

Dies gilt auch unter den gegebenen politischen Verhältnissen, in denen eine abstrakte Normenkontrolle faktisch ausgeschlossen ist, weil eine Antragstellung nur gemeinsam mit der AfD möglich wäre. Rechtlich führt diese Situation nicht zu einer Ausweitung des Anwendungsbereichs des Organstreits (auch wenn das BVerfG die politische Realität faktisch mit in seine Überlegungen einbeziehen mag).

Daher kommt es sowohl für die Zulässigkeit als auch für die Begründetheit des Organstreitverfahrens darauf an, ein „Verfassungsrechtsverhältnis“ zwischen Antragsteller und Antragsgegner herauszuarbeiten, aus dem sich die zwischen ihnen streitigen Rechte und Pflichten ergeben, die durch die angegriffene Maßnahme oder Unterlassung verletzt oder unmittelbar gefährdet sind.

**z.B. BVerfG, Beschluss vom 12.03.2007 – 2 BvE 1/07 –, Rn. 24 (juris);
BVerfG, Beschluss vom 10.07.1991 – 2 BvE 3/91 –, Rn. 34 (juris)**

Es ist also aufzuzeigen, dass die Mittelverwendung aus dem SVIK nicht nur verfassungswidrig ist (insbesondere Art. 143h Abs. 1 GG widerspricht), sondern Rechte des Bundestages verletzt, welche die Fraktion in Prozessstandschaft für den Bundestag geltend machen kann. Als wehrfähiges Recht kommt hier die

Beeinträchtigung der Handlungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber durch eine Verletzung der Schuldenbremse in Betracht. Diese Konstellation ist in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte bereits diskutiert und grundsätzlich anerkannt worden, auch das BVerfG hält den Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber grundsätzlich für rügefähig im Organstreit.

Im Einzelnen:

I. Zulässigkeit

Der Organstreit müsste zulässig sein (Art. 94 Abs. Nr. 1 GG, §§ 63 ff. BVerfGG).

1. Antragsteller und Antragsgegner

Die möglichen Antragsteller eines Organstreitverfahrens sind in § 63 BVerfGG genannt und umfassen den Bundespräsidenten, den Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe.

Antragsgegner wäre vorliegend der Bundestag, der die möglicherweise verfassungswidrige Verwendung von Mitteln des Sondervermögens durch die oben unter B.II und B.III genannten gesetzgeberischen Maßnahmen vorbereitet bzw. beschlossen hat und dadurch – so der Vortrag der Antragstellerin – die Gestaltungsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber beeinträchtigt hat.

Als Antragstellerin kommt die Grünenfraktion in Betracht. Es ist in der Rechtsprechung des BVerfG seit jeher anerkannt, dass die Fraktionen des Bundestags mögliche Antragsteller eines Organstreitverfahrens sind, und dass sie dabei auch Rechte des gesamten Bundestages in Prozessstandschaft geltend machen können.

BVerfG, Urteil vom 29.07.1952 – 2 BvE 3/51 –, Rn. 47 (juris), st. Rspr.

Dies gilt auch dann, wenn eine Rechtsverletzung durch den Bundestag selbst gerügt wird. Fraktionen können im Organstreit das BVerfG auch mit dem Vorwurf anrufen, die Mehrheit höhle die Rechte des Gesamtorgans aus. Diese Konstellation hat das BVerfG in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon (und seitdem wiederholt) anerkannt:

„Die Antragsbefugnis kann nicht mit dem Argument verneint werden, es handele sich um einen verbotenen Insichprozess. Die in § 64 Abs. 1 BVerfGG vorgesehene Prozessstandschaft stellt den Organstreit in die Wirklichkeit des politischen Kräftespiels, in der sich Gewaltenteilung nicht so sehr in der klassischen Gegenüberstellung der geschlossenen Gewaltträger, sondern in erster Linie in der Einrichtung von Oppositions- und

Minderheitenrechten verwirklicht. Sinn und Zweck der Prozessstandschaft liegen deshalb darin, der Parlamentsopposition und -minderheit die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Bundestages (...) zu erhalten, (...) auch dann, wenn die Parlamentsminderheit Rechte des Bundestages gegen die die Bundesregierung politisch stützende Parlamentsmehrheit geltend machen will.“

BVerfG, Urteil vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08–, Rn. 205 (juris)

Eben darum geht es hier: Die Fraktion wirft der die Regierung tragenden Mehrheit vor, durch den Missbrauch des Sondervermögens die Rechte des (künftigen) Bundestages als Haushaltsgesetzgeber zu beschneiden. Die einschlägigen Entscheidungen des BVerfG ergingen vor allem im Zusammenhang mit Kompetenzübertragungen an die EU. Das BVerfG hat aber auch außerhalb von Kompetenzübertragungen und unionsrechtlichen Bezügen den „In-sich-Prozess“ zwischen einer Fraktion in Prozessstandschaft für den Bundestag als Antragsteller und dem Bundestag als Antragsgegner anerkannt und hierfür auf den gebotenen Schutz der Opposition verwiesen.

BVerfG, Urteil vom 03.05.2016 – 2 BvE 4/14 –, Rn. 66 ff. (juris)

Die Landesverfassungsgerichte für Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg haben dies zudem auf die hier vorliegende Konstellation übertragen, dass eine Fraktion die Beeinträchtigung der Rechte künftiger Haushaltsgesetzgeber durch eine (vom Parlament autorisierte) Verletzung der Schuldenbremse rügt.

**VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 19.07.2023 – 1 GR 4/22;
LVerfG MV, Urteil vom 24.11.2022 – LVerfG 2/21**

2. Antragsgegenstand

Antragsgegenstand kann nach § 64 Abs. 1 BVerfGG jede „Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners“ sein. Das gerügte Handeln oder Unterlassen muss zudem rechtserheblich sein. Rechtserheblich ist jedes Verhalten, das geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen, bloße Vorbereitungshandlungen genügen nicht.

**z.B. BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 – 2 BvE 1/06 –, Rn. 187 (juris);
BVerfG, Beschluss vom 28.04.2005 – 2 BvE 1/05 –, Rn. 9 (juris)**

Eine Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG kann nach ständiger Rechtsprechung

„auch der Erlass eines Gesetzes sein, wenn er im Widerspruch zu Verfassungsnormen steht und dadurch Rechte eines Verfahrens-beteiligten verletzt werden. (...) Maßnahme im Sinne eines zulässigen Angriffsgegenstands im Organstreit ist jedoch nicht das Gesetz als solches, sondern allein dessen Erlass durch die gesetzgebende Körperschaft.“

BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 – 2 BvE 5/18 –, Rn. 42 (juris)

Entscheidend ist also, ob durch die Beschlüsse des Bundestages zu den oben im Sachverhalt dargestellten Gesetzen Rechte künftiger Haushaltsgesetzgeber verletzt oder unmittelbar gefährdet wurden (vgl. § 64 Abs. 1 BVerfGG).

Die Rechtsverletzung bzw. ihre Möglichkeit ist Teil der Antragsbefugnis und wird dort eingehend untersucht (siehe 3.). Auf Ebene des Antragsgegenstandes geht es zunächst – freilich eng damit zusammenhängend – um die Frage, ob ein Gesetzesbeschluss hinreichend eng mit der tatsächlichen Beeinträchtigung künftiger Haushaltsgesetzgeber (die ja erst durch die Aufnahme von Krediten bzw. Verausgabung der Mittel erfolgt verknüpft ist. Das Verfassungsrechtsverhältnis zwischen gegenwärtigem und künftigen Bundestag/Haushaltsgesetzgeber muss durch die angegriffenen Beschlüsse in rechtserheblicher Weise betroffen sein.

Dies ist für die oben genannten Gesetzesbeschlüsse (Errichtung des Sondervermögens, Änderung KTFG, Verabschiedung der Haushaltsgesetze mit Wirtschaftsplänen für 2025 und 2026) wie folgt zu bewerten

- Die Beschlüsse zur Verabschiedung der Wirtschaftspläne zum SVIK im Rahmen der Haushaltsgesetze 2025 und 2026 entscheiden verbindlich über die mögliche Verausgabung von Finanzmitteln, die außerhalb der Schuldenbremse kreditfinanziert werden. Damit gibt der Bundestag seine Entscheidungsbefugnis aus der Hand und ermächtigt das BMF zur Kreditaufnahme, die wiederum künftige Haushaltsgesetzgeber einschränkt. Die Beschlüsse zum Haushaltsgesetz inklusive Wirtschaftspläne des SVIK sind mithin tauglicher Antragsgegenstand.
- Dies gilt ebenso für die Verabschiedung der Wirtschaftspläne des KTF durch dieselben Beschlüsse des Bundestags zum Haushaltsgesetz, weil auch hier Entscheidungen über die Mittelverwendung getroffen werden, die nach der hier vertretenen Auffassung den Anforderungen des Art. 143h Abs. 1 GG (insbesondere „zusätzliche Investitionen“ in den Klimaschutz) genügen müssen.
- Auch die in den Haushaltsgesetzen vorgenommene und ebenfalls mit demselben Bundestagsbeschluss verabschiedete Berechnung der Investitionsquote ist eine verbindliche Entscheidung betreffend die (teilweise)

Zweckentfremdung von Mitteln, weil die Berechnung zu einer Verzerrung der verfassungsrechtlich relevanten Investitionsquote führt

- Für die Verabschiedung des SVIKG ließe sich möglicherweise argumentieren, dass es eigentlich nur eine Vorbereitungshandlung ist und die endgültigen Entscheidungen erst in den Haushaltsgesetzen getroffen werden. Gleichwohl ist das Gesetz verbindlich und die (unterlassenen) Vorgaben des SVIKG wirken auf Haushaltsebene fort. Dies betrifft z.B. die Berechnung der Investitionsquote, die bereits auf Ebene des SVIKG in der beschriebenen verzerrenden Weise vorgegeben ist. Es betrifft ferner das fehlende Zusätzlichkeitskriterium für den KTF (insoweit Unterlassen), das entweder im SVIKG oder im KTFG hätte geregelt werden können.
- Für die Änderung des KTFG durch Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 ist die Situation hingegen unklar. Mit der Änderung wurden insbesondere die Grundlagen gelegt für die Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF und die Zuweisungen aus dem SVIK. Dies dürfte aber eher nicht zu einer Verletzung der Schuldenbremse durch zweckwidrige Verausgabung des Sondervermögens und daraus resultierenden Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten künftiger Haushaltsgesetzgeber führen. Das Verfassungsproblem ist nicht die Finanzierung der Gasspeicherumlage oder die Zuweisung aus dem SVIK als solche, sondern die fehlende Finanzierung von zusätzlichen Investitionen in die Klimaneutralität bis 2045. Die hierfür unmittelbar maßgeblichen Probleme liegen aber im Wirtschaftsplan des KTF sowie im SVIKG. Daher ist eine hinreichende Rechtserheblichkeit bei der Änderung des KTFG zweifelhaft. Allenfalls könnte man sich auf das Unterlassen (vgl. § 64 Abs. 1 BVerfGG) stützen, ein wirksames Zusätzlichkeitskriterium zu verankern. Dann geht es aber nicht um den (aktiven) Beschluss der Änderung des KTFG; ferner könnte das Zusätzlichkeitskriterium ebenso gut z.B. im SVIKG geregelt werden. Die besseren Gründe sprechen daher wohl dafür, dass der Beschluss zur Änderung des KTFG nicht tauglicher Antragsgegenstand wäre.

Statthafter Antragsgegenstand ist, wie oben beschrieben, in allen Fällen nicht das Gesetz als solches, sondern allein dessen Erlass durch die gesetzgebende Körperschaft. Anzugreifen sind dementsprechend nicht die jeweiligen Vorschriften des Haushaltsgesetzes und des SVIKG (oder ggf. des KTFG), sondern die Gesetzesbeschlüsse des Bundestages. Dies ist u.a. wichtig für die Frist (s.u.).

3. Antragsbefugnis

Antragsgegenstand und Antragsbefugnis hängen im Organstreitverfahren eng zusammen. Der Antragsteller muss geltend machen, durch eine konkrete Maßnahme oder Unterlassung (Antragsgegenstand) in den ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein (§ 64

Abs. 1 BVerfGG). Vorliegend muss die Fraktion in Prozessstandschaft für den Bundestag geltend machen, das Budgetrecht bzw. die Handlungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber würden durch die (teilweise) zweckwidrige Verwendung des SVIK verletzt oder unmittelbar gefährdet. Eine solche Rechtsverletzung muss im Rahmen der Antragsbefugnis zumindest möglich erscheinen.

a) Betroffenes Recht: Gestaltungsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber und Schutzwirkung der Schuldenbremse

Im vorliegenden Fall kann ein Verfassungsrechtsverhältnis möglicherweise daraus resultieren, dass die Gestaltungsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber durch eine zweckwidrige Verausgabung der Mittel des Sondervermögens und damit durch eine Umgehung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse gefährdet wird. Die dahinterstehende Überlegung ist, dass eine Staatsverschuldung in der Gegenwart die Handlungsmöglichkeiten künftiger Haushaltsgesetzgeber beschränkt.

aa) Schuldenbremse selbst

Eine Schutzwirkung der Schuldenbremse ist in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung insbesondere vom VerfGH Baden-Württemberg anerkannt worden. Die Regelungen zur Schuldenbremse sind danach spezielle Regelungen, die gerade auch dem Schutz künftiger Haushaltsgesetzgeber (und damit des Parlaments) dienen, indem sie einer Staatsverschuldung klare und justiziable Grenzen setzen. Eine Rechtsverletzung kann eine Oppositionsfraktion daher in Prozessstandschaft für das Parlament geltend machen. Der VerfGH Baden-Württemberg führt hierzu in Abgrenzung zu anderen Konstellationen aus:

*„In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht eine Prozessstandschaft der (Oppositions-)Fraktionen gegen den Bundestag als Antragsgegner bislang vor allem in solchen Konstellationen anerkannt, in denen spezifische Rechte und Pflichten des Parlamentsganzen in Rede standen, deren Schutz dann aber auch von der Parlamentsminderheit gegen die ebendiese Kompetenzen ausübende Parlamentsmehrheit geltend gemacht werden konnte. Unausgesprochener, aber sachlich tragender Gedanke eines solchen Schutzes des Parlaments auch gegen parlamentseigene Entscheidungen war zumindest in den Fällen, die sich mit der Integrationsverantwortung und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags befassten, übereinstimmend der Schutz zukünftiger parlamentarischer Gestaltungsmacht gegen bestimmte Folgewirkungen aktueller Mehrheitsentscheidungen. **Begünstigte des eingeforderten Schutzes waren demgemäß nicht zuletzt künftige Bundestage, deren Gestaltungsbefugnisse nicht durch irreversible***

Vorwirkungen früherer verfassungswidriger Entscheidungen beschnitten werden sollen.

Dabei geht es nicht darum, dass – wie immer bei der Gesetzgebung – Konsequenzen für die Zukunft ausgelöst werden, sondern um eine spezifische Schutznorm:

*(...) Die generelle Eignung grundsätzlich allen Entscheidens, unabänderliche Konsequenzen nach sich zu ziehen, kann (...) für sich betrachtet nicht genügen, um der parlamentarischen Opposition wehrfähige Rechtspositionen gegenüber dem Parlamentsganzen zu vermitteln. Anders verhält es sich hingegen, wenn und soweit ein **Rechtssatz der Verfassung gerade auch auf den Erhalt zukünftiger Entscheidungs- und Gestaltungsmacht des Parlaments abzielt**. Im Fall eines derart normativ begründeten Schutzzusammenhangs liegt es nahe, einer **Oppositionsfraktion eine Wächterrolle** zum Schutz zukünftiger Parlamente zuzusprechen, kraft derer sie möglicherweise verfassungswidrige Vorwirkungen im Organstreitverfahren rügen kann.*

Den Regelungen zur „Schuldenbremse“ in Art. 84 LV kommt eine derartige normative Schutzwirkung zugunsten zukünftiger Landtage zu. Die Fraktionen können 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 beschränkt**.

*Die „Schuldenbremse“ ist zwar objektives Verfassungsrecht, das als Verbot einer strukturellen Neuverschuldung (...) die Handlungsspielräume des aktuellen Haushaltsgesetzgebers einengt. Diese Beschränkungen des aktuellen Haushaltsgesetzgebers in seinen gegenwärtigen Gestaltungs- und Entscheidungsspielräumen dienen jedoch spiegelbildlich der Erhaltung zukünftiger demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume (...). **Der mit der „Schuldenbremse“ bewirkte Verlust an heutiger Gestaltungsmacht dient also gerade dem Schutz künftiger Dispositionsmöglichkeiten.***

*In dieser **Sicherung der Gestaltungsmacht künftiger Haushaltsgesetzgeber** liegt der erkennbare Sinn und Zweck der „Schuldenbremse“. Ihren Regelungen kommt eine normative Schutzwirkung zugunsten zukünftiger Generationen (...) und der sie repräsentierenden Haushaltsgesetzgeber zu.“*

VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 19.07.2023 – 1 GR 4/22, Zitate alle aus Rn. 35 f. (juris), eig. Hervorhebung

Grundsätzlich können die Regelungen zur Schuldenbremse (und ihre Verletzung) somit aus Sicht des VerfGH Baden-Württemberg ein Verfassungsrechtsverhältnis begründen, das Gegenstand eines Organstreits sein kann, sofern eine „spürbare Beschränkung“ vorliegt.

Nach dem Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern kann jedenfalls die „Entäußerung“ des Budgetrechts des Landtags im Wege der Prozessstandschaft durch eine Fraktion im Rahmen eines Organstreits geltend gemacht werden (zum Unterschied beim Maßstab siehe bb)).

LVerfG MV, Urteil vom 24.11.2022 – LVerfG 2/21, Ls. 1 (juris)

Das BVerfG hat hierzu im Zusammenhang mit der Schuldenbremse noch nicht explizit verhalten. Allerdings hat es in früheren Entscheidungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung – auf Grundlage der vor Einführung der Schuldenbremse geltenden, deutlich „weiche“ Vorgaben – bereits auf den notwendigen Schutz künftiger Haushaltsgesetzgeber hingewiesen. Damals hing die Zulässigkeit der Verschuldung maßgeblich vom Investitionsbegriff ab und das BVerfG mahnte dessen Präzisierung an, damit er

*„seiner **Funktion** möglichst gerecht werden kann, einer Staatsverschuldung vorzubeugen, die den Bundeshaushalt für die Zukunft zu stark belastet und den **notwendigen Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber**, dessen diese zur Lösung der dann vordringlichen Probleme bedürfen, über Gebühr beschneidet.“*

BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 – 2 BvF 1/82 –, Rn. 120 (juris), eig. Hervorhebung

Das BVerfG hat also eine Schutzwirkung von Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung zugunsten künftiger Haushaltsgesetzgeber zumindest grundsätzlich anerkannt, auch wenn die Verfahren jeweils Normenkontrollverfahren waren.

In der Gesetzesbegründung der Verfassungsänderung zur Einführung der Schuldenbremse heißt es:

*„Die Neufassung der verfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregeln gewährleistet die **langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte** und sichert damit die **finanziellen***

Handlungsspielräume zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben.“

BT-Drs. 16/12410, S. 2, eig. Hervorhebung

Da diese finanziellen Handlungsspielräume insbesondere künftigen Haushaltsgesetzgebern zugutekommen bzw. von diesen ausgeübt werden, spricht auch dies für eine entsprechende Schutzwirkung (auch wenn die zitierte Passage im Abschnitt zu den „Finanziellen Auswirkungen“ steht und ist damit eher deskriptiv ist).

bb) Tatbestandsmerkmale des Art. 143h GG

Die Ermächtigung für die Errichtung des Sondervermögens in Art. 143h Abs. 1 GG enthält Tatbestandsmerkmale, die dafür sorgen sollen, dass die außerhalb der zugelassenen Neuverschuldung nicht zu einer zu starken Belastung künftiger Haushalte und damit zu einer Einschränkung künftiger Haushaltsgesetzgeber führt. Es spricht schon allgemein Vieles dafür, dass solche begrenzenden Tatbestandsmerkmale an der Schutzwirkung der Schuldenbremse teilhaben: Einschränkungen eines Schutzgesetzes muss selbst Schutzwirkung zukommen, weil das Schutzgesetz sonst ohne durchsetzbare Gegenrechte ausgehöhlt werden könnte.

Vorliegend sind aber auch die Ausnahmetatbestände so strukturiert, dass sie selbst die Schutzwirkung der Schuldenbremse bestätigen bzw. sichern: Bereits der ursprüngliche Entwurf von CDU/CSU und SPD rechtfertigte die neuen Schulden als Grundlage einer „Investitionsoffensive des Bundes als integraler Bestandteil eines umfassenden Wachstums- und Investitionspakets“, und mit der Begründung, dass „das zusätzliche Wirtschaftswachstum die belastenden Effekte höherer Schuldenstände mittelfristig überkompensiert“. Die Passage findet sich sowohl in der Begründung zum ursprünglichen Entwurf von Union und SPD als auch in der Begründung zum finalen Gesetzesentwurf.

BT-Drs. 20/15096, S. 3; BT-Drs. 20/15117, S. 4

Dies entspricht der Ratio, die auch der früheren Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung zugrunde lag, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.). Diese Regelung erklärte sich nach dem BVerfG aus dem „zukunftsbegünstigenden Charakter“ von Investitionen.

BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 – 2 BvF 1/82 –, Rn. 71 (juris); BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 – 2 BvF 1/04 –, Rn. 125, 137 (Senatsmehrheit), noch deutlicher Rn. 211 (abw. Meinung Landau) (juris)

Dieser Gedanke der „Zukunftsbegünstigung“ liegt auch dem SVIK zugrunde und schützt zugleich den künftigen Haushaltsgesetzgeber vor Belastungen aus der

Rückführung der Kredite, weil diese eben nicht verkonsumiert, sondern investiert werden, sodass ihnen ein dauerhafter Gegenwert gegenübersteht. Die Beschränkung auf zukunftsbegünstigende Ausgaben ist sogar noch deutlich klarer als bei der alten Regelung (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.), weil nicht sämtliche Investitionen privilegiert sind, sondern nur zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz. Hier wie dort liegt die „Zukunftsbegünstigung“ auf der Hand. Beim Klimaschutz kommt hinzu, dass erhebliche Investitionen hier schon verfassungsrechtlich geboten sind und eine Nichtnutzung des Sondervermögens für diesen Zweck aus verfassungsrechtlichen Gründen zu erheblichen Belastungen für den Kernhaushalt führen wird (dazu näher unten, b)bb)).

b) Möglichkeit der Rechtsverletzung

Ob eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung möglich erscheint, hängt vom notwendigen Umfang der Beschränkung der Dispositionsbefugnis künftiger Haushaltsgesetzgeber ab. Im Folgenden wird zunächst der Maßstab herausgearbeitet und dann auf den vorliegenden Fall bezogen.

aa) Maßstab

Nach dem VerfGH Baden-Württemberg liegt eine rügefähige Beeinträchtigung künftiger Haushaltsgesetzgeber vor, eine „spürbare Beschränkung“ ihrer Gestaltungsfreiheit vorliegt:

*„Diese normative Schutzwirkung der „Schuldenbremse“ fordert im hiesigen Kontext keine umfassende Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des angegriffenen Nachtragshaushalts. (...) Maßgeblich für das Bestehen und die Reichweite einer Prozessstandschaft auch einer Oppositionsfraktion kann (...) nur eine **Gefährdung der zu schützenden Gestaltungsfreiheit zukünftiger Haushaltsgesetzgeber** sein. Eine solche ist aber nur anzunehmen, wenn der zukünftige Haushaltsgesetzgeber in seinem haushaltspolitischen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum **spürbar beschränkt** wird.“*

VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 19.07.2023 – 1 GR 4/22 –, Rn. 37 (juris), eig. Hervorhebungen

Dies war im konkreten Fall vor dem VerfGH Baden-Württemberg nicht gegeben, weil die in Streit stehende Kreditermächtigung gar nicht in Anspruch genommen wurde und der Schutzzweck der Schuldenbremse mithin nicht berührt war (interessant ist, dass der VerfGH Baden-Württemberg die ohnehin geringe Höhe der Kreditermächtigungen von unter 1 Mrd. Euro in diesem Zusammenhang nicht erwähnte).

VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 19.07.2023 – 1 GR 4/22 –, Rn. 38 (juris)

Der vorliegende Fall ist eindeutig anders gelagert: Dass die Kreditermächtigungen aus dem SVIK genutzt wurden und weiter werden, steht außer Frage. Eine „spürbare Beeinträchtigung“ künftiger Haushaltsgesetzgeber lässt sich auch angesichts des Umfangs der (zweckwidrigen) Neuverschuldung im vorliegenden Fall begründen (ausführlich sogleich unter (2)).

Das LVerfG Mecklenburg-Vorpommern ist in seinem Maßstab hingegen deutlich strenger und verlangt,

*„dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern **praktisch vollständig leerliefe**.“*

LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 24.11.2022 – LVerfG 2/21, Rn. 47 (juris), eig. Hervorhebung

Diesen Maßstab entnimmt das LVerfG ausdrücklich der Rechtsprechung des BVerfG zum ESM-Vertrag. Dort hatte das BVerfG tatsächlich einen sehr strengen Maßstab angewendet und für eine Rechtsverletzung verlangt, dass der Bundestag sich durch den Beitritt zum ESM-Vertrag seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung entledigen müsse. Unterhalb dieser Schwelle sei nicht von einer Rechtsverletzung auszugehen.

BVerfG, Urteil vom 18.03.2014 – 2 BvE 6/12 u.a. –, Rn. 150, 158 ff. (juris); vgl. auch bereits BVerfG, Urteil vom 7.09.2011 – 2 BvR 987/10 –, Rn. 135 ff.

Aus den hier geprüften Beschlüssen des Bundestages kann nicht abgeleitet werden, dass sich der Bundestag seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung vollständig entledge oder dass seine Haushaltsautonomie praktisch vollständig leerliefe. Auch wenn es um erhebliche Beträge geht, lässt sich eine so weitgehende Beeinträchtigung künftiger Haushaltsgesetzgeber kaum plausibel begründen.

Da die Maßstäbe zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, ist eine Entscheidung erforderlich. Dabei ist vor allem die Bezugnahme des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern auf die ESM-Entscheidung des BVerfG kritisch zu hinterfragen. Denn das LVerfG leitet in der Entscheidung keinen eigenen Maßstab her, sondern hält den vom BVerfG entwickelten Maßstab für allgemein maßgeblich, wenn eine Fraktion die Beeinträchtigung künftiger Haushaltsgesetzgeber rügt.

LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 24.11.2022 – LVerfG 2/21, Rn. 44 (juris)

Die Entscheidung des BVerfG zum ESM betrifft jedoch die Grenzen der europäischen Integration und steht damit in einer Linie mit der Rechtsprechung des BVerfG seit der Lissabon-Entscheidung. Die „Entledigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“ tauchte bereits dort als Topos auf, um eine mögliche Grenze der europäischen Integration zu markieren.

BVerfG, Urteil vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 –, Rn. 256 (juris)

Die Grenzen der europäischen Integration betreffen indes eine verfassungsrechtliche Sonderkonstellation. Die Abgabe von Hoheitsrechten an die EU ist verfassungsrechtlich in Art. 23 GG vorgesehen und abgesichert. Die Prüfung des BVerfG beschränkt sich daher im Wesentlichen auf die Frage, ob Rechtsakte der EU den unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität betreffen, der auch einer Verfassungsänderung entzogen ist. Dies gilt gemäß Art. 79 Abs. 3 GG (nur) für die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und die Grundsätze in Art. 1 GG und Art. 20 GG, zu denen unter anderem das in Art. 20 Abs. 2 GG niedergelegte Demokratieprinzip zählt.

Unter Bezugnahme auf Art. 20 Abs. 2 GG hat das BVerfG insbesondere die Möglichkeit Einzelner abgeleitet, gestützt auf ihr Wahlrecht (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) eine Aushöhlung des Demokratieprinzips durch die europäische Integration im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend zu machen.

BVerfG, Urteil vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 –, Rn. 167 ff. (juris)

Diese Argumentation hat das BVerfG später auf Verfassungsbeschwerden gegen den „Euro-Rettungsschirm“ und die Griechenland-Hilfen übertragen und hier auch den oben beschriebenen Maßstab in Bezug auf Haushaltsbelastungen hergeleitet:

*„Eine **unmittelbar aus dem Demokratieprinzip** folgende Obergrenze für die Übernahme von Gewährleistungen könnte nur überschritten sein, wenn sich im Eintrittsfall die Gewährleistungen so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.“*

BVerfG, Urteil vom 7.09.2011 – 2 BvR 987/10 –, Rn. 135 (eig. Hervorhebung)

Diese Linie liegt auch die enge Interpretation der mit dem Organstreit rügefähigen Belastung künftiger Haushaltsgesetzgeber in der ESM-Entscheidung zugrunde. Auch hier wurde sowohl von der antragstellenden Fraktion als auch von Einzelpersonen im Wege der Individualverfassungsbeschwerde gerügt, dass mit dem Beitritt zum ESM und der verbundenen Auslagerung von fiskalischen Entscheidungen auf die supranationale bzw. intergouvernementale Ebene das Wahlrecht

(Einzelpersonen) bzw. Rechte des Bundestages (Haushaltsautonomie) verletzt würden. Das BVerfG hielt im Ergebnis sowohl die Verfassungsbeschwerde als auch den Organstreit für zulässig, aber unbegründet. Für die Maßstabbildung auch mit Blick auf die mit dem Organstreit rügefähigen Rechte ausdrücklich auf die früheren Entscheidungen (Lissabon, „Euro-Rettungsschirm“) Bezug und zitiert in diesem Zusammenhang unter anderem die Integrationsklausel des Art. 23 Abs. 1 GG.

BVerfG, Urteil vom 18.03.2014 – 2 BvE 6/12 u.a. –, Rn. 150

Dies ist im Ausgangspunkt und für den konkret entschiedenen Fall auch überzeugend, weil es um die Grenzen der europäischen Integration (Art. 23 GG) und mit hin um den Maßstab des Art. 79 Abs. 3 GG und eine Verletzung des Demokratieprinzips geht.

Der Entscheidung des BVerfG lässt sich aber nicht der allgemeine Maßstab entnehmen, dass eine rügefähige Verletzung von künftigen Handlungs- und Entscheidungsspielräumen des Haushaltsgesetzgebers stets nur dann vorliegen kann, wenn sich der Bundestag seines Haushaltsrechts vollständig entäußert. Organschaftliche Rechte des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber können auch unterhalb der Schwelle einer Verletzung des Demokratieprinzips verletzt oder gefährdet sein. Dies gilt gerade auch im Zusammenhang mit der Schuldenbremse: Hier wurde eine eigene Verfassungsvorgabe geschaffen, die gerade auch dem Schutz künftiger Haushaltsgesetzgeber dient.

Der Maßstab des VerfGH Baden-Württemberg ist daher im vorliegenden Zusammenhang überzeugender. Er wurde im Kontext einer landesverfassungsrechtlichen Regelung zur Schuldenbremse entwickelt und ist grundsätzlich auf die Situation unter dem Grundgesetz übertragbar. Das Erfordernis der „Spürbarkeit“ der Beeinträchtigung der Entscheidungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber berücksichtigt, dass es nicht um eine allgemeine objektive Verfassungskontrolle geht (die nur im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle möglich wäre), sondern um eine Rechtsverletzung des Bundestages. Andererseits gilt: Soweit man eine Schutzwirkung der Schuldenbremse zugunsten des (künftigen) Bundestages generell akzeptiert (dazu oben, aa), lässt sich gut argumentieren, dass an die „Spürbarkeit“ keine überzogenen Anforderungen zu stellen sind. Denn mit der Schuldenbremse wurde (auch) zum Schutz künftiger Haushaltsgesetzgeber ein enger und spezifischer Rahmen für die Kreditaufnahme abgesteckt. Die Regelungen zur Schuldenbremse wurden vor dem Hintergrund der zurückhaltenden Rechtsprechung des BVerfG zur früheren Rechtslage unter Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. (d.h. Kredite grundsätzlich nur im Umfang von Investitionsausgaben) nicht zuletzt deswegen geschaffen, um zur Erhaltung von finanzieller Handlungsspielräume eine justiziable Regelung zu schaffen.

VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 19.07.2023 – 1 GR 4/22 –, Rn. 36 (juris)

Wenn diese Regelungen, wie der VerfGH Baden-Württemberg argumentiert, auch künftige Haushaltsgesetzgeber schützen, dann muss der Bundestag – unterhalb einer Bagatellschwelle – grundsätzlich die Möglichkeit haben, die ihm daraus erwachsenden Rechte geltend zu machen.

Die Ermächtigung für die Kreditaufnahme außerhalb der Schuldenbremse in Art. 143h Abs. 1 GG ändert daran nichts. Sie ist konzipiert als Ausnahmeregelung von der Schuldenbremse mit begrenzenden Tatbestandsmerkmalen. Dabei wird die Ausnahme selbst wiederum insbesondere mit der mittelfristigen „Rentabilität“ von Infrastruktur- und Klimaschutzinvestitionen begründet, die zu Wirtschaftswachstum und damit einhergehend zu erhöhten Steueraufkommen führen und die Zinslasten überkompensieren soll (auch dazu oben, aa)).

Insbesondere kann in diesem Zusammenhang nicht darauf verwiesen werden, dass die abstrakte Normenkontrolle als Instrument zur Verfügung steht. Dass dies (politisch) nicht immer der Fall ist, zeigen die derzeitigen Mehrheitsverhältnisse. Die Möglichkeit einer Geltendmachung der Rechte des Bundestages soll aber gerade nicht von den Mehrheitsverhältnissen abhängen – dies ist ein maßgeblicher Grund dafür, dass die Fraktionen sie in Prozessstandschaft geltend machen können.

bb) Möglichkeit einer spürbaren Beschränkung des Gestaltungsspielraums künftiger Haushaltsgesetzgeber

Fraglich ist nach alldem, ob eine spürbare Beeinträchtigung des Gestaltungsspielraums künftiger Haushaltsgesetzgebers auf Grundlage des vorliegenden Sachverhalts möglich erscheint.

Wo die „Spürbarkeitsgrenze“ verläuft, ist unklar. Die Entscheidung des VerfGH Baden-Württemberg hilft in diesem Zusammenhang nicht weiter, weil in dem dort zu entscheidenden Verfahren klar war, dass die Kreditermächtigungen außerhalb der Schuldenbremse überhaupt nicht genutzt würden, sodass es auf etwaige Verstöße gegen Verfassungsvorgaben zur Schuldenbremse nicht ankam.

VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 19.07.2023 – 1 GR 4/22 –, Rn. 38

Interessant ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass der VerfGH nicht darauf abstellte, dass eine Rechtsverletzung schon wegen der geringen Höhe der Kreditermächtigung ausgeschlossen sei. Dies ist bemerkenswert, weil es um weniger als eine Milliarde Euro ging.

VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 19.07.2023 – 1 GR 4/22 –, Rn. 11 f.

Dies ist angesichts eines Gesamtvolumens des Haushalts in Baden-Württemberg von derzeit 135 Mrd. Euro¹³ kein hoher Betrag. Dass auch ein so „kleiner“ Betrag nach der Auffassung des VerfGH Baden-Württemberg bei einem Verstoß gegen die Schuldenbremse offenbar grundsätzlich rügefähig sein könnte, spricht dafür, dass auch der Gerichtshof das Erfordernis der „Spürbarkeit“, wie hier vertreten (soeben unter aa)), als Bagatellgrenze versteht.

Im hier zu begutachtenden Fall geht es allein für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 um Kreditermächtigungen von insgesamt beinahe 100 Mrd. Euro, die auch absehbar genutzt werden. Dies ist angesichts eines Umfangs des Kernhaushalts von 500 bis 520 Mrd. Euro in 2025 und 2026¹⁴ ein hoher Betrag.

Andererseits kann vorliegend nicht allein auf die Kreditermächtigungen selbst abgestellt werden, um einen Verstoß gegen die Schuldenbremse und daraus abgeleitet das parlamentarische Budgetrecht zu begründen. Denn eine Kreditaufnahme von bis zu 500 Mrd. Euro ist über Art. 143h Abs. 1 GG verfassungsrechtlich ausdrücklich gestattet. Stattdessen geht es um die zweckwidrige *Verwendung* der außerhalb der Schuldenbremse aufgenommenen Kredite (bzw. die fehlenden Leitplanken im Errichtungsgesetz).

Für die grundsätzliche Übertragbarkeit der oben dargestellten Argumentation dürfte dies allerdings nicht entscheidend sein. Wenn die Verletzung der Gestaltungsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber und deren Budgetrecht durch Verstöße gegen die Schuldenbremse grundsätzlich möglich ist (dazu soeben, unter aa) sowie unter (1)), muss es für die Bewertung im konkreten Fall darauf ankommen, inwieweit durch eine Aufnahme von Krediten gegen die Schuldenbremse verstoßen wird. Der Fall liegt insofern nicht grundlegend anders, als wenn es um die Voraussetzungen von „Notlagekrediten“ geht, wie in der Entscheidung des VerfGH Baden-Württemberg. Jeweils ist die Frage, ob die Aufnahme von Krediten außerhalb der Schuldenbremse verfassungsrechtlich zulässig ist.

Eine Verletzung der Gestaltungsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber durch einen Verstoß gegen die Schuldenbremse ist durch die hier angegriffenen Rechtsakte möglich, weil die Verfassung gerade nicht allgemein zur Aufnahme von 500 Mrd. Euro Krediten außerhalb der Schuldenbremse ermächtigt, sondern diese Kreditermächtigung an konkrete Bedingungen knüpft. Gerade diese Bedingungen dienen auch dem Schutz künftiger Haushaltsgesetzgeber.

Es gilt (für Einzelheiten wird auf die Begründetheit verwiesen, siehe II.1.)):

¹³ Für 2025/2026: <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/landesfinanzen/landeshaushalt-2025/2026>

¹⁴ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/faq-bundeshaushalt-2025-2356272#:~:text=Fra-gen%20und%20Antworten%20zum%20Haushalt,weniger%20als%20im%20Regierungsentwurf%20geplant.>

- Die Schuldenbremse besteht außerhalb des Art. 143h Abs. 1 GG und außerhalb des Bereichs der Verteidigungsausgaben fort. Jede Kreditaufnahme, die sich nicht unter die neuen Vorschriften oder anderweitige Ausnahmen (etwa durch eine Notlage im Sinne der Verfassung) subsumieren lässt, unterliegt den Vorgaben des Art. 115 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 GG.
- Die Vorschrift des Art. 143h Abs. 1 GG lässt nur „zukunftsbegünstigende Ausgaben“ i.S.d. Rspr. des BVerfG zu Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG a.F. zu. Sie beschränkt die Kreditaufnahme außerhalb der Schuldenbremse auf zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zusätzliche Investitionen in den Klimaschutz. Hiervon verspricht sich der Verfassungsgeber ausdrücklich, dass sich die ermöglichten Investitionen in dem Sinne „auszahlen“, dass die zusätzlichen Belastungen für den Haushalt durch investitionsinduziertes Wirtschaftswachstum ausgeglichen werden (dazu bereits oben, aa)). Werden kreditfinanzierte Ausgaben nicht für „zusätzliche Investitionen“ in die genannten Zwecke genutzt, so dürfen sie nicht außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden. Anderenfalls belasten sie die Gestaltungsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber, ohne dass der Belastung der „Gegenwert“ einer Zukunftsinvestition gegenüberstünde.
- Im Hinblick auf den Klimawandel¹⁵ kommt hinzu, dass erhebliche öffentliche Investitionen verfassungsrechtlich geboten sind. Anderenfalls kann die Einhaltung des Pariser Übereinkommens und damit des Klimaschutzbots (Art. 20a GG) sowie die intertemporale Freiheitssicherung (Art. 2 Abs. 1 GG) im Sinne des Klimabeschlusses

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a.

nicht gewährleistet werden. Soweit insbesondere die für den KTF vorgesehenen Gelder nicht tatsächlich in zusätzliche Klimaschutzinvestitionen gesteckt werden, müssen diese Investitionen anderweitig, d.h. insbesondere aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Auch wenn sich die verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzinvestitionen nicht als Eurobeträge unmittelbar aus der Verfassung ableiten lassen, ist angesichts der allein für die Erreichung der KSG-Ziele notwendigen öffentlichen Investitionen (siehe oben, B.I.2.a)) doch klar, dass massive Investitionen auch verfassungsrechtlich unausweichlich sind. Im Falle zusätzlicher Klimaschutzinvestitionen werden neben dem allgemeinen zukunftsbegünstigenden Charakter von Investitionen (es gibt eine „Gegenleistung“) daher auch verfassungsrechtlich notwendige Aufwendungen erspart, die anderenfalls (wenn auch möglicherweise nicht im Verhältnis 1:1) unter den Bedingungen der

¹⁵ Bei der Infrastruktur gibt es wohl aufgrund der staatlichen Infrastrukturverantwortung (vgl. z.B. Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998) ebenfalls ein verfassungsrechtliches Investitionsminimum (z.B. aufgrund von Art. 20 Abs. 1 GG und grundrechtlichen Schutzpflichten), das aber deutlich schwieriger zu operationalisieren ist.

Schuldenbremse aus dem Kernhaushalt erbracht werden müssten. Mit anderen Worten: Künftige Haushaltsgesetzgeber werden durch eine Zweckentfremdung der für zusätzliche Klimaschutzinvestitionen vorgesehenen (KTF-)Mittel nicht nur durch „Schulden ohne Gegenleistung“ belastet, sondern außerdem dadurch, dass die nicht vorgenommenen zusätzlichen Investitionen weiterhin notwendig sind.

Damit beeinträchtigt eine Verletzung der einschränkenden Tatbestandsmerkmale, die Art. 143h Abs. 1 GG für außerhalb der Schuldenbremse aufgenommene Kredite vorsieht, zugleich die Schutzwirkung der Schuldenbremse zugunsten des parlamentarischen Budgetrechts. Für einen solchen Missbrauch der Kreditaufnahme im Rahmen des SVIK lässt sich unter verschiedenen Gesichtspunkten begründen (auch dazu ausführlich in der Begründetheit, siehe II.2.):

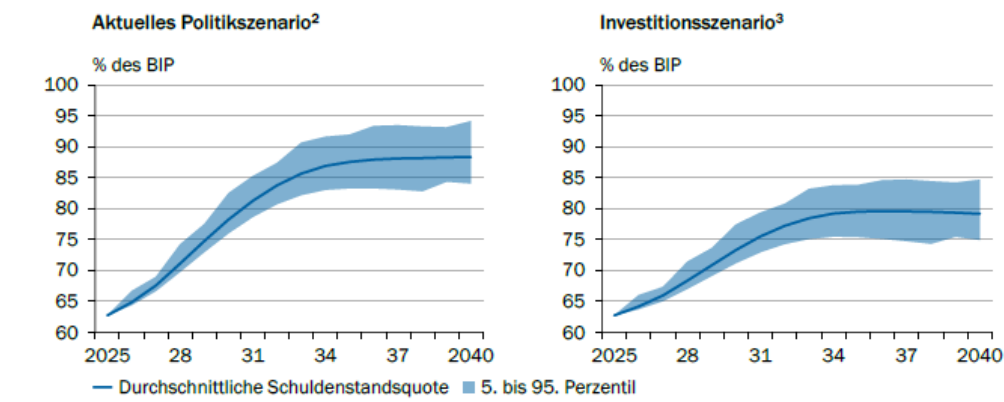
- Teilweise werden aus dem Sondervermögen schon keine Investitionen finanziert. Dies gilt für die Krankenhauszuschüsse (1,5 Mrd. Euro in 2025 sowie 2,5 Mrd. Euro in 2026) sowie für die FSRU-Finanzierung (829 Mio. Euro in 2025 und 575 Mio. Euro in 2026).
- Die für die „Zusätzlichkeit“ relevante Investitionsquote (Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG) wird künstlich hochgerechnet, indem die Investitionen in der Bereichsausnahme Verteidigung im Zähler berücksichtigt werden, die Gesamtausgaben im Nenner aber um sämtliche Ausgaben der Bereichsausnahme bereinigt werden. Die sich daraus ergebende Verfälschung haben wir hier nicht abschließend berechnet.
- In massivem Umfang werden bereits vor der Verfassungsänderung fest geplante Investitionen finanziert, für die bereits in früheren Jahren (d.h. vor 2025) verbindlich Verbindungen eingegangen wurden. Diese Investitionen hätten so oder so aus dem Kernhaushalt finanziert werden müssen und dürfen daher nicht in das Sondervermögen umgeschichtet werden. Ihnen stehen gerade keine gegenüber dem Status quo zusätzlichen und mithin zukunftsbegünstigenden Investitionen gegenüber, sodass der Zweck und die Rechtfertigung des Art. 143h Abs. 1 GG, den neuen Schulden würden neue Vermögenswerte gegenüberstehen, verfehlt wird. Das Sondervermögen darf daher nicht für derartige Ohnehin-Investitionen verwendet werden, die bereits vor dem Jahr 2025 verbindlich beschlossen wurden. Dies betrifft sowohl in 2025 (16,07 Mrd. Euro) und als auch in 2026 (bei 29,78 Mrd.) nur hinsichtlich der Verschiebungen aus dem Kernhaushalt jeweils in etwa die Hälfte der außerhalb der Schuldenbremse aufgenommenen Kredite. Diese Investitionen hätten schon nach dem ursprünglichen Gesetzesentwurf von CDU/CSU und SPD nicht außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden dürfen und erst recht nicht nach Einführung der Beschränkung auf „zusätzliche“ Investitionen, die sich nicht auf die Investitionsquote in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG beschränkt.

