

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

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

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

21.08.2025
00318/25 /R /R/jf
Mitarbeiterin: Claudia Rosner
Durchwahl: 040-278494-20
Email: rosner@rae-guenther.de

Stellungnahme als Sachverständiger im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags

**zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
„Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025“ (BT-Drs. 21/778)**

sowie

**zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
„Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruk-
tur und Klimaneutralität (SVIKG)“ (BT-Drs. 21/779)**

Rechtsanwalt Dr. Johannes Franke

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe betreffen wesentlich die einfachgesetzliche Umsetzung der im März 2025 mit den Stimmen von CDU, SPD und Grünen beschlossenen Ausnahmen von der Schuldenbremse. Durch Änderung des

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

Grundgesetzes wurden damals einerseits Verteidigungsausgaben in weitem Umfang von der Schuldenbremse ausgenommen. Andererseits – und dies steht im Folgenden im Vordergrund – wurden in Artikel 143h des Grundgesetzes (GG) die verfassungsrechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ geschaffen. Über dieses können in den kommenden zwölf Jahren bis zu 500 Milliarden Euro für zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz bereitgestellt werden – und zwar außerhalb der Schuldenbremse (Art. 143h Abs. 1 Satz 3 GG). Noch vor dem Beginn der laufenden Legislaturperiode beschlossen, war die Verfassungsänderung insbesondere auch auf die Zustimmung von Bündnis 90/Die Grünen angewiesen. Deren Zustimmung erfolgte unter der Bedingung, dass die Mittel des Sondervermögens für **zusätzliche Investitionen** einzusetzen sind und neben der Verbesserung der Infrastruktur auch der Erreichung des **Klimaneutralitätsziels 2045** dienen sollen.

Vor diesem Hintergrund kommt den vorliegenden Entwürfen für ein Errichtungsgesetz zum Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG-E) und für ein Haushaltsbegleitgesetz 2025 eine zentrale Bedeutung zu. Diese Gesetze legen die Grundlagen dafür, ob die rechtlichen Vorgaben eingehalten und die Maßgaben, die dem Sondervermögen zugrunde liegen, umgesetzt werden. Erforderlich sind klare und verlässliche Regelungen, die den **verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Verwendung des Sondervermögens** gerecht werden. Anderenfalls sind die kommenden Haushalte erheblichen Rechtsunsicherheiten ausgesetzt, wie sie sich zuletzt im Zusammenhang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Klima- und Transformationsfonds (KTF) realisiert haben.

Die vorliegenden Entwürfe bleiben hinter diesen Anforderungen zurück. So ist weder gesichert, dass aus dem Sondervermögen notwendige Klimaschutzinvestitionen getätigt werden *können*, noch, dass keine klar klimaschädlichen Infrastrukturinvestitionen finanziert werden *dürfen*. Auch die angemessene Investitionsquote (vgl. Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG) wird durch das SVIKG-E nicht hinreichend gesichert. Ferner gibt es keine Mechanismen, die gewährleisten, dass die Mittel des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität nicht in Ohnehin-Investitionen fließen, die auch unabhängig von der Einführung des Sondervermögens sicher getätigt worden wären. Die damit verbundenen Risiken für die Verfassungskonformität künftiger Bundeshaushalte zeigen sich bereits konkret in den aktuellen Gesetzesentwürfen zum Bundeshaushalt und zum Wirtschaftsplan des KTF.

Im Einzelnen:

1. Unzureichende Ermöglichung von Klimaschutzinvestitionen und fehlender Ausschluss der Finanzierung klimaschädlicher Infrastruktur

Nach Art. 143h Abs. 1 GG dient das Sondervermögen sowohl der Finanzierung zusätzlicher Investitionen in die Infrastruktur als auch in die Erreichung von Klimaneutralität bis zum Jahr 2045. Wegen der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit

rechtzeitiger Klimaschutzinvestitionen sollte das Errichtungsgesetz keine unnötigen Hürden für eine Mittelverwendung zugunsten des Klimaschutzes aufbauen, außerdem sollten klimaschädliche Investitionen in fossile Infrastruktur ausgeschlossen werden:

