



BSP Business and Law School GmbH
Calandrellistraße 1-9 • D-12247 Berlin

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Campus Berlin
Siemens Villa
Calandrellistraße 1-9
12247 Berlin

Campus Hamburg
HafenCity
Am Kaiserkai 1
20457 Hamburg

09. Oktober 2026

**Sachverständigenanhörung im Deutschen Bundestag
Stellungnahme Haushaltsbegleitgesetz 2027
(Drucksache 21/7860)**

Prof. Dr. Alexander Thiele

Professur für Staatstheorie und Öffentliches Recht, insb. Staats- und Europarecht

Prorektor für Digitalisierung und Innovation

Tel.: +49 (0)30 766 83 75-100
Fax: +49 (0)30 766 83 75-119

E-Mail: alexander.thiele@businessschool-berlin.de

Internet:
www.businessschool-berlin.de

A. Hintergrund und Inhalt des Haushaltsbegleitgesetzes 2027

1. Das Haushaltsbegleitgesetz 2027 setzt ausweislich der Begründung vor allem **notwendige Anpassungen im materiellen Bundesrecht** um, derer es für die Aufstellung des formellen Haushaltsgesetzes bzw. der Nachvollziehbarkeit der darin angenommenen Ein- und Ausgabenentwicklungen bedarf. Es geht mithin darum, die im Haushaltsplan und Haushaltsgesetz prognostizierten Finanzentwicklungen im materiellen Recht nachzuzeichnen, um die Planung der Ein- und Ausgaben auf eine solide Grundlage zu stellen. Das Haushaltsbegleitgesetz ist insofern eine notwendige Ergänzung des Haushaltsplanes bzw. des Haushaltsgesetzes 2027.

2. Im Einzelnen geht es ausweislich der Entwurfsbegründung um **folgende materielle Regelungen, die an die in der Haushaltsplanung angenommenen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung angepasst werden**: „Konkret werden die im Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2027 und im Finanzplan bis zum Jahr 2030 zugrundegelegten Änderungen des Alkoholsteuergesetzes, des Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuergesetzes sowie des Alkopop-

steuergesetzes im vorliegenden Haushaltsbegleitgesetz aufgenommen.“¹ Diese materiellen Änderungen führen danach zu einer angenommenen Erhöhung der jährlichen Steuereinnahmen des Bundes in Höhe von 455 Millionen Euro ab 2027.²

3. Weitere Regelungen des Haushaltsbegleitgesetzes 2027 sollen vornehmlich zu einer im Haushaltsplan vorgesehenen **Reduzierung der notwendigen Ausgaben des Bundes** ab dem Haushaltsjahr 2027 beitragen. Das betrifft insbesondere die Anpassungen im Bundeskindergeldgesetz (BKGG), dem Sechsten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) und dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII).

4. Die vorgesehenen Änderungen im Hinblick auf den **Klima- und Transformationsfonds** (KTF) stellen zunächst sicher, dass neben den Erlösen aus der Versteigerung von Berechtigungen aus dem EU-Emissionshandel (gemäß Treibhausgasemissionshandelsgesetz, Teil A in der Anlage) künftig auch die Erlöse aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten aus dem EU Brennstoffemissionshandel („EU-ETS 2“, gemäß Treibhausgasemissionshandelsgesetz, Teil B in der Anlage) im KTF vereinnahmt werden können. Einnahmenrelevant für das Jahr 2027 sind diese Änderungen allerdings nicht, da das EU-ETS 2 erst ab dem Jahr 2028 eingeführt werden wird. Darüber hinaus ist allerdings vorgesehen, dass zukünftig ein **Teil der Einnahmen** des Bundes aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen nach Maßgabe der im Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz für die Versteigerung geltenden Regeln (ETS 1) im **Bundeshaushalt** und nicht mehr vollständig im KTF veranschlagt wird. Im Bundeshaushalt sind für das Jahr 2027 entsprechende Einnahmen in Höhe von 2,7 Milliarden Euro vorgesehen. Insoweit kommt es künftig mithin zu einer Aufteilung der Einnahmen zwischen KTF und Bundeshaushalt.

5. Durch die Änderung des **Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetzes** wird zudem die Tilgungsregelung hinsichtlich des Beginns der Tilgung angepasst. Diese beginnt danach nicht mehr bereits am 1. Januar 2031, sondern erst am 1. Januar 2033.

6. Vorgenommen werden im Haushaltsbegleitgesetz zudem (im Hinblick auf den Haushaltsplan 2027 nicht zwingend erforderliche) **Änderungen der Bundeshaushaltsordnung** (BHO), denen keine unmittelbare Einnahmen- und Ausgabenrelevanz zukommt.

7. Der Änderungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen betrifft Anpassungen im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG).

¹ BT-Drs. 21/7860, S. 1.