- Besonders problematisch ist die Verwendung der Zuweisungen an den KTF, aus denen aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben ebenfalls zusätzliche Investitionen finanziert werden müssen. Allerdings entfaltet das auf den Bundeshaushalt beschränkte Zusätzlichkeitskriterium aus Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG hier keinerlei Wirkung. Ein eigenes Zusätzlichkeitskriterium wurde nicht geschaffen und eine Verwendung für zusätzliche Investitionen ist auf Grundlage der vorliegenden Unterlagen nicht begründbar. Vielmehr ist der KTF sowohl in 2025 als auch in 2026 durch erhebliche Verbindungen aus der Zeit vor 2025 gekennzeichnet. Nach deren Abzug und Abzug nicht-investiver Ausgaben bleiben in beiden Jahren jeweils deutlich weniger als die (es geht um ca. 5 Mrd. Euro in 2025 sowie um zumindest 1-2 Mrd. Euro in 2026).

Die negativen Auswirkungen auf die Gestaltungsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber durch eine zweckwidrige Verwendung der SVIK-Mittel lässt sich anhand der folgenden Darstellung des Sachverständigenrats veranschaulichen:

ABBILDUNG 41

Hypothetische Entwicklung der gesamtsstaatlichen Schuldenstandsquote¹



Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 115, Abb. 41

In der Grafik wird die aktuelle Verwendung des Sondervermögens einem „Investitionsszenario“ gegenübergestellt, in dem die Mittel des Sondervermögens zweckgemäß ausschließlich für zusätzliche Investitionen ausgegeben werden. Der Sachverständigenrat kommt zu einem Unterschied in der Schuldenstandsquote (in % des BIP) von bis zu 8,5 Prozentpunkten ab etwa 2035. Ein derart großer Unterschied in der Schuldenstandsquote bedeutet eine Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Haushaltsgesetzgeber durch die zweckwidrige Verausgabung des Sondervermögens (bzw. der „Sonderschulden“).

Eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung des Budgetrechts i.V.m. den Vorgaben der Schuldenbremse durch eine spürbare Beeinträchtigung des

Handlungsspielraums künftiger Haushaltsgesetzgeber erscheint auf dieser Grundlage jedenfalls möglich:

- Soweit alle Punkte einen Verstoß gegen Art. 143h Abs. 1 GG darstellen, würde mehr als die Hälfte der Kredite entgegen den Vorgaben der (Ausnahme von der) Schuldenbremse verwendet. Dies beträfe etwa 50 Mrd. Euro.
- Selbst wenn man nur die recht klaren Punkte heranzieht (Krankenhauszuschüsse, FSRU-Zuschüsse, Investitionsquote) lässt sich argumentieren, dass eine Bagatellschwelle überschritten wäre, da es auch hier um (wenn auch niedrige) Milliardenbeträge geht.
- Mit Blick auf den KTF gibt es durch das fehlende Zusätzlichkeitskriterium bei gleichzeitig absolut und relativ sinkenden Investitionsausgaben (siehe noch unten) ebenfalls starke Argumente für eine Zweckentfremdung im Milliardenbereich. Darüber hinaus lässt sich gut begründen, dass das fehlende Zusätzlichkeitskriterium selbst eine Verletzung im Sinne einer unterlassenen, aber verfassungsrechtlich gebotenen (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG) Schutzvorgabe bedeutet.

Nimmt man mit dem VerfGH Baden-Württemberg an, dass die Regelungen zur Schuldenbremse (und nicht nur allgemein das Budgetrecht) eine Schutzwirkung zugunsten des Parlaments entfalten, ist es konsequent die Schwelle nicht zu niedrig anzusetzen (siehe oben, aa)). Allgemein gilt jedoch: Je weitergehend die Mittelverwendung zweckwidrig ist, desto besser lässt sich eine Rechtsverletzung begründen.

Das geschützte Budgetrecht des Bundestags i.V.m. den Vorgaben der Schuldenbremse wäre durch die angegriffenen Beschlüsse auch verletzt oder jedenfalls unmittelbar gefährdet. Auch wenn streng genommen erst die tatsächliche zweckwidrige Inanspruchnahme der Kreditermächtigung zu einer schuldenbremsenwidrigen Ausgabe und damit zu einer Beeinträchtigung künftiger Haushaltsgesetzgeber führt, hat der Bundestag mit der Ermächtigung der Regierung zu den betreffenden Ausgaben seine Befugnisse aus der Hand gegeben. Damit liegt jedenfalls eine unmittelbare Gefährdung vor, die voraussetzt, „dass sich die Entwicklung bereits sachlich und zeitlich so stark konkretisiert hat, dass der vorhersehbare Kausalverlauf mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Rechtsverletzung führen wird“.

Walter, in: BeckOK BVerfGG, § 64 Rn. 10

Dies ist hier anzunehmen, weil die einmal gewährten Kreditermächtigungen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit von der Bundesregierung ausgeschöpft werden.

4. Frist

Für eine Zulässigkeit des Organstreits muss zudem die sechsmonatige Frist nach § 64 Abs. 3 BVerfGG gewahrt werden. Die Frist beginnt, wenn der Antragsteller von der beanstandeten Maßnahme oder deren Unterlassung Kenntnis erlangt.

Da die angegriffene Maßnahme der Beschluss des Bundestages zu den gesetzlichen Regelungen ist, markiert frühestens der Tag des Beschlusses den Fristbeginn. Das BVerfG hat zuletzt offen gelassen, ob stattdessen der – hier nur wenig spätere – Zeitpunkt der Verkündung im Bundesgesetzblatt maßgeblich ist.

BVerfG, Urteil vom 30.07.2024 – 2 BvF 1/23 u.a. –, Rn. 119.

Allerdings sollte vorsorglich der Tag des Beschlusses des Bundestages zugrunde gelegt werden. Sowohl das SVIKG als auch das Haushaltsbegleitgesetz 2025 sowie das Haushaltsgesetz 2025 inklusive der Wirtschaftspläne für SVIK und KTF wurde am 18.09.2025 durch den Bundestag beschlossen.

Plenarprotokoll 21/25

Fristablauf für die Einreichung eines Organstreits hinsichtlich dieser Beschlüsse ist somit Mittwoch, der 18.03.2026.

Das Haushaltsgesetz 2026 am 28.11.2025 beschlossen, der Fristablauf wäre mithin am 28.05.2026 (falls auch der Haushalt 2026 zum Gegenstand des Verfahrens gemacht werden soll, dazu oben, Hinweis auf S. 14).

5. Rechtsschutzbedürfnis

Das Rechtsschutzbedürfnis folgt grundsätzlich aus der möglichen Verletzung bzw. Gefährdung der verfassungsrechtlichen Rechte des Bundestages.

Soweit vom BVerfG vereinzelt eine „Konfrontationsobliegenheit“ statuiert wird, geht diese nur darauf aus, dass der „Konflikt für den Antragsgegner erkennbar geworden“ ist. Wird etwa die unrichtige Beantwortung einer Abgeordnetenfrage gerügt, so soll es erforderlich sein, die Bundesregierung mit der Unrichtigkeit zu konfrontieren, bevor der Weg zum Verfassungsgericht beschritten wird.

BVerfG, Beschluss vom 10.10.2017 – 2 BvE 6/16

Eine solche Obliegenheit ist aber eher die Ausnahme. Zwar können gesetzlich vorgesehene Maßnahmen (z.B. Einspruchsverfahren nach § 39 GOBT) notwendig sein. Der Antragsteller kann aber nicht unter Verweis auf allgemeine politische Handlungsalternativen der Zugang zu einem verfassungsgerichtlichen Verfahren abgeschnitten werden.

BVerfG, Beschluss vom 17.09.2019 – 2 BvE 2/18 –, Rn. 31

Vorliegend ist schon zweifelhaft, ob eine Konfrontationsobliegenheit bestand. Jedenfalls war der Verfassungskonflikt für die Bundesregierung aber auch ohne weiteres erkennbar (siehe unter B.IV.). Die Verfassungswidrigkeit der Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen wurde im Gesetzgebungsverfahren und parlamentarischen Debatten seitens der Grünenfraktion vielfach thematisiert. Durch den Abgeordneten Dr. Sebastian Schäfer wurde sogar ausdrücklich der Bezug zur Beschränkung der Handlungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber hergestellt.

Plenarprotokoll 21/25, S. 2673

Damit ist einer etwaigen Konfrontationsobliegenheit jedenfalls genügt. Es ist darauf hinzuweisen, dass allein die Benennung der verfassungsrechtlichen Bedenken hierfür ausreichend sein dürfte, der (sogar gegebene) explizite Bezug zu Rechten des Bundestages wäre nicht einmal notwendig, weil es bei Kenntnis der verfassungsrechtlichen Problemlage kein schutzwürdiges Vertrauen dahingehend geben kann, dass wegen fehlender Mehrheiten für eine abstrakte Normenkontrolle keine Rechtsbehelfe bestünden.

Das Rechtsschutzbedürfnis entfällt auch nicht deswegen, weil die Rechtsverletzung schon abgeschlossen wäre.

Vgl. hierzu Schlaich/Koriath, Das Bundesverfassungsgericht, 13. Aufl. 2025, 2. Teil Rn. 227.

Dies könnte im Zeitpunkt der Antragstellung ohnehin allenfalls für den Haushalt 2025 in Erwägung gezogen werden, weil das Haushaltsjahr hier abgeschlossen ist. Auch insofern besteht aber ein Klarstellungsinteresse für die Zukunft, weil das Sondervermögen auf eine Dauer von zwölf Jahren angelegt ist und sich der Organkonflikt daher auf lange Zeit fortsetzen wird und klärungsbedürftig ist.

6. Anträge

In den Anträgen wären die verletzten Rechtsvorschriften zu benennen, § 64 Abs. 2 BVerfGG. Hier kommt es im Ergebnis auf die konkrete Begründung einer Rechtsverletzung an. Es sollten daher alle in Betracht kommenden Anknüpfungspunkte gerügt werden, d.h. insbesondere Art. 110 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG sowie Art. 109 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 143h Abs. 1 GG.

7. Ergebnis zur Zulässigkeit

Der Organstreit dürfte zulässig sein, auch wenn Unsicherheiten verbleiben.

Die Fraktion ist in Prozessstandschaft für den Bundestag befugt, eine Rechtsverletzung des Bundestags durch eine Einschränkung der Handlungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber zu begründen.

Tauglicher Antragsgegenstand sind jedenfalls die Feststellung der Wirtschaftspläne von SVIK und KTF durch § 1 Abs. 3 HG 2025 sowie für der Beschluss des SVIK, für das geltend gemacht werden kann, dass der Regelungsauftrag aus dem GG nicht hinreichend umgesetzt wurde (z.B. unzureichende Definition der Zusätzlichkeit sowie ggf. des Investitionsbegriffs). Die Änderung des KTFG durch Art. 3 des HBG 2025 dürfte demgegenüber eher nicht tauglicher Antragsgegenstand sein, da es von der Rechtsverletzung durch eine zweckwidrige Verwendung der Mittel des Sondervermögens recht weit entfernt ist. Am ehesten kommt hier das Unterlassen der Festlegung eines Zusätzlichkeitskriterium für den KTF in Betracht (dieses hätte aber z.B. auch im SVIKG geregelt werden können).

Problematisch ist insbesondere die Antragsbefugnis, also die Möglichkeit einer Rechtsverletzung des (künftigen) Bundestags. Hier kann mit dem VerfGH Baden-Württemberg eine Einschränkung der Handlungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber gerügt werden. Unklar ist hier vor allem die Schwelle zweckwidriger Mittelverwendung, ab der eine solche Beeinträchtigung vorliegen kann. Verlangt man mit dem VerfG Mecklenburg-Vorpommern eine vollständige Entledigung des Budgetrechts, ist eine Rechtsverletzung nicht begründbar. Allerdings sprechen gute Argumente dafür, diese vom BVerfG für die europäische Integration aus dem Demokratieprinzip entwickelte Schwelle hier nicht anzuwenden, sondern darauf abzustellen, dass mit der Schuldenbremse spezifische Vorschriften zum Schutz der künftigen Handlungsspielräume des Gesetzgebers eingeführt wurden. Deren Einhaltung kann (oberhalb einer Bagatellschwelle) vom Bundestag verlangt werden. Die Regelung in Art. 143h Abs. 1 GG stellt lediglich eine Ausnahme von der Schuldenbremse dar, die wiederum von Voraussetzungen („zusätzliche Investitionen“ in Infrastruktur und Klimaschutz) abhängt, die ihrerseits absichern sollen, dass die Neuverschuldung „zukunftsützig“ verwendet wird, sodass ihr Gegenwerte gegenüberstehen. Bei Klimaschutzinvestitionen kommt deren – wenn auch im Detail unbestimmte – verfassungsrechtliche „Unausweichlichkeit“ hinzu, so dass eine zweckwidrige Mittelverwendung zu höheren Belastungen des Kernhaushalts mit Klimaschutzmaßnahmen führen wird. Unabhängig vom Maßstab der „Spürbarkeit“ dürfte die auf Ebene der Zulässigkeit allein zu prüfende *Möglichkeit* der Rechtsverletzung zu bejahen sein, das BVerfG hatte dies in der ESM-Entscheidung trotz des sehr strengen Maßstabs für die klagende Fraktion ebenfalls bejaht.

Hinweis: Die Bewertung durch das BVerfG ist natürlich ungewiss. Das Bestehen und die Reichweite einer Schutzwirkung der Schuldenbremse zugunsten künftiger Haushaltsgesetzgeber ist noch nicht entschieden. Die bisherige Rechtsprechung des Zweiten Senats zeigt allerdings eine sehr weitgehende Bereitschaft, sich mit Eingriffen in Rechte des Haushaltsgesetzgebers zu befassen und hierfür auch

innovative Lösungsansätze zu entwickeln (z.B. im Kontext ESFS/ESM mit Blick auf die Individualverfassungsbeschwerde). Auch die Schuldenbremse nimmt der Zweite Senat sehr ernst, wie das KTF-Urteil gezeigt hat. Die intertemporale Schutzwirkung von Regelungen zur Kreditaufnahme war ebenfalls bereits unter der alten (sehr viel „schwächeren“) Verfassungslage anerkannt (BVerfG 1989), wenn auch nicht im Zusammenhang mit einem Organstreitverfahren operationalisiert.

II. Begründetheit

Im Rahmen der Begründetheit ist zu prüfen, ob die in der Antragsbefugnis skizzierte Verletzung bzw. unmittelbare Gefährdung des Bundestages tatsächlich besteht.

Es ist also zu prüfen, ob die angegriffenen Beschlüsse des Bundestages zu einer spürbaren Beeinträchtigung künftiger Haushaltsgesetzgeber führen. Insofern ist zunächst das beeinträchtigte Recht des Bundestags darzulegen, also dass die Schuldenbremse und Art. 143h Abs. 1 GG eine Schutzwirkung zugunsten künftiger Haushaltsgesetzgeber entfalten (dazu 1.). Im zweiten Schritt ist darzulegen, inwiefern gegen diese Vorgaben verstoßen wird (dazu 2.).

1. Schutzwirkung der Regelungen zu Schuldenbremse und zum Sondervermögen (Art. 143h Abs. 1 GG) zugunsten des Bundestages

Den Regelungen zur Schuldenbremse und die Ermächtigung zur Errichtung eines Sondervermögens in Art. 143h Abs. 1 GG müssten zugunsten des Bundestages eine Schutzwirkung entfalten.

Dass sich dies für die Schuldenbremse als solche gut begründen lässt, wurde anhand der Entscheidung des VerfGH Baden-Württemberg bereits dargestellt (siehe oben, I.3.a)). Zentral ist hier insbesondere, dass die Regelungen zur Schuldenbremse eine Reaktion auf die zuvor als unwirksam und zu wenig justiziabel empfundene Regelung in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 a.F. darstellten. Es sollte eine wirksame und durchsetzbare Regel zur Begrenzung der Staatsschulden (auch) im Interesse künftiger Haushaltsgesetzgeber geschaffen werden.

VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 19.07.2023 – 1 GR 4/22 –, Rn. 34 ff. (juris); siehe auch BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 120 (juris)

Im Folgenden ist vor allem näher zu prüfen, welche Gestalt dieses Recht des Bundestags im Zusammenhang mit der Ermächtigung zur Errichtung des SVIK in Art. 143h Abs. 1 GG hat. Es geht also insbesondere darum, inwiefern die Schutzwirkung der Schuldenbremse trotz der geschaffenen Ausnahmen fortbesteht und inwiefern die begrenzenden Voraussetzungen für eine Kreditaufnahme außerhalb der Schuldenbremse ebenfalls eine Schutzwirkung entfalten.

a) Fortbestehen der Schuldenbremse und Ausnahmecharakter des Sondervermögens

Die Schuldenbremse wurde mit der Verfassungsänderung im März 2025 nicht abgeschafft und auch nicht grundlegend reformiert. Vielmehr wurden lediglich bestimmte Ausnahmen geschaffen, die eine Kreditaufnahme ohne Anrechnung auf die weiterhin geltende Schuldenbremse ermöglichten. Weitergehende Vorschläge

wie die Rückkehr zur „Goldenen Regel“ des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 a.F. (also der Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Ausgaben für Investitionen) wurden gerade nicht verfolgt.

Vgl. dazu BT-Drs. 20/15117, S. 21 f.

Insofern bildet das Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 1 GG nur eine weitere Ausnahme neben der „Bereichsausnahme Verteidigung“ und der „Notlage“ in Art. 115 Abs. 2 GG. Außerhalb dieser Ausnahmen besteht die Schuldenbremse und ihre Schutzwirkung zugunsten künftiger Haushaltsgesetzgeber fort.

b) Beschränkung auf „zukunftsbegünstigende“ Ausgaben im Sondervermögen und Gefährdung des Gestaltungsspielraums künftiger Haushaltsgesetzgeber bei Verstößen

Die Ermächtigungsgrundlage in Art. 143h Abs. 1 GG ermöglicht keine voraussetzungslose Kreditaufnahme von 500 Mrd. Euro außerhalb der Schuldenbremse, sondern knüpft diese an einschränkende Bedingungen. Vor dem Hintergrund der Fortgeltung der Schuldenbremse ließe sich argumentieren, dass jeder Verstoß gegen diese Bedingungen zugleich die Schutzwirkung der Schuldenbremse beeinträchtigt. Insofern sprechen gute Gründe dafür, dass bei einer Qualifizierung der Schuldenbremse als „Schutzgesetz“ zugunsten des Parlaments auch die Einhaltung der Ausnahmen an dieser Schutzwirkung teilhaben muss.

Andererseits wird die Höhe der über das Sondervermögen zugelassenen Neuverschuldung bereits im Grundgesetz beziffert. Stellt man für die Einschränkung der Handlungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber allein auf die Höhe der Neuverschuldung und die daraus ableitbaren Zinslasten ab, so lässt sich eine Rechtsverletzung nicht ohne Weiteres begründen. Vielmehr bedarf es dann einer weiteren Begründung dafür, warum gerade die Einhaltung des Zwecks des Sondervermögens Auswirkungen auf künftige Handlungsspielräume des Gesetzgebers hat. Dies wird im Folgenden für die Finanzierungszwecke des Sondervermögens (zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zusätzliche Investitionen in den Klimaschutz) und für das Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG untersucht.

aa) Begrenzung auf Investitionen

Bereits die Begrenzung des Zwecks des Sondervermögens auf Investitionen trägt den Gedanken der „Zukunftsbegünstigung“ in sich. Die Idee einer Privilegierung von Investitionen gegenüber konsumtiven Ausgaben lag auch der vor Einführung der Schuldenbremse geltenden „Goldenen Regel“ in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG zugrunde, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten durften.

Dem lag nach der Rechtsprechung des BVerfG der Gedanke des „zukunftsbegünstigenden Charakters“ von Investitionen zugrunde:

*„Zugleich wird der Haushaltsgesetzgeber in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 GG daran gebunden, nicht mehr an Krediten aufzunehmen, als für Investitionen ausgegeben wird. Hierdurch wird an einem Grundelement der alten Deckungsregel festgehalten. 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**. Entscheidend für den Inhalt und die Wirksamkeit dieser Begrenzung wird somit der Begriff der Investition, den die Verfassung allerdings undefiniert läßt.“*

BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 – 2 BvF 1/82 –, Rn. 71 (juris); siehe auch BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 – 2 BvF 1/04 –, Rn. 125

Zugleich stellte das BVerfG schon 1989 das Junktim zwischen Investitionen und Schulden in den Zusammenhang mit den Spielräumen künftiger Haushaltsgesetzgeber und mahnte eine einfachgesetzliche Präzisierung des Investitionsbegriffs an, um den „notwendigen Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber“ zu schützen.

BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 – 2 BvF 1/82 –, Rn. 120 (juris)

Damit geht zugleich die Wertung einher, dass die Begrenzung der Verschuldung auf Investitionen als solche – wenn auch angesichts der „großzügigen“ Handhabung in der Praxis nicht hinreichend wirksam – bereits den Spielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber schützen soll.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass eine einfachgesetzliche Definition auch im SVIK – anders als im LuFIKG – nicht erfolgt ist, sondern in der Begründung nur „insbesondere“ auf den Investitionsbegriff in § 13 BHO verwiesen wird.