a) **Verfassungsrechtliche Notwendigkeit von Klimaschutzinvestitionen**

Bei der vorliegenden Umsetzungsgesetzgebung ist zu berücksichtigen, dass Klimaschutzinvestitionen verfassungsrechtlich geboten sind, und zwar anhand eines verfassungsgerichtlich vorgegebenen Maßstabs. Nach dem „Klimabeschluss“ des BVerfG¹ verpflichtet Art. 20a GG den Staat zum Klimaschutz und zur Herstellung von Klimaneutralität. Dies muss innerhalb der Grenzen eines CO₂-Budgets erreicht werden, das mit dem Pariser Übereinkommen vereinbar ist (wobei nach dem aktuellen Gutachten des Internationalen Gerichtshofs das 1,5 Grad-Ziel maßgeblich ist), und es muss rechtzeitig erfolgen, damit künftige Generationen nicht unverhältnismäßig belastet werden. Der Reduktionspfad des Klimaschutzgesetzes (KSG) ist hierfür die einfachgesetzliche Vorgabe.

Es liegt auf der Hand, dass das Verfassungsrecht nicht nur die Definition, sondern auch die **tatsächliche Umsetzung eines Paris-konformen Reduktionspfades** gebietet – einschließlich der Durchführung der hierfür notwendigen Investitionen.² Das Unterlassen verfassungsrechtlich hinreichender Klimaschutzmaßnahmen (einschließlich der Bereitstellung von Investitionsmitteln) durch den (Haushalts-)Gesetzgeber wird aktuell mit einer **Verfassungsbeschwerde** gerügt,³ die dem Bundestag und der Bundesregierung vor Kurzem vom BVerfG zugestellt wurde.

Nach Einschätzung des Expertenrats für Klimafragen (ERK)⁴ müssen bis 2030 **jährlich 29 bis 84 Mrd. Euro** durch die öffentliche Hand investiert werden, um die bestehende **Finanzierungslücke** für die Erreichung der aktuellen Klimaschutzziele zu schließen. Es liegt auf der Hand, dass jede weitere Verzögerung notwendiger Klimaschutzinvestitionen die verfassungsrechtliche Problematik verschärft: Verzögerungen beim Klimaschutz gehen auf Kosten künftiger Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger, weil sie später umso härtere Maßnahmen notwendig machen.⁵ Sie beeinträchtigen aber auch die **Gestaltungsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber**, weil aufgeschobene, aber notwendige Klimaschutzinvestitionen später „auf einen Schlag“ nachgeholt werden müssen. Hinzu kommt, dass

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

² Näher Verheyen/Franke, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Finanzierung notwendiger Klimaschutzmaßnahmen und das kommende Klimaschutzprogramm, abrufbar unter <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publicationen-PDF/Klima/Verfassungsrechtliche-Anforderungen-Finanzierung-Klimaschutzmassnahmen-Klimaschutzprogramm.pdf>.

³ Verfassungsbeschwerde abrufbar unter https://www.greenpeace.de/publikationen/2024-10-10%20RA-Guenther%20Verfassungsbeschwerde_Klageschrift%20Verkehr_geschw%C3%A4rzt.pdf.

⁴ ERK, Zweijahresgutachten 2024, Rn. 216.

⁵ So die Kernaussage des Klimabeschlusses zur Notwendigkeit einer „intertemporalen Freiheitssicherung“: BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., Ls. 4 sowie Rn. 182 ff.

Deutschland nach derzeitigem Stand die unionsrechtlichen Reduktionsvorgaben gemäß der EU-Lastenteilungsverordnung zwischen 2021 und 2030 nach derzeitigem Stand deutlich verfehlen wird (um 224 Mio t CO₂-Äq.).⁶ insbesondere aufgrund von Versäumnissen in den Sektoren Verkehr und Gebäude. Zielverfehlungen müssen durch Zukäufe von Emissionszertifikaten anderer EU-Länder gedeckt werden, es stehen Kosten von bis zu 34 Milliarden Euro bis 2030 im Raum.⁷ Diese Haushaltsbelastungen können und sollten durch rechtzeitige und effektive Klimaschutzinvestitionen vermieden werden, das Sondervermögen bietet hierfür die Gelegenheit.

b) Fehlende umfassende Öffnung des Sondervermögens für Klimaschutzinvestitionen

Vor diesem Hintergrund sind zunächst rechtliche Hindernisse, die einer Verwendung der Mittel des Sondervermögens für die Erreichung des Klimaneutralitätsziels 2045 entgegenstehen, unbedingt zu vermeiden. Verfassungsrechtlich steht **das gesamte Sondervermögen für beide Finanzierungszwecke** (Infrastruktur und Klimaneutralität 2045) zur Verfügung. Investitionen in die Klimaneutralität sind dabei verfassungsrechtlich nicht auf Infrastrukturinvestitionen begrenzt.

