Rechtsanwälte Günther
Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

WWF Deutschland
Reinhardtstraße 18
10117 Berlin

Greenpeace e.V.
Hongkongstr. 10
20457 Hamburg

GermanZero e.V.
Marienstr. 26
10117 Berlin

BUND e.V.
Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin

[redacted]

[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

01.09.2026

[redacted]

Kurzstudie

Rechtliche Analyse und Bewertung des Haushaltsentwurfs 2027 und insbesondere des Entwurfs des KTF-Wirtschaftsplan 2027 im Hinblick auf Klimaschutzinvestitionen

[redacted]

Jede urheberrechtliche Nutzung ist grundsätzlich untersagt, insbesondere mit, für oder in KI-Systemen oder KI-Modellen. Die Nutzung zum Text-und-Data-Mining nach § 44b Abs. 3 UrhG wird vorbehalten.

Zusammenfassung

Für das Haushaltsjahr 2027 möchte die Bundesregierung auch beim Klimaschutz kürzen. Dies ergibt sich aus den Entwürfen des Haushaltsplans und des Wirtschaftsplans für den Klima- und Transformationsfonds (KTF) für das kommende Haushaltsjahr. Insbesondere der KTF, der als zweckgebundenes Sondervermögen die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft ermöglichen soll (vgl. § 2 Abs. 1 KTFG), soll geschwächt werden:

- Erstens sollen ihm Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel (ETS) in Höhe von 2,7 Milliarden Euro entzogen werden, um damit den Kernhaushalt zu konsolidieren.

- Zweitens wird bei den einzelnen Programmausgaben zwar formal nicht gekürzt, über die Festsetzung einer hohen globalen Minderausgabe (GMA) von 4,4 Milliarden Euro aber eine Sparvorgabe gemacht, die lediglich offenlässt, wo die Einsparungen erfolgen sollen.

- Drittens steigt der Anteil an konsumtiven Ausgaben im KTF erheblich an, Entlastungen beim Energiepreis sollen hier künftig den größten Einzelposten ausmachen. Damit verschiebt sich der Schwerpunkt von Investitionen auf die Subventionierung des Energieverbrauchs.

Die vorliegende Kurzstudie untersucht, inwieweit die Pläne der Bundesregierung mit EU- und Verfassungsrecht vereinbar sind. Im Zentrum stehen dabei die parlamentarische Budgetverantwortung, die Transparenz der Haushaltsplanung und das verfassungsrechtliche Gebot, die dem KTF aus dem SVIK zufließenden Mittel für zusätzliche Klimaschutzinvestitionen einzusetzen.

Sie kommt zu folgenden Ergebnissen:

- **Die globale Minderausgabe von 4,4 Milliarden Euro begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.** Eine GMA als unspezifische Kürzungsvorgabe ist aus Gründen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit nur legitim, soweit sie haushaltstechnischen Notwendigkeiten folgt, weil Minderausgaben nicht konkret verortet werden können. Anderenfalls wird die politische Entscheidung darüber, an welcher Stelle gekürzt wird, vom Haushaltsgesetzgeber auf die Exekutive verlagert. Dies würde die Budgethoheit des Parlaments verletzen, wie das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (VerfG LSA) in einem aktuellen Urteil erstmals verfassungsgerichtlich bestätigt hat.

  Die vorgesehene GMA von 4,4 Milliarden Euro im Entwurf des KTF-Wirtschaftsplans geht über die Abschöpfung von vorab nicht zuordenbaren Ausgabenresten deutlich hinaus und ist jedenfalls in dieser Höhe

verfassungsrechtlich problematisch. Der Gesetzgeber hat nun zwei Möglichkeiten damit umzugehen: Entweder durch offene Kürzungen bei einzelnen Programmausgaben oder durch Erhöhung bzw. Erhalt der Einnahmen. Der zweite Fall ist dabei klar vorzugswürdig – sowohl klimapolitisch als auch mit Blick auf den Verfassungsauftrag zu zusätzlichen Klimaschutzinvestitionen (dazu sogleich). Der Haushaltsgesetzgeber müsste hierfür vor allem von der Verschiebung von 2,7 Milliarden Euro ETS-Einnahmen in den Kernhaushalt absehen.

- **Es lässt sich nur schwer begründen, dass die dem KTF aus dem SVIK zufließenden 10 Milliarden Euro tatsächlich für zusätzliche Klimaschutzinvestitionen verwendet werden**. Verfassungsrechtlich geboten ist die Verwendung der SVIK-Zuweisungen für zusätzliche Klimaschutzinvestitionen. Insoweit hilft die allein auf den Bundeshaushalt bezogenen Zusätzlichkeitsregel in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG nicht weiter, weil sie das Sondervermögen KTF von vornherein nicht erfasst. Hielte man eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt für allein ausreichend, so könnten die Investitionen im KTF gegenüber dem Niveau vor Einführung des SVIK um etwa zwei Drittel reduziert werden, was dem Zweck der Verfassungsänderung offensichtlich zuwiderliefe.

  Die Entwicklung des KTF spricht gegen eine Verwendung für zusätzliche Investitionen: Vor Einführung des SVIK lag die Investitionsquote bei knapp 80%. Im Entwurf des Wirtschaftsplans 2027 beträgt sie nur noch rund 57%. Auch die absoluten Investitionen sinken gegenüber dem Niveau vor Einführung des SVIK. Wird die GMA, wie aufgrund der bisherigen Mittelabflüsse zu erwarten, überwiegend bei investiven Programmen erwirtschaftet, kann die tatsächliche Investitionsquote im Vollzug sogar auf nur noch gut 51% fallen.

  Besonders problematisch ist dabei das Zusammenspiel mit der Verschiebung der ETS-Einnahmen: Während dem KTF jährlich 10 Milliarden Euro aus dem kreditfinanzierten Sondervermögen zugeführt werden, werden ihm gleichzeitig 2,7 Milliarden Euro Einnahmen entzogen. Insoweit ersetzen die SVIK-Mittel lediglich bislang dem KTF zugewiesene ETS-Einnahmen, anstatt zusätzliche Klimaschutzinvestitionen zu ermöglichen. Das steht in erheblichem Spannungsverhältnis zum Zweck des Art. 143h GG.

- Zuletzt dürfte die **Verschiebung der 2,7 Milliarden Euro ETS-Einnahmen** als solche unionsrechtlich nicht zu beanstanden sein. Das EU-Recht gibt hier lediglich vor, dass der Gegenwert der Einnahmen für klimaschutzbezogene Maßnahmen verwendet werden muss. Der Bund muss daher nachvollziehbar darlegen, dass ein entsprechender Betrag im Kernhaushalt tatsächlich für unionsrechtlich zulässige Zwecke verwendet wird. Mit der Verlagerung in den Kernhaushalt geht zugleich die bisher durch den

KTF bestehende unmittelbare Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung verloren. Dies ist insbesondere deshalb relevant, weil die geplante Änderung des KTF-Gesetzes auch für kommende Haushaltsjahre eine weitergehende Verschiebung von ETS-Einnahmen ermöglichen würde.

Insgesamt besteht ein erhebliches Transparenz- und Zusätzlichkeitsproblem. Einerseits werden dem KTF bisherige Einnahmen entzogen, andererseits fließen ihm neue kreditfinanzierte Mittel aus dem SVIK zu. Gleichzeitig wird über eine hohe GMA offengelassen, wo tatsächlich gekürzt wird. Dadurch wird zunehmend schwer nachvollziehbar, ob und welche Klimaschutzinvestitionen tatsächlich zusätzlich finanziert werden und welche bisherigen Finanzierungen lediglich ersetzt oder faktisch gekürzt werden.

Das zentrale Versprechen des Sondervermögens, zusätzliche Investitionen zu ermöglichen, droht damit für den Klimaschutz unterlaufen zu werden: **Trotz jährlich 10 Milliarden Euro zusätzlicher SVIK-Mittel sinkt die Investitionsquote im KTF kontinuierlich ab.**

Gliederung

A. Hintergrund und Gutachtenauftrag 5
B. Gutachten 8

I. Verschiebung von ETS 1-Einnahmen vom KTF in den Kernhaushalt 8

1. Sachverhalt 8
2. Unionsrechtliche Vorgaben für die Mittelverwendung 9
3. Anwendung auf den Haushaltsentwurf 2027 10

II. Pauschale Sparvorgabe über globale Minderausgabe (GMA) im KTF 11

1. Sachverhalt 11
2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an GMA 12
3. Anwendung auf den Entwurf eines KTF-Wirtschaftsplans 2027 17

III. Wahrung der „Zusätzlichkeit“ für Zuschüsse aus dem SVIK (Art. 143h Abs. 1 GG) 22

1. Sachverhalt 23
2. Fehlende Konkretisierung des Zusätzlichkeitskriteriums für den KTF 23
3. Sinkende Investitionsquote und sinkende Investitionen im KTF 25
4. Weitere Verschärfung durch faktische Kürzung der Investitionsmittel über die GMA und durch Entzug von Einnahmen 26
5. Weitere Verschärfung durch den Entzug von Einnahmen 27

C. Fazit 28

A. Hintergrund und Gutachtenauftrag

Zur Erreichung der Klimaschutzziele sind massive öffentliche Investitionen erforderlich. Als Instrument hierfür ist insbesondere der Klima- und Transformationsfonds (KTF) vorgesehen, dessen gesetzlicher Zweck darin besteht, zusätzliche Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen zu ermöglichen, die der Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) dienen (§ 2 Abs. 1 KTFG).

Die Finanzausstattung des KTF sollte zuletzt im Zuge der Einführung des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) gestärkt werden, das außerhalb der Schuldenbremse zusätzliche Investitionen in Höhe 500 Milliarden Euro in Infrastruktur und Klimaschutz ermöglichen soll. Am Ende harter Verhandlungen um die notwendige verfassungsrechtliche Ermächtigung in Art. 143h GG stand die Einigung, dass 100 Milliarden Euro aus dem SVIK in den KTF fließen sollten, um dort zusätzliche Klimaschutzinvestitionen zu ermöglichen. Die Konstruktion und ihre einfachgesetzliche Umsetzung hatten von Anfang an erhebliche Lücken und

Schwächen und werfen verfassungsrechtliche Fragen auf, die wir an anderer Stelle dargestellt haben.[1] Bereits die Umsetzung in den Haushalten für 2025 und 2026 begegnete erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.[2]

Inzwischen hat das Bundeskabinett am 15.07.2026 den KTF-Wirtschaftsplan 2027 samt Finanzplan bis 2030 beschlossen;[3] der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2027 wurde am 06.07.2026 beschlossen.[4] Nach der Sommerpause stehen die Haushaltsberatungen des Bundestages an, bevor das Parlament über Haushalt und Sondervermögen abschließend gemeinsam entscheidet.