² BT-Drs. 21/7860, S. 2.

B. Verfassungsrechtliche Bewertung

8. Die folgenden Ausführungen beleuchten allein die verfassungsrechtlichen Fragen, einschließlich gewisser verfassungspolitischer Bewertungen.

I. Allgemeine Erwägungen

9. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist im Hinblick auf den Großteil der im Haushaltsbegleitgesetz vorgenommenen Regelungen insoweit nichts zu erinnern. Es handelt sich, anders gewendet, vor allem im Hinblick auf die zentralen ein- und ausgabenwirksamen Bestimmungen um politische Entscheidungen, die keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Fragen aufwerfen. Das gilt im Ergebnis auch für die Anpassung der **Tilgungsregelung des Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetzes**, durch die der Beginn der Tilgung um zwei Jahre auf das Jahr 2033 verschoben wird. Eine explizite Tilgungsregelung enthält Art. 87a Abs. 1a GG insoweit (bewusst) nicht,³ so dass hier ein großer gesetzgeberischer Spielraum besteht – auch eine analoge Anwendung der Vorgaben des Art. 115 Abs. 2 GG kommt aufgrund des expliziten Ausschlusses in Art. 87a Abs. 1a GG nicht in Betracht. Es erscheint daher fraglich ob sich aus der Verfassung daher überhaupt irgendwelche zeitliche Vorgaben in Bezug auf den Tilgungsbeginn für die nach Art. 87a Abs. 1a GG aufgenommenen Schulden entnehmen lassen; jedenfalls wäre solche Grenzen bei einem Tilgungsbeginn im Jahr 2033 gewiss nicht überschritten. Möglich bleibt eine rechtspolitische Kritik am Vorgehen des Gesetzgebers, die jedoch nicht Gegenstand dieser Stellungnahme ist.

II. Die Anpassungen im Hinblick auf den Klima- und Transformationsfonds (KTF)

10. Etwas ausführlicher soll im Folgenden auf die Anpassungen im Hinblick auf den Klima- und Transformationsfonds (KTF) eingegangen werden. Hintergrund bildet der Umstand, dass insoweit ein einfach-rechtliches **unselbstständiges Sondervermögen** betroffen ist und damit ein Bereich, der unlängst mehrfach von verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung betroffen war – nicht zuletzt führte im Jahr 2023 eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum KTF⁴ zu erheblichen politischen Turbulenzen. Um entsprechende Entwicklungen zu vermeiden, lohnt es sich daher, etwas genauer hinzuschauen, zumal hier auch **europarechtliche Vorgaben** zu berücksichtigen sind. Im Ergebnis, das sei vorweggenommen, sind hier jedoch keine verfassungs- oder europarechtlichen Probleme zu verzeichnen.

11. Der **KTF** wurde nach § 1 KTFG zum 1. Januar 2011 als **Sondervermögen des Bundes** mit der Bezeichnung „Energie- und Klimafonds“ errichtet und erhielt ab dem 22. Juli 2022 die Bezeichnung „Klima- und Transformationsfonds“. Es handelt sich dabei um ein unselbstständiges

³ Eine solche ist im damaligen Gesetzgebungsverfahren diskutiert, aber letztlich abgelehnt worden.

⁴ BVerfG, Urteil v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22.

Sondervermögen (§ 3 KTFG), dem nach § 4 KTFG bestimmte Einnahmen zugewiesen werden, ohne dabei jedoch zur eigenständigen Kreditaufnahme befähigt zu sein.

12. Entsprechende unselbstständige Sondervermögen kann der Bund auf den Gebieten, auf denen ihm die Gesetzgebungsbefugnisse zukommt grds. errichten, wie sich aus **Art. 110 Abs. 1 GG** ergibt; an der Verfassungsmäßigkeit des KTF bestehen insofern keine Zweifel, wenngleich die erhebliche Anzahl entsprechender Sondervermögen bisweilen auch kritisch gesehen wird. Generell sind jedoch auch insoweit jedenfalls eine ausreichende parlamentarische Beteiligung und Information sichergestellt.⁵ Auch die Vorgaben zur Staatsverschuldung finden auf unselbstständige Sondervermögen Anwendung.