Der vorliegende Entwurf zum Errichtungsgesetz **verengt den Spielraum unnötigerweise**, indem er die 300 Milliarden außerhalb von KTF- und Länderfinanzierung ausschließlich für Investitionen in die Infrastruktur vorsieht (§ 4 Abs. 1 SVIKG-E). Klimaschutzinvestitionen, die auch nicht-infrastrukturell sein dürfen, werden auf den KTF begrenzt (§ 4 Abs. 2 SVIKG-E). Auf dieser Grundlage dürften nicht-infrastrukturelle Klimaschutzinvestitionen außerhalb des KTF nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden.

Diese unnötige Einschränkung der verfassungsrechtlich möglichen Mittelverwendung zulasten des Klimaschutzzwecks birgt erhebliche Risiken. Wegen der dargestellten verfassungsrechtlichen Notwendigkeit von umfangreichen Klimaschutzinvestitionen wäre es leichtfertig, Finanzierungsspielräume außerhalb der Schuldenbremse nicht zu nutzen bzw. sich diese sogar selbst zu verstellen. Nach den oben dargestellten Zahlen des Expertenrats reichen die für den KTF nun über zehn Jahre vorgesehenen jährlich angesetzten zehn Milliarden Euro nicht ansatzweise aus, um die (auch verfassungsrechtlich) notwendigen Klimaschutzinvestitionen zu tätigen.

Werden die Mittel aus dem Sondervermögen in großem Umfang für nicht-transformative (Infrastruktur-)Investitionen verplant, droht schon kurz- bis mittelfristig eine Pflicht zur **Belastung des Kernhaushalts** mit zusätzlichen Klimaschutzinvestitionen. Für die verfassungsrechtliche Klimaschutzpflicht spielt es keine Rolle, woher die Mittel für die notwendigen Investitionen kommen – es steht aber fest,

⁶ <https://www.umweltbundesamt.de/bild/deutschland-droht-seine-ziele-zur-eu>

⁷ <https://www.agora-energiewende.de/aktuelles/investieren-statt-kompensieren-wie-deutschland-seine-eu-klimaziele-effizient-erreichen-kann>

dass sie aufgebracht werden müssen. Das Sondervermögen bietet die Chance, die notwendigen Investitionen außerhalb der Schuldenbremse zu finanzieren.

Die **Beschränkung im Wortlaut des § 4 Abs. 1 SVIKG-E**, welche die 300 Milliarden Euro außerhalb der Zuweisungen an den KTF und an die Länder auf Investitionen in die Infrastruktur begrenzt, **sollte daher gestrichen werden**. Stattdessen ist auch dieser Teil des Sondervermögens gleichermaßen für Investitionen zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2045 offenzuhalten.

c) Fehlender Ausschluss klimaschädlicher fossiler Infrastrukturinvestitionen

Das Errichtungsgesetz für das Sondervermögen sollte zudem die Förderung von Investitionen in eindeutig klimaschädliche (d.h. insbesondere neue fossile) Infrastruktur wirksam ausschließen. Dies ergibt sich sowohl aus der Auslegung des Art. 143h Abs. 1 GG als auch aus der soeben dargestellten verfassungsrechtlichen Notwendigkeit, Investitionen am Klimaschutzgebot des Art. 20a GG auszurichten, die durch das einfachgesetzliche Berücksichtigungsgebot (§ 13 KSG) unterstützt wird.