Die mit den Regierungsentwürfen zum Haushalt und insbesondere zum KTF beabsichtigten Entscheidungen werden klima- und haushaltspolitisch scharf kritisiert.

Im Kern ist Folgendes geplant:[5]

- Auf der Einnahmenseite sollen 2,7 Milliarden Euro aus den Einnahmen des europäischen Emissionshandels (ETS 1) nicht mehr dem KTF, sondern dem Kernhaushalt zufließen, um dort Lücken zu schließen.[6] Damit fließt dem Sondervermögen weniger Geld zu.

- Gleichwohl soll bei den Ausgaben im KTF formal nicht gekürzt werden. Die Programmausgaben steigen im Entwurf des Wirtschaftsplans gegenüber 2026 sogar an, von 37,2 auf 40,2 Milliarden Euro.[7] Ermöglicht wird dies insbesondere durch das Instrument der globalen Minderausgabe (GMA). Eine GMA ist eine allgemeine Sparvorgabe, die offenlässt, bei welchen Positionen gekürzt wird; diese Entscheidung wird stattdessen auf den Haushaltsvollzug verlagert. Der Entwurf für den Wirtschaftsplan des KTF enthält eine GMA in Höhe von 4,4 Milliarden Euro, etwa 11% der im KTF insgesamt veranschlagten Ausgaben und etwa 20% der für Investitionen veranschlagten Ausgaben, die sich auf 22,8 Milliarden Euro belaufen.[8]

- Ein immer größerer Teil der KTF-Mittel ist für Entlastungen bei den Energiekosten vorgesehen. Im Jahr 2027 sind dies allein 13,25 Milliarden Euro

---

[1] Siehe insbesondere unsere verschiedenen Papiere unter https://www.wwf.de/themen-projekte/klimaschutz/klimaschutz-deutschland/das-sondervermoegen-klimagerecht-gestalten.

[2] Dazu etwa die Gutachten von Verheyen/Franke und Tappe im Auftrag der Grünenfraktion, abrufbar unter https://www.gruene-bundestag.de/unsere-politik/fachtexte/die-haushaltspolitik-der-koalition-ist-verfassungswidrig/.

[3] Abrufbar unter https://table.media/assets/climate/ktf-wirtschaftsplan-2027-clean.pdf

[4] Abrufbar unter https://table.media/assets/berlin/haushalt_2027.pdf

[5] Vgl. zum Folgenden auch die instruktive Darstellung und Einordnung bei Illenseer/Schuster-Johnson, Klimakürzungen ohne Rotstift, https://dezernatzukunft.org/publikationen/klimakuerzungen-ohne-rotstift.

[6] Entwurf KTF-Wirtschaftsplan (Fn. 3), S. 3 des Begleitschreibens; Haushaltsentwurf (Fn. 4), S. 24 des Begleitschreibens.

[7] Entwurf KTF-Wirtschaftsplan (Fn. 3), S. 5 des Begleitschreibens.

[8] Entwurf KTF-Wirtschaftsplan (Fn. 3), S. 3 des Begleitschreibens.

und damit der inzwischen größte Einzelposten.[9] Diese konsumtiven Ausgaben fließen zuverlässig ab, die notwendigen Einsparungen zur Erwirtschaftung der GMA werden voraussichtlich vor allem die investiven Transformationsprogramme treffen.

Die genannten Punkte sind nicht nur klima- und haushaltspolitisch kontrovers, sondern werfen auch unions- und verfassungsrechtliche Fragen auf, denen die vorliegende Kurzstudie nachgeht:

- Hinsichtlich der Verschiebung von ETS 1-Einnahmen in den Kernhaushalt stellt sich zunächst die Frage, welche Vorgaben sich aus der europäischen ETS-Richtlinie an die Verschiebung oder die Mittelverwendung im Kernhaushalt ergeben.

- Die hohen GMA-Ansätze (pauschale Sparvorgabe) werfen das Problem auf, inwieweit die darin liegende Intransparenz und Verlagerung der Entscheidung über konkrete Einsparungen vom Bundestag auf die Exekutive mit haushaltsrechtlichen Verfassungsgrundsätzen (von Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit) vereinbar sind.

- Schließlich stellt sich vor dem Hintergrund der Kürzungen, Verschiebungen und Umstrukturierungen die Frage, inwieweit die 10 Milliarden Euro, die dem KTF aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) zufließen, noch im Sinne der verfassungsrechtlichen Zweckvorgabe des Art. 143h GG in zusätzliche Klimaschutzinvestitionen fließen.

[9] Entwurf KTF-Wirtschaftsplan (Fn. 3), S. 2 des Begleitschreibens sowie Anlage 4.

B. Gutachten

Im Folgenden werden die unter A. dargestellten Punkte näher ausgeführt und am höherrangigen Recht gemessen.

Dies geschieht zunächst für die Verschiebung von 2,7 Milliarden Euro vom KTF in den Kernhaushalt anhand der geltenden unionsrechtlichen Beschränkungen (dazu I.). Sodann erfolgt die Analyse und Bewertung der pauschalen Sparvorgabe im KTF durch das Instrument der Globalen Minderausgabe (dazu II.). Schließlich wird im Hinblick auf die Zuweisungen aus dem SVIK an den KTF untersucht, ob hierdurch „zusätzliche Investitionen“ im Sinne des Art. 143h Abs. 1 GG finanziert werden (dazu III.).

I. Verschiebung von ETS 1-Einnahmen vom KTF in den Kernhaushalt

Die Verschiebung von 2,7 Milliarden Euro Einnahmen aus dem ETS 1 vom KTF in den Kernhaushalt ist vor allem anhand der unionsrechtlichen Zweckbindung der ETS 1-Mittel zu prüfen.

1. Sachverhalt

Der Entwurf des Haushaltsplans und der Entwurf des KTF-Wirtschaftsplans für das Haushaltsjahr 2027 gehen jeweils davon aus, dass 2,7 Milliarden Euro der ETS 1-Einnahmen in den Kernhaushalt fließen sollen.[10] Der ETS 1 ist der ursprüngliche EU-Emissionshandel, der vor allem die Energiewirtschaft und die Industrie umfasst und vom künftigen EU-Emissionshandel für Gebäude und Verkehr (ETS 2) abzugrenzen ist.

Da die Einnahmen aus dem ETS 1 durch § 4 Abs. 1 Nr. 1 des Klima- und Transformationsfondsgesetzes (KTFG) bislang einfachgesetzlich in vollem Umfang dem KTF zugewiesen sind, muss hierfür zunächst eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. Dies ist im Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes für das Jahr 2027[11] (HBG 2027-E) vorgesehen. Nach Art. 6 Nr. 2a HBG 2027-E fließen dem KTF gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 KTFG-E nur noch zu:

> *„die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen nach Maßgabe der im Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz für die Versteigerung geltenden Regeln,* ***soweit diese Einnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil der Einnahmen übersteigen*** *und soweit die verbleibenden Einnahmen*

[10] Entwurf KTF-Wirtschaftsplan (Fn. 3), S. 3 des Begleitschreibens; Haushaltsentwurf (Fn. 4), S. 24 des Begleitschreibens.

[11] Abrufbar unter https://bundestagszusammenfasser.de/wp-content/uploads/rewp21/1237_Haushaltsbegleitgesetz.pdf

nicht zur Finanzierung der Deutschen Emissionshandelsstelle benötigt werden“

Die hervorgehobene Passage ist neu hinzugekommen und ermöglicht für den Haushalt 2027, aber auch die folgenden Haushalte, eine Verschiebung der Erlöse aus dem ETS 1. Da eine Begrenzung nicht vorgesehen ist, könnten die ETS 1-Erlöse[12] auf dieser Grundlage künftig auch vollständig in den Kernhaushalt fließen. Dabei ist zu beachten, dass die Erlöse im Volumen über die Zeit aufgrund des sinkenden Zertifkateangebots variieren und langfristig deutlich abnehmen werden, und damit die Höhe der unionsrechtlich zweckgebundenen Mittel sinken wird.

Für das Haushaltsjahr 2027 veranschlagt Einnahmetitel 132 03 „Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz“ in Höhe von 2,7 Milliarden Euro im Kernhaushalt.

2. Unionsrechtliche Vorgaben für die Mittelverwendung

Das nationale Recht enthält für die ETS 1-Einnahmen keine Beschränkung der Mittelverwendung. Im Gegenteil sind Zweckbindungen im deutschen Haushaltsrecht konzeptionell die Ausnahme. Im Ausgangspunkt gilt der Grundsatz der Gesamtdeckung, wonach alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben gelten; eine Zweckbindung ist nur zulässig, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist (§ 7 HGrG). Dieser Grundsatz hat zwar nach überwiegender Auffassung keinen Verfassungsrang und verbietet Zweckbindungen allenfalls in Extremfällen.[13] Dennoch bedarf jede Zweckbindung einer gesonderten legislativen Anordnung.

Übergeordnete Vorgaben für die Mittelverwendung ergeben sich für die ETS 1-Einnahmen aus dem Unionsrecht, konkret aus Art. 10 Abs. 3 Satz 2 der ETS-Richtlinie.[14] Danach müssen die Mitgliedstaaten die Einnahmen aus dem Emissionshandel oder den entsprechenden Gegenwert der Einnahmen für einen oder mehrere der in Art. 10 Abs. 3 ETS-RL aufgeführten Zwecke verwenden, die einen bunten Strauß an Klimaschutzmaßnahmen umfassen, einschließlich finanzieller Unterstützung für Haushalte mit niedrigem oder mittlerem Einkommen.[15] Die Alternative „oder den entsprechenden Gegenwert“ führt allerdings dazu, dass es sich rechtlich nur um eine „Zweckbindung light“ handelt. Es genügt dem Wortlaut der

---

[12] Für den – erst 2028 in Kraft tretenden – ETS 2 sieht ein ebenfalls neuer § 4 Abs. 1 Nr. 2 KTFG-E vor, dass die Erlöse vollständig in den KTF fließen, soweit sie nicht zur Finanzierung der Emissionshandelsstelle benötigt werden. Die BEHG-Erlöse fließen weiter vollständig in den KTF, die gleichbleibende Regelung wird in § 4 Abs. 1 Nr. 3 KTFG-E verschoben

[13] BVerfG, Beschluss vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 –, Rn. 171.

