

Art. 39, Art. 109, Art. 115, Art. 143h GG

## Grundgesetzänderung in letzter Minute (Schuldenbremse)

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143h) v. 22.03.2025 (BGBl. I Nr. 94)  
 BVerfG, Beschl. v. 13.03.2025 – 2 BvE 2/25 u.a., BeckRS 2025, 4076  
 BVerfG, Beschl. v. 17.03.2025 – 2 BvE 7/25 u.a., BeckRS 2025, 4116  
 VerFGH NRW, Beschl. v. 19.03.2025 – VerFGH 21/25  
 BremStGH, Beschl. v. 20.03.2025 – St 1/25

2009 wurde die sog. Schuldenbremse, also das **Verbot der Neuverschuldung**, im Grundgesetz verankert. Nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG sind Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich **ohne Einnahmen aus Krediten** auszugleichen. „Grundsätzlich“ bedeutet, dass der Bund Kredite nur in einem festgelegten geringen Umfang (max. 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts) aufnehmen darf. Auf Bundesebene erfolgt die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse durch Art. 115 Abs. 2 GG. Die Länder haben die Konkretisierung zumeist auf der Ebene der **Landesverfassung** vorgenommen, einige Länder haben sich auf einfachgesetzliche Regelungen beschränkt (so Berlin, NRW, Saarland und Thüringen). Mit Blick auf die verschärfte Sicherheitslage und um zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur zu ermöglichen, hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates durch verfassungsänderndes Gesetz vom 22.03.2025 die verfassungsrechtlichen Bindungen der Schuldenbremse **gelockert**.

### I. Parlamentsrecht

#### 1. Alter Bundestag – neuer Bundestag

Da sich die Mehrheitsverhältnisse aufgrund der Bundestagswahl vom 23.02.2025 grundlegend geändert hatten und die nach Art. 79 Abs. 2 GG erforderliche Zweidrittelmehrheit nur im „alten“ Bundestag realisierbar war, wurde dieser zu diesem Zweck erneut einberufen. Denn nach Art. 39 Abs. 1 S. 2 GG endet die **Wahlperiode** erst mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages. Es gibt also **keine „parlamentslose“ Zeit**, sondern einen nahtlosen Übergang am Tag der Konstituierung des neuen Bundestages, die nach Art. 39 Abs. 2 GG spätestens am dreißigsten Tag nach der Wahl erfolgen muss (hier am 25.03.2025). Dies gilt seit der Verfassungsänderung von 1976 auch bei vorzeitiger Auflösung des Bundestages (Art. 39 Abs. 1 S. 4 GG) und nicht – wie zuvor – mit dem Wirksamwerden der Auflösungsanordnung des Bundespräsidenten (Art. 68 Abs. 1 GG). Der neue Bundestag wird kraft **Verfassungsgewohnheitsrechts** durch den Präsidenten des alten Bundestages einberufen, der treuhänderisch auch für den neuen Bundestag tätig wird (§ 1 Abs. 1 GO BT).

Bis zur Konstituierung des neuen Bundestages stehen dem alten Bundestag nach h.M. die **vollen parlamentarischen Rechte** zu, er kann insbes. Beschlüsse fassen, Gesetze erlassen und auch Verfassungsänderungen vornehmen. Gleichwohl ist in der Lit. versucht worden, aus dem **Grundsatz der Organtreue** eine Beschränkung der Befugnisse des alten Bundestages abzuleiten. Der alte Bundestag dürfe den neuen Bundestag jedenfalls **nicht in grundlegenden Fragen** binden. Das BVerfG hat sich mit Beschlüssen vom 13.03.2025 (2 BvE 2/25 u.a.) der h.M. angeschlossen. Bis zum Zusammentritt des neuen Bundestages sei der alte Bundestag **voll legitimiert** und nach Art. 39 Abs. 1 S. 2 GG in seinen Handlungsmöglichkeiten **nicht beschränkt**. Wann der Zusammentritt des neuen Bundestages erfolge, entscheide dieser selbst. Er werde hieran nicht durch die Einberufung des alten Bundestages beschränkt. Eine Pflicht zur vorzeitigen Einberufung des neuen Bundestages bestünde nur, wenn der neue Bundestag den **Willen zum Zusammentritt** gebildet und sich dafür auf einen Termin verständigt hätte. Daran fehlte es hier.