Die verfassungsrechtliche Ermächtigung in Art. 143h Abs. 1 GG stellt die Investitionsziele Infrastruktur und Klimaneutralität gleichberechtigt nebeneinander. Insofern muss nicht jede Infrastrukturinvestition zwingend zugleich klimaschützend sein. Allerdings dürfen aus dem Sondervermögen zumindest keine offensichtlich klimaschädlichen Infrastrukturinvestitionen getätigt werden, die der Erreichung des Klimaneutralitätsziels 2045 strukturell entgegenstehen. Zwischen den beiden Zielen des Sondervermögens bzw. der verfassungsrechtlichen Ermächtigung ist – wie auch sonst im Verfassungsrecht – ein abwägender Ausgleich herzustellen. Bei der Anwendung des Art. 143h Abs. 1 GG ist sicherzustellen, dass die beiden verfassungsrechtlichen **Zwecke des Sondervermögens nicht gegeneinander ausgespielt** werden. Bezogen auf klimaschädliche Infrastruktur bedeutet dies: Investitionen, die zu fossilen Lock-ins führen und damit der Klimaneutralität bis spätestens 2045 entgegenstehen, dürfen nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden.

Die Notwendigkeit eines Ausschlusses der Finanzierung fossiler Lock-ins ergibt sich zudem aus denselben Erwägungen, die für eine Offenhaltung der gesamten Bundesmittel für Klimaschutzinvestitionen sprechen: Die rechtzeitige Transformation (einschließlich der hierfür notwendigen Investitionen) ist ein Verfassungsgebot und daher auch haushaltsrechtlich zu sichern. Werden nun zusätzliche Mittel für fossile Lock-ins bereitgestellt, führt dies zwingend zu **Fehlallokationen** von Kapital, die später umso kostspieliger korrigiert werden müssen (sofern dies dann überhaupt noch möglich ist). Im Ergebnis würden kommende Haushalte erheblichen Zusatzbelastungen ausgesetzt (Nachholung aufgeschobener Investitionen und Strafzahlungen an die EU).

Entsprechende Vorgaben zum Ausschluss fossiler Investitionen aus dem Sondervermögen sind **bereits auf Ebene des Errichtungsgesetzes aufzunehmen**, um Rechtsunsicherheiten bei späteren Haushaltsgesetzen von vornherein zu vermeiden. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht aber keinerlei solcher Vorkehrungen vor.

In Abwesenheit einer solchen Vorgabe droht eine potenziell **unzulässige Verwendung** der Mittel aus dem Sondervermögen für fossile Infrastrukturen **bereits im aktuellen Haushaltsentwurf** für 2025. Dort sind z.B. 800 Millionen Euro für die „Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der FSRU und FSRU-Standorte“ vorgesehen sowie weitere insgesamt 400 Millionen Euro für die Öltrafinerie PCK Schwedt inkl. Pipelinebau von Rostock nach Schwedt.⁸

2. Unzureichende Sicherung der „Zusätzlichkeit“ von Investitionen

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe sind zudem unzureichend mit Blick auf die gebotene Sicherung der „Zusätzlichkeit“ von Investitionen. Dass aus dem Sondervermögen nur zusätzliche Investitionen finanziert werden dürfen, war eine weitere zentrale Zustimmungsbedingung für Bündnis 90/Die Grünen und damit zentral für das Zustandekommen der Verfassungsänderung. Die vorliegenden Gesetzesentwürfe sichern eine Beschränkung des Sondervermögens auf zusätzliche Investitionen nicht.

a) Berechnung der Investitionsquote

Dies gilt zunächst mit Blick auf die Vorgabe einer angemessenen Investitionsquote im Bundeshaushalt (Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG). Diese wurde in einem Entschließungsantrag⁹ festgelegt auf **10 % ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen**. In der Begründung zur Grundgesetzänderung heißt es weiter, dass bei den Ausgaben im Bundeshaushalt die Ausgaben im Rahmen der Bereichsausnahme (Verteidigung usw. oberhalb 1 % des BIP) nicht berücksichtigt werden.¹⁰

Auch wenn der Entschließungsantrag und die Gesetzesbegründung nicht unmittelbar verfassungsrechtlich verbindlich sind, birgt eine Unterschreitung der Investitionsquote von 10 % doch erhebliche verfassungsrechtliche Risiken.¹¹ Die Quote liegt mit Blick auf die tatsächlichen historischen und die bei Einführung des Art. 143h GG geplanten Investitionen am unteren Ende der Angemessenheit, wie

⁸ BT-Drs. 21/500, Anlage 2 Wirtschaftsplan des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (6093), S. 55.