[14] Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

[15] Näher dazu Zheng, Einnahmen aus dem EU-ETS – Europarechtliche Regelungen zur Mittelverwendung, KlimR 2026, 78 ff.

Vorschrift nach, dass im Haushalt ein Betrag in Höhe der Einnahmen aus dem ETS 1 für die zulässigen (Klimaschutz-)Zwecke verausgabt wird. Die Nutzung eines zweckgebundenen Sondervermögens bietet sich hierfür fraglos an und die Gesetzgebungshistorie bietet Anhaltspunkte dafür, dass als vorzugswürdig angesehen wurde.[16] Ein verbindlicher unionsrechtlicher Vorrang der Verwaltung in einem Sondervermögen dürfte daraus aber noch nicht folgen.

Eine explizite „Zusätzlichkeitsanforderung" enthält das Unionsrecht nicht.[17] Nach Erwägungsgrund (40) zur jüngsten grundlegenden Novellierung der ETS-Richtlinie im Jahr 2023[18] sollen die ETS-Mittel zwar die klimabezogenen Ausgaben ergänzen und verstärken. Operationalisierbare Anforderungen im Sinne zusätzlicher Investitionen lassen sich daraus aber kaum ableiten. Vielmehr verweist der genannte Erwägungsgrund auf die Berichterstattung nach Art. 19 Abs. 2 der Governance-VO.[19] Danach müssen die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich Informationen über die Verwendung der erzielten Einkünfte aus der Versteigerung von Zertifikaten übermitteln. Der in Bezug genommene Anhang VIII Teil 3 der Governance-VO enthält ebenfalls keine strengeren materiellen Anforderungen. Die Mittelverwendung zumindest des „Gegenwerts" für zulässige Zwecke ist aber darzulegen.

3. Anwendung auf den Haushaltsentwurf 2027

Nach alldem dürfte die Verschiebung von 2,7 Milliarden Euro aus dem KTF in den Kernhaushalt unionsrechtlich kaum zu beanstanden sein. Das erklärte Ziel der Haushaltskonsolidierung ändert nichts daran, dass der Bund auch aus dem Kernhaushalt Ausgaben tätigt, die den in Art. 10 Abs. 3 ETS-RL genannten Zwecken zuzuordnen sind und die den Betrag von 2,7 Milliarden Euro abdecken und mithin jedenfalls der „Gegenwert" der Einnahmen zweckentsprechend verwendet wird (allein für die Bundesschienenwege werden mehr als 20 Milliarden Euro bereitgestellt[20]). Dies wäre allerdings in jedem Haushaltsjahr darzulegen.

---

[16] Siehe Zheng (Fn. 15), S. 78 mit Verweis auf Erwägungsgrund (22) der RL 2008/101/EG.

[17] Siehe auch Verheyen, KTFG-Änderungsgesetz: Analyse zur Mittelverwendung über die EU-ETS-Richtlinie und Folgen für die Verwendung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaschutz, unter Ziff. 8, abrufbar unter https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Gesetz-Klima-Transformationsfonds.pdf

[18] Durch Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union.

[19] Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73,/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.

[20] Entwurf Haushaltsplan (Fn. 4), S. 20 des Begleitschreibens.

Eine hiervon zu unterscheidende Frage ist, wie sich der Entzug von Einnahmen mittelbar auf die verfassungsrechtlich gebotene „Zusätzlichkeit“ der aus den SVIK-Zuweisungen finanzierten Investitionen auswirken (dazu unten, III.5.).

II. Pauschale Sparvorgabe über globale Minderausgabe (GMA) im KTF

Die pauschale Sparvorgabe von 4,4 Milliarden Euro mittels des Instruments der globalen Minderausgabe (GMA) ist verfassungsrechtlich insbesondere an den Haushaltsgrundsätzen von Klarheit und Wahrheit zu messen.

1. Sachverhalt

Trotz der Verschiebung von 2,7 Milliarden Euro in den Kernhaushalt fallen die gesamten Programmausgaben des KTF formal zunächst sogar höher aus als im Vorjahr. Sie steigen im Entwurf des Wirtschaftsplans für 2027 gegenüber 2026 von 37,2 auf 40,2 Milliarden Euro an. Dieses Ergebnis wird zum einen durch Entnahmen aus der Rücklage erreicht, zum anderen durch den Einsatz einer hohen globalen Minderausgabe (GMA) von 4,4 Milliarden Euro, also mehr als 10% der gesamten Programmausgaben. In der weiteren Finanzplanung soll das Instrument der GMA sogar noch weitreichender zum Einsatz kommen und auf über 6 Milliarden Euro anwachsen. Dies veranschaulicht die folgende Tabelle; die GMA findet sich in der letzten Zeile der Tabelle:[21]

	Soll	RegE	Finanzplan		
	2026	2027	2028	2029	2030
	- in T € -				
Einnahmen gesamt*	**34.803.623**	**38.938.012**	**36.397.992**	**35.925.937**	**32.459.767**
Erlöse gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (ETS 1)	4.265.000	2.509.790	3.982.790	5.310.790	4.368.790
Erlöse aus dem nationalen und europäischen Brennstoffemissionshandel	16.713.426	20.029.080	19.315.202	18.515.147	16.715.977
Zuweisung aus dem SVIK	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000
Globale Mehreinnahme	1.727.197				
Entnahme aus Rücklage**	2.098.000	6.399.142	3.100.000	2.100.000	1.375.000
Ausgaben*	**34.803.623**	**38.938.012**	**36.397.992**	**35.925.937**	**32.459.767**
Programmausgaben	37.386.003	40.266.642	40.344.967	40.625.213	38.191.857
Zuführung zur Rücklage		3.100.000	2.100.000	1.375.000	
Globale Minderausgabe	-2.582.380	-4.428.630	-6.046.975	-6.074.276	-5.732.090

* Rundungsdifferenzen sind möglich.
** Bezüglich 2027: Die Rücklagen-Zuführung zum Jahresende 2025 betrug 10,8 Mrd. € (= Ist-Entnahme 2026). Damit fällt die Entnahme zum Jahresbeginn 2026 um 7,0 Mrd. € höher aus als erwartet (Soll-Ansatz der Entnahme (2,1 Mrd. €) + für 2026 geplante globalen Mehreinnahme (1,7 Mrd. €)). Abzüglich der üpl-Ausgabe beim Titel 683 01 (Gasspeicherumlage) i.H.v. rd. 0,6 Mrd. € verbleibt ein Volumen von rd. 6,4 Mrd. €.

[21] Entwurf KTF-Wirtschaftsplan (Fn. 3), S. 5 des Begleitschreibens.

Eine GMA bedeutet, dass Einsparungen in der veranschlagten Höhe erfolgen müssen, die Mittel dürfen in diesem Umfang nicht abfließen. Offen lässt die GMA nicht ob, sondern an welchen Stellen gekürzt wird. Das bedeutet zugleich: Wo genau gekürzt wird, entscheidet sich nicht im Parlament bei der Verabschiedung des Haushalts, sondern in der Exekutive während des Haushaltsvollzugs.

Das Instrument der GMA ist im Ausgangspunkt haushaltstechnischer Natur: Ein Haushaltsplan (oder Wirtschaftsplan) muss immer formal ausgeglichen sein, und bei der Aufstellung ist oft schon klar oder zumindest wahrscheinlich, dass im Vollzug nicht alle bewilligten Mittel tatsächlich abfließen werden – etwa, weil Projekte sich verzögern, Ausschreibungen scheitern oder Planungen langsamer laufen als erwartet. Statt jeden einzelnen Titel nach unten zu korrigieren (was politisch und verwaltungstechnisch aufwendig wäre und im Ergebnis exakt nicht gelingen kann), wird ein pauschaler Abschlag über den gesamten Ausgabenblock gelegt. Ein solcher globaler Ansatz ist allerdings nur haushaltstechnisch notwendig, soweit es sich um unvorhersehbare Ausgabenreste handelt, die nicht einzelnen Titeln zugeordnet werden können. Daraus leiten sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine GMA ab.

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an GMA

Der Einsatz von GMA und die Grenzen ihrer Zulässigkeit sind seit Langem verfassungsrechtlich umstritten. Im Kern stehen dabei die verfassungsrechtlichen Grundsätze von Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit. Diese verpflichten den Haushaltsgesetzgeber, sämtliche Ansätze im Haushaltsplan möglichst nachvollziehbar und transparent auszugestalten. Dabei gilt für alle Ansätze u.a. der Grundsatz der Schätzgenauigkeit, der über ein Verbot bewusst falscher Ansätze hinaus das „Bemühen um realitätsnahe Prognosen“ zu erwartbaren Einnahmen und Ausgaben gebietet.[22] Dies wird flankiert durch den Grundsatz der Spezialität (bzw. der „Einzelveranschlagung“, vgl. §17 Abs. 1 BHO), der eine konkrete Spezifikation der Ausgabentitel nach Zweck und Summe gebietet; auch dieser Haushaltsgrundsatz hat nach h.M. Verfassungsrang.[23]

Angesichts des soeben unter 1. dargestellten haushaltstechnischen Bedürfnisses wird zumeist nicht grundsätzlich in Abrede gestellt, dass GMA ein zulässiges Instrument sein können. Problematisch werden sie nach wohl einhelliger Auffassung aber jedenfalls dann, wenn sie über die Abbildung eines realistisch geschätzten und erwartbaren „Bodensatzes“ nicht verausgabter Mittel hinausgehen; außerdem wird verbreitet noch die Hebung von „Effizienzreserven“ als zulässig angesehen, z.B. um einem „Dezemberfieber“ vorzubeugen, bei dem gegen Jahresende

---

[22] BVerfG, Urteil vom 08.09.2007 – 2 BvF 1/04 –, Rn. 104 (juris): Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 110 Rn. 115.