BT-Drs. 21/779, S. 10

Dies ist bereits für sich genommen verfassungsrechtlich problematisch (s. noch unten).

bb) Ursprünglicher Gesetzesentwurf: Begrenzung auf Investitionen in die Infrastruktur

Der Gedanke der „zukunftsbegünstigenden Wirkung“ von Investitionen wurde bereits in den ursprünglichen Gesetzesentwurf von Union und SPD zu Art. 143h Abs. 1 GG aufgenommen und zugleich bereits dort weiter eingegrenzt. Zum einen waren nicht jegliche Investitionen erfasst, sondern nur Investitionen in die Infrastruktur. Zum anderen wurde die Privilegierung dieser Investitionen in der Gesetzesbegründung explizit mit der Schaffung zusätzlichen Wirtschaftswachstums begründet, das die Mehrbelastung des Haushalts überkompensieren werde:

*„Die über dieses Sondervermögen mögliche **Investitionsoffensive des Bundes als integraler Bestandteil eines umfassenden Wachstums- und Investitionspakets** der Bundesregierung kann das mittelfristige Wirtschaftswachstum der deutschen Volkswirtschaft spürbar stärken. Neben der direkten Auswirkung der Ausweitung des öffentlichen Kapitalstocks auf das Wirtschaftswachstum stärken öffentliche Investitionen das Wirtschaftswachstum vor allem durch die damit einhergehende Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der verbesserten Planungssicherheit. Das trägt zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei, da das **zusätzliche Wirtschaftswachstum die belastenden Effekte höherer Schuldenstände mittelfristig überkompensiert**. Unter den Rahmenbedingungen von höheren Wachstumsraten bleibt die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen auch bei höheren absoluten Schulden gewahrt.“*

BT-Drs. 20/15096, S. 3 (gleichlautend in BT-Drs. 20/15117, S. 4)

Damit greift die Gesetzesbegründung inhaltlich Kritik auf, die auch in der letzten Entscheidung des BVerfG zur „Goldenen Regel“ in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. seitens des Richters Landau geübt wurde, nämlich dass der Verschuldung zum Schutz künftiger Generationen und Haushaltsgesetzgeber „ein Ertrag bringender Vermögenszuwachs oder ein positiver Wachstumseffekt“ gegenüberstehen müsse.

BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 – 2 BvF 1/04 –, Rn. 211 (abw. Meinung Landau)

Infrastrukturinvestitionen sind volkswirtschaftlich besonders geeignet, Wachstum zu induzieren und wirken somit „zukunftsbegünstigend“ – gerade auch zugunsten künftiger Haushaltsgesetzgeber, die nicht nur höhere Schulden vorfinden, sondern auch von höheren Steuereinnahmen und einem verbesserten Kapitalstock profitieren. Zugleich zeigt die oben zitierte Passage, dass es bei dem Sondervermögen von vornherein um gegenüber dem Status Quo zusätzliche Investitionen ging, weil die

beabsichtigte Überkompensation der Zusatzverschuldung durch zusätzliches Wirtschaftswachstum völlig unplausibel wäre (dazu noch eingehend unten).

cc) Weitere Begrenzung auf zusätzliche Investitionen und Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren musste die Zustimmung der Grünenfraktion errungen werden, um eine verfassungsändernde Mehrheit zu organisieren. Im Zuge dessen wurden weitere Tatbestandsmerkmale und Finanzierungszwecke eingeführt, welche die „Zukunftsbegünstigung“ des Sondervermögens weiter absichern sollten.

Dies geschah zunächst durch die Begrenzung des Finanzierungszwecks auf „zusätzliche“ Investitionen in Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG. Hiermit sollte insbesondere einer Verschiebung ohnehin geplanter Investitionen aus dem Kernhaushalt vorgebeugt werden (die nun allerdings in großem Umfang zu beobachten ist, siehe bereits oben, B.III.1.a)). Die Begrenzung auf „zusätzliche Investitionen“ stützt den bereits soeben unter bb) dargelegten Schutzzweck der Ausnahme, nämlich zusätzliches Wirtschaftswachstum gegenüber der vorherigen Situation zu generieren. Sie verstärkt damit die Begrenzung des Sondervermögens auf zukunftsbegünstigende Finanzierungen und die Schutzwirkung zugunsten künftiger Haushaltsgesetzgeber, die sich bereits aus der Beschränkung auf Investitionen ergibt.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Notwendigkeit einer angemessenen Investitionsquote in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG eingeführt. Unabhängig davon, ob es sich hierbei um eine hinreichende oder nur um eine notwendige Bedingung handelt (dazu unten, 2.c)aa)(i)), dient auch das Erfordernis einer „angemessenen Investitionsquote“ in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG der weiteren Absicherung der zukunftsbegünstigenden (und damit künftige Haushaltsgesetzgeber schützenden) Verwendung des Sondervermögens. Denn es setzt eine absolute und dauerhafte Untergrenze für die Finanzierung von Investitionen aus dem Kernhaushalt, um eine Verlagerung der Investitionstätigkeit in das Sondervermögen zu verhindern. Damit wird abgesichert, dass auch der Kernhaushalt weiterhin für „zukunftsbegünstigende“ Ausgaben eingesetzt wird und dies als Bedingung für die Nutzung des Sondervermögens etabliert.

dd) Klimaneutralität 2045 als Investitionszweck

Zukunftsbegünstigenden Charakter hat außerdem die Aufnahme von Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045. Damit im Zusammenhang stehen die in Art. 143h Abs. 1 Satz 5 GG festgelegten Zuführungen an den KTF in Höhe von insgesamt 100 Mrd. Euro.

Mit Art. 143h Abs. 1 GG wird somit die Möglichkeit geschaffen, Klimaschutzinvestitionen außerhalb der Schuldenbremse zu finanzieren. Diese Investitionen sind – ähnlich wie Infrastrukturinvestitionen – in besonderem Maße

„zukunftsbegünstigend“, weil sie der Transformation und damit unmittelbar der Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft dienen. Darüber hinaus kommen für Klimaschutzinvestitionen zwei weitere Aspekte hinzu, welche die Spielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber schützen: zum einen sind Klimaschutzinvestitionen in erheblichem Umfang ohnehin verfassungsrechtlich geboten, sodass bei zweckgemäßer Verwendung Aufwendungen aus dem Kernhaushalt erspart werden können. Zum anderen drohen bei unzureichenden Klimaschutzinvestitionen unionrechtlich hohe Zahlungspflichten, welche die Handlungsfähigkeit künftiger Haushaltsgesetzgeber weiter beeinträchtigen würden.

(i) Verfassungsrechtliche Notwendigkeit von Klimaschutzinvestitionen

Öffentliche Investitionen in den Klimaschutz sind verfassungsrechtlich geboten und daher unausweichlich. Dies ergibt sich aus dem Klimabeschluss des BVerfG von 2021, der die Temperaturschwelle des Pariser Übereinkommens für verfassungsrechtlich verbindlich erklärt und den deutschen Staat zur Einhaltung eines damit kompatiblen Treibhausgasbudgets verpflichtet hat.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 198 ff., 215 ff. (juris)

Die hierfür notwendigen Maßnahmen müssen nach dem BVerfG frühzeitig auf den Weg gebracht werden, um einer später sonst verfassungsrechtlich notwendigen „Vollbremsung“ bei den Emissionen (mit den entsprechenden Freiheitsverlusten) vorzubeugen. Es gilt das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung, um künftigen Freiheitsverlusten vorzubeugen.

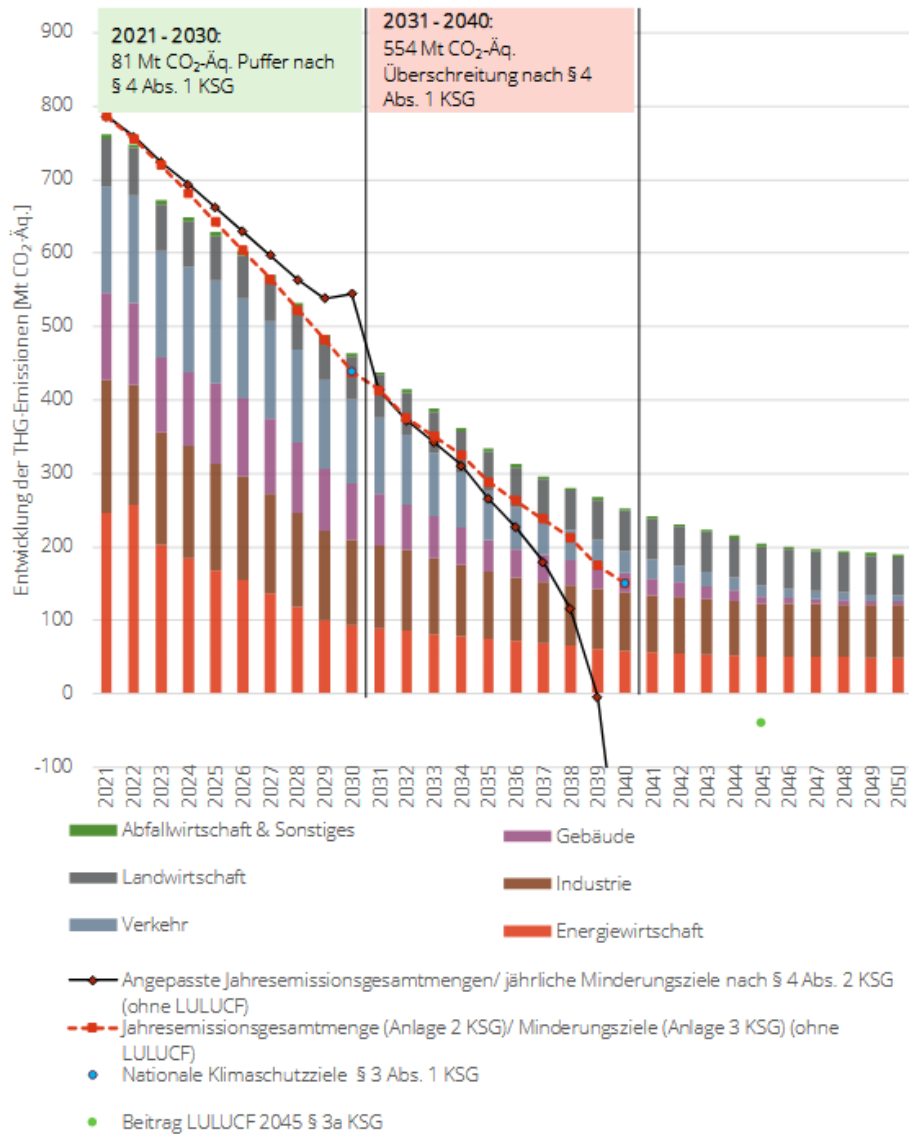
BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 182 ff., 243 ff. (juris)

Denn nach derzeitigen Prognosen wird Deutschland seine Klimaziele insbesondere in der Zeit nach 2030 nicht erreichen. Dies ist hoch problematisch, weil die Einhaltung eines Reduktionspfades, der mit dem Pariser Übereinkommen vereinbar ist, auch verfassungsrechtlich geboten ist (Art. 20a GG).

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 198 ff. (juris)

Nach den Projektionen des Expertenrats für Klimafragen in seinem aktuellen Prüfbericht besteht für die Dekade von 2031 bis 2040 eine Klimaschutzlücke von 554 Mt CO₂-Äq bzw. von 20% im Vergleich zu den nach KSG kumulativ zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen. Bereits vor dem Jahr 2040 wären nach derzeitigem Stand die gesamten dem deutschen Staat nach KSG zustehenden Emissionsmengen verbraucht. Beides veranschaulicht die folgende Grafik:

Abbildung 42: Historische und projizierte Entwicklung der THG-Emissionen (ohne LULUCF) im Vergleich zu den Jahresemissionsgesamtmengen (Anlage 2 KSG) und den jährlichen Minderungszielen (Anlage 3 KSG)



Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025, S. 22, siehe auch Rn. 307

Mit anderen Worten: Die derzeit geplanten Maßnahmen und Investitionen reichen bei weitem nicht aus, um die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten.

Die notwendigen Voraussetzungen für die Einhaltung des Klimaschutzgebots und für die rechtzeitige Transformation zur Klimaneutralität muss der Staat schaffen:

*„Praktisch verlangt die Schonung künftiger Freiheit hier den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. In allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO₂-relevanten Vorgänge - müssen Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann. Allerdings wäre der Staat weder in der Lage noch ist es allein seine Aufgabe, alle technologischen und sozialen Entwicklungen zur Ersetzung und Vermeidung von treibhausgasintensiven Prozessen und Produkten und den Ausbau hierfür erforderlicher Infrastrukturen selbst zu erbringen. Es könnte dem Gesetzgeber auch kaum gelingen, die erforderlichen Entwicklungen konkret vorzugeben. **Verfassungsrechtlich verpflichtet ist er aber, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.**“*

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 248 (juris), eig. Hervorhebung

Zu diesen Voraussetzungen gehören nicht zuletzt öffentliche Investitionen. Der Expertenrat für Klimafragen beziffert, wie im Sachverhalt dargestellt, die insgesamt notwendigen öffentlichen Investitionen in seinem Zweijahresgutachten 2024 auf mindestens 100 Mrd. Euro/Jahr bis 2030, allein die notwendigen öffentlichen Mehrinvestitionen betragen in diesem Zeitraum demnach 37 bis 52 Mrd. Euro/Jahr. Die Finanzierungslücke (definiert als derjenige Teil des öffentlichen transformationsbezogenen Finanzierungsvolumens, der nicht durch öffentliche Mittel für die modellierten Transformationsvolumina gedeckt ist) wird auf jährlich 29 bis 84 Mrd. Euro geschätzt.

Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024 vom 5.2.2025, Rn. 214 ff.

Die genannten Zahlen des Expertenrats beziehen sich auf Investitionen, die bis zum Jahr 2030 getätigt werden müssen, damit der Aufbau eines klimaneutralen Kapitalstocks rechtzeitig gelingen kann, weil Investitionen (insbesondere im Infrastrukturbereich) Zeit benötigen, um wirksam zu werden.

Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024 vom 5.2.2025, Rn. 192.

Die Zahlen des Expertenrats sind dabei selbstverständlich nicht der verfassungsrechtliche Maßstab für notwendige Investitionen. Gleichwohl verdeutlichen sie, dass eine Einhaltung der Klimaziele ohne massive öffentliche Investitionen nicht

möglich ist. Im Ergebnis besteht daher ein verfassungsrechtliches Investitionsgebot, weil der Klimabeschluss des BVerfG nicht nur zur Definition eines Reduktionspfades, sondern auch zu dessen tatsächlicher Einhaltung verpflichtet.

v. Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 3 KSG Rn. 20; Franke/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 11 Rn. 119

Dies ergibt sich ohne Weiteres aus der Logik des Klimabeschlusses: Das deutsche Emissionsbudget (Art. 20a GG) wird nicht durch einen Zielpfad gewahrt, sondern erst durch die tatsächliche Reduktion von Emissionen. Das gleiche gilt für die Sicherung intertemporaler Freiheit: Nur wenn das deutsche Emissionsbudget durch tatsächlich wirksame Maßnahmen geschont wird, können künftige massive Freiheitseingriffe verhindert werden. Auch der EGMR verlangt explizit nicht nur die Definition von Zielen, sondern auch hinreichende Umsetzungsmaßnahmen, denn die EMRK soll „wirksame Rechte schützen, nicht illusorische“.

EGMR, Urteil vom 09.04.2024, App. No. 53600/20, Rn. 538 b), siehe auch Rn. 550 e)

Nicht ausschlaggebend ist, dass sich die oben zitierten Zahlen des Expertenrats auf die Klimaziele des KSG beziehen, die nicht unmittelbar verfassungsrechtlicher Maßstab sind. Die KSG-Ziele bewegen sich, wenn überhaupt (hierzu sind derzeit mehrere Verfassungsbeschwerden u.a. vertreten von den *Verf.* anhängig), am untersten Rand des verfassungsrechtlich Zulässigen und werden derzeit vor dem 1. Senat des BVerfG angegriffen. Nach der Stellungnahme des SRU zu den Verfassungsbeschwerden ist das Deutschland zustehende CO₂-Budget bei linearer Reduktion selbst für 1,75°C (67% Wahrscheinlichkeit) im Jahr 2033 aufgebraucht.

SRU, Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden 1 BvR 1699/24, 1 BvR 2098/24 und 1 BvR 2113/24 sowie 1 BvR 2240/24, S. 7

Erst recht hochproblematisch ist der KSG-Zielpfad angesichts des Gutachtens des IGH zu völkerrechtlichen Klimaschutzpflichten, wonach das 1,5°C-Ziel völkerrechtlich verbindlich ist und Staaten zu seiner Erreichung die größtmöglichen Anstrengungen unternehmen müssen.

IGH, Gutachten vom 23.07.2025, General List No. 187, Rn. 224, 242

Der KSG-Zielpfad ist aber von vornherein nicht auf ein 1,5°C-Ziel ausgerichtet. Daher kann der verfassungsrechtlich gebotene Reduktionspfad selbst bei großzügigster Auslegung kaum hinter dem KSG-Zielpfad zurückbleiben. Schließlich ist auch Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG zu berücksichtigen. Der klimaschutzbezogene Finanzierungszweck des Sondervermögens bezieht sich jedenfalls klar auf die Einhaltung des KSG-Zielpfades, indem die Erreichung der Klimaneutralität bis zum

Jahr 2045 als Investitionszweck definiert wird. Unabhängig davon, ob das 2045-Ziel damit als verfassungsrechtlich verbindlich (ggf. als Konkretisierung des Klimaschutzgebots in Art. 20a GG) vorgegeben wird, führt die Bezugnahme jedenfalls zu einem verstärkten verfassungsrechtlichen Gewicht dieses Datums – insbesondere für die notwendigen öffentlichen Investitionen.

Vgl. zur Diskussion z.B. Degenhart, ESG 2025, 202 (207 f.); Joußen/Kindler, EnWZ 2025, 243 (246 ff.); gegen jede Relevanz, soweit ersichtlich, nur Spieth/Hellermann, NVwZ 2025, 558 ff.

Angesichts der laut dem Expertenrat notwendigen massiven zusätzlichen öffentlichen Mehrinvestitionen jährlich 37 bis 52 Mrd. Euro bis 2030 steht sicher fest, dass öffentliche Investitionen in den Klimaschutz während der Laufzeit des Sondervermögens in erheblichem Maße verfassungsrechtlich geboten sind. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass der Umfang des Sondervermögens selbst bei zweckgemäßer Verwendung nur einen Teil der notwendigen Investitionen abdecken kann. Auch für öffentliche Investitionen gilt im Übrigen der Gedanke intertemporaler Freiheitssicherung, der sich hier auf den Haushaltsgesetzgeber übertragen lässt: je länger notwendige Klimaschutzinvestitionen aufgeschoben werden, desto teurer wird es – höhere Investitionen müssen dann in einem kürzeren Zeitraum aufgebracht werden.

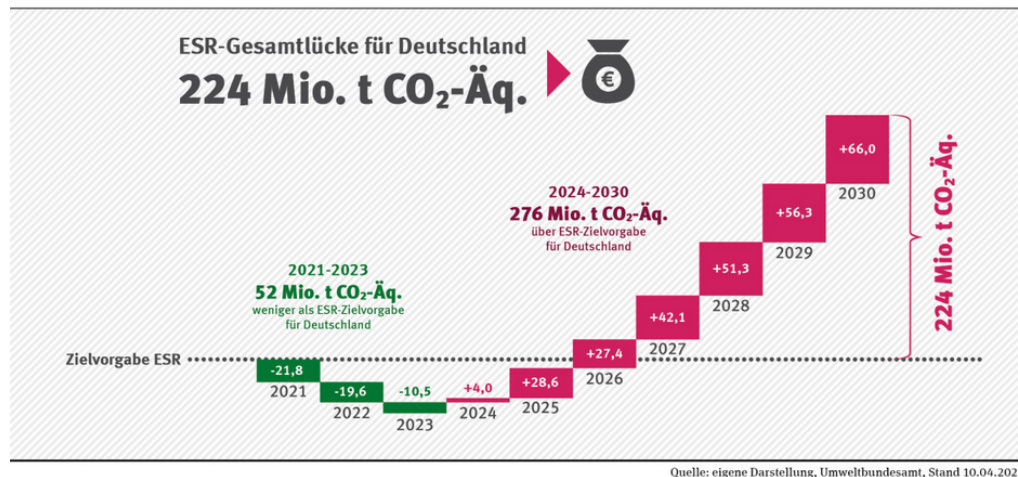
Insgesamt ist zu konstatieren: Das Sondervermögen bietet eine (vor dem Hintergrund der fortbestehenden Schuldenbremse) vorerst einmalige Möglichkeit, Klimaschutzinvestitionen auf den Weg zu bringen, die zur Erfüllung des Klimaschutzgebots in weitem Umfang ohnehin verfassungsrechtlich notwendig sind und stellt hierfür Mittel bereit. Daher dient der Zweck „zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ in besonderem Maße dem Schutz künftiger Haushaltsgesetzgeber. Werden diese Mittel (insbesondere die klar klimaschutzbezogenen 100 Milliarden Euro für den KTF) nun nicht hinreichend für Klimaschutz oder sogar klimaschädlich eingesetzt, so beeinträchtigt dies die Gestaltungsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber ganz erheblich, weil verfassungsrechtlich notwendige öffentliche Investitionen dann unter fortgeltenden den Bedingungen der Schuldenbremse und einer aufgrund einer wegen der Kredite aus dem Sondervermögen erhöhten Zinslast weiterhin gewährleistet werden müssen.

(ii) Drohende Strafzahlungen bei unzureichenden Investitionen

Hinzu kommt, dass Deutschland nach derzeitigem Stand die unionsrechtlichen Reduktionsvorgaben gemäß der EU-Klimaschutzverordnung (Effort Sharing Regulation – im Folgenden: ESR) zwischen 2021 und 2030 nach derzeitigem Stand deutlich verfehlen wird und daher erhebliche Zahlungspflichten drohen.

Ab 2024 wird Deutschland seine ESR-Ziele jedes Jahr verfehlen und insgesamt eine Erfüllungslücke von 224 Mio. t CO₂-Äq. anhäufen, wie die folgende Grafik des UBA veranschaulicht:¹⁶

Entwicklung der Treibhausgasemissionen nach EU-Klimaschutzverordnung (ESR) 2021 bis 2030



Dies geht insbesondere auf Versäumnisse in den Sektoren Verkehr und Gebäude zurück. Zielverfehlungen müssen durch Zukäufe von Emissionszertifikaten anderer EU-Länder gedeckt werden. Hierfür stehen Kosten von bis zu 34 Mrd. Euro bis 2030 im Raum.¹⁷ Auch unter diesem Gesichtspunkt bedeutet eine zweckwidrige Verausgabung von Mitteln des Sondervermögens (insbesondere der KTF-Zuweisungen) eine jetzt schon absehbare Belastung künftiger Haushaltsgesetzgeber, sogar über die bloße Verschleppung notwendiger Investitionen hinaus. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der KTF nach den Plänen der Bundesregierung für die notwendigen Zukäufe von Emissionszertifikaten genutzt werden soll – anstatt Klimaschutzinvestitionen sollen insoweit Zahlungen für ausgebliebenen Klimaschutz finanziert werden.