⁹ BT-Drs. 20/15123.

¹⁰ BT-Drs. 20/15117, S. 23.

¹¹ WD, Zum Kriterium der Zusätzlichkeit im Sinne von Art. 143h Abs. 1 Grundgesetz: Bedeutung der Begründung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses, abrufbar unter <https://www.bundes-tag.de/resource/blob/1102510/WD-4-018-25.pdf>

Art. 143h Abs. 1 Grundgesetz

auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Frühjahrsgutachten 2025 feststellt.¹²

Umso schwerer wiegt es, dass die **Investitionsquote nach der Begründung zum vorliegenden Gesetzesentwurf für Zähler und Nenner unterschiedlich** gebildet werden soll: Die Regelung in § 4 Abs. 3 Satz 2 SVIKG-E soll nach der vorliegenden Gesetzesbegründung zum SVIKG-E (dort S. 10) so zu interpretieren sein, dass die Bereichsausnahme für Verteidigung (Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG) allein im Nenner berücksichtigt werden soll. Das bedeutet im Ergebnis: Sämtliche Investitionen, die in die neue Bereichsausnahme fallen, werden im Zähler in die Quote eingepreist, während die Gesamtausgaben der Bereichsausnahme im Nenner nicht berücksichtigt werden. Das Ergebnis ist eine **künstliche Erhöhung der Investitionsquote**. Ein solches Vorgehen lässt sich aus der Verfassung und den oben zitierten Gesetzesmaterialien nicht vertretbar ableiten. Zunächst ist der Begriff der „Ausgaben“ ein Oberbegriff, der auch Investitionen umfasst, wie die in § 4 Abs. 3 Satz 2 SVIKG-E verwendete Formulierung „Ausgaben für Investitionen“ zeigt. Es ist zudem offensichtlich, dass eine Nichtberücksichtigung der Ausgaben der Bereichsausnahme sowohl für den Zähler als auch für den Nenner gelten muss. Unterschiedliche Maßstäbe für Zähler und Nenner führen zwangsläufig zu verzerrten Ergebnissen und bieten Raum für „Verschiebemöglichkeiten“, die mit der verfassungsrechtlichen Regelung gerade unterbunden werden sollten.

Das Ergebnis lässt sich im **aktuellen Haushaltsentwurf 2025** nachvollziehen:¹³ Bei der Berechnung werden im Zähler die Investitionen in der Bereichsausnahme außerhalb der Schuldenbremse einbezogen („Investitionen insgesamt“), im Nenner aber aus den Gesamtausgaben herausgerechnet.¹⁴ Nur so werden die (genau) 10 % der Investitionsquote erreicht. Zieht man – wie geboten – die Investitionen im Zähler ab, so dürfte die Investitionsquote von 10 % unterschritten werden, mit entsprechenden **erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken** für den Haushalt. Dies gilt auch für alle kommenden Haushalte, die sich auf die unzulässige Berechnungsmethode aus der Begründung zum SVIKG stützen.

Im SVIKG ist daher klarzustellen, dass **Zähler und Nenner anhand desselben Maßstabes gebildet werden müssen**, vorzugsweise mittels eindeutiger Formulierung im Gesetzestext selbst.

Problematisch ist weiterhin der Umgang mit **globalen Minderausgaben (GMA)** bei der Berechnung der Investitionsquote. GMA verringern die Gesamtausgaben, 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

¹² SVR, Frühjahrsgutachten 2025, 21. Mai 2025, Rn. 135 f., abrufbar unter https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/fg2025/FG2025_Gesamtausgabe.pdf

¹³ BT-Drs. 21/500, dort S. 105.

¹⁴ A.a.O., unter B)3.

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 nicht abgerufen werden, wird dies auf die GMA angerechnet und die reale Investitionsquote ist geringer. Dies entspricht eindeutig nicht dem Zweck der Regelung zur Investitionsquote, wie er aus den Gesetzgebungsmaterialien hervorgeht. Um derartige Effekte auszuschließen, darf die GMA nicht in der Investitionsquote berücksichtigt werden.