[23] Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 62; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 110 Rn. 119, jeweils mit Verweis auf VerfGH NRW, Urteil vom 28.01.1992 – VerfGH 1/91 = NVwZ 1992, 470 (471).

noch schnell Mittel verausgabt (und ggf. verschwendet) werden, damit sie nicht verfallen.[24] Darüber hinausgehende GMA-Ansätze werden hingegen als unzulässig angesehen, weil sie die Entscheidungen über die Mittelallokation auf die Exekutive verlagern.[25] Diese muss dann eigene (Kürzungs-)Entscheidungen treffen, die der Haushaltsgesetzgeber aus politischen Gründen nicht selbst treffen wollte – etwa darüber, bei welchen Klimaschutzinvestitionen gekürzt wird. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich gebotenen Schätzgenauigkeit und Spezialität bei der Aufstellung des Haushalts durch den Gesetzgeber ist es aber problematisch, wenn die Exekutive – über den haushaltstechnisch notwendigen Rahmen hinaus – unspezifiziert zur Kürzung von eigentlich durch den Gesetzgeber festgelegten Ausgabentiteln aufgerufen wird.[26]

In der jüngeren Vergangenheit wurden die Grenzen der GMA vor allem im Zusammenhang mit der **Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 durch die Ampel-Regierung** (im September 2024) kontrovers diskutiert. Gerichtlich wurden sie im Sommer 2025 erstmals durch das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt im Hinblick auf den dortigen Landeshaushalt bearbeitet. Beides wird im Folgenden näher aufgearbeitet.

Im Hinblick auf den ursprünglich von der Ampel-Regierung geplanten, letztlich aber gescheiterten Haushalt 2025 wurde die Höhe der GMA vor allem im Hinblick auf den Kernhaushalt von den sachverständigen Professoren scharf kritisiert; dort war eine GMA von 12 Milliarden Euro angesetzt worden:[27]

- Die Stellungnahme von *Steinbach* kritisierte, es sei „nicht ersichtlich, wie der Anstieg der GMA mit Prognoseschwierigkeiten bei den Ausgabeermächtigungen gerechtfertigt werden könnte." Sofern nur ein verdeckter Dissens über Kürzungen kaschiert werden solle, liefe dies den Haushaltsgrundsätzen zuwider. Diese Kritik bezieht sich auf die Grundsätze der Spezialität und Schätzgenauigkeit (als Bestandteil der Haushaltswahrheit). Die verfassungsrechtliche Grenze sei zudem jedenfalls dann überschritten, „wenn die GMA so hoch gegriffen ist, dass dadurch die Exekutive zu Einsparungen verpflichtet wird, die bei regulärem und auch sparsamem Vollzug unwahrscheinlich oder sogar vollständig unmöglich ist".[28]

---

[24] Siehe etwa Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 110 Rn. 116; mit noch strengerer Tendenz Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 55 und Rn. 16a ff.; Schmidt, Die globale Minderausgabe, DÖV 2025, 679 (681).

[25] Schmidt, Die globale Minderausgabe, DÖV 2025, 679 (681); Wernsmann/Meickmann, Budgetpflicht des Parlaments als Grenze Globaler Minderausgaben, NVwZ 2026, 15 (16).

[26] Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 63.

[27] Siehe zum Folgenden die Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen zum Haushalt 2025, Haushaltsausschuss Ausschussdrucksache 6534 der 20. Wahlperiode, abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/1020574/Anlage-Protokoll.pdf

[28] A.a.O., Stellungnahme Steinbach, Rn. 2, 8 ff.

- *Kube* kritisierte die Höhe der GMA mit ähnlichen Argumenten. Der Grundsatz der Schätzgenauigkeit verlange „Vorausschätzungen der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben, die so genau sind, wie dies sachbereichsspezifisch möglich ist“. Unzulässig seien jedenfalls der Höhe nach „nicht realistische GMA“, die einen tatsächlichen Haushaltsausgleich nur vorspiegeln.[29]

- Auch *Korioth* sprach das Spannungsverhältnis von GMA und dem Prinzip der Einzelveranschlagung (bzw. Spezialitätsgrundsatz) an und betont, dass das Parlament grundsätzlich möglichst genau und detailliert die Ausgaben durch die gesetzliche Feststellung des Haushaltsplans steuern soll.[30]

- *Thiele* kritisierte die genannten Punkte ebenfalls und hielt als Maßstab für GMA fest, dass sie nur in der Höhe zu rechtfertigen seien, „in der tatsächlich mit entsprechenden Minderausgaben zu rechnen ist, die gleichwohl nicht konkret einem spezifischen Ausgabenposten zugerechnet werden können“. Der Haushaltsgesetzgeber habe ggf. darzulegen, warum eine GMA in bestimmter Höhe erforderlich war und zugleich eine spezifische Korrektur konkreter Ausgabenposten nicht möglich war. [31]

Insgesamt ist es also nach übereinstimmender Auffassung der Sachverständigen geboten, dass eine GMA erstens der Höhe nach realistisch zu erwirtschaften sein muss und zweitens Schwierigkeiten bei der Zuordnung von Kürzungen/Einsparungen zu spezifischen Haushaltstiteln abbilden muss.

Diese Kritik bestätigt und konkretisiert ein aktuelles Urteil des **Landesverfassungsgerichts für Sachsen-Anhalt** (VerfG LSA), das eine GMA im Landeshaushalt im Rahmen eines Organstreits für verfassungswidrig befunden hat.[32] Es ist das erste verfassungsgerichtliche Urteil, das sich mit der Zulässigkeit von GMA befasst und das VerfG positioniert sich eindeutig. Dies erfolgt naturgemäß im Rahmen der Landesverfassung für Sachsen-Anhalt, die Aussagen sind aber auf das Grundgesetz übertragbar.

Das VerfG LSA betont zunächst die herausragende Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts, aus der folgt, dass der Gesetzgeber bei dessen Ausübung die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss.[33] Sodann bezieht sich das Gericht auf den Grundsatz der Schätzgenauigkeit als Bestandteil von Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit – Einnahmen und Ausgaben müssen sachgerecht und vertretbar geschätzt werden, wobei keine Einschätzungsprärogative des

[29] A.a.O., Stellungnahme Kube, S. 2.
[30] A.a.O., Stellungnahme Korioth, S. 1, 2 f.
[31] A.a.O, Stellungnahme Thiele, Rn. 5 f.
[32] VerfG LSA, Urteil vom 30.06.2025 – LVG 13/24.
[33] A.a.O, Rn. 92 f. (juris) m.w.N. zur Rspr. des BVerfG.

Gesetzgebers bestehe.[34] Vor diesem Hintergrund sieht das VerfG LSA das Instrument der GMA wegen des globalen Ansatzes grundsätzlich kritisch:

> *„Da die Minderausgabe global ausgebracht ist, lässt sich anhand des Haushaltsplans nicht nachvollziehen, in welchen Ausgabetiteln die Minderausgabe jeweils in welcher Höhe anfällt. (…) Dies schränkt die Aussagekraft des Haushaltsplans ein und berührt den Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.*
>
> *Durch die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe besteht die Gefahr, dass der Exekutive die Aufgabe übertragen wird, den pauschalen Kürzungsansatz in Form der globalen Minderausgabe dadurch zu „erwirtschaften", dass bestimmte Einzelansätze im Haushaltsplan von ihr nicht voll ausgeschöpft werden. Damit würde die Exekutive und nicht der Haushaltsgesetzgeber letztlich darüber entscheiden, in welchen Einzeltiteln die Kürzung in welchem Umfang erfolgt"*[35]

Allerdings sieht auch das VerfG LSA die GMA nicht als allgemein unzulässig an. Vielmehr seien Ausgabenreste in gewissem Umfang unvermeidlich und der Haushaltsgesetzgeber könne nicht vorhersehen, wie sich die Reste auf die einzelnen Ausgabentitel verteilen.[36] Den Maßstab für die Zulässigkeit von GMA bestimmt das Gericht im Anschluss wie folgt (eig. Hervorhebungen):

> *„Das zulässige Maß der Veranschlagung globaler Minderausgaben bestimmt sich danach, wie viele Mittel erfahrungsgemäß aus Gründen,* ***die sich einer Steuerung bei der Titelbewirtschaftung entziehen****, nicht ausgegeben werden. Dabei dürfen nicht alle Unwägbarkeiten hinsichtlich der Verwirklichung geplanter Ausgaben einfach der globalen Minderausgabe zugeschlagen werden. (…) [Es] rechtfertigen nur solche [Abweichungen] eine Berücksichtigung als globale Minderausgabe, die* ***aus haushaltstechnischen Gründen unvermeidlich sind****, ohne bei der Planung einzelnen Haushaltstiteln zugeordnet oder durch die Einbeziehung in die Deckungsfähigkeit zum Ausgleich anderweitiger Abweichungen des Haushaltsvollzugs vom Haushaltsplan herangezogen werden zu können. (…) Gerade wenn Minderausgaben durch eine* ***Verzögerung der geplanten Ausgabe*** *bedingt sind, ist es grundsätzlich* ***nicht*** *im Sinne der parlamentarischen Steuerung staatlicher Ausgaben, sie* ***durch Einrechnung in eine globale Minderausgabe der späteren***

---

[34] A.a.O., Rn. 96 (juris).
[35] A.a.O., Rn. 98 f. (juris).
[36] A.a.O., Rn. 104 (juris).

> ***Verwirklichung zunächst zu entziehen**. Stattdessen bewirkt die Zuführung nicht ausgegebener Mittel zu einer **Rücklage**, dass sie wiederum dem Budgetrecht des Parlaments für das folgende Haushaltsjahr zur Verfügung stehen, in dem eine entsprechende Entnahme aus der Rücklage zum Haushaltsausgleich beiträgt."*[37]

Damit schränkt das VerfG LSA die Zulässigkeit von GMA gleich mehrfach ein: Sie muss zunächst – wie auch in der Literatur gefordert, s.o. – aus unvermeidlichen Prognoseproblemen bei der Mittelallokation resultieren. Darüber hinaus rechtfertigen gerade Verzögerungen beim Mittelabfluss nicht ohne weiteres eine GMA, wenn verbleibende Mittel einer Rücklage zugeführt werden können.