#### Landesverfassung Schuldenbremse

 Art. 84 LV BW	 Art. 82 BV	–	 Art. 103 BbgVerf
 Art. 131a BremVerf	 Art. 72 HmbVerf	 Art. 141 HV	 Art. 65 MVVerf
 Art. 71 NVerf	–	 Art. 116 Verf RP	–
 Art. 95 SächsVerf	 Art. 99 Verf LSA	 Art. 61 SHVerf	–

Die Auflösung führt also nicht zum sofortigen Ende des Bundestages. Deshalb ist die Bezeichnung „Auflösung“ missverständlich, entspricht jedoch dem Sprachgebrauch des GG (z.B. in Art. 58 Satz 2, Art. 63 Abs. 4 S. 3, Art. 68 Abs. 1 und Art. 81 Abs. 1 GG).

Auch zum Nachhören in unserem Podcast „Die Juraflüsterer“:



## 2. Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens

Ein weiteres parlamentsrechtliches Problem ergab sich daraus, dass sich die den Gesetzentwurf tragenden Fraktionen erst am 16.03.2025 auf die endgültige Fassung der Grundgesetzänderung verständigt hatten. Deshalb hatten mehrere Abgeordnete geltend gemacht, durch die kurzfristige Anberaumung und Durchführung der Sondersitzung des alten Bundestages am 18.03.2025 in ihren **Abgeordnetenrechten** (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) verletzt zu sein.

Es ist zwar anerkannt, dass der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens grds. nicht so ausgestaltet werden darf, dass es einzelnen Abgeordneten unmöglich gemacht wird, sich im Vorfeld angemessen über das Gesetzgebungsvorhaben zu informieren und ihre Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren vorzubereiten (BVerfG RÜ 2023, 723, 725). Den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG hat das BVerfG vorliegend gleichwohl mit Beschlüssen vom 13.03.2025 (2 BvE 2/25) und 17.03.2025 (2 BvE 7/25 u.a.) aufgrund einer doppelten Folgenabwägung (sog. **Doppelhypothese**) abgelehnt:

**Erginge eine einstweilige Anordnung** und hätte die **Hauptsache keinen Erfolg**, käme es zu einem erheblichen Eingriff in die Autonomie des Parlaments, wovon im einstweiligen Rechtsschutzverfahren grundsätzlich abzusehen sei. Zudem würde dies voraussichtlich endgültig die Beschlussfassung des alten Bundestages verhindern, da diesem nur ein begrenzter Zeitraum bis zur Konstituierung des 21. Deutschen Bundestages zur Verfügung steht. Abgeordnete des alten Bundestages würden ihr Recht auf Beschlussfassung unwiederbringlich verlieren. **Erginge die einstweilige Anordnung nicht** und hätte die **Hauptsache Erfolg**, wäre den Antragstellern – und möglicherweise auch weiteren Abgeordneten – unwiederbringlich die Möglichkeit genommen, bei den Beratungen und der Beschlussfassung ihre Mitwirkungsrechte im verfassungsrechtlich garantierten Umfang wahrzunehmen. **In beiden Fällen** wären somit **Abgeordnetenrechte irreversibel verletzt**. Der Eingriff in die Verfahrensautonomie des Parlaments hätte aber besonderes Gewicht, weil die Gefahr besteht, dass die Beschlussfassung über die eingebrachte Gesetzesvorlage wegen des Grundsatzes der Diskontinuität **endgültig unmöglich** wird.

Der Bundestag hat daraufhin den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und der CDU/CSU in der Fassung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses (BT-Drs. 20/51117) am 18.03.2025 mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit (512 von 733 Abgeordneten) beschlossen.