Im **Haushaltsentwurf 2025** verringern GMA die Gesamtausgaben z.B. um 6,6 Mrd. Euro, abzüglich 900 Millionen Euro Globale Mehrausgabe (im Ergebnis also 5,7 Mrd. Euro).¹⁵ Zieht man diesen Betrag bei den Ausgaben ab, so müsste die Bundesregierung zusätzliche Investitionen im Kernhaushalt darstellen, um die 10 % Investitionsquote zu erreichen.

Um die dargestellten „Gestaltungsmöglichkeiten“ durch GMA auszuschließen, ist in § 4 Abs. 3 SVIKG eine Regelung aufzunehmen, welche die **Berücksichtigung von globalen Minderausgaben** (und globalen Mehrausgaben) **bei der Investitionsquote ausschließt**.

b) Fehlender Ausschluss von „Ohnehin-Investitionen“, insbesondere im KTF

Unabhängig von den dargestellten Mängeln bei der Berechnung der Investitionsquote, fehlen im SVIKG-E jegliche Regelungen dazu, dass vor Einführung des Sondervermögens bereits feststehende „Ohnehin-Investitionen“ nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden dürfen. Die Notwendigkeit, Ohnehin-Investitionen von der Finanzierung durch das Sondervermögen auszuschließen, besteht unabhängig von dem soeben diskutierten Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG. Das ist **insbesondere für den KTF relevant**, für den das auf den Bundeshaushalt bezogene 10 %-Kriterium wenig Aussagekraft hat.¹⁶ Der notwendige Ausschluss von Ohnehin-Investitionen ergibt sich aus einer Auslegung des Art. 143h GG unter Einbeziehung von dessen Systematik, Historie und Zweck:

Zweck des Sondervermögens war von vornherein die **Ermöglichung von Investitionen, die ohne das Sondervermögen nicht stattfinden würden**. Dieser Zweck der Verfassungsänderung mit entsprechendem Umsetzungsbedarf im Errichtungsgesetz ergibt sich aus den Gesetzesmaterialien. Bereits im **ursprünglichen Gesetzesentwurf von CDU/CSU und SPD**, der noch keine explizite „Zusätzlichkeit“ vorsah, kommt dies klar zum Ausdruck. In der Begründung wird betont, dass ein „gesteigerter Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich“ besteht.¹⁷

¹⁵ BT-Drs. 21/500, S. 68.

¹⁶ Siehe auch SVR, Frühjahrsgutachten 2025 (oben, Fn. 12), Rn. 137, wo zur Wahrung der Zusätzlichkeit eine eigene Investitionsquote für den KTF vorgeschlagen wird.

¹⁷ Siehe insgesamt BT-Drs. 20/15096, S. 2.

Demzufolge „müssten die Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen signifikant erhöht“ werden; über das Sondervermögen sollte eine „Investitionsoffensive des Bundes“ ermöglicht werden.¹⁸ Ausdrücklich geht es um die „aus dem Sondervermögen mögliche Finanzierung der Erhöhung öffentlicher Investitionen“.¹⁹ Die zitierten Passagen finden sich gleichlautend in der finalen Gesetzesbegründung zur GG-Änderung.²⁰ Den Zweck einer „Investitionsoffensive“ – also eines Fortschritts über den status quo hinaus – greift z.B. auch die Begründung des vorliegenden Gesetzesentwurfs zum SVIKG wieder auf.²¹ Daher sind die Mittel des Sondervermögens auf Investitionen zu beschränken, die nicht ohnehin schon vor seiner Einführung feststanden.

Dies ergibt sich auch aus der **Systematik** der Verfassung. Eine grundlegende Reform der Schuldenbremse wurde mit der Einführung des Art. 143h GG nicht verbunden. Damit ist Art. 143h GG nur eine **Ausnahme von der Schuldenbremse**. Wegen dieses Ausnahmecharakters gilt für das Sondervermögen eine **strenge Zweckbindung** – nicht anders als beim Erfordernis einer Notlage (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG), bei der das BVerfG im „KTF-Urteil“ unter Verweis auf den Ausnahmecharakter der Vorschrift eine strenge Interpretation zugrunde legte.²² Insbesondere entwickelte das BVerfG im KTF-Urteil im Zusammenhang mit der Erklärung einer Notlage das ungeschriebene Erfordernis eines „Veranlassungszusammenhangs“, zu dem das Gericht ausführt (eig. Hervorhebung):²³

*„Der Systematik der Art. 109, 115 GG lässt sich das allgemeine Verbot der strukturellen Neuverschuldung (...) 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.**“*

Diese Erwägungen lassen sich auf das Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 1 GG übertragen. Wie bei den „Notlagengeldern“ im KTF-Urteil geht es auch im

¹⁸ A.a.O., S. 3.