Hinsichtlich der zulässigen Höhe einer GMA wendet sich das VerfG LSA zunächst gegen in der Literatur diskutierte pauschale Prozentsätze. Stattdessen sei zur Bestimmung der Auswirkungen auf die Haushaltsautonomie des Gesetzgebers vor allem entscheidend, in welchem Umfang der Haushalt disponible, d.h. nicht vorgebundene Mittel enthält:

> *„Der Haushaltsgesetzgeber ist in erster Linie im Bereich der nichtgebundenen Haushaltsmittel in der Lage, seinen politischen Gestaltungswillen zu verwirklichen. Würde man den Ansatz einer globalen Minderausgabe unterhalb bestimmter Bagatellgrenzen als generell unproblematisch ansehen, bestünde die Gefahr, dass gerade in den regelmäßig engen Bereichen des Haushaltes, in denen sich Spielräume für politische Entscheidungen ergeben, die Entscheidungskompetenz in unzulässiger Weise vom Haushaltsgesetzgeber auf die Exekutive übertragen wird."*[38]

Insgesamt hält das Gericht eine GMA im Haushaltsplan nur für zulässig, sofern die Landesregierung bei Aufstellung des Plans sicherstellt, dass die Höhe des Bodensatzes (im Sinne der oben zitierten Maßstäbe) realitätsgerecht und fundiert ermittelt ist, wobei als Orientierungspunkt auch die Vorjahre herangezogen werden könnten.[39] Dabei soll dem Haushaltsgesetzgeber auch kein Gestaltungsspielraum zukommen, der gerichtlich bloß im Sinne einer Evidenzkontrolle überprüfbar wäre.[40] Den daraus folgenden (Darlegungs-)Anforderungen genügte der angegriffene Haushalt nicht, die Festsetzung der GMA war verfassungswidrig. Ausschlaggebend unter anderem, dass die Höhe der Festsetzung Ergebnis einer „Verständigung" gewesen und nur „geschätzt" worden sei.[41] Daran wird deutlich, dass die

---

[37] A.a.O., Rn. 105 (juris).
[38] A.a.O., Rn. 115 (juris).
[39] A.a.O., Rn. 116 f., 119 (juris).
[40] A.a.O., Rn. 118.
[41] A.a.O., Rn. 124.

Festsetzung von GMA nicht ein politischer Kompromiss sein darf, um kontroverse Entscheidungen, z.B. über Kürzungen bei einzelnen Posten zu umgehen.

3. Anwendung auf den Entwurf eines KTF-Wirtschaftsplans 2027

Die oben dargelegten Maßstäbe lassen sich im Grundsatz auch auf den KTF als Sondervermögen übertragen. Die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze gelten auch für Sondervermögen.[42] Allerdings sind die oben dargelegten Maßstäbe mit Blick auf die Struktur des konkreten Sondervermögens zu prüfen, da sich diese Struktur von der des Kernhaushalts durchaus erheblich unterscheiden kann.

Daher werden im Folgenden die Kriterien durchgegangen, die für die verfassungsrechtliche Beurteilung der GMA relevant sind.

Für die Zulässigkeit einer GMA ist es nach den oben dargestellten Maßstäben zentral, dass die GMA von der Verwaltung erstens überhaupt realistisch erwirtschaftet werden kann *und* dass sie zweitens haushaltstechnisch notwendig ist, weil sich die absehbaren Minderausgaben einer Verortung in einzelnen Titeln entziehen und daher als globaler Bodensatz „eingesammelt“ werden müssen und dürfen.

- Hinsichtlich des erstgenannten Punktes erscheint es jedenfalls sehr plausibel, dass die GMA der Höhe nach im regulären Vollzug des KTF-Wirtschaftsplans erwirtschaftet werden *kann*. Denn es ist zu konstatieren, dass der Mittelabfluss aus dem KTF notorisch schwach ist. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofs (BRH) betrug der durchschnittliche Mittelabfluss bereinigt um Ausnahmeeffekte bis einschließlich 2024 lediglich 60,7%.[43] Im Jahr 2025 wurden etwa 10 Milliarden Euro nicht verausgabt.[44] Legt man diese Zahlen zugrunde, so kann eine GMA in Höhe von 4,4 Milliarden Euro realistisch erwirtschaftet werden.

  Aus der Sparvorgabe folgt allerdings zugleich, dass das bestehende Problem des unzureichenden Mittelabflusses zur Erfolgsbedingung der Bewirtschaftung mutiert.[45] Bereits dies erscheint mit Blick auf die Grundsätze von Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit nicht unproblematisch. Es ist insbesondere auch mit dem teilweise für eine GMA herangezogenen „Effizienzgedanken“[46] schwer in Einklang zu bringen. Effizient wäre im

---

[42] Vgl. für die Schuldenbremse und die Prinzipien von Jährigkeit und Jährlichkeit das KTF-Urteil des BVerfG, Urteil vom 05.11.2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 174 (juris).

[43] 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. 13.

[44] Es wurden Programmausgaben in Höhe von 26,6 Milliarden Euro getätigt, bei veranschlagten Ausgaben von 36,6 Milliarden Euro BMF, 15. KTF-Bericht, S. 122.

[45] Illenseer/Schuster-Johnson, Klimakürzungen ohne Rotstift, https://dezernatzukunft.org/publikationen/klimakuerzungen-ohne-rotstift

[46] Vgl. dazu oben, 2.

Hinblick auf die Förderprogramme das Gegenteil, nämlich sie so auszugestalten, dass der Mittelabfluss verbessert wird. Der KTF ist aufgrund seiner Struktur im Übrigen auch wenig anfällig für ein „Dezemberfieber“, weil verbleibende Mittel nicht ohne Weiteres über hastige Beschaffungen oder Ähnliches „verpulvert“ werden können, sondern an die Programme und ihre Bedingungen gebunden sind; verbleibende Mittel fließen in die Rücklage nach § 5 KTFG.

- Erhebliche Zweifel bestehen jedenfalls hinsichtlich des zweiten Punktes, der haushaltstechnischen Notwendigkeit. Diese wäre nur dann gegeben, wenn tatsächlich nicht absehbar und einschätzbar wäre, bei welchen Titeln die als GMA angesetzten 4,4 Milliarden Euro (oder zumindest Teile davon) nicht abfließen werden. Soweit hingegen absehbar ist, bei welchen Programmen voraussichtlich weniger Mittel benötigt werden, besteht der verfassungsrechtlich saubere Weg darin, diese Posten durch den Haushaltsgesetzgeber entsprechend zu kürzen, anstatt die Priorisierungsentscheidung auf die Verwaltung zu verlagern. Die Haushaltsgrundsätze der Spezialität und Schätzgenauigkeit (siehe oben unter 2.) gebieten eine möglichst präzise Bestimmung der Mittelverwendung durch den Haushaltsgesetzgeber. Im Falle des KTF erscheint eine Zuordnung von Minderausgaben zu einzelnen Programmausgaben jedenfalls in erheblichen Teilen sehr wohl möglich. Der BRH benennt etwa in seinem Bericht zum KTF 2025 für das Haushaltsjahr 2024 insgesamt 24 Titel, aus denen weniger als 50% der veranschlagten Ausgaben abflossen.[47] Aufschlussreich ist dabei die Verteilung, denn die unterplanmäßigen Ausgaben entfielen vollständig auf Ausgaben für Investitionen (eig. Hervorhebung):

Einnahmen und Ausgaben des KTF im Jahr 2024

Einnahmen/Ausgaben	Soll 2024	Ist 2024	Abweichung
	in Euro		
Gesamteinnahmen	49 454 354 000,00	47 534 711 312,47	-1 919 642 687,53
Verwaltungseinnahmen	20 441 794 000,00	18 522 151 083,56	-1 919 642 916,44
Übrige Einnahmen	29 012 560 000,00	29 012 560 228,91	+228,91
Gesamtausgaben	49 454 354 000,00	47 534 711 312,47	-1 919 642 687,53
Zuweisungen und Zuschüsse	19 284 667 000,00	23 758 767 733,89	+4 474 100 733,89
Ausgaben für Investitionen	29 852 997 000,00	17 818 237 479,02	-12 034 759 520,98
Besondere Finanzierungsausgaben	316 690 000,00	5 957 706 099,56	+5 641 016 099,56

[47] BRH, KTF 2025 (Fn. 43), S. 10 ff.

> Auch im 15. KTF-Bericht wird der Mittelabfluss für sämtliche Programmausgaben im Einzelnen aufgeschlüsselt.[48] Damit lässt sich schwerlich behaupten, es gebe keine Anhaltspunkte für eine präzisere Verortung der mit der GMA vorgegebenen Einsparungen. Bereits bei oberflächlicher Prüfung erscheinen aufgrund der bisherigen Erfahrungen einige Grundaussagen möglich. So werden die Einsparungen aller Voraussicht nach weiterhin primär Investitionsprogramme treffen, während konsumtive Ausgaben wie v.a. die ausgeweiteten Energiepreissubventionen in Höhe von 13,3 Milliarden Euro einigermaßen zuverlässig abfließen werden.[49] Bei einzelnen Programmen wie der BEG ist ebenfalls von einem hohen Mittelabfluss auszugehen, die Ansätze im KTF-Wirtschaftsplan 2027 liegen hier knapp unter den 2025 tatsächlich abgerufenen Mitteln, dies betrifft weitere 12,5 Milliarden Euro.[50] Allein die genannten Posten machen mit mehr als 25 Milliarden über 60% der Programmausgaben aus. Demgegenüber fließen Transformationsprogramme deutlich schlechter ab, Programme zur Dekarbonisierung der Industrie zuletzt etwa nur zu 43%.[51]

Insgesamt erscheint es kaum plausibel, dass eine GMA in Höhe von 4,4 Milliarden Euro notwendig ist, weil sich geringere Mittelabflüsse selbst bei größtem Bemühen um Schätzgenauigkeit nicht genauer verorten lassen. Hinzu kommt der angesprochene Punkt, dass die Verwaltung einen Fehlanreiz für einen weiterhin schleppenden Mittelabfluss erhält: Die „GMA-Strategie“ vermeidet einerseits die Priorisierungsaufgabe über den Ort der Kürzungen zu entscheiden und verhindert andererseits, dass sich die Verwaltung um einen effizienten Mittelabfluss bemüht. Beides ist mit den legitimen haushaltstechnischen Zwecken einer GMA schwer in Einklang zu bringen.