(iii) Fazit zu Klimaschutzinvestitionen

Die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Zwecks zusätzlicher Klimaschutzinvestitionen ist für die Gestaltungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers daher – über den allgemein „zukunftsbegünstigenden Charakter“ zusätzlicher Investitionen hinaus – doppelt bedeutsam: Zum einen sind öffentliche Investitionen zur Einhaltung des Klimaschutzgebots verfassungsrechtlich geboten und müssen bei zweckwidriger Verwendung des Sondervermögens aus dem Kernhaushalt aufgebracht werden, zum anderen drohen Zahlungspflichten aufgrund der Lastenteilungsverordnung umso höher auszufallen, je weniger hier in den Klimaschutz investiert wird. Beide

¹⁶ <https://www.umweltbundesamt.de/bild/deutschland-droht-seine-ziele-zur-eu>

¹⁷ <https://www.agora-energiewende.de/aktuelles/investieren-statt-kompensieren-wie-deutschland-seine-eu-klimaziele-effizient-erreichen-kann>

Effekte lassen sich zwar nicht eindeutig beziffern. Sie zeigen aber (und dies ist für den vorliegenden Zusammenhang allein relevant), dass der begrenzende Finanzierungszweck Klimaschutzinvestitionen in besondere Weise eine Schutzwirkung zugunsten künftiger Haushaltsgesetzgeber entfaltet.

2. Verletzung durch die angegriffenen Rechtsakte

Zu prüfen ist, ob die angegriffenen Beschlüsse des Bundestages das Recht des Bundestages verletzen, das sich aus der Schutzwirkung der Schuldenbremse i.V.m. den begrenzenden Anforderungen des Art. 143h Abs. 1 GG ergibt. Fraglich ist die Einhaltung sämtlicher oben dargestellter Schutzvorkehrungen zugunsten künftiger Haushaltsgesetzgeber: Dies betrifft den Aspekt, inwieweit aus dem Sondervermögen nicht-investive Ausgaben finanziert werden und ob das Errichtungsgesetz (SVIKG) hierfür hinreichende Leitplanken bietet (dazu a)). Zudem wird im Kernhaushalt nicht die in den Gesetzesmaterialien anvisierte Investitionsquote von 10% erreicht (dazu b)). Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit die Gelder des SVIK und insbesondere die Zuweisungen an den KTF für zusätzliche Investitionen verausgabt werden und ob das Errichtungsgesetz hierfür hinreichende Vorkehrungen trifft (dazu c)).

a) Finanzierung nicht-investiver Ausgaben

Teilweise werden aus dem SVIK nicht-investive Maßnahmen schuldenfinanziert, was einen klaren Verstoß gegen die Zweckbindung des Sondervermögens darstellen dürfte. Die Punkte wurden grundsätzlich schon im Sachverhalt angeführt (s.o.).

Die weitestmögliche Interpretation des Investitionsbegriffs richtet sich nach der haushalterischen Praxis. Im kameralen Haushaltsplan werden die Ausgaben nach Ausgabearten gegliedert, dafür gibt es den Gruppierungsplan. Die Ausgaben werden in Hauptgruppen sortiert, die Hauptgruppen 7 und 8 umfassen Investitionen. Dies war schon 1989 so, als das BVerfG erstmalig mit dem Investitionsbegriff unter der alten „Goldenen Regel“ (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.) konfrontiert war und den Gesetzgeber zu einer Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Investitionsbegriffs aufforderte. Das BVerfG stellte (kritisch) fest, dass der Haushaltsgesetzgeber

„einen weiten Investitionsbegriff zugrunde legt, wie er in den Nummern 7 und 8 des Gruppierungsplans Ausdruck findet. (...) Er wird bei der ihm aufgetragenen eigenen Regelung vor allem zu prüfen und zu entscheiden haben, wie weit der derzeit in der Staatspraxis verwendete Investitionsbegriff – auch und gerade im Hinblick auf die bislang gewonnenen Erfahrungen – der normativen Intention der Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG (noch) angemessen ist.“

BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 – 2 BvF 1/82 –, Rn. 120 (juris)

Mit anderen Worten: Die weite Definition des Investitionsbegriffs in der haushalterischen Praxis hielt das BVerfG für problematisch, um die „zukunftsbegünstigende Wirkung“ kreditfinanzierter Ausgaben hinreichend abzusichern. Diese Erwägungen gelten auch bzw. vor dem Hintergrund der Existenz der Schuldenbremse und des Ausnahmecharakters des Sondervermögens erst recht im vorliegenden Zusammenhang. Tatsächlich sind „zusätzliche Investitionen“ hier deutlich enger zu fassen (dazu im Einzelnen unten, c)). Jedenfalls aber bildet die Einordnung nach Gruppierungsplan die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen.

Aus dem kreditfinanzierten Sondervermögen sollen aber selbst nach diesem Maßstab nicht-investive Maßnahmen gefördert werden:

Dies betrifft insbesondere die Soforttransformationskosten für die Krankenhäuser, die in die Titelgruppe 02 fallen (konkret Tgr. 02, Titel 884 22), die „Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen“ betrifft. Bei den Zuschüssen an die Krankenhäuser handelt sich um Pauschalzuweisungen. Hier werden Betriebskosten subventioniert, auch wenn die Bundesregierung den Posten investiv einordnet. Insgesamt geht es um 4 Mrd. Euro: 1,5 Mrd. Euro in 2025 und weitere 2,5 Mrd. Euro in 2026.

Darüber hinaus ist eine Finanzierung der FSRU-Infrastruktur vorgesehen. Dabei handelt es sich um eine Ausgabe in der Titelgruppe 06. Diese Hauptgruppe mit umfasst „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen“. Auch diese „6er Titel“ sind also nach BHO explizit keine Investitionen. Es werden die Deutsche Energy Terminal GmbH und die Charrerraten der FSRUs bezahlt – also der Betrieb fossiler Infrastruktur. Es ist also nicht nur keine Investition, sondern es entsteht auch keine neue Infrastruktur, weil es – wie bei den Krankenhäusern – um den Betrieb geht.

Zugleich läuft der Betriebszuschuss dem Klimaschutz zuwider, sodass eine Finanzierung aus dem Sondervermögen auch aus diesem Grund unzulässig ist. Denn die Zwecke des Sondervermögens sind gleichrangig und bei der Auslegung dahingehend miteinander in Einklang zu bringen, dass der Klimaschutzzweck nicht durch andere Infrastrukturinvestitionen unterminiert ist.

Im Ergebnis als „offen“ bezeichnet von Degenhart, ESG 2025, 202 (208)

Letztlich kommt es darauf aber nicht einmal an. Denn im Ergebnis werden beide Zwecke des Sondervermögens, Infrastruktur und Klimaschutz, nicht erfüllt. Insgesamt geht es um Ausgaben in Höhe von 835 Mio. Euro in 2025 und 575 Mio. Euro in 2026.

Der Sachverständigenrat äußert in seinem Jahresgutachten darüber hinaus erhebliche Zweifel am Investitionscharakter der für die Digitalisierung bereitgestellten

Mittel aus dem SVIK. Es sei davon auszugehen, dass „diese in großem Umfang für laufende Kosten eingesetzt werden dürften.“ Als Beispiel wird der posten „Modernisierung der Registerlandschaft“ angeführt, für den im Jahr 2025 263 Millionen Euro vorgesehen sind.

Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 98

Darüber hinaus stellt sie die Frage, ob der Gesetzgeber beim Erlass des SVIKG (erneut, siehe Entscheidungen von 1989 und 2007) seinem Regelungsauftrag nicht nachgekommen ist, eine einfachgesetzliche Definition von Investitionen zu entwickeln. Die Begründung des Gesetzesentwurfs zum SVIKG verweist pauschal auf den Investitionsbegriff in § 13 BHO, sogar ergänzt um ein „insbesondere“.

BT-Drs. 21/779, S. 10

Der Investitionsbegriff der BHO umfasst

- 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,*
- 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.*

Dies dürfte in dieser Breite kein zulässiger Maßstab für Investitionen i.S.d. Art. 143h Abs. 1 GG sein. So stellen die in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 lit. d) und lit. e) genannten Aspekte (Darlehen, Inanspruchnahme aus Gewährleistungen) finanzielle Transaktionen dar, die wohl nicht vom Investitionsbegriff des Art. 143h Abs. 1 GG erfasst sein dürften. Dies ergibt sich bereits daraus, dass sie bei der Berechnung der Investitionsquote nach dem hierzu ergangenen Entschließungsantrag

BT-Drs. 20/15123

auszuschließen sind. Die unter Buchstaben d) und e) der Definition genannten „Investitionen“ dürfen daher wohl nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden. Die Herausnahme finanzieller Transaktionen entspricht im Übrigen auch der wohl einhelligen Meinung zur Auslegung des Investitionsbegriffs in Art. 104b GG

z. B. Kube, in: BeckOK GG, Stand: 15.03.2025, Art. 104b Rn. 4 m. w. N.; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 14a

Auch lit. f) dürfte deshalb aus dem Investitionsbegriff des Art. 143h GG herausfallen. Beispiel wäre eine Inanspruchnahme aus Hermes Gewährleistungen.

Im Ergebnis wird das SVIKG damit seiner Aufgabe nicht gerecht, einen Investitionsbegriff zu definieren, der an den Schutzzwecken der Ausnahmeregelung in Art. 143h Abs. 1 GG orientiert ist. Hierfür könnte z.B. eine Beschränkung auf Sachinvestitionen in Betracht kommen, wie sie – in auffälligem Widerspruch zum SVIKG – für die Länder auch im in §§ 1, 3 Abs. 1 und 3 LuKIFG vorgesehen ist. Die unterschiedliche Definition des Investitionsbegriffs aus derselben Verfassungsvorschrift in den zwei Umsetzungsgesetzen erscheint bereits als solche problematisch.

Allerdings stellt sich die Frage, ob darin bereits eine im Organstreit rügefähige Gefährdung der Rechte künftiger Haushaltsgesetzgeber liegt. Dafür spricht, dass damit die Weichen gestellt werden für die Finanzierung von Ausgaben außerhalb der Schuldenbremse, die nicht im engeren Sinne „zukunftsbegünstigenden“ (d.h. dauerhafte Werte schaffenden) Charakter haben. Gleichwohl ist die Gefährdung recht mittelbar.

b) Angemessene Investitionsquote im Kernhaushalt (Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG)

Fraglich ist weiterhin, ob die nach Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG gebotene „angemessene Investitionsquote“ im Kernhaushalt erreicht wird.

Der Begriff der „Angemessenheit“ wird im Grundgesetz nicht definiert und eröffnet grundsätzlich weitreichende Interpretationsspielräume. Anhaltspunkte für die Auslegung des verfassungsrechtlichen Begriffs liefert die Gesetzesbegründung, wonach eine „angemessene“ Quote verlange, dass

„der im jeweiligen Haushaltsjahr insgesamt veranschlagte Anteil an Investitionen 10 vom Hundert der Ausgaben im Bundeshaushalt ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen übersteigt. Bei den Ausgaben im Bundeshaushalt werden die Ausgaben des Bundes für Verteidigung, den Zivil- und Bevölkerungsschutz, die Nachrichtendienste, die Sicherheit in der Informations-technologie und die Hilfe für völkerrechtswidrig

angegriffene Staaten nicht berücksichtigt, sofern sie 1 vom Hundert des Bruttoinlandprodukts übersteigen.“

BT-Drs. 20/15117, S. 23

Diese Äußerung in den Gesetzesmaterialien stellt angesichts der Tatsache, dass die Investitionsquote im Kernhaushalt in den vergangenen Jahren höher als 10% war, die Untergrenze bei der verfassungsrechtlichen Bewertung der Angemessenheit dar.

Vgl. Wissenschaftlicher Dienst, Zum Kriterium der Zusätzlichkeit im Sinne von Art. 143h Abs. 1 Grundgesetz: Bedeutung der Begründung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1102510/WD-4-018-25.pdf>

Nach § 4 Abs. 3 Satz 2 SVIKG soll die Quote allerdings abweichend von der oben zitierten Gesetzesbegründung so berechnet werden, dass die im jeweiligen Bundeshaushalt veranschlagten Ausgaben für *Investitionen* um ausgabenseitige finanzielle Transaktionen bereinigt werden, während die veranschlagten *Gesamtausgaben* im Bundeshaushalt werden um den Betrag gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 des Grundgesetzes sowie um ausgabenseitige finanzielle Transaktionen bereinigt werden sollen. Dass dies kein Redaktionsversehen ist, verdeutlicht die Gesetzesbegründung zum SVIKG-E, die noch einmal ausdrücklich klarstellt, dass die Ausgaben in der Bereichsausnahme für Verteidigung (Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG) nicht im Zähler, sondern allein im Nenner berücksichtigt werden soll.

BT-Drs. 21/779, S. 10

Das bedeutet im Ergebnis: Sämtliche Investitionen, die in die Bereichsausnahme fallen, werden im Zähler in die Quote eingepreist, während die Gesamtausgaben der Bereichsausnahme im Nenner nicht berücksichtigt werden. Das Ergebnis dieser unterschiedlichen Maßstäbe in Zähler und Nenner ist eine künstliche Erhöhung der Investitionsquote. Dies ist schon mit dem Begriff der „Quote“ nicht vereinbar, der laut Duden definiert ist als

„Anteil, der bei Aufteilung eines Ganzen auf jemanden, etwas entfällt; im Verhältnis zu einem Ganzen bestimmte Anzahl, Menge.“

<https://www.duden.de/rechtschreibung/Quote>

Wenn im Zähler aber „mehr zählt als im Nenner“, dann geht es nicht mehr um die Aufteilung eines Ganzen und es wird keine Quote gebildet. Die durch die Berechnungsweise erhöhte „Quote“ läuft zudem dem Regelungszweck des Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG zuwider, da sie Raum für „Verschiebemöglichkeiten“ bietet (von

Investitionsausgaben in die Bereichsausnahme), die mit der verfassungsrechtlichen Regelung gerade unterbunden werden sollten. Eine einheitliche Bestimmung von Zähler und Nenner mahnt auch der Sachverständigenrat in seinem

Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 85, 93

Im Ergebnis verstößt die Berechnungsweise der „Quote“ nach § 4 Abs. 3 Satz 2 SVIKG mithin gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG.

Die nicht vertretbare Berechnungsweise wirkt sich in den Haushalten 2025 und 2026 auch konkret aus. Die angestrebte minimale Investitionsquote von 10% wird nur durch die asymmetrische Maßstabsbildung in § 4 Abs. 3 Satz 2 SVIKG erreicht. Bei einer Berechnung, die für Zähler und Nenner denselben Maßstab zugrunde legt, wird die angestrebte Investitionsquote von 10% verfehlt.

Problematisch ist weiterhin die Einbeziehung von Globalen Minderausgaben (GMA) in die Berechnung der Investitionsquote. Diese Einbeziehung wird im SVIKG nicht explizit behandelt, aber in den Haushaltsgesetzen für 2025 und 2026 vorgenommen. Die Auswirkungen wurden bereits oben kurz dargestellt (unter B.III.3.):

GMAs senken einerseits die Gesamtausgaben (Nenner), weil sie „irgendwo“ eingespart werden müssen. Diese Einsparungen können gerade Investitionen betreffen. Wenn die Bundesregierung optimistische Annahmen zur Verausgabung von Investitionen trifft, so sind diese im Zähler zu berücksichtigen, obwohl ggf. absehbar ist, dass Mittel nicht vollständig abgerufen werden. Soweit Investitionsmittel dann tatsächlich nicht abgerufen, sondern auf die GMA angerechnet werden, ist die reale Investitionsquote geringer als abstrakt errechnet. Der Effekt würde durch die Nichtberücksichtigung von GMA bei der Berechnung der Investitionsquote vermieden, d.h. wenn die GMA nicht bei den Gesamtausgaben im Nenner abgezogen würden.

Der Abzug von GMA von den Gesamtausgaben entspricht daher nicht dem Zweck der Regelung zur Investitionsquote, wie er aus den Gesetzgebungsmaterialien hervorgeht, sondern eröffnet – ähnlich wie die asymmetrische Berechnung der „Quote“ – haushalterische „Gestaltungsmöglichkeiten“. Um dies auszuschließen, darf die GMA nicht in der Investitionsquote berücksichtigt werden.

Schließlich und damit zusammenhängend, stellt das SVIKG nicht sicher, dass die Investitionsquote auch *tatsächlich* erreicht wird. Wie soeben dargestellt, bedeuten Planausgaben für Investitionen noch lange nicht, dass die Mittel auch in der angestrebten Höhe verausgabt werden. Geschieht dies nicht, kann die Investitionsquote im Haushaltsvollzug unterschritten werden, was den Zielen der Zusätzlichkeitsregelung zuwiderliefe. Daher schlägt der Sachverständigenrat in seinem aktuellen

Jahresgutachten eine verbindliche Nachholregel für nicht genutzte Investitionsmittel vor.

Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 126

Für die verfassungsrechtliche Notwendigkeit irgendeiner Regelung, welche die tatsächliche Einhaltung der Investitionsquote absichert, lässt sich der Wortlaut von Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG anführen. Dieser verlangt, dass eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt „erreicht“ wird. Dies deutet auf eine tatsächliche Durchführung dieser Investitionen hin. Das naheliegende Gegenargument wäre, dass ein Erreichen „im Bundeshaushalt“ geboten ist, also im politischen Prozess der Aufstellung des Haushaltsplans (vgl. Art. 110 GG). Der Zweck des Sondervermögens (Verbesserung von Infrastruktur und Klimaschutz, Zukunftsbegünstigung) weist hingegen in die Richtung einer tatsächlichen „Erreichung“, d.h. nicht nur auf dem Papier. Hierfür enthält das SVIKG aber keinerlei Regelungen. Eine Regelung wäre aber erforderlich zum wirksamen Schutz der Rechte des Bundestags, denn diese werden nur durch die zweckentsprechende Verausgabung der außerhalb der Schuldenbremse aufgenommenen Kredite geschützt. Es gibt auch keinen hinreichenden Schutz im Nachgang über die Entlastung in Art. 114 GG, denn eine solche ist auch dann möglich und rechtswirksam, wenn der Haushalt verfassungswidrig war.

c) „Zusätzliche Investitionen“ in Infrastruktur und Klimaschutz (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG) und Ausschluss von „Ohnehin-Investitionen“

Schließlich ist zu untersuchen, inwieweit aus den außerhalb der Schuldenbremse aufgenommenen Krediten Ausgaben finanziert werden, die keine „zusätzlichen Investitionen“ in Infrastruktur und Klimaschutz i.S.d. Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG sind. Hierbei stellt sich insbesondere die Frage, ob „Ohnehin-Investitionen“ aus dem Sondervermögen finanziert werden dürfen, d.h. Investitionen, die vor Schaffung des Sondervermögens geplant waren.

Dies ist für die Ausgaben aus dem SVIK und die Zuweisungen an den KTF getrennt zu prüfen, weil sich die Verwendung der Zuweisungen an den KTF nur überprüfen lässt, wenn ergänzend der Wirtschaftsplan des KTF betrachtet wird.

aa) SVIK allgemein

Hinsichtlich des SVIK ist zunächst allgemein zu klären, welche Funktion das „Zusätzlichkeitskriterium“ nach Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG hat. Insbesondere stellt sich die Frage, ob das Kriterium in dem Sinne abschließend ist, dass jede aus dem SVIK finanzierte investive Ausgabe eine „zusätzliche Investition“ ist, sofern nur eine „angemessenen Investitionsquote“ im Kernhaushalt vorliegt.

(i) Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG abschließend?

Das Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG lautet im Zusammenhang mit Satz 1:

*„Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten. **Zusätzlichkeit liegt vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird.**“*

Diese Investitionsquote wird in der Gesetzesbegründung auf 10% konkretisiert (dazu oben, b)). Bei der Interpretation der Vorschrift stellt sich neben der Frage der „Angemessenheit“ der Quote insbesondere die Frage, ob dieses Zusätzlichkeitskriterium nur eine notwendige oder aber eine hinreichende Bedingung für „zusätzliche Investitionen“ ist. Dieses Problem wird auch in der Literatur angesprochen und als nicht geklärt betrachtet, eine Kommentierung zu Art. 143h GG stellt hierzu fest:

*„Art. 143 I S. 2 sieht als Voraussetzung für die Zusätzlichkeit iSd S. 1 das Erreichen einer angemessenen Investitionsquote im Bundeshaushalt im jeweiligen Haushaltsjahr vor. Diese Klausel enthält allerdings – entgegen erstem Anschein – **keine Definition** von „zusätzlich“, „Zusätzlichkeit“; bei Lichte besehen trägt diese Vorschrift nicht einmal ein Begriffsmerkmal bei. **Unklar** ist schon, ob es sich bei der angemessenen Investitionsquote um eine **notwendige oder um eine hinreichende Bedingung** handelt. (...) Die Auslegungslast liegt daher – wie für den Fall, dass es Art. 143h I S. 2 nicht gäbe – gänzlich bei dem Bundesgesetzgeber als Erstinterpret und dem Bundesverfassungsgericht als Letztinterpret.“*

Reimer, in: BeckOK GG, 63. Ed. Stand: 15.09.2025, Art. 143h Rn. 18

Insbesondere der Wortlaut kann für eine abschließende Definition angeführt werden. Die Beschränkung auf „*zusätzliche* Investitionen“ wird im ersten Satz eingeführt, der zweite Satz beginnt dann mit „Zusätzlichkeit liegt vor, wenn...“. Die Wortwahl „liegt vor, wenn...“ (nicht z.B.: „Liegt *nur* vor, wenn...“ oder „setzt voraus, dass...“) lässt sich für eine abschließende Regelung anführen.

Ganz eindeutig ist der Wortlaut indes nicht. Die Formulierung „Zusätzlichkeit liegt vor, wenn...“ ist etwas anderes als z.B. „Zusätzlich sind Investitionen, wenn...“. Der Unterschied liegt darin, dass mit der gewählten Formulierung nicht unmittelbar die einzelnen Investitionen als zusätzlich legitimiert werden, sondern nur ein bestimmtes Investitionsniveau im Kernhaushalt als Erfordernis festgeschrieben

wird. Dies ließe sich für eine zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung anführen. Insofern ist auffällig, dass § 4 Abs. 3 SVIKG einen anderen Wortlaut wählt als der Verfassungstext, nämlich: „Zusätzlich sind die Investitionen nach Abs. 1 und Abs. 2 dann, wenn...“.

Im Ergebnis spricht der Wortlaut aber wohl eher für eine abschließende Regelung der Zusätzlichkeit. Hierfür lässt sich auch anführen, dass die Aufnahme des Satz 2 ein wesentliches Ergebnis der Verhandlungen mit der Grünenfraktion war, die stets für eine Begrenzung auf „zusätzliche“ Investitionen eingetreten war, um Verschiebungen aus dem Kernhaushalt vorzubeugen. In diesem Zusammenhang wurde Satz 2 eingeführt und auch die Gesetzesmaterialien zur „Zusätzlichkeit“ geben wenig dafür her, dass weitere Kriterien anzuwenden sein sollen.

z.B. BT-Drs. 20/15117, S. 23 (Gesetzesbegründung); noch stärker in Richtung eines abschließenden Kriteriums BT-Drs. 20/15123, S. 2 (Entschließungsantrag)

Aus dem Sinn und Zweck des Sondervermögens und auch aus dem systematischen Zusammenhang als Ausnahme von der Schuldenbremse lassen sich allerdings gewichtige Argumente gegen eine abschließende Regelung anführen. Diese Bedenken ergeben sich aus der mit dem Sondervermögen *von vornherein* beabsichtigten „Zukunftsbegünstigung“ und dessen Zweck, das Wirtschaftswachstum zu befördern (dazu oben, 1.b)).