## 3. Verhältnis Grundgesetz – LVerf

Nachdem sie vor dem BVerfG ohne Erfolg geblieben waren, haben einige Oppositionspolitiker versucht, die nach Art. 79 Abs. 2 GG erforderliche **Zustimmung des Bundesrates** zur Grundgesetzänderung zu verhindern. Hierzu hatte u.a. die FDP-Fraktion im Landtag NRW geltend gemacht, die Änderung der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG komme einer **Änderung der Landesverfassung** gleich, ohne dass der Landtag daran beteiligt werde. Durch die drohende Zustimmung der Landesregierung zur Grundgesetzänderung im Bundesrat werde das Recht des Landtags auf Mitwirkung bei der Änderung der Landesverfassung verletzt und gegen die Verpflichtung der Landesregierung zur **Verfassungsgorgantreue** gegenüber dem Landtag verstoßen.

Der VerfGH NRW hat den Eilantrag abgelehnt. Die Antragstellerin sei in dem in der Hauptsache geführten Organstreitverfahren **nicht antragsbefugt**. Sie habe nicht hinreichend aufgezeigt, dass der Landtag in einem von ihr in Prozessstandschafft wahrgenommenen Recht verletzt sein könnte. Bereits mit Urteil vom 14.01.2025 (VerfGH 34/23) hatte der VerfGH NRW in anderer Sache festgestellt, dass der Inhalt der Vorschriften zur Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG nicht Bestandteil der Landesverfassung sei. Vielmehr handele es sich bei Art. 109

Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme sprechen, grds. außer Betracht zu bleiben, es sei denn, der in der Hauptsache gestellte Antrag erweist sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet. In der Regel entscheidet das BVerfG aufgrund einer doppelten Folgenabwägung (vgl. auch BVerfG RÜ 2023, 723, 725).

Der 20. Deutsche Bundestag hatte mit Überhang- und Ausgleichsmandaten zuletzt 733 Mitglieder, sodass für die 2/3-Mehrheit 489 Stimmen erforderlich waren. Der 21. Deutsche Bundestag weist demgegenüber nur noch 630 Abgeordnete auf (§ 1 Abs. 1 S. 1 BWahlG). Überhang- und Ausgleichsmandate wurden durch die Wahlrechtsreform 2023 vollständig abgeschafft (zur Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung vgl. BVerfG RÜ 2024, 579).

VerfGH NRW, Beschl. v. 19.03.2025 – VerfGH 21/25

VerfGH NRW, Urt. v. 14.01.2025 – VerfGH 34/23, BeckRS 2025, 112

Abs. 3 GG um eine **bundesverfassungsrechtliche Durchgriffsnorm** mit unmittelbarer Wirkung gegenüber den Ländern. Im Bundesstaat des Grundgesetzes stünden die Verfassungsräume des Bundes und der Länder grds. selbstständig nebeneinander. Auch der BremStGH hat mit Beschl. v. 20.03.2025 (St 1/25) einen vergleichbaren Eilantrag der FDP-Fraktion in der Bremer Bürgerschaft abgelehnt, da die Organklage in der Hauptsache offensichtlich unzulässig sei.

In seiner Sitzung am 21.03.2025 hat der Bundesrat der Grundgesetzänderung mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit zugestimmt (53 von 69 Stimmen). Der Bundespräsident hat das Gesetz am 22.03.2025 nach Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler (Art. 58 S. 1 GG) ausgefertigt. Nach Verkündung im Bundesgesetzblatt ist es am 25.03.2025 in Kraft getreten (Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG).

## II. Haushaltsrecht

Nach **Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG n.F.** werden **Ausgaben für Verteidigung**, Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz informationstechnischer Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten künftig ab einer bestimmten Höhe (mehr als 1 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts) nicht mehr von der Schuldenbremse erfasst. Außerdem wurde die **Schuldenbremse für die Länder** gelockert. Bislang durften die Länder gar keine neuen Schulden mehr machen. Nach der Neuregelung haben nunmehr auch sie einen dem Bund vergleichbaren Spielraum bei der Aufstellung ihrer Haushalte (Art. 109 Abs. 3 S. 6 GG n.F.).

Auch bisher gab es bereits **Ausnahmen von der Schuldenbremse**, z.B. nach Art. 109 Abs. 3 S. 2, Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigten. So durften