Nach der Rechtsprechung des VerfG LSA ist ferner zu berücksichtigen, dass GMA selbst bei unkalkulierbaren Minderausgaben nicht immer haushaltstechnisch notwendig sind, da diese z.B. auch in eine Rücklage fließen können.[52] Dies ist für den KTF relevant, weil eine Rücklage hier gemäß § 5 KTFG explizit vorgesehen ist, während dies für den Kernhaushalt allgemein[53] nicht der Fall ist. Dass bei den Programmausgaben verbleibende Mittel der Rücklage zuzuführen sind, ergibt sich auch aus dem Haushaltsvermerk Nr. 1 im Entwurf des aktuellen Wirtschaftsplans.[54] Bereits die Rücklage ermöglicht es mithin, Einsparungen bei den Programmausgaben „einzusammeln“. Warum daneben noch eine GMA erforderlich sein soll, ist

---

[48] BMF, KTF-Bericht 2025, S. 13 ff. zu allen „Programmausgaben im Einzelnen“, tabellarische Übersicht auf S. 120 ff.

[49] So auch die Einschätzung bei Illenseer/Schuster-Johnson (Fn. 5).

[50] Siehe Entwurf KTF-Wirtschaftsplan 2027 (Fn. 3), Titel 893 10.

[51] Illenseer/Schuster-Johnson (Fn. 5).

[52] VerfG LSA, Urteil vom 30.06.2025 – LVG 13/24, Rn. 105, siehe oben unter 2.

[53] Gesetzliche Ausnahmen sind möglich, z.B. §§ 5, 7 StabG.

[54] Entwurf KTF-Wirtschaftsplan 2027 (Fn. 3), S. 1 f. der Anlage 3: „Einsparungen bei folgenden Titeln [Programmausgaben] dienen zur Deckung von Mehrausgaben bei folgendem Titel: 919 01 [Zuführung zur Rücklage].

nicht ohne Weiteres ersichtlich – wenn nicht zu dem (unzulässigen) Zweck, Kürzungen bei den Programmausgaben zu verdecken bzw. auf die Exekutive zu verlagern.

In diesem Zusammenhang ist – auch angesichts der vom VerfG LSA angemahnten historischen Betrachtung – interessant, dass der KTF das Instrument der GMA überhaupt erst ab dem Haushaltsjahr 2025 nutzte. In den Jahren 2023 und 2024 ist der entsprechende Posten in den KTF-Wirtschaftsplänen leer.[55] Ein defizitärer Mittelabfluss wurde statt über eine GMA über das Instrument der Globalen Mehreinnahme (GME) abgebildet, einen anderen haushaltstechnischen Mechanismus: Zeichneten sich für das *laufende Jahr* nicht verausgabte Mittel ab, so wurde die dadurch mögliche höhere Entnahme aus der Rücklage für das im Wirtschaftsplan behandelte Planjahr als GME veranschlagt.[56] Dieser Mechanismus folgt einer grundsätzlich anderen Logik, weil er erstens auf Erfahrungswerte des laufenden Wirtschaftsjahres zurückgreift und mithin eine empirische Grundlage hat und zweitens der Verwaltung gerade keine Sparvorgabe macht: Die Titelansätze stehen voll zur Verfügung und werden nicht durch eine unspezifische GMA relativiert. Angesichts dieser Möglichkeiten und früheren Praxis lässt sich die haushaltstechnische Notwendigkeit und damit letztlich die Legitimität einer GMA für den KTF empirisch und rechtlich sogar ganz grundsätzlich bestreiten.

Schließlich sieht das VerfG LSA eine GMA als besonders problematisch an, wenn die freien Mittel eines Haushalts ohnehin knapp sind.[57] Dieser Aspekt wurde auch im Rahmen der Sachverständigenanhörungen zum (letztlich gescheiterten) Haushalt 2025 betont. So hat *Steinbach* im Jahr 2024 hinsichtlich der damals extrem hohen GMA von 9 Milliarden Euro sogar Zweifel an der Realisierbarkeit angemeldet, zugleich aber darauf hingewiesen, dass die „frei zu alloziierenden Ausgaben“ deutlich höher seien als beim Bundeshaushalt, was eine vergleichsweise höhere GMA rechtfertigen könne.[58] Allerdings hat der BRH in seinen letzten Berichten zum KTF jeweils hervorgehoben, dass ein erheblicher Teil der KTF-Mittel durch eingegangene Verpflichtungsermächtigungen vorgebunden sei. Für das Jahr 2025 sah der BRH nur einen Handlungsspielraum von 5,6 Milliarden Euro,[59] für das Jahr

---

[55] Siehe für 2023: Bundeshaushaltsplan 2023, Einzelplan 60, Anlage 3, Titel 972 01 (S. 89), abrufbar unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2023/soll/epl60.pdf; und für 2024: Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 60, Anlage 3, Titel 972 01 (S. 88), abrufbar unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/epl60.pdf; auch beim Vorgänger Energie- und Klimafonds (EKF) gab es soweit ersichtlich allein im Jahr 2021 eine minimale GMA in Höhe von 10 Millionen(!) Euro, siehe Bundeshaushaltsplan 2021, Einzelplan 60, Anlage 3, Titel 972 01 (S. 77), abrufbar unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2021/soll/epl60.pdf.

[56] Vgl. dazu BMF, 13. KTF-Bericht für die Aufstellung des Wirtschaftsplans 2026, S. 10, abrufbar unter https://table.media/wp-content/uploads/2024/04/04175233/240401__BMF_13._KTF-Bericht_Wasser.pdf.

[57] VerfG LSA, Urteil vom 30.06.2025 – LVG 13/24, Rn. 115, siehe oben unter 2.

[58] Stellungnahmen Haushalt 2025 (Fn. 27), Stellungnahme Steinbach, Rn. 19.

[59] BRH, KTF 2025 (Fn. 43), S. 31.

2026 einen Spielraum von 6,3 Milliarden Euro[60]. Dieser Handlungsspielraum mag prozentual zwar größer sein als die „freie Spitze“ des Bundeshaushalts, eine GMA von 4,4 Milliarden Euro ist im Vergleich hierzu dennoch auf den ersten Blick erheblich.

Schließlich ist die GMA auch mit Blick auf die begrenzten Erfahrungswerte der vergangenen beiden Jahre hoch. Insofern wurde bereits erwähnt, dass das Instrument für den KTF überhaupt erst ab dem Jahr 2025 genutzt wurde, sodass seine haushaltstechnische Notwendigkeit und damit haushaltsrechtliche Legitimität sogar grundsätzlich in Frage gestellt werden kann. Für das Haushaltsjahr 2025 wurde dann erstmals eine GMA veranschlagt, in Höhe von gut 2 Milliarden Euro (ca. 5,4% der Gesamtausgaben),[61] im Haushaltsjahr 2026 war sie mit knapp 2,6 Milliarden Euro schon höher (ca. 7,2% der Gesamtausgaben).[62] Die nunmehr veranschlagten 4,4 Milliarden Euro für 2027 (ca. 11,3% der Gesamtausgaben) sind demgegenüber noch einmal ein erheblicher Sprung, erst recht gilt dies für die weitere Finanzplanung, die einen Anstieg auf über 6 Milliarden vorsieht (mehr als 16% der Gesamtausgaben).

Im Ergebnis erscheint die GMA in Höhe von 4,4 Milliarden Euro verfassungsrechtlich jedenfalls sehr bedenklich: Es ist nicht ersichtlich, wie sie – zumal in diesem Umfang – durch haushaltstechnische Notwendigkeiten (fehlende Zuordenbarkeit der Einsparungen) oder Effizienzgesichtspunkte gerechtfertigt ist. Die Struktur des KTF mit der gesetzlich vorgesehenen Rücklagenbildung spricht ebenfalls für einen allenfalls zurückhaltenden Einsatz von GMA.

Die Frage der Verfassungswidrigkeit hängt auch davon ab, welche Einschätzungsprärogative dem Haushaltsgesetzgeber zugestanden werden. Das VerfG LSA hatte solche Spielräume vollständig verneint (s.o.), was in der Literatur kritisiert wird.[63] Doch selbst wenn Spielräume bestehen: Nach derzeitigem Stand ist nicht begründet und auch nicht erkennbar, auf welchen Notwendigkeiten die Festsetzung der hohen GMA fußen sollte. Die derzeitige „GMA-Lösung“ kann derzeit eigentlich nur damit begründet werden, dass man sich auf die Zuordnung der Mittelstreichung zu einzelnen Programmen, die nicht zuletzt infolge des Entzugs von 2,7 Milliarden Euro ETS-Einnahmen notwendig wird, nicht einigen konnte. Dies dürfte verfassungsrechtlich kaum ausreichend sein.

---

[60] BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für die Beratungen zum zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 des Klima- und Transformationsfonds, 08.10.2025, S. 24.

[61] Bundeshaushaltsplan 2025, Einzelplan 60, Anlage 3, Titel 972 01 (S. 110), abrufbar unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf.

[62] Bundeshaushaltsplan 2026, Einzelplan 60, Anlage 3, Titel 972 01 (S. 119), abrufbar unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/epl60.pdf.

[63] Wernsmann/Meickmann, Budgetpflicht des Parlaments als Grenze Globaler Minderausgaben, NVwZ 2026, 15 ff.

Der Gesetzgeber hat zwei Möglichkeiten auf diesen Befund zu reagieren:

- Er kann entweder die Programmausgaben kürzen, dann muss er dies aber titelspezifisch offenlegen und damit auch zur demokratischen Diskussion stellen.

- Oder er kann die Titelhöhe aufrechterhalten, damit auf einen besseren Mittelabfluss setzen, und der Verwaltung implizit den entsprechenden Auftrag z.B. zur Verbesserung von Förderrichtlinien geben – dann muss er diese Erwartung aber mit entsprechenden Einnahmen unterlegen.

Der zweite Weg ist klimapolitisch, aber auch mit Blick auf die Verwendung der SVIK-Zuweisungen für „zusätzliche“ Investitionen, klar vorzugswürdig. Dies gilt auch mit Blick auf die Tatsache, dass die Ausstattung und Wirksamkeit des KTF als zentrales Finanzierungsinstrument für das Klimaschutzprogramm wesentlich darüber entscheidet, ob die deutschen Klimaschutzziele erreicht werden und in welchem Umfang Transformationslasten in die Zukunft geschoben werden. Es muss darum gehen, die Gelder im KTF möglichst effizient und effektiv zu nutzen. Insofern sollten jedenfalls die ETS-Einnahmen vollständig im KTF belassen werden, was bereits den größten Teil der GMA entfallen lassen würde und sie auf ein – trotz der insgesamt bestehenden Zweifel an ihrer Notwendigkeit[64] – wohl noch vertretbares Maß zurückführen würde.