Die Einrichtung des Sondervermögens als Ausnahme von der Schuldenbremse zielte von vornherein auf eine materielle Verbesserung des Status Quo. Zweck des Sondervermögens war stets und von vornherein nur eine *reale Verbesserung* (und in diesem Sinne eine „Zusätzlichkeit“) im Hinblick auf die Finanzierungsgegenstände gegenüber dem Status Quo ohne Sondervermögen.

Dies belegen hinsichtlich der ursprünglich allein enthaltenen Infrastruktur durch zahlreiche Passagen der ursprünglichen Gesetzesbegründung von CDU/CSU und SPD (siehe auch bereits oben, B.I.1 und 1.b)bb)):

So wird betont, dass ein „gesteigerter Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich“ besteht, dass der „Modernisierungsgrad des öffentlichen Kapitalstocks in Deutschland trotz der Erhöhung der investiven Ausgaben aus dem Bundeshaushalt und seiner Sondervermögen in den vergangenen Jahren rückläufig“ war. Hervorgehoben wird ein „gesamtwirtschaftlicher Investitionsbedarf“ im mittleren bis hohen dreistelligen Milliardenbereich, insbesondere in den Bereichen Dekarbonisierung, Verkehr und Bildung, weshalb „die Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen signifikant erhöht“ werden müssten. Über das Sondervermögen sollte daher eine „Investitionsoffensive des Bundes als integraler Bestandteil eines umfassenden Wachstums- und Investitionspakets“ ermöglicht werden. Ausdrücklich geht es um eine „aus dem Sondervermögen mögliche Finanzierung der Erhöhung

öffentlicher Investitionen“, da das erwartete „zusätzliche Wirtschaftswachstum die belastenden Effekte höherer Schuldenstände mittelfristig überkompensiert“.

BT-Drs. 20/15096, S. 2 f.

Zweck und Legitimation des Sondervermögens (als Ausnahme von der Schuldenbremse) war also von vornherein die Ermöglichung *höherer Investitionen zur materiellen Verbesserung der Infrastruktur, um ein gesteigertes Wirtschaftswachstum zu erreichen.*

Dieser Zweck spricht klar gegen die Finanzierbarkeit von „Ohnehin-Investitionen“ aus dem Sondervermögen, zunächst einmal unabhängig von der Frage, wie diese abzugrenzen sind (dazu unten, (2) und (3)).

Systematisch lässt sich der Ausnahmecharakter des Art. 143h GG gegenüber der weiterhin geltenden Grundregel der Schuldenbremse anführen. Eine grundlegende Reform der Schuldenbremse wurde mit der Einführung des Art. 143h GG gerade nicht verbunden. Dies spricht für eine enge Auslegung der Vorschrift und für eine strenge Zweckbindung. Im KTF-Urteil hat das BVerfG der Auslegung der Notlage (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG) unter Verweis auf den Ausnahmecharakter der Vorschrift eine strenge Interpretation zugrunde gelegt und insbesondere das ungeschriebene Erfordernis eines „Veranlassungszusammenhangs“ entwickelt:

*„Das Erfordernis eines Veranlassungszusammenhangs ergibt sich zudem im Wege der Auslegung von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG unter Berücksichtigung von dessen Regelungsumfeld. Der Systematik der Art. 109, 115 GG lässt sich das allgemeine Verbot der strukturellen Neuverschuldung gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG als Grundsatz und im Falle außergewöhnlicher Notlagen [...] eine tatbestandlich klar konturierte Ausnahme entnehmen [...], welche eine **gewichtige Grundentscheidung des Haushaltsverfassungsrechts durchbricht**. Daraus folgt, dass – **selbst wenn die geschriebenen Voraussetzungen** von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG **vorliegen** – eine **grenzen- und maßstabslose Kreditaufnahme verfassungsrechtlich nicht zulässig** ist [...]. Um den Charakter von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG als notlagenspezifische Ausnahmevorschrift zu wahren, **muss die Kreditaufnahme im Einzelnen sachlich gerade auf die konkrete Notsituation und den Willen des Gesetzgebers, diese zu bewältigen, rückführbar sein.**“*

BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 129, eig. Hervorhebung

Diese Erwägungen lassen sich auf das Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 1 GG grundsätzlich übertragen. Wie bei den „Notlagengeldern“ im KTF-Urteil geht es auch im vorliegenden Zusammenhang darum, welche Ausgaben ausnahmsweise außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden dürfen. Die Inanspruchnahme der Sonderregelung durch den (Haushalts-)Gesetzgeber muss sich als Durchbrechung des Gesamtsystems besonders rechtfertigen lassen. Eine solche Rechtfertigung kann nicht darin bestehen, ohnehin bereits fest geplante Investitionen nunmehr außerhalb der Schuldenbremse zu finanzieren, um Platz im Haushalt für konsumtive Ausgaben oder Spielraum für Steuerentlastungen zu schaffen. Denn auf diese Weise wird kein zusätzlicher „Output“ (bessere Infrastruktur, besserer Klimaschutz) zugunsten einer Steigerung des Wirtschaftswachstums generiert. Stattdessen werden Finanzmittel aus dem Geltungsbereich der Schuldenbremse „herausgeschoben“, um ohnehin geplante Investitionen zu finanzieren und auf diese Weise im allgemeinen Bundeshaushalt „Platz zu schaffen“ für (beliebige) andere Ausgaben. Das Ergebnis wäre – wie im Falle des KTF-Urteils – ein Etikettenschwindel: Das Sondervermögen würde materiell gar nicht den verfassungsrechtlichen Zwecken (Verbesserung von Infrastruktur und Klimaschutz) dienen, für die es errichtet wurde, sondern andere (letztlich im Einzelnen unbekannte) Vorhaben aus dem allgemeinen Bundeshaushalt finanzieren.

Ein solches Vorgehen hat der BRH mit Blick auf das Bundeswehr-Sondervermögen bereits als verfassungswidrig gerügt (Hervorhebung im Original)

*„Die Bundesregierung plant mit dem Haushaltsentwurf 2024, die Trennung des Einzelplans 14 und des Sondervermögens aufzugeben. Beispielsweise will sie mehrere Ausrüstungsvorhaben, die bisher aus dem Einzelplan 14 finanziert wurden, in den Wirtschaftsplan des Sondervermögens verschieben und aus dem Einzelplan 14 weiterfinanzieren, sobald die Mittel aus dem Sondervermögen ausgegeben sind. Dieses Konzept der ‚Mischfinanzierung‘ ist rechtlich unzulässig. Es läuft dem vom Verfassungsgeber verfolgten Zweck zuwider, nach dem mit dem Sondervermögen bedeutsame Ausrüstungsvorhaben **zusätzlich** zum Einzelplan 14 finanziert werden sollen.“*

BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO: Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024

Diese Einschätzung ist bemerkenswert, weil Art. 87 Abs. 1a GG (Rechtsgrundlage für das Bundeswehr-Sondervermögen) nicht ausdrücklich auf „zusätzliche“ Investitionen beschränkt ist und es auch keine vergleichbare Diskussion zur Notwendigkeit eines Ausschlusses von „Ohnehin-Investitionen“ gab.

Insgesamt sprechen sowohl der Zweck des Sondervermögens (Verbesserung von Infrastruktur und Klimaschutz) als auch die finanzverfassungsrechtliche Systematik (Ausnahme von der Schuldenbremse) dafür, dass „Ohnehin-Investitionen“ nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden dürfen.

Das Kriterium der „angemessenen Investitionsquote“ in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG ist als rein formelles Kriterium ungeeignet, dies zu gewährleisten. Vielmehr bleibt eine Aushebelung der Schuldenbremse in weitem Umfang möglich: Die *Gesamtinvestitionen in die Infrastruktur und in die Erreichung von Klimaneutralität könnten theoretisch sogar sinken*, solange sich nur eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt begründen lässt.

Dies gilt insbesondere, wenn eine Investitionsquote von 10% (ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen) zugrunde legt (siehe oben). Eine solche Investitionsquote liegt zum einen unter den Werten der vergangenen Jahre, zum anderen eröffnet die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben in Art 109 GG neu – zudem unter Anwendung eines weiten Sicherheitsbegriffs – erhebliche Potenziale für ein „Verschieben“ von Investitionen. Außerdem werden auch Investitionen außerhalb von Infrastruktur und Klimaschutz auf die Investitionsquote angerechnet.

Vgl. dazu auch Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 91 f.

Im Ergebnis sprechen gute Gründe dafür, dass es sich bei der „formellen Zusätzlichkeit“ der Investitionsquote um eine haushaltsrechtliche Hilfskonstruktion handelt, die ein weiteres Sicherheitsnetz einzieht. Die Ausrichtung an einer Investitionsquote ist insbesondere *langfristig relevant*, da das Sondervermögen über bis zu zwölf Jahre und damit länger läuft als die allermeisten derzeit schon konkret geplanten Investitionen. Mit Blick in die (entferntere) Zukunft verhindert das Kriterium potenziell zumindest, dass Infrastruktur- und Klimaschutzinvestitionen überhaupt nicht mehr aus dem Kernhaushalt finanziert werden.

Der Zweck des Sondervermögens und die Wahrung seines Ausnahmecharakters verlangen aber auch eine „materielle Zusätzlichkeit“ der finanzierten Investitionen. Bei einer Finanzierung ohnehin geplanter Investitionen fehlt die rechtfertigende „zukunftsbegünstigende Wirkung“ (näher oben unter 1.b)) des Sondervermögens, und damit die Ratio für die Ausnahme von der Schuldenbremse. Insofern sprechen gewichtige Argumente dafür, das Zusätzlichkeitskriterium Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG nicht als abschließende Regelung in dem Sinne zu verstehen, dass bei einer „angemessenen Investitionsquote“ jede aus dem Sondervermögen finanzierte Ausgabe für Infrastruktur oder Klimaschutz eine „zusätzliche Investition“ ist. Dabei kann im Ergebnis offenbleiben, ob man das Adjektiv „zusätzlich“ oder den Investitionsbegriff selbst oder ein ungeschriebenes „Veranlassungskriterium“ als Anknüpfungspunkt für die normative Korrektur nimmt.

Ob das BVerfG einer solchen Argumentation folgt, ist allerdings sehr ungewiss. Die Zusätzlichkeitsregelung in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG könnte auch – trotz ihrer klaren Schwächen – als abschließender Kompromiss des verfassungsändernden Gesetzgebers angesehen werden, zumal die Zusätzlichkeit ja intensiv diskutiert wurde.

(ii) Verfassungsrechtliche Definition von „Ohnehin-Investitionen“

Folgt man grundsätzlich der Annahme, dass irgendeine materielle Begrenzung der aus dem Sondervermögen finanzierbaren Investitionen geboten ist, stellt sich die Frage danach, wie derartige Investitionen verfassungsrechtlich bestimmt und abgegrenzt werden sollen. Dies wirft zunächst die Frage von gesetzgeberischen Beurteilungsspielräumen auf.

Vor Einführung der Schuldenbremse war das BVerfG mehrheitlich zurückhaltend bei der *verfassungsrechtlichen* Korrektur des Haushaltsgesetzgebers, auch wenn z.B. die Auslegung des Investitionsbegriffs *ökonomisch* als fragwürdig empfunden wurde.

BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 – 2 BvF 1/82 –; BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 – 2 BvF 1/04 – (Senatsmehrheit)

Die Entscheidung aus dem Jahr 2007 war allerdings äußerst kontrovers, drei Richter votierten mit zum Teil scharfer Kritik gegen die Senatsmehrheit und traten insbesondere für eine enge Auslegung des Investitionsbegriffs anhand von dessen Zweck („Zukunftsbegünstigung“) ein.

BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 – 2 BvF 1/04 –, abw. Meinungen der Richter Di Fabio und Mellinghoff, Rn. 170 ff. (juris), abw. Meinung des Richters Landau, Rn. 189 f. (juris)

Im KTF-Urteil hob das BVerfG hervor, dass der Gesetzgeber mit der Schuldenbremse die Justiziabilität der Verschuldungsregeln stärken wollte und begründete damit eine volle verfassungsrechtliche Kontrolle einiger Tatbestandsmerkmale („Naturkatastrophe“, „außergewöhnliche Notsituation“), während insbesondere beim Erfordernis einer „erheblichen Beeinträchtigung“ der Finanzlage weiterhin ein erheblicher gesetzgeberischer Spielraum bestehe.

BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 118 ff.

Zugleich wurde, wie oben dargestellt, das zusätzliche ungeschriebene Erfordernis eines Veranlassungszusammenhangs entwickelt.

BVerfG, a.a.O., Rn. 124 ff.

Insgesamt wurde die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse dadurch „scharfgestellt“. Es ist nicht abschließend absehbar, was dies im Hinblick auf die Ausnahme in Art. 143h Abs. 1 GG bedeutet, die ja wiederum eine verfassungsrechtlich vorgesehene Ausnahme darstellt. Allerdings spricht einiges dafür, dass der Ausnahmecharakter der Vorschrift zur Notwendigkeit einer wirksamen verfassungsgerichtlichen (Vertretbarkeits-)Kontrolle führt und etwaige Beurteilungsspielräume nicht allzu weit zu ziehen sind.

Dabei ist hervorzuheben, dass sich das BVerfG nicht auf eine eigene Definition von Ohnehin-Investitionen festlegen müsste (schon, weil dies nicht entscheidungserheblich ist). Vielmehr ginge es darum aufzuzeigen, dass es Begrenzungsmöglichkeiten gibt und der Gesetzgeber die Frage jedenfalls nicht vollkommen ungeregelt lassen durfte.

Abgestuft sind folgende Möglichkeiten denkbar (ergänzend eine prozedurale Begründungspflicht, wie sie das BVerfG im Zusammenhang mit Beurteilungsspielräumen gern annimmt, wie z.B. im KTF-Urteil, siehe hierzu auch noch weiter unten):

(1) Planungsbezogen: Keine Finanzierung aus dem Sondervermögen für ohnehin in der bisherigen Finanzplanung vorgesehene Projekte

Zunächst lässt sich argumentieren, dass eine legitimierende „zusätzliche“ Wirkung von Investitionen nur für Projekte begründbar ist, die bei Schaffung des Sondervermögens noch nicht geplant waren, also durch das Sondervermögen erst ermöglicht wurden. Ein solcher Ansatz wird vom Sachverständigenrat in dessen Jahresgutachten 2025 vertreten (Hervorhebungen im Original):

*„Die jüngsten **gesetzlichen Beschlüsse und Vorhaben** zur Nutzung der Kreditermächtigungen **lassen eine schwache gesamtwirtschaftliche Wirkung des Sondervermögens erwarten**. Die Mittel des Sondervermögens sollten somit nicht an die Stelle bestehender Haushaltsmittel treten, sondern die Investitionen über das bisherige Niveau hinaus erhöhen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass eine gesamtwirtschaftlich positive Wirkung ausbleibt. **Im Bundeshaushalt 2025 und im Entwurf des Bundeshaushalts 2026** sollen jedoch bereits vor Beschluss des SVIK geplante Projekte aus dem Sondervermögen finanziert werden. Da diese **Ausgaben nicht zusätzlich** sind, haben sie keinen positiven Effekt auf das BIP. Nennenswerte Teile der Mittel ersetzen reguläre Haushaltsausgaben (...).*

Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 83

Maßstab für diese Bewertung des Sachverständigenrats ist die Finanzplanung der Bundesregierung. Danach gilt Folgendes (eig. Hervorhebung):

*„Die geplanten Gesamtinvestitionen im Kernhaushalt der aktuellen Regierung fallen in den Jahren 2025 bis 2028 um 92,6 Mrd Euro niedriger aus als von der Vorgängerregierung für dieselben Jahre geplant. Im Jahr 2025 reduzieren sich die geplanten Investitionen im Kernhaushalt beispielsweise um 18,3 Mrd Euro auf 62,7 Mrd Euro. Dem steht ein Aufwuchs an Bundesmitteln aus dem SVIK um 18,9 Mrd Euro gegenüber. Der Nettoaufwuchs der Investitionen des Bundes wäre damit im Jahr 2025 mit 0,6 Mrd Euro gegenüber der vorherigen Finanzplanung nur gering. Aufgrund der Verschiebungen **dürfte die Zusätzlichkeit** der vom Bund genutzten SVIK-Mittel **für die Jahre 2025 und 2026 nach Berechnungen des Sachverständigenrates nur etwa 8% bzw. 45% betragen.**“*

Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 95

Aus rechtlicher Sicht ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Finanzplanung nicht rechtsverbindlich ist und der Finanzplan der Ampelregierung nicht ausfinanziert war, was auch der Sachverständigenrat einräumt.

Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 96

Ein Vergleich mit der Finanzplanung scheint daher tendenziell zu streng als Kriterium für die materielle Zusätzlichkeit, da es sich um politische Absichtserklärungen handelte. Zwar wurde im KTF ein solcher Weg gewählt; der § 2 Abs. 3 KTFG lautet:

„Programmausgaben im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 sind zusätzlich, wenn sie nicht bereits im Bundeshaushalt oder in der Finanzplanung des Bundes berücksichtigt sind.“

Diese Definition im KTFG sicherlich eine Möglichkeit Zusätzlichkeit einfachgesetzlich zu definieren und derzeit die einzige Definition im Bereich des KTF (siehe auch noch unten). Sie dürfte aber eher nicht die verfassungsrechtlich gebotene Interpretation zur Sicherung des Zwecks und Ausnahmecharakters des Art. 143h Abs. 1 GG sein.

(2) Projektbezogen: Keine Finanzierung bereits begonnener Projekte aus dem Sondervermögen

Alternativ wäre ein projektbezogener Ansatz denkbar, der zumindest alle Investitionsmaßnahmen von der Finanzierung ausschließt, die bereits vor 2025 begonnen wurden. Dies würde auch begonnene Projekte betreffen, die über mehrere Jahre

weiter finanziert werden, z.B. einen Ausbauabschnitt einer Straße oder eines Schienenweges.

Interessanterweise verfolgt das Umsetzungsgesetz für den Länderanteil des Sondervermögens – obwohl es kein eigenständiges „Zusätzlichkeitskriterium“ mehr enthält – einen solchen Ansatz. Der betreffende § 4 Abs. 1 des Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG) zum Förderzeitraum lautet:

„Investitionsmaßnahmen nach § 3 können finanziert werden, sofern sie nicht vor dem 1. Januar 2025 begonnen wurden. Dies gilt auch, sofern es sich hierbei um selbständige Abschnitte eines vor dem 1. Januar 2025 begonnenen Vorhabens handelt.“

Diese Regelung ist an übliche Bewilligungsvoraussetzungen für Förderungen angelehnt, z.B. in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO). Hier findet sich zu § 44 BHO unter Ziff. 1.3 folgende Bewilligungsvoraussetzung (eig. Hervorhebung):

*„Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die **noch nicht begonnen** worden sind. (...). Als Vorhabenbeginn ist **grundsätzlich der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrages** zu werten. Bei Baumaßnahmen gelten Planung, Bodenuntersuchung und Grunderwerb nicht als Beginn des Vorhabens, es sei denn, sie sind alleiniger Zweck der Zuwendung.“*

Diese Nebenbestimmung dient in der Förderpraxis der Absicherung, dass nur neue (d.h. zusätzliche) Projekte gefördert werden und nicht bereits „angelaufene“ Vorhaben. Ebenso ist die oben zitierte Vorgabe in § 4 Abs. 1 LuKIFG zu interpretieren: Wenn für ein Vorhaben (z.B. im Straßenbau) bereits Aufträge vergeben wurden, ist dieses Vorhaben *insgesamt* von einer Finanzierung über das Sondervermögen ausgeschlossen. Etwas anderes gilt nach der Regelung nur für einen neuen Bauabschnitt desselben Vorhabens. In der VV Bund/Länder zur Umsetzung des LuKIFG¹⁸ ist in § 4 nach hiesigem Verständnis der obigen Musterregelung weitgehend entsprechende Regelung getroffen (eig. Hervorhebung):

*„Investitionsmaßnahmen können aus dem Sondervermögen finanziert werden, sofern sie nicht vor dem 1. Januar 2025 begonnen wurden: Maßgeblich für den Zeitpunkt des **Beginns einer Maßnahme** ist in der Regel das Datum des ersten Vertrags für die Leistungserbringung der Investitionsmaßnahme. Sofern bestimmbar, können die Länder stattdessen bei*

¹⁸ https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/DSi_Schriften/Verwaltungsvereinbarung_SVIK.pdf

Baumaßnahmen auch den Baubeginn vor Ort zugrunde legen. Vorbereitende Studien- und Planungsleistungen, die vor dem 1. Januar 2025 begonnen worden sind, stehen der Finanzierung der Investition aus den Mittel des Sondervermögens nicht entgegen.“

Es ist interessant, dass die Regelung in § 4 Abs. 1 LuFIKG Ausschluss offenbar nicht als Zusätzlichkeitsregelung wahrgenommen wird (die „Zusätzlichkeitsregelung“ im Sinne einer formellen Investitionsquotenregelung im ursprünglichen Entwurf wurde im Bundesrat gestrichen), sondern eher als Standardregelung für einen gebotenen Ausschluss von „Ohnehin-Investitionen“.

Eine vergleichbare Regelung fehlt aber im SVIKG, sodass hier auch begonnene Vorhaben weiterfinanziert werden dürften.

(3) Verbindungsbezogen: keine „zusätzlichen Investitionen“ bei Verbindungen aufgrund von vor 2025 eingegangenen Verpflichtungen

Schließlich könnten zumindest diejenigen Ausgaben von einer Finanzierung über das Sondervermögen ausgeschlossen sein, für die bereits vor 2024 verbindliche Finanzierungszusagen gemacht wurden. Dieser Ansatz ist noch zurückhaltender als der projektbezogene Ansatz, weil nicht auf das jeweilige Projekt (z.B. Bauabschnitt Straße) abgestellt würde, sondern allein darauf, inwieweit bereits verbindliche Finanzierungszusagen vor 2025 getätigt wurden (d.h. vor dem Haushaltsjahr, in dem die Ermächtigungsgrundlage geschaffen wurde).