¹⁹ A.a.O., S. 10.

²⁰ BT-Drs. 20/15117, S. 3 f.

²¹ BT-Drs. 21/779, S. 2 und S. 8.

²² BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 99 ff.

²³ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 129.

vorliegenden Zusammenhang darum, was außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden darf. Auch das hier behandelte Sondervermögen stellt lediglich eine Ausnahme dar, die das weiterhin geltende Grundprinzip der Schuldenbremse durchbricht. Die Inanspruchnahme der Sonderregelung muss sich daher besonders rechtfertigen lassen. Eine solche Rechtfertigung dürfte fehlen, wenn ohnehin bereits feststehende Investitionen nunmehr außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden sollen. Dies ist insbesondere dann der Fall bei **Vorbindungen aufgrund eingegangener Verpflichtungsermächtigungen** aus vergangenen Jahren, die so oder so hätten finanziert werden müssen. Denn auf diese Weise würde gerade kein zusätzlicher „Output“ im Sinne der Verfassungsvorschrift (bessere Infrastruktur, besserer Klimaschutz) generiert. 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 materiell gar nicht den Zwecken dienen, für die es errichtet wurde, sondern andere (letztlich im Einzelnen unbekannte) Vorhaben aus dem allgemeinen Bundeshaushalt finanzieren.

Vor diesem Hintergrund darf das Sondervermögen nur genutzt werden, um die genannten Zwecke (Infrastruktur und Klimaneutralität bis 2045) tatsächlich, d.h. im Vergleich zur vorherigen Situation, zu befördern. Diese **Zweckbindung abzuschern ist die Aufgabe des Errichtungsgesetzes** nach Art. 143h Abs. 1 Satz 6 GG, denn insbesondere die Festlegung einer zweckentsprechenden Mittelverwendung wird dem einfachen Gesetzgeber überlassen.²⁴ Dass eine solche Regelung derzeit vollständig fehlt, geht mit erheblichen **Risiken für einen verfassungskonformen Haushalt** einher.

Dies zeigt sich besonders am aktuellen Entwurf des **Wirtschaftsplans für den KTF** für das Jahr 2025. Auch die Zuweisungen an den KTF müssen zu zusätzlichen Investitionen führen, wobei das auf den Bundeshaushalt (ohne Sondervermögen) bezogene 10 %-Kriterium hier nicht wirklich weiterhilft.²⁵ Der aktuelle Bericht des Bundesrechnungshofs zum KTF zeigt indes auf, dass die geplanten Ausgaben zu einem ganz wesentlichen Anteil auf **Vorbindungen** aufgrund von in früheren Jahren eingegangenen Verpflichtungsermächtigungen zurückgehen.²⁶ Konkret sind etwa **25 Milliarden Euro** (von insgesamt 36,7 Milliarden Euro im KTF) aufgrund von Verpflichtungen vorgebunden, die bis Ende 2024 eingegangen wurden. Dabei handelt es sich um „Ohnehin-Investitionen“ im oben dargestellten Sinne: 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. Die Vorbindungen durch in Vorjahren

²⁴ BT-Drs. 20/15096, S. 3; ebenso BT-Drs. 20/15117, S. 6.

²⁵ S.o. mit Fn. 16.

²⁶ BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für die Beratungen zum zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des Klima- und Transformationsfonds, 17.07.2025, S. 26 ff.