III. Wahrung der „Zusätzlichkeit“ für Zuschüsse aus dem SVIK (Art. 143h Abs. 1 GG)

Damit zusammenhängend, aber darüber hinausgehend, stellt sich die Frage, ob mit dem vorgelegten Wirtschaftsplan des KTF gesichert ist, dass die 10 Milliarden Euro Zuführung, die aufgrund von Art. 143h Abs. 1 Satz 5 GG aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) in den KTF fließen, für „zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ verwendet werden. Insofern setzen sich die Probleme fort, die wir bereits an anderer Stelle[65] beschrieben haben. Sie verschärfen sich weiter mit Blick auf die hohe GMA, die – wie oben unter II.3. beschrieben – vor allem Investitionen treffen wird, und wegen des Entzugs von Einnahmen aus dem ETS.

---

[64] Siehe dazu oben. Soweit bei Aufstellung des Wirtschaftsplans für 2027 bereits absehbar ist, dass die Mittel des laufenden Jahres 2026 nicht voll ausgeschöpft werden und die Rücklage daher größer ist als zunächst gedacht, bestünde auch entsprechend der früheren Praxis die Möglichkeit einer entsprechenden (zurückhaltend-realistischen) GME auf Einnahmenseite. Diese wäre mit Klarheit und Wahrheit des Wirtschaftsplans grundsätzlich besser vereinbar, weil sie lediglich eine empirisch abgesicherte Erwartung aus dem laufenden Haushaltsvollzug abbildet und keinen unspezifischen Kürzungsauftrag an die Exekutive.

[65] Franke/Verheyen, Gutachterliche Prüfung der Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens wegen missbräuchlicher Verwendung der Mittel des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK), 03.11.2025, S. 79 ff., abrufbar unter https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/dateien/downloads/Weitere_Dokumente/Gutachten_Organstreit.pdf. Vgl. auch Franke, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags zum HBG 2025 und dem SVIKG, S. 8 ff., abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/1105990/RA-Dr-Johannes-Franke.pdf

1. Sachverhalt

Mit Art. 143h Abs. 1 GG wurde im vergangenen Jahr ein Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz geschaffen, das zweckgebunden für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 vorgesehen ist. Das Sondervermögen hat ein Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro und kann – dies ist das Entscheidende – außerhalb der Schuldenbremse mit Krediten finanziert werden (Art. 143h Abs. 1 Satz 3 GG).

Zusätzliche Klimaschutzinvestitionen sollen insbesondere durch Zuführungen an den KTF in Höhe von insgesamt 100 Milliarden gewährleistet werden (einfachgesetzlich sind zehn Tranchen von jährlich 10 Milliarden Euro vorgesehen, § 4 Abs. 2 SVIKG). Der Entstehungsprozess des Sondervermögens durch eine Verfassungsänderung zwischen Wahl und Konstituierung des neuen Bundestags war politisch hoch umstritten und umkämpft. Da die Regierungskoalitionen CDU/CSU und SPD nicht über die notwendige verfassungsändernde Mehrheit verfügten, waren sie auf die Zustimmung der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen angewiesen. Letzteren ging es im Wesentlichen um zwei Punkte: Zum einen sollte ein substanzieller Teil des Sondervermögens für die Klimatransformation genutzt werden, was u.a. durch die 100 Milliarden Euro Zuführungen an den KTF sichergestellt werden sollte. Zum anderen sollte abgesichert werden, dass aus dem Sondervermögen wirklich nur zusätzliche Investitionen finanziert würden und nicht konsumtive Ausgaben und allgemeine Haushaltskonsolidierung.[66] Hierfür wurde der Zweck des Sondervermögens auf „zusätzliche Investitionen“ beschränkt (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG) und für den Bundeshaushalt eine „angemessene Investitionsquote“ vorgeschrieben (Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG).

Ein von Anfang an bestehendes Problem war dabei die fehlende Konkretisierung eines Zusätzlichkeitskriteriums für den KTF. Diese Regelungslücke wurde und wird von der Bundesregierung bzw. dem jeweiligen Haushaltsgesetzgeber in verfassungsrechtlich mindestens sehr zweifelhafter Weise ausgenutzt, wie im Folgenden dargestellt wird.

2. Fehlende Konkretisierung des Zusätzlichkeitskriteriums für den KTF

Ein grundlegendes Problem im Zusammenhang mit der Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Verwendung der SVIK-Mittel besteht in der weiterhin ungeklärten Anwendung des Zusätzlichkeitskriteriums auf die KTF-Zuführungen. Die Mittel des Sondervermögens dürfen allgemein nur für „zusätzliche Investitionen“ (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG) verwendet werden. Dies gilt mithin auch für die in Art. 143h Abs. 1 Satz 5 GG geregelte Zuführung von 100 Milliarden Euro „aus dem Sondervermögen“ an den KTF.

---

[66] Zusammenfassend zum Prozess z.B. Franke/Verheyen (Fn. 65), S. 8 ff.

Nach Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG liegt Zusätzlichkeit vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird, die nach Vorstellung des Gesetzgebers 10% betragen sollte.[67]

Für die Zuweisungen an den KTF läuft dieses Kriterium – unabhängig von offenen Fragen zu seiner Interpretation als nur notwendige oder hinreichende Bedingung[68] – von vornherein leer.[69] Die Vorschrift knüpft die Zusätzlichkeit an eine Investitionsquote im Kernhaushalt; der KTF ist als eigenes Sondervermögen jedoch nicht Teil des Bundeshaushalts, sodass die Einhaltung der Quote im Kernhaushalt keinerlei Aussage darüber trifft, ob die aus dem SVIK zugeführten Mittel tatsächlich für zusätzliche Klimaschutzinvestitionen genutzt werden. Eine Begrenzungsfunktion entfaltet Satz 2 insoweit nicht – und der einfache Gesetzgeber hat die Lücke nicht geschlossen: § 4 Abs. 3 SVIKG verweist lediglich auf dieselbe kernhaushaltsbezogene Quote, ein eigenständiges Zusätzlichkeitskriterium für den KTF wurde weder im SVIKG noch im KTFG geschaffen.[70]

Hielte man das Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG dennoch auch für den KTF für abschließend,[71] könnten die Gesamtinvestitionen des KTF auf einen Sockelbetrag von 10 Milliarden Euro pro Jahr (die Zuführung aus dem SVIK) abgeschmolzen werden – dies wäre nur ein Drittel der 2024 veranschlagten Mittel und im Vergleich zum aktuellen Wirtschaftsplan eine Kürzung um mehr als 50%. Trotz dieser offensichtlichen absoluten Investitions*kürzungen* würde es sich bei dem verbleibenden Rest gleichwohl um „zusätzliche Investitionen in die Klimaneutralität bis 2045“ handeln, sofern nur im Kernhaushalt eine Investitionsquote von 10% erreicht würde – wobei die Investitionen dort unstreitig keinen Bezug zu Klimaschutz haben müssten. Mit anderen Worten: Klimaschutzinvestitionen könnten auf insgesamt 10 Milliarden Euro pro Jahr – und damit auf einen Bruchteil des Niveaus vor der Verfassungsänderung[72] – reduziert werden und würden dennoch als „zusätzlich“ gelten.

---

[67] BT-Drs. 20/15117, S. 23; zur Verbindlichkeit für die Auslegung vgl. Wissenschaftlicher Dienst, Zum Kriterium der Zusätzlichkeit im Sinne von Art. 143h Abs. 1 Grundgesetz: Bedeutung der Begründung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses, 18.06.2025, abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/1102510/WD-4-018-25.pdf.

[68] Reimer, in: BeckOK GG, 65. Ed. Stand: 01.03.2026, Art. 143h Rn. 18; für einen nicht nur formellen, sondern auch materiellen Gehalt, der „Ohnehin-Investitionen“ ausschließt, siehe Franke/Verheyen (Fn. 65), S. 67 ff.; a.A. Tappe, Erfolgschancen eines Organstreitverfahrens wegen der Nichteinhaltung der Vorgaben des Art. 143h GG im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung 2025, S. 76 ff., beides abrufbar unter https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/dateien/downloads/Weitere_Dokumente/Gutachten_Haushalt_Tappe.pdf.

[69] Zum Folgenden Franke/Verheyen (Fn. 65), S. 79 ff.

[70] Siehe auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2025, Rn. 106.

[71] In diesem Sinne, insofern allerdings ohne nähere Begründung oder Auseinandersetzung mit den Konsequenzen, Tappe (Fn. 68), S. 92.

[72] Im Jahr 2024 waren im KTF 29,85 Milliarden Euro für Investitionen veranschlagt.

Das wäre ersichtlich ein unhaltbares Ergebnis, insbesondere vor dem Hintergrund der Genese der Verfassungsänderung: Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, deren Zustimmung für eine verfassungsändernde Mehrheit erforderlich war, hatten, wie oben dargestellt, sowohl das Kriterium der Zusätzlichkeit als auch die Verwendung zusätzlicher Mittel für den Klimaschutz zur Zustimmungsbedingung gemacht, die Zuschüsse an den KTF sollten wesentliches Umsetzungsinstrument zur Sicherung zusätzlicher Klimaschutzinvestitionen sein. Dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben gleichwohl eine Absenkung der KTF-Klimaschutzinvestitionen auf einen Bruchteil ihres vorherigen Niveaus zulassen sollten, wäre nicht nachvollziehbar.

Akzeptiert man dies, so kann das Zusätzlichkeitserfordernis des Art. 143h GG mit Blick auf die Zuweisungen an den KTF nicht allein mit Verweis auf eine Investitionsquote im Bundeshaushalt erfüllt werden. Die Verwendung für zusätzliche Klimaschutzinvestitionen muss vielmehr eigenständig begründet werden. Eine solche, mit dem Begriff „zusätzlich“ zu vereinbarende Begründung erscheint schwierig:

3. Sinkende Investitionsquote und sinkende Investitionen im KTF

Die Klimaschutzinvestitionen aus dem KTF sinken im Vergleich zum Niveau vor Einführung des SVIK, sowohl relativ (Investitionsquote) als auch absolut.