Die fehlende materielle Zusätzlichkeit sollte für diese Gelder auf der Hand liegen: Die maßgeblichen Investitionsentscheidungen wurden schon vor Existenz des Sondervermögens verbindlich getätigt (selbst das rückwirkende Inkrafttreten des SVIKG zum 01.01.2025 erfasst diesen Zeitraum nicht). Hier geht es eindeutig um die Verschiebung bereits fest verplanter Mittel, die auch ohne das Sondervermögen hätten aufgebracht werden müssen.

Der verbindungsbezogene Ansatz ist tendenziell der zurückhaltendste, aber erscheint rechtlich besonders gut begründbar, weil es hier um bestehende rechtsverbindliche Finanzierungszusagen geht. Eine Rechtfertigung für eine Finanzierung außerhalb der Schuldenbremse dürfte hier fehlen bzw. das Fehlen lässt sich gut begründen. Denn Verbindungen aufgrund eingegangener Verpflichtungsermächtigungen aus vergangenen Jahren hätten so oder so finanziert werden müssen. Durch eine Verschiebung in das Sondervermögen kann daher kein zusätzlicher „Output“ im Sinne der Verfassungsvorschrift (bessere Infrastruktur, besserer Klimaschutz) generiert werden. Stattdessen würden bereits fest verplante Finanzmittel aus dem Geltungsbereich der Schuldenbremse „herausgeschoben“, um auf diese Weise im allgemeinen Bundeshaushalt Platz zu schaffen. Das Ergebnis wäre – wie im Falle des KTF-Urteils vom BVerfG gerügt – eine Art Etikettenschwindel: Das

Sondervermögen würde im Umfang der Finanzierung bereits vorabgebundener Mittel gar nicht den Zwecken dienen, für die es errichtet wurde, sondern Platz im Bundeshaushalt schaffen und dort andere (letztlich im Einzelnen unbekannte) Vorhaben finanzieren.

Die in das SVIK verschobenen Verbindungen haben ein erhebliches Volumen, nämlich für das Jahr 2025 zwischen 13,8 Mrd. Euro und 16,07 Mrd. Euro sowie für das Jahr 2026 zwischen 15,9 Mrd. Euro und 29,78 Mrd. für 2026 (der starke Anstieg beruht auf Einbeziehung der LuFV, siehe oben im Sachverhalt). Für 2026 ist zu bedenken, dass ein (unbekannter) Teil der Verbindungen aus der Zeit nach der Verfassungsänderung bzw. Inkrafttreten der Umsetzungsgesetze (ab 2025) resultiert, sodass die Argumentation für diesen Anteil nicht greift. Erheblich bleibt der Rest aber in jedem Fall.

(4) Zumindest Darlegungsanforderungen des Gesetzgebers als prozedurales Element

Wie aufgezeigt, kommen verschiedene Interpretationen „materieller Zusätzlichkeit“ in Betracht, die unterschiedlich streng und rechtlich unterschiedlich plausibel sind. Der zurückhaltendste Ansatz (bereits vorgebundene Mittel) scheint rechtlich wohl am einfachsten zu begründen, auch ein projektbezogener Ansatz ist aber gut begründbar und kann sich auf eine bestehende Förderpraxis stützen.

Für die Darlegung einer Verletzung der Schuldenbremse (und damit der Rechte der Fraktion) wäre es ohnehin kaum notwendig, sich für eine Möglichkeit zu entscheiden. Ausreichend dürfte vielmehr sein, dass der Gesetzgeber seiner Aufgabe nicht nachgekommen ist, im SVIK eine wirksame „Zusätzlichkeitsbedingung“ zu etablieren und auf Ebene der Haushaltsgesetze nicht hinreichend darlegt, warum die aus dem SVIK finanzierten Investitionen „zusätzlich“ sein sollen. Bei der konkreten Ausgestaltung materieller Zusätzlichkeit dürften ggf. erhebliche Beurteilungsspielräume bestehen – zu der Kompensation der zurückgenommenen Kontrolle greift das BVerfG aber häufig auf Begründungspflichten zurück. Hiervon ist der zweite Senat zuletzt im Beamtenrecht zwar abgerückt.

BVerfG, Beschluss vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17 –, Rn. 61 f. (juris)

Dabei ging es aber um ein anderes Rechtsgebiet und darum, dass die Verletzung reiner Begründungspflichten nicht zur Aufhebung eines materiell (ggf. nach Begründung der Regierung im Gerichtsverfahren) „offenkundig“ rechtmäßigen Gesetzes führen sollten, dass dann einfach neu erlassen werden könnte. Mit dem Haushaltsgesetz ist dies nicht vergleichbar, schon weil der Haushalt zeitlich begrenzt ist und nicht nachgeholt/neu erlassen werden kann und die Begründung daher besonders essentiell ist.

Dementsprechend lässt sich im vorliegenden Verfahren gut an die Rechtsprechung des BVerfG und der Landesverfassungsgerichte anknüpfen, wonach dem Gesetzgeber regelmäßig ein erheblicher Spielraum gelassen, dem aber eine Darlegungslast korrespondiert.

BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 149 ff. m.w.N. und in der Folge zahlreiche Landesverfassungsgerichte

Im KTF-Urteil wurde beispielsweise gar nicht der fehlende Veranlassungszusammenhang festgestellt, sondern (nur) seine unzureichende Darlegung.

BVerfG, a.a.O., Rn. 199 ff.

Ähnliches gilt für landesverfassungsrechtliche Entscheidungen.

z.B. Staatsgerichtshof Bremen, Urteil vom 23.10.2025 – St 3/24 –, S. 42 ff. des Umdrucks; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 15.04.2025 – LverfG 1/24 –, Rn. 148 ff. (juris)

Hier wird z.B. auch eine erhöhte Darlegungslast bei bereits vor Eintritt der Notlage geplante Maßnahmen angenommen, da hier der Veranlassungszusammenhang besonders fraglich ist:

Staatsgerichtshof Bremen, a.a.O., S. 43 des Umdrucks; LVerfG Schleswig-Holstein, a.a.O., Rn. 179 (juris)

Übertragen auf den vorliegenden Fall: Selbst wenn man annähme, dass eine materielle Zusätzlichkeit z.B. auch bei Vorabbindungen nicht ausgeschlossen wäre, könnte die vollkommen fehlende Begründung zur materiellen Zusätzlichkeit von Investitionen dem Verfahren immer noch zum Erfolg verhelfen. Dabei ist es konsequenterweise anzunehmen, dass Darlegungspflichten des Haushaltsgesetzgebers wiederum (auch) dem Schutz künftiger Haushaltsgesetzgeber dienen, da diese nur ein Annex sind und außerdem notwendig für eine parlamentarische Bewertung und Debatte der Haushaltsentwürfe.

Insgesamt ist beim SVIK das Hauptproblem das geschriebene Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG. Kommt man darüber mit teleologischen und systematischen Erwägungen hinweg, so sprechen gute Gründe für eine Rechtsverletzung des (künftigen) Bundestags.

bb) Zuweisungen an den KTF

Hinsichtlich des KTF ist im Ausgangspunkt zunächst zu klären, ob auch aus den KTF-Mitteln nur „zusätzliche Investitionen“ in den Klimaschutz getätigt werden dürfen. Dies erscheint aufgrund der Systematik des Art. 143h Abs. 1 GG aber recht

eindeutig: Das Erfordernis „zusätzlicher Investitionen“ aus Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG gilt für das SVIK allgemein und damit auch für die Zuführungen an den KTF, die „aus dem Sondervermögen“ vorgenommen werden (Art. 143h Abs. 1 Satz 3 GG). Die Zuweisung an den KTF erfüllt vor diesem Hintergrund vor allem die Funktion, dass zumindest die betroffenen 100 Mrd. Euro spezifisch für Klimaschutzinvestitionen aufzubringen sind. Hiervon geht auch § 4 Abs. 2 SVIKG aus, der lautet:

„Für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 führt das Sondervermögen dem Klima- und Transformationsfonds insgesamt 100 Milliarden Euro in zehn gleichmäßigen, jährlichen Tranchen bis einschließlich zum Jahr 2034 zu.“

Daran anschließend stellt § 4 Abs. 3 SVIKG für die erforderliche Zusätzlichkeit auch hinsichtlich der KTF-Mittel ausschließlich auf die Investitionsquote im Bundeshaushalt ab (§ 4 Abs. 3 SVIKG).

Hinsichtlich der KTF-Zuweisungen ist daher ebenfalls im ersten Schritt zu prüfen, welche Rolle das Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG spielt und sodann, inwieweit die KTF-Zuweisungen aus dem SVIK tatsächlich für „zusätzliche Investitionen“ eingesetzt werden.

(i) Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG greift nicht für den KTF; kein Zusätzlichkeitskriterium im SVIKG

Das verfassungsrechtliche Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG stellt auf eine „angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt“ ab. Gemeint ist damit unstreitig allein der Kernhaushalt ohne Sondervermögen (siehe bereits oben, aa)(i)).

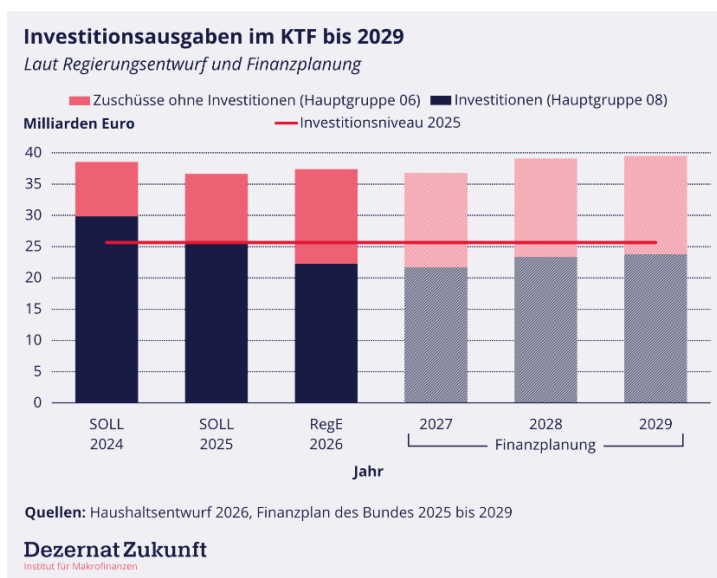
Bei dem KTF handelt es sich hingegen gerade um ein Sondervermögen. Verschiebungen von Investitionen aus dem KTF, z.B. in das SVIK oder in den Kernhaushalt, werden von der Regelung in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG mithin von vornherein nicht erfasst. Damit kann diese formelle Zusätzlichkeitsvorschrift auch keinerlei begrenzende Wirkung entfalten. Für den KTF ist im SVIKG oder im KTFG auch sonst keine Investitionsquote oder irgendein anderer die (formelle oder materielle) Zusätzlichkeit der Investitionen sichernder Mechanismus vorgeschrieben. In den Worten des Sachverständigenrats (Hervorhebungen im Original):

*„Für den **KTF** bestehen im Errichtungsgesetz allerdings **keine institutionellen Vorkehrungen, die sicherstellen, dass die Mittel aus dem SVIK als zusätzliche Ausgaben zur Erreichung der Klimaneutralität eingesetzt werden**“*

Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 106

Aufgrund der (fehlenden) Regelung im SVIKG können die Ausgaben für Klimaschutzinvestitionen aus dem KTF im Ergebnis sowohl absolut als auch relativ sinken, ohne dass dies irgendwelche Konsequenzen für die Zusätzlichkeit und mithin für die Zulässigkeit einer Finanzierung außerhalb der Schuldenbremse hätte.

Dies geschieht auch in den aktuellen Wirtschaftsplänen für 2025 und 2026 sowie in der weiteren Finanzplanung, wie bereits im Sachverhalt dargelegt und durch die folgende Grafik veranschaulicht (die EEG-Umlage ist für das Jahr 2024 herausgerechnet, um eine bessere Vergleichbarkeit zu gewährleisten, weil es sich um einen einmaligen und sehr großen Posten handelte):



19

Gut erkennbar ist, dass sowohl die absoluten Investitionsausgaben (roter Balken) als auch die Investitionsquote (Verhältnis des roten Balkens zum gesamten Balken) gegenüber dem Jahr 2024 deutlich absinken. Dies gilt bereits für 2025 und noch deutlicher für 2026.

Da jegliche Zusätzlichkeitsregelung im SVIKG fehlt, wäre es theoretisch möglich, die Investitionen auf einen Sockelbetrag von 10 Milliarden Euro pro Jahr (die Zuführung aus dem SVIK) abzuschmelzen. Dies wäre nur ein Drittel der 2024 veranschlagten Mittel. Hielte man das Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG auch für den KTF für einschlägig oder gar für abschließend, so wären diese Investitionen dennoch allesamt „zusätzliche Investitionen in die Klimaneutralität bis 2045“, sofern nur eine Investitionsquote im Kernhaushalt von 10% erreicht wird (die zu Klimaschutz keinerlei Bezug hat, sondern alle Investitionen erfasst).

¹⁹ [Quelle: https://dezernatzukunft.org/klimabilanz-2025-effizienz-versprochen-ambition-gestutzt/](https://dezernatzukunft.org/klimabilanz-2025-effizienz-versprochen-ambition-gestutzt/)

Es wäre daher in weitem Umfang möglich, Investitionen aus dem KTF in den Kernhaushalt zu verschieben, um dort die Investitionsquote zu erhöhen, oder sie aus dem KTF in das SVIK zu verschieben, um sie nunmehr außerhalb der Schuldenbremse zu finanzieren, oder sie schlicht zu streichen, ggf. zugunsten konsumtiver Ausgaben im KTF. In allen Fällen würde nichts zusätzlich investiert bzw. sogar – im Gegenteil – Investitionen zurückgefahren.

Das ist ersichtlich kein vertretbares Ergebnis.

Die fehlende Regelung eines Zusätzlichkeitskriteriums für den KTF im SVIKG ist bereits für sich genommen ein Unterlassen des Gesetzgebers, das erhebliche Verschiebungen zugunsten konsumtiver Ausgaben ermöglicht und die Handlungsspielräume künftiger Gesetzgeber konkret gefährdet.

Fraglich ist, ob die Gefährdung der Spielräume auch rechtlich hinreichend unmittelbar ist, da sich die tatsächliche Mittelverwendung erst aus Haushalts- und Wirtschaftsplänen ergibt. Für eine hinreichend unmittelbare Beeinträchtigung spricht, dass die fehlende gesetzliche Vorgabe als Verstoß gegen den Verfassungsauftrag interpretiert werden kann, „Näheres“ zu regeln (Art. 143h Abs. 1 Satz 6 GG). Dieser Auftrag betrifft insbesondere die nähere Bestimmung der „zusätzlichen Investitionen“ und damit Anforderungen, die (auch) dem Schutz künftiger Haushaltsgesetzgeber dienen. Die fehlende Regelung irgendeiner Zusätzlichkeit bedeutet mithin bereits eine unmittelbare Gefahr, die sich über die gesamte Geltungsdauer des Sondervermögens fortlaufend realisieren kann. Dies verdeutlichen die Wirtschaftspläne für den KTF für die Jahre 2025 und 2026, welche diese „Regelungslücke“ bereits tatsächlich ausnutzen.

(ii) Keine oder kaum „zusätzliche Investitionen“ im KTF in den Wirtschaftsplänen für 2025 und 2026

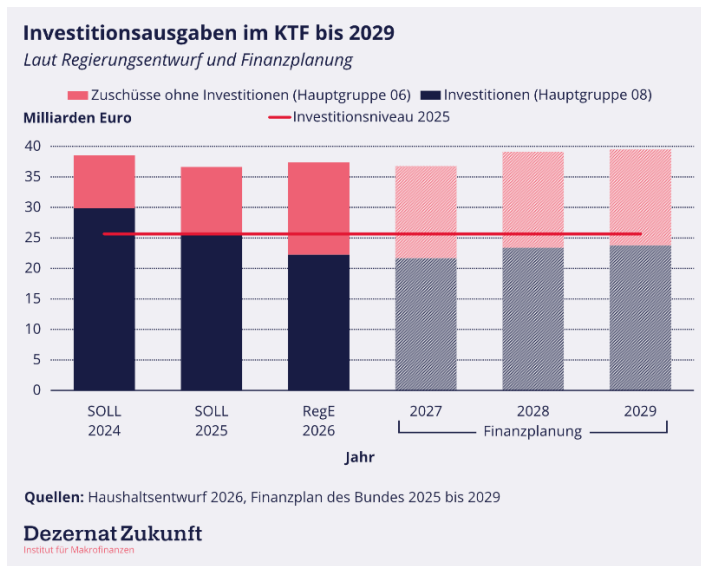
In den Wirtschaftsplänen für 2025 und 2026 finden sich im KTF tatsächlich kaum zusätzliche Investitionen. Dies gilt unabhängig davon, welchen Maßstab man hierfür anwenden wollte: Sowohl die Investitionsquote als auch die absoluten Ausgaben für Investitionen sinken, investive Programmausgaben werden nicht ausgeweitet und darüber hinaus bestehen erhebliche Vorabbindungen aus den Jahren vor Einrichtung des SVIK.

(1) Sinkende absolute KTF-Investitionen und sinkende Investitionsquote

Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten auch eine Investitionsquote zur Sicherung der Zusätzlichkeit vorgeschlagen, konkret von 80%, orientiert an den Werten von 2023 und 2025 (Ampel-Entwurf) von 76% bzw. 78% (der Wert für 2024 wurde durch die hohen konsumtiven Ausgaben für die EEG-Umlage verzerrt und wird vom Sachverständigenrat nicht berücksichtigt; zu den Zahlen bei einer Bereinigung um die EEG-Umlage sogleich).

Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 550, 516

Dass die Investitionen im KTF auch relativ (d.h. gemessen an dessen Gesamtvolumen) zurückgehen, wurde bereits oben aufgezeigt, die relevante Grafik und tabellarische Übersicht noch einmal hier:



20

Investitionen im "Klima- und Transformationfonds" (KTF)

					Finanzplanung			
	SOLL 2024	1. RegE 2025	SOLL 2025	SOLL 2026	2027	2028	2029	
	in Mrd €							
Zuschüsse ohne Investitionen (Hauptgruppe 06)	8,68	7,54	10,97	15,12	15,06	15,70	15,71	
Investitionen (Hauptgruppe 08)	29,85	26,92	25,67	22,26	21,70	23,40	23,80	
Ausgaben gesamt	38,54	34,47	36,64	37,39	36,76	39,10	39,51	

21

Berechnet man aus der unteren Tabelle die Investitionsquote, so beträgt diese für 2024 (die einmalige EEG-Umlage herausgerechnet) 77,5% und für den ersten Regierungsentwurf (Ampel) 2025 78%. Dies entspricht dem vom Sachverständigenrat außerdem angeführten 2023er-Niveau.

Demgegenüber beträgt die Investitionsquote nach Einführung des Sondervermögens für zusätzliche Investitionen in den Klimaschutz im verabschiedeten Wirtschaftsplan für 2025 nur noch 70% und im Wirtschaftsplan für 2026 sogar nur noch 59,5%(!). Dies ist weit niedriger als in den Vorjahren.

Auf dieser Grundlage ist eine Verwendung der 10 Mrd. Euro aus dem SVIK für zusätzliche Investitionen in die Erreichung von Klimaneutralität bis 2045 nicht

²⁰ Quelle: <https://dezernatzukunft.org/klimabilanz-2025-effizienz-versprochen-ambition-gestutzt/>

²¹ Quelle: <https://dezernatzukunft.org/growth-and-budget-lab/>

begründbar. Für ein Abstellen auf eine Investitionsquote zumindest als notwendige Bedingung der Zusätzlichkeit lässt sich verfassungsrechtlich anführen, dass eine solche Quote auch für den Bundeshaushalt erforderlich ist, dort ebenfalls orientiert an den Werten der Vorjahre. Die Ratio wäre daher jeweils dieselbe: Als Mindestbedingung muss zumindest das Investitionsniveau gehalten werden, um Verschiebungen und einem Missbrauch des SVIK vorzubeugen.

Hiervon sind die Wirtschaftspläne für 2025 und 2026 weit entfernt.

(2) Fehlende zusätzliche Programmausgaben für Investitionen im KTF

Als Maßstab für die Zusätzlichkeit könnte man zudem ergänzend auf die geplanten Programmausgaben abstellen. Dies entspricht dem Vorschlag des Sachverständigenrats, es

*„könnten Maßnahmen von einer Finanzierung aus dem SVIK ausgeschlossen werden, die bereits in den KTF-Wirtschaftsplänen vor dem Jahr 2025 vorgesehen waren. Für diesen Ausschluss sollte **je Titel die im Wirtschaftsplan des Jahres 2024 festgelegte Höhe** gelten. Ferner sollten Titel, die **bereits deckungsfähig mit Haushaltstiteln sind, nicht durch das SVIK** finanziert werden können.“*

Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 131

In den Wirtschaftsplänen des KTF für 2025 und 2026 finden sich so gut wie keine in diesem Sinne zusätzlichen investiven Programmausgaben.

Im Jahr 2025 dienen die SVIK-Zuweisungen zum einen wesentlich dem Ausgleich der im Haushaltsentwurf der Vorgängerregierung vorgesehenen „globalen Minderausgabe“ (GMA) für den KTF in 2025, die 9 Milliarden Euro betrug, bei einem Gesamtvolumen des KTF von 34,4 Mrd. Euro. Im verabschiedeten Wirtschaftsplan 2025 wurde die GMA auf 2 Milliarden Euro reduziert.

Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, Rn. 108

Eine GMA ist ein pauschaler Einsparbetrag, der im Haushaltsplan eingeplant wird, ohne dass genau festgelegt ist, wo diese Einsparungen später erfolgen sollen. Die Festlegung einer GMA ist in geringem Umfang üblich (weil regelmäßig nicht alle Mittel abgerufen werden), allerdings betrug die GMA der Ampelregierung deutlich mehr als 25%, d.h. mehr als ein Viertel der Programmausgaben hätten eingespart werden sollen. Setzt man das SVIK zur Abhilfe ein, werden aber nur Finanzierungslücken für ohnehin bestehende Programme geschlossen, ohne dass zusätzliche Investitionen ausgelöst werden. Der Sachverständigenrat sieht es konsequenterweise als notwendig an, die GMA auf anderem Wege zu decken.

Sachverständigenrat, a.a.O.

Selbst wenn man die Reduzierung der GMA um 7 Milliarden Euro als Bereitstellung zusätzlicher Mittel ansähe, wäre dies nicht gezielt für „zusätzliche Investitionen“, da die GMA nicht notwendig bei investiven Ausgaben eingespart worden wäre. Hinzu kommt, dass kaum neue Programmtitel für 2025 aufgenommen wurden und auch kaum Ausgaben in den bestehenden Programmen erhöht wurden. Stattdessen sinken die Ausgaben für Investitionen gegenüber 2024 deutlich ab (siehe bereits oben im Sachverhalt, B.III.2.b)).