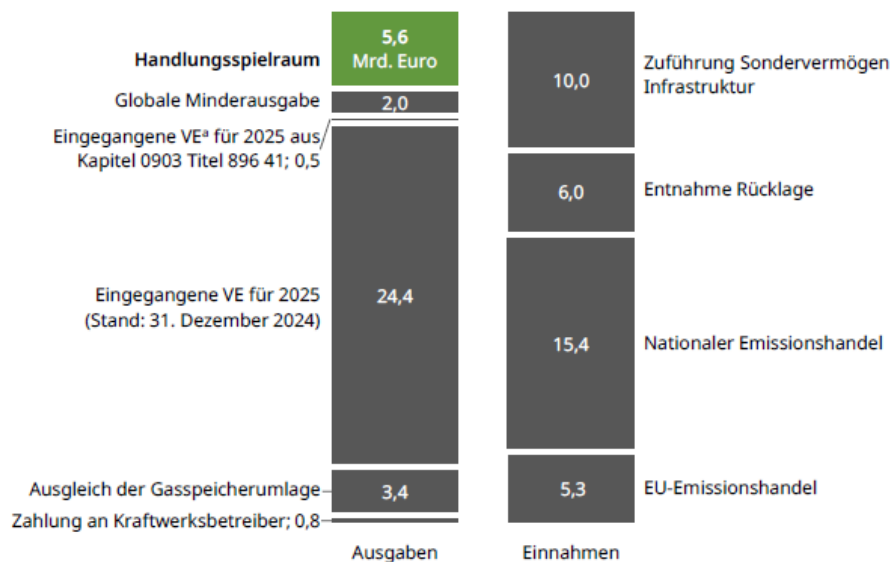
eingegangene Verpflichtungsermächtigungen dürfen daher **nicht aus dem Sondervermögen** finanziert werden.

Hinzu kommt, dass – vorbereitet durch Art. 3 Nr. 1 des vorliegenden Haushaltsbegleitgesetz 2025 – auch die **Gasspeicherumlage** i.H.v. 3,4 Milliarden 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. Sie sollte auch insgesamt nicht aus dem KTF finanziert werden, da sie dessen Transformationszweck zuwiderläuft.

Insgesamt stellt der Bundesrechnungshof die Zusammensetzung des Wirtschaftsplans des KTF wie folgt dar:²⁷

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

Durch hohe Mittelverbindungen gibt es wenig Handlungsspielräume im KTF.



Die Einnahmen des KTF sind im rechten Balken dargestellt, die Ausgaben im linken. Erkennbar ist, dass außerhalb von Verbindungen, Gasspeicherumlage und Entschädigungen an Kohlekraftwerksbetreiber (ebenfalls keine Investition) überhaupt nur 5,6 Mrd. Euro (grün unterlegt) Handlungsspielraum für „neue“ Ausgaben bestehen, deutlich weniger als die 10 Milliarden Zuführungen aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität. Da aus den 5,6 Mrd. Euro vermutlich auch nicht-investive Ausgaben finanziert werden, ist auf Grundlage der

²⁷ A.a.O., S. 28.

oben dargelegten Argumentation davon auszugehen, dass **mehr als die Hälfte der KTF-Zuführungen aus dem Sondervermögen zweckwidrig verausgabt werden könnte**. Auch für das Jahr 2026 bestehen bereits erhebliche Verbindungen der KTF-Mittel, sodass auch hier eine teilweise zweckwidrige Verwendung droht.

Um verfassungsrechtliche Risiken für die kommenden Haushalte und insbesondere den KTF zu vermeiden, ist die Aufnahme einer Regelung im SVIKG zum Ausschluss der Finanzierung von „Ohnehin-Investitionen“ aus Mitteln des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität dringend notwendig, insbesondere mit Blick auf den KTF.

3. Ergebnis

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe, insbesondere zum Errichtungsgesetz für das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität, weisen Defizite auf, die korrigiert werden müssen. Dies betrifft

- eine umfassende Ermöglichung von Klimaschutzinvestitionen auch außerhalb von Infrastrukturinvestitionen, um die verfassungsrechtlich notwendigen rechtzeitigen Investitionen in Klimaschutz zu sichern;
- den Ausschluss der Nutzung des Sondervermögens zur Finanzierung klimaschädlicher Infrastruktur;
- die Sicherung der Investitionsquote von mindestens 10 %, da an der derzeit praktizierten Berechnungsweise erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel bestehen mit entsprechenden Risiken für die Verfassungskonformität des Haushalts;
- den Ausschluss von bereits vor Einführung des Art. 143h GG feststehenden „Ohnehin-Investitionen“ von der Finanzierung aus dem Sondervermögen, auch hier, um Risiken einer zweck- und damit verfassungswidrigen Mittelverwendung (insbesondere beim KTF) zu vermeiden.