Im Ausgangspunkt liegt es nahe, für die Zusätzlichkeit der Klimainvestitionen im KTF ebenfalls auf eine Investitionsquote abzustellen, die sich zumindest am Investitionsniveau vor Schaffung des SVIK orientiert. Hierfür lässt sich verfassungsrechtlich anführen, dass eine solche Quote – wie soeben dargestellt – auch für den Bundeshaushalt maßgeblich ist. Die Ratio wäre daher jeweils dieselbe: Damit das außerhalb der Schuldenbremse etablierte Sondervermögen des SVIK nicht für nicht-investive Ausgaben zweckentfremdet wird, muss vermieden werden, dass das Geld für konsumtive Ausgaben oder zur allgemeinen Haushaltskonsolidierung eingesetzt wird. Dies gilt auch für die KTF-Zuweisungen. Daher muss zumindest das Investitionsniveau vor der Verfassungsänderung im Jahr 2025 gehalten werden, um einem „Verschiebebahnhof“ und einem Missbrauch des SVIK vorzubeugen.

Der Sachverständigenrat (die sog. „Wirtschaftsweisen“) hatte vor diesem Hintergrund für den KTF zur Wahrung der Zusätzlichkeit ebenfalls eine Investitionsquote vorgeschlagen und als konkrete Schwelle 80%, orientiert an den Vorjahreswerten.[73] Diese bewegten sich vor Einführung des SVIK zwischen 76% und 78%, wenn die im Jahr 2024 einmalig im KTF veranschlagte EEG-Umlage als Sondereffekt außer Betracht bleibt.

Tatsächlich bewegten sich bereits die Werte für 2025 und 2026 deutlich unterhalb dieser Vorjahreswerte und der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen 80%-Schwelle. Die Investitionsquote betrug im Jahr 2025 nur 70% und in 2026 sogar

[73] Sachverständigenrat (Fn. 70), Rn. 550, 516

nur noch 59,5%.[74] Diese Entwicklung setzt sich mit dem Entwurf für 2027 weiter fort. Die Investitionsquote, die sich aus dem Verhältnis von nicht-investiven Zuschüssen (Hauptgruppe 06) und Investitionen (Hauptgruppe 08) ergibt, nimmt weiter ab und sinkt auf lediglich 56,7%, wie die folgende Tabelle[75] zeigt:

	2024*	2025	2026	2027
Programmausgaben gesamt	38.537.664	36.637.064	37.386.003	40.266.642
Titelgruppe 06 (konsumtiv)	8.684.667	10.965.456	15.123.481	17.436.720
Titelgruppe 08 (investiv)	29.852.997	25.671.608	22.262.522	22.829.922
Investitionsquote	**77,5 %**	**70,1 %**	**59,5 %**	**56,7 %**

* 2024 ohne EEG-Umlage, die einmalig aus dem KTF finanziert wurde und mithin einen Sondereffekt darstellt

Eine Verwendung der SVIK-Zuweisungen an den KTF für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 erscheint vor diesem Hintergrund äußerst zweifelhaft. Stattdessen verdeutlicht die Entwicklung die Neuausrichtung des KTF als Entlastungs- und Subventionsinstrument, die mit den erklärten Zielen des SVIK gerade nicht in Einklang steht. Nach Einschätzung von Haushaltsexperten dürfte die Investitionsquote im KTF bis zum Ende des Jahrzehnts (weiter) sinken.[76]

Eine Begründung „zusätzlicher Investitionen“ fällt auch dann schwer, wenn man die absoluten Zahlen betrachtet.[77] Die Tabelle oben zeigt auch hier ein deutliches Absinken von den 2024 veranschlagten Investitionssummen, die beinahe 30 Milliarden Euro betrugen auf lediglich gut 22 Milliarden Euro in den Jahren 2026 und 2027.

4. Weitere Verschärfung durch faktische Kürzung der Investitionsmittel über die GMA und durch Entzug von Einnahmen

Das Problem wird durch die ansteigende GMA (dazu ausführlich unter II.) absehbar weiter verschärft. Denn es ist, wie oben unter II.3. dargestellt, zu erwarten, dass die GMA vor allem im Investitionsbereich erwirtschaftet wird, wohingegen die Entlastungen und Subventionen bei Energiepreisen zuverlässig abfließen.

Dies macht einen erheblichen Unterschied im Hinblick auf das reale Investitionsgeschehen im Haushaltsvollzug. Geht man davon aus, dass die GMA vollständig

---

[74] Franke/Verheyen (Fn. 65), S. 83.
[75] Eigene Darstellung mithilfe von KI aufgrund der Daten aus den Wirtschaftsplänen.
[76] https://dezernatzukunft.org/publikationen/klimakuerzungen-ohne-rotstift
[77] Auch dazu näher Franke/Verheyen (Fn. 65), S. 84.

bei den investiven Ausgaben erwirtschaftet wird, so sinkt die Investitionsquote um mehr als 5 Prozentpunkte, während die Unterschiede in den Vorjahren mit geringeren GMA deutlich niedriger ausfallen. Dies verdeutlicht die folgende Tabelle,[78] in der die Globalansätze netto berücksichtigt sind und angenommen wird, dass Minderausgaben vollständig den Investitionsanteil treffen:

	2024*	2025	2026	2027
Programmausgaben gesamt	**38.537.664**	**36.637.064**	**37.386.003**	**40.266.642**
Titelgruppe 06 (konsumtiv)	8.684.667	10.965.456	15.123.481	17.436.720
Titelgruppe 08 (investiv)	29.852.997	25.671.608	22.262.522	22.829.922
Globale Minderausgabe	**0**	**−2.031.759**	**−2.582.380**	**−4.428.630**
Titelgruppe 08 nach GMA	29.852.997	23.639.849	19.680.142	18.401.292
Investitionsquote	**77,5 %**	**68,3 %**	**56,5 %**	**51,3 %**

* 2024 ohne EEG-Umlage, die einmalig aus dem KTF finanziert wurde und mithin einen Sondereffekt darstellt

Die Investitionsquote sinkt unter diesen Annahmen nahe an die 50%-Grenze, von nahezu 80% im Haushaltsjahr 2024. Insofern ist freilich darauf hinzuweisen, dass die Annahme einer vollständigen Erwirtschaftung der GMA über den Investitionsanteil die „härteste“ Annahme darstellt – sofern ein Teil über andere, nicht-investive Titel erwirtschaftet wird, liegt die Investitionsquote etwas höher, irgendwo zwischen 51,3% und den oben angegebenen 56,7%.

Insgesamt zeigt die Überlegung und der doch erhebliche Effekt auf die Investitionsquote aber: die Veranschlagung von hohen GMA, die absehbar primär durch das Nichtausschöpfen investiver Titel erwirtschaftet wird, ist auch mit Blick auf das Zusätzlichkeitskriterium problematisch.[79] Sie verschärft die ohnehin verfassungsrechtlich zweifelhafte (Nicht-)Anwendung des Zusätzlichkeitskriteriums auf den KTF.

5. Weitere Verschärfung durch den Entzug von Einnahmen

Schließlich wirft auch der Entzug von Einnahmen durch die „Abzweigung“ von 2,7 Milliarden Euro aus den ETS 1 Einnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts Fragen hinsichtlich der „Zusätzlichkeit“ auf.

Denn die verfassungsrechtliche Vorgabe in Art. 143h Abs. 1 Satz 5 GG, für zusätzliche Klimaschutzinvestitionen dem KTF 10 Milliarden Euro pro Jahr zuzuführen,

---

[78] Eigene Darstellung mithilfe von KI aufgrund der Daten aus den Wirtschaftsplänen.

[79] Die GMA sollte auch bei der Bestimmung der Investitionsquote im Kernhaushalt außer Betracht bleiben, dazu Franke/Verheyen (Fn. 65), S. 24 f.

setzte die damalige Konstruktion des Sondervermögens und insbesondere dessen Einnahmequellen voraus. Wenn diese Einnahmequellen nun teilweise in den Kernhaushalt überführt werden, substituieren die Zuweisungen aus dem SVIK in diesem Umfang lediglich weggefallene Einnahmen, die anderenfalls (auch) für Investitionen zur Verfügung gestanden hätten.

C. Fazit

Mit den vorgelegten Entwürfen von Haushaltsplan und KTF-Wirtschaftsplan 2027 soll bei Klimaschutzinvestitionen und konkret beim KTF gekürzt werden, ohne jedoch konkrete Kürzungen transparent zu machen. Auf Einnahmenseite werden 2,7 Milliarden Euro für die Konsolidierung des Kernhaushalts abgezweigt, auf Ausgabenseite sollen die Programmausgaben dennoch formal sogar steigen. Dieses Kunststück gelingt über das Instrument der GMA, mit der eine allgemeine Kürzung von 4,4 Milliarden Euro im KTF verordnet wird. Die politische Priorisierungsentscheidung, wo gekürzt werden soll, verlagert sich so vom demokratisch legitimierten Haushaltsgesetzgeber auf die Exekutive. Zugleich wird der KTF immer stärker als Instrument zur Finanzierung von Energiepreisentlastungen umgebaut.

Diese Vorgänge sind verfassungsrechtlich aus zwei Perspektiven bedenklich: Die mit der GMA gewählte „Lösung“, Kürzungen nur abstrakt vorzuschreiben, aber nicht zu verorten, kollidiert mit der Budgetverantwortung des Haushaltsgesetzgebers und verlagert die konkreten Kürzungsentscheidungen ohne hinreichend legitimen Grund auf die Exekutive. Die Pläne stehen zudem in Konflikt mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag aus Art. 143h GG, die dem KTF außerhalb der Schuldenbremse durch das SVIK bereitgestellten Mitteln für zusätzliche Klimaschutzinvestitionen zu verwenden. Durch die Verschiebung von 2,7 Milliarden ETS-Mitteln in den Kernhaushalt werden dem KTF bisher ihm zugeordnete Einnahmen entzogen, die GMA wird aller Voraussicht nach vor allem durch Kürzungen bei investiven Programmen erwirtschaftet und die Programmausgaben immer stärker auf konsumtive Energiepreisentlastungen umgestellt. Die Investitionsquote im KTF befindet sich dementsprechend im Sinkflug und liegt, von knapp 80% kommend, nur noch bei etwas mehr als 50%.

In den nun anstehenden Haushaltsberatungen ist der Bundestag in der Pflicht, seine verfassungsrechtliche Verantwortung für einen transparenten Haushalt und die Bereitstellung von Mitteln für zusätzliche Klimaschutzinvestitionen wahrzunehmen.