13. Der **Gesetzgeber** ist damit **grds. frei** darüber zu entscheiden, **ob und in welcher Form er ein Sondervermögen errichtet**, sofern er jedenfalls einen sachlichen Grund für die formale Absonderung vom Kernhaushalt vorweisen kann.⁶ Auch obliegt es grds. ihm darüber zu befinden, welche Einnahmen im Einzelnen dem jeweiligen Sondervermögen zugewiesen werden sollen, wobei sich nicht zuletzt verstetigte Zweckbindungen in Sondervermögen prinzipiell leichter darstellen lassen. Die Entscheidung über die Errichtung eines unselbstständigen Sondervermögens erfolgt durch formelles Gesetz, das damit aber auch jederzeit im gewöhnlichen Gesetzgebungsverfahren wieder angepasst werden kann. Sondervermögen entziehen sich dadurch auch nach ihrer Errichtung nicht der notwendigen parlamentarischen Kontrolle, weisen nach ihrer Errichtung daher – anders als bisweilen vermutet – insofern keine erhöhte rechtliche Änderungsfestigkeit auf, als andere gesetzgeberische Entscheidungen. Das mit der Errichtung eines Sondervermögens oftmals intendierte Signal erhöhter Bestandskraft der getroffenen fiskalischen Entscheidungen ist insofern vornehmlich politischer Natur.

14. Insofern ist es aus verfassungsrechtlicher Sicht zunächst einmal völlig **unproblematisch**, wenn die **Einnahmenstruktur eines Sondervermögens** – wie vorliegend – nach Errichtung gesetzlich **angepasst wird**, weil ihm entweder weitere Einnahmen zugewiesen werden, oder zuvor zugewiesene Aufgaben (partiell) entzogen werden. Beides ist vorliegend der Fall: Dem KTF werden weitere Aufgaben aus dem zukünftigen EU-ETS 2 zugewiesen, zugleich werden ihm (jährliche) Einnahmen in Höhe von 2,7 Milliarden Euro entzogen, die zukünftig direkt dem Kernhaushalt zugeführt werden sollen. Beides wirkt für sich genommen also keine verfassungsrechtlichen Fragen auf.

⁵ Vgl. nur *H. Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 107 (Stand: März 2026).

⁶ *H. Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 107 (Stand: März 2026).

15. Zugleich gelten allerdings auch in diesen Fällen (natürlich) die allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätze. Dazu zählen unter anderem die Grundsätze der **Budgetklarheit und Budgetwahrheit**, die zwar verfassungs- und haushaltsrechtlich nicht unmittelbar normiert sind aber aus dem System des Budgetrechts ableitbar und insofern auch verfassungsrechtlich fundiert sind.⁷ Sie sollen die haushaltsrechtlichen Verantwortlichkeiten der staatlichen Organe und Behörden umgrenzen, eine wirksame Finanzkontrolle ermöglichen und die notwendigen Informationen für das Parlament und die Öffentlichkeit bereitstellen.⁸ Der Grundsatz der Budgetklarheit verlangt eine übersichtliche, nachvollziehbare Haushaltssystematik, ohne jedoch einer unvermeidbaren Komplexität des Gesamthaushalts entgegenzustehen. Der Grundsatz der Budgetwahrheit verlangt vor allem eine ausreichende Schätzgenauigkeit.⁹

16. **Vorliegend sind diese Grundsätze** auch im Hinblick auf die Aufteilung der Einnahmen aus dem EU-ETS 1 zwischen KTF und Kernhaushalt **gewahrt**. Eine besondere Komplexität wird dadurch nicht hervorgerufen; ein verfassungsrechtlicher Grundsatz wonach Einnahmen eines bestimmten Bereichs nur entweder einem unselbstständigen Sondervermögen oder dem Kernhaushalt zugeführt werden dürften, existiert nicht. Sichergestellt werden muss die Anpassung der geschätzten Einnahmen aus dem KTF, die um die 2,7 Milliarden Euro, die in den Kernhaushalt fließen, zu reduzieren sind. Ob bzw. inwieweit die im KTF vorgesehenen Einnahmen die zu erwartenden Ausgaben weiterhin decken, ist nicht Gegenstand dieser Stellungnahme. Im Übrigen bleibt es unbenommen, diese Maßnahmen rechtspolitisch zu kritisch zu sehen, immerhin wird man sagen können, dass mit dieser Anpassung die Bedeutung des Kernhaushalts wieder etwas gestärkt wird.

17. Im Hinblick auf die Verwendung der Einnahmen aus dem EU-Emissionshandelssystemen gibt Art. 10 der Richtlinie 2003/87/EG vom 29. Februar 2004 **konkrete und zwingend zu wählende Verwendungszwecke** abschließend vor. Das Europarecht steht damit einer Aufteilung der Einnahmen zwischen Sondervermögen (KTF) und Kernhaushalt zwar nicht entgegen, verlangt aber auch dann die Beachtung dieser Verwendungszwecke. Es muss daher sichergestellt werden, dass im Kernhaushalt in der Höhe der Zuweisungen von 2,7 Milliarden Euro Ausgaben in (mindestens) dieser Höhe diesen Zwecken zugeordnet werden können.

gez. Prof. Dr. Alexander Thiele

⁷ W. Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 110, Rn. 21.

⁸ W. Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 110, Rn. 21.

⁹ H. D. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 110, Rn. 6.