Investitionen im "Klima- und Transformationfonds" (KTF)

	Finanzplanung						
	SOLL 2024	1. RegE 2025	SOLL 2025	SOLL 2026	2027	2028	2029
	in Mrd €						
Zuschüsse ohne Investitionen (Hauptgruppe 06)	8,68	7,54	10,97	15,12	15,06	15,70	15,71
Investitionen (Hauptgruppe 08)	29,85	26,92	25,67	22,26	21,70	23,40	23,80
Ausgaben gesamt	38,54	34,47	36,64	37,39	36,76	39,10	39,51

22

Hinzu kommt, dass mit der Gasspeicherumlage ein konsumtiver Posten aufgenommen wurde, der als fossile Subvention dem Klimaschutzzweck des KTF und des SVIK diametral entgegensteht. Diese „neue Ausgabe“ darf also keinesfalls aus dem SVIK finanziert werden, steht dessen Zweck sogar diametral entgegen.

Für den Wirtschaftsplan 2026 sieht es nicht besser aus. Aus der Tabelle oben ergibt sich bereits, dass die Investitionen absolut weiter abnehmen. Es gibt auch nur wenige neue Ausgabentitel im KTF, wobei der mit Abstand größte neue Titel abermals konsumtiv ist, nämlich 6,5 Mrd. Euro Zuschuss zu den Übertragungsnetzwerken (auch dazu bereits oben im Sachverhalt, B.III.2.b)).

Im Wirtschaftsplan 2026 werden zudem 25 Titel aus dem Kernhaushalt in den KTF verlagert.

BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für die Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 des Klima- und Transformationsfonds, S. 13 f.

Dies läuft der (bereits vor Art. 143h GG bestehenden) Zusätzlichkeitsregelung in § 2 Abs. 3 KTFG zuwider, die lautet:

„Programmausgaben (...) sind zusätzlich, wenn sie nicht bereits im Bundeshaushalt oder in der Finanzplanung des Bundes berücksichtigt sind.“

²² Quelle: <https://dezernatzukunft.org/growth-and-budget-lab/>

Diese Regelung sollte von Beginn an verhindern, dass Ausgaben aus dem Bundeshaushalt in den KTF verschoben werden.

BT-Drs. 17/3053, S. 10

Auch nach diesem Maßstab sind zusätzliche Investitionen nicht gegeben. In seinem Bericht zum KTF für das Haushaltsjahr 2026 rügt der BRH deutlich und ausführlich, dass das KTF-spezifische Zusätzlichkeitskriterium nicht erfüllt ist bzw. dies angesichts der Verschiebungen nicht nachvollziehbar ist.

BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für die Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 des Klima- und Transformationsfonds, S. 16 ff.

Zwar ist das Zusätzlichkeitskriterium des Art. 143h GG für den KTF nicht zwingend auszugestalten wie in § 2 Abs. 3 KTFG. Allerdings spricht ein Verstoß gegen diese Vorschrift (die Verlagerungen aus dem Kernhaushalt verhindern soll) bei gleichzeitigem Fehlen irgendeines anderen Zusätzlichkeitsmaßstabs ebenfalls klar gegen das Vorliegen „zusätzlicher“ Investitionen.

Für eine Orientierung an den früheren Programmausgaben und deren Niveau spricht, dass dies – ähnlich wie bei den „begonnenen Projekten“ im Bundeshaushalt – den Zweck des Sondervermögens wohl besser trifft als eine reine Quote, weil der Maßstab eher auf materielle Verbesserungen gegenüber dem Status Quo gerichtet ist. Um dies zu optimieren, wäre weitergehend eine (prognostizierte) Verbesserung der realen Klimaschutzwirkung als Maßstab denkbar, der aber schwerer zu operationalisieren wäre (eine mögliche Orientierung könnte das zur Zeit der Verabschiedung von Art. 143h GG aktuelle MMS-Szenario des UBA bieten;²³ dies muss im vorliegenden Zusammenhang aber nicht vertieft werden).

(3) Fehlende Zusätzlichkeit aufgrund von Verbindungen

Schließlich fehlt auch im KTF sogar dann eine Zusätzlichkeit, wenn allein auf Verbindungen aus der Zeit vor 2024 abgestellt würde (allgemein oben, aa)(ii)(3)). Insofern ist darauf hinzuweisen, dass dieses Kriterium für den KTF eigentlich zu zurückhaltend ist, weil es (anders als bei der 10%-Quote für den Kernhaushalt) an jeglicher Sicherung der Zusätzlichkeit fehlt und Investitionen bei alleiniger Anwendung dieses Maßstabes sogar absolut und relativ weiter sinken könnten.

Für das Haushaltsjahr 2025 zeigt der aktuelle des BRH zum KTF auf, dass die geplanten Ausgaben zu einem ganz wesentlichen Anteil auf Verbindungen

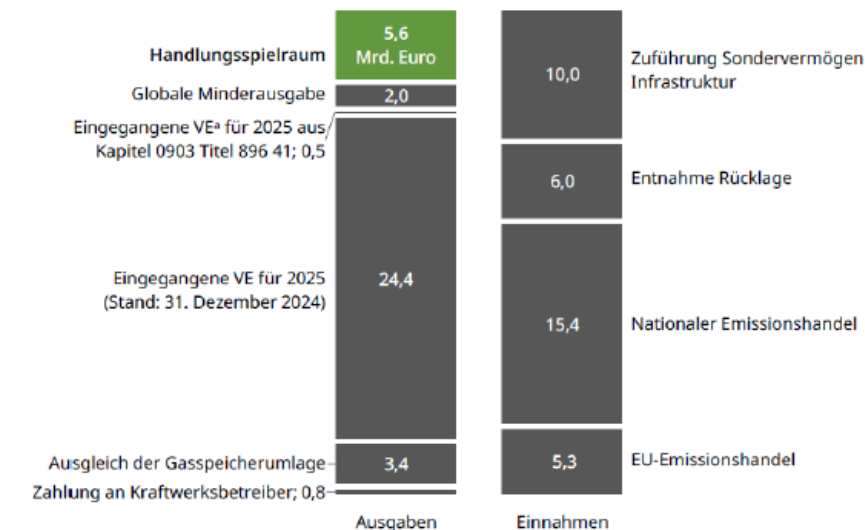
²³ Zu diesem Vorschlag Verheyen/Franke, Eckpunkte für ein verfassungskonformes Errichtungsgesetz Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz, S. 15 ff., <https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/ae/3c/573353/Stellungnahme-Gutachten-SG2506260088.pdf>

aufgrund von in früheren Jahren eingegangenen Verpflichtungsermächtigungen zurückgehen. Konkret sind etwa 25 Mrd. Euro (von insgesamt 36,7 Mrd. Euro im KTF) aufgrund von Verpflichtungen vorgebunden, die bis Ende 2024 eingegangen wurden. Die Verpflichtung zur Finanzierung dieser Investitionen wurde bereits vor Inkrafttreten des Art. 143h GG verbindlich eingegangen, die Investitionsentscheidung in diesem Sinne also bereits verbindlich getroffen.

Hinzu kommt, dass – vorbereitet durch Art. 3 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 – auch die Gasspeicherumlage i.H.v. 3,4 Mrd. Euro aus dem KTF bezahlt werden soll. Diese darf ebenfalls nicht aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität finanziert werden, schon weil es sich nicht um eine Investition handelt (außerdem läuft sie als fossile Investition dem Klimaschutzzweck zuwider). Insgesamt stellt der Bundesrechnungshof die Zusammensetzung des Wirtschaftsplans des KTF wie folgt dar (siehe bereits oben im Sachverhalt, B.III.2.a):

Voraussichtliche Einnahmen von 36,7 Mrd. Euro im Jahr 2025 weit überwiegend vorgebunden

Durch hohe Mittelverbindungen gibt es wenig Handlungsspielräume im KTF.



Erläuterung: ^a Verpflichtungsermächtigung (VE).

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Zweiter Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 und Haushaltsdatenbank des BMF.

BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO für die Beratungen zum zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des KTF, 17.07.2025, S. 27

Der Handlungsspielraum beträgt also nur 5,6 Mrd. Euro und dürfte zudem nicht vollständig für Investitionen verausgabt werden. Daher dürfte selbst nach diesem

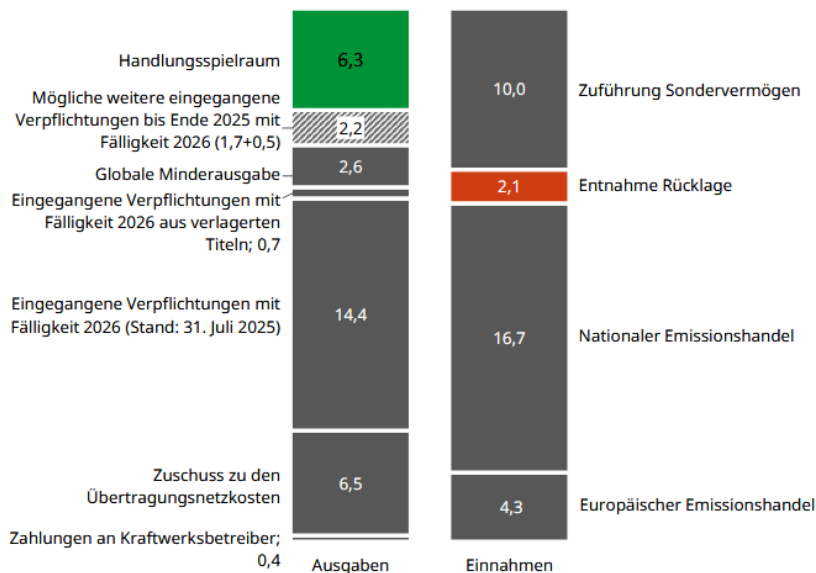
sehr zurückhaltenden Maßstab weniger als die Hälfte des Sondervermögens in zusätzliche KTF-Investitionen fließen.

Im Jahr 2026 sieht die Grafik wie folgt aus:

Abbildung 1

Einnahmen im Jahr 2026 in hohem Maße vorgebunden – zusätzliche Einnahmen aus Rücklage aber absehbar

Wegen voraussichtlich geringerer Ausgaben im Jahr 2025 ist Anfang 2026 eine höhere Entnahme aus der Rücklage (bisher 2,1 Mrd. Euro) zu erwarten – dies kann den Handlungsspielraum deutlich erhöhen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 und Haushaltsdatenbank des BMF.

BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO für die Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 des KTF, 08.10.2025, S. 24

Der Handlungsspielraum beträgt mithin 6,3 Mrd. Euro. Insofern ist allerdings anzumerken, dass Verpflichtungen, die erst im Jahr 2025 eingegangen wurden, nach dieser Definition von Zusätzlichkeit nicht von der Finanzierung aus dem Sondervermögen ausgeschlossen wären. Dies gilt für die prognostizierten 2,2 Mrd. Euro bis Ende 2025 (schraffierte Fläche) sowie für weitere 2,4 Mrd. Euro, die 2025 eingegangen wurden.

BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO für die Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 des KTF, 08.10.2025, S. 22

Rechnet man diese Posten dem Spielraum hinzu, so kommt man auf 10,9 Mrd. Euro, also einen Betrag oberhalb der 10 Mrd. Euro Zuführung aus dem KTF. Die Überschreitung ist mit 900 Millionen allerdings recht gering und auch hier ist (zumal angesichts einer Investitionsquote von nur 59%, s.o.) nicht davon auszugehen, dass die Mittel nur für investive Ausgaben ausgegeben werden.

(4) Auch hier: Zumindest Darlegungsanforderungen als prozedurales Element

Im Hinblick auf den KTF fehlt jegliches (wirksame) Zusätzlichkeitskriterium für eine Begrenzung der mit Mitteln des SVIKG außerhalb der Schuldenbremse getätigten Klimaschutzinvestitionen. Das Zusätzlichkeitskriterium des Art. 143h Abs. 1 Satz 2 bzw. § 4 Abs. 3 SVIKG läuft leer, weil es sich allein auf den Kernhaushalt bezieht. Das Zusätzlichkeitskriterium in § 2 Abs. 3 KTFG bezieht sich wiederum nicht auf die außerhalb der Schuldenbremse finanzierten Mittelzuweisungen aus dem SVIK und wird zudem nicht eingehalten. Da die Investitionen aus dem KTF zudem sowohl absolut als auch relativ sinken, lässt sich eine „Zusätzlichkeit“ von Klimaschutzinvestitionen aus unserer Sicht kaum begründen – es sei denn, man hielte Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG tatsächlich auch hinsichtlich des KTF für anwendbar oder – was im Grunde auf dasselbe hinausliefe – eine Zusätzlichkeit hier für entbehrlich.

Das Fehlen zusätzlicher Klimaschutz-Investitionen aus dem KTF in dessen Wirtschaftsplänen für 2025 und 2026 scheint sehr eindeutig. Selbst wenn das BVerfG trotz der oben ausgeführten Sachlage wegen gesetzgeberischer Spielräume keine definitive Aussage zur fehlenden Zusätzlichkeit in den Wirtschaftsplänen machen wollte, so spricht auch hier vieles dafür, im Einklang mit dem KTF-Urteil jedenfalls Begründungspflichten des Gesetzgebers anzunehmen (ausführlich oben, aa)(ii)(4)), die vorliegend ebenfalls nicht erfüllt wären

d) Rechtsverletzung und „Spürbarkeit“

In der vorliegenden Prüfung wurden verschiedene Punkte identifiziert, die eine verfassungswidrige Einschränkung des Gestaltungsspielraums künftiger Haushaltsgesetzgeber bedeuten könnten.

Dies sind konkret:

- Fehlende Definition von „Investitionen“ im SVIKG: Eine Definition wurde vom BVerfG bereits in der Vergangenheit angemahnt, allerdings nicht mit Bezug auf Rechte künftiger Haushaltsgesetzgeber. Insoweit ist offen, ob ein hinreichend konkreter Bezug zu Rechten des Bundestages besteht. Es lässt sich aber argumentieren, dass der Verzicht auf jegliche Einschränkung von Investitionen (anders im LuFIKG: „Sachinvestitionen“) die Rechtfertigung der Privilegierung von Investitionen („Zukunftsbegünstigung“) unterläuft

und daher auch den dadurch beabsichtigten Schutz künftiger Haushaltsgesetzgeber.

- Finanzierung nicht-investiver Ausgaben im SVIK: Hier erscheint der Verfassungsverstoß teilweise recht klar (z.B. Sofort-Transformationskosten). Fraglich ist dann vor allem, ob die Beeinträchtigung der Rechte künftiger Haushaltsgesetzgeber „spürbar“ ist. Versteht man die Schuldenbremse selbst und die Einschränkungen in Art. 143h Abs. 1 GG als „Schutzgesetze“ und die Spürbarkeit daher als bloße de minimis-Schranke könnte dies bereits ausreichen.
- Ebenfalls recht klar erscheint der Verstoß bei der Berechnung der Investitionsquote (Unterschied Zähler und Nenner). Hier stellt sich die Frage, ob der Verstoß im SVIKG selbst (d.h. Verabschiedung von § 4 Abs. 3 SVIKG) bereits hinreichend konkret Rechte gefährdet; dafür spricht, dass die Vorschrift eine bloße „Rechenanweisung“ ist. Diese wird in den folgenden Haushaltsgesetzen auch genau so umgesetzt, was zu einer Unterschreitung der 10%-Quote führt. Hier geht es aber ebenfalls um verhältnismäßig kleine Beträge, sodass sich ähnliche Fragen stellen wie hinsichtlich der nicht-investiven Ausgaben. Allerdings wären beide Verstöße für die Spürbarkeit zu addieren.
- Ein weiterer eigenständiger Verstoß könnte darin liegen, dass jede „Nachholregel“ fehlt, wenn die 10%-Quote im Haushaltsvollzug nicht erreicht wird. Da es für die „zukunftsbegünstigende“ Wirkung der Investitionsquote darauf ankommt, dass diese tatsächlich eingehalten wird, lässt sich hier möglicherweise ebenfalls eine eigenständige Rechtsverletzung durch Unterlassen im Errichtungsgesetz begründen. Ob die Gefährdung hinreichend konkret und spürbar wäre, scheint allerdings offen.
- Ein großer Problempunkt ist, ob die „formelle“ Zusätzlichkeitsbestimmung in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG abschließend ist oder darüber hinaus eine „materielle“ Zusätzlichkeit erforderlich ist. Nach der hier vertretenen Auffassung sprechen gute Gründe dafür, dass es sich bei Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG nur um eine notwendige, aber nicht um eine hinreichende Bedingung handelt. Zweck und Systematik sprechen für diese Auffassung. Angesichts des Wortlauts und der Gesetzesmaterialien ist aber auch das Gegenteil gut (und v.a. mit deutlich weniger Aufwand) begründbar. Daher ist sehr ungewiss, ob die hier vertretene Zusätzlichkeitsauffassung vom BVerfG geteilt würde. Soweit dies der Fall wäre, wäre der Verstoß recht klar, auch eine Spürbarkeit dürfte angesichts des Umfangs der Verschiebungen und der Verbindungen kaum zu verneinen sein, wenn man nicht den sehr strengen Maßstab aus der ESM-Entscheidung des BVerfG zugrunde legt. Ob ein Verstoß letztlich in der fehlenden materiellen Zusätzlichkeit

oder „nur“ in einer fehlenden Begründung (so der Weg des BVerfG im KTF-Urteil) liegt, dürfte im Ergebnis nicht entscheidend sein.

- Hinsichtlich des KTF ist die Problematik fehlender „Zusätzlichkeit“ noch einmal deutlich klarer, weil es an jeglicher (formeller oder materieller) Sicherung fehlt. Viel spricht dafür, dass hier bereits ein Unterlassen im Zuge des SVIKG/des KTFG gerügt werden kann, weil das verfassungsrechtliche Schutzkriterium gar nicht berücksichtigt wurde. Auch bei den Wirtschaftsplänen lässt sich eine „Zusätzlichkeit“ unter keinem Gesichtspunkt begründen – die Investitionen und die Investitionsquote sinken, Programmausgaben steigen nicht und Verbindungen sind erheblich. Vor diesem Hintergrund lässt sich gut begründen, dass die Vorgaben des Art. 143h Abs. 1 GG (und damit der Schuldenbremse) missachtet werden und damit auch Rechte künftiger Haushaltsgeber verletzt bzw. gefährdet. Für die Rechtsverletzung kommt hier noch hinzu, dass Klimaschutzinvestitionen in erheblichem Umfang verfassungsrechtlich geboten sind und die anderenfalls notwendige Mittelbereitstellung aus dem Kernhaushalt die Freiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber weiter einschränken würde. Insofern spricht auch viel für eine hinreichende Spürbarkeit, es sei denn, diese würde sehr restriktiv (Fehlen jeglicher Handlungsspielräume) ausgelegt.

Insgesamt sprechen damit gute Gründe für eine Rechtsverletzung künftiger Haushaltsgesetzgeber. Die aus unserer Sicht recht klaren Verstöße hinsichtlich bestimmter nicht-investiver Ausgaben, der Investitionsquote und der fehlenden Zusätzlichkeit im KTF dürften ausreichen, um eine Spürbarkeitsschwelle zu überschreiten. Allerdings bleibt es dabei, dass einschlägige Rechtsprechung des BVerfG zu der Konstellation „Organstreit wegen Verletzung der Schuldenbremse“ fehlt und die Übernahme der Kriterien des VerfGH Baden-Württemberg natürlich keineswegs garantiert ist.

III. Gesamtergebnis

Im Ergebnis hat ein Organstreit wegen Missbrauchs des Sondervermögens aus unserer Sicht durchaus Aussichten auf Erfolg. Eine Verletzung der Rechte künftiger Haushaltsgesetzgeber durch Verstöße gegen die Vorgaben des Art. 143h Abs. 1 GG (und damit die Schuldenbremse) lässt sich unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte und des BVerfG sowie den „zukunftsbegünstigenden“ Zweck von Schuldenbremse und Sondervermögen begründen. Allerdings wurde die vorliegende Konstellation vor dem BVerfG noch nicht behandelt, sodass der Ausgang des Verfahrens offen ist.

Ein Verstoß gegen die Vorgaben des Art. 143h Abs. 1 GG lässt sich für einige Verstöße sehr gut herleiten (nicht-investive Ausgaben, Investitionsquote, KTF, s.o.). Die größten Unsicherheiten bestehen mit Blick auf die Frage, ob neben Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG weitere materielle Zusätzlichkeitsanforderungen für die

Verwendung der SVIKG-Mittel gelten. Insoweit könnte auch erwogen werden, diesen Aspekt auszusparen und nur die klareren bzw. einfacher begründbaren Verstöße zu rügen. Es bestünde dann allerdings ein etwas erhöhtes Risiko, dass es – selbst wenn die Verletzungen vorliegen – an einer „Spürbarkeit“ der Beeinträchtigung fehlen könnte, weil die Beträge nicht hoch genug sind. Streitentscheidend könnte dies aber nur dann sein, wenn das BVerfG weder einen ganz strengen Maßstab (praktisch keine Handlungsspielräume mehr) noch eine bloße Bagatellschwelle annähme. Denn im ersten Fall wäre die Schwelle wohl selbst dann nicht erreicht, wenn man eine materielle Zusätzlichkeit verlangt, im zweiten Fall wäre sie wohl unabhängig davon allein durch die anderen Verstöße überschritten.

Letztlich dürfte für den Erfolg eines Verfahrens entscheidend sein, inwieweit das BVerfG offen dafür ist, die Schuldenbremse als drittschützend zugunsten des Bundestages anzusehen und im Wege des Organstreits durchsetzen zu lassen. Die Stellschrauben hierfür sind die Antragsbefugnis und die Rechtsverletzung, hier besteht ein sehr weiter Argumentationsspielraum in alle Richtungen. Wie sich das BVerfG positioniert, kann nicht vorausgesagt werden. Festzuhalten ist, dass der zuständige Zweite Senat des BVerfG in der jüngeren Vergangenheit eine hohe Bereitschaft gezeigt hat, die Schuldenbremse durchzusetzen (siehe KTF-Urteil) und sich mit Argumenten der Einschränkung künftiger (Haushalts-)Gesetzgeber auseinanderzusetzen (z.B. ESM-Urteil). Gerade im letzteren Zusammenhang ist das Gericht auch innovative Wege gegangen, um Rechtsschutz zu ermöglichen (Individualverfassungsbeschwerde gestützt auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG). Möglich wäre es aber z.B. auch, dass das Gericht durch die massiven politischen Auswirkungen des KTF-Urteils „abgeschreckt“ ist und eine erneute Auseinandersetzung mit der Schuldenbremse daher lieber vermeiden möchte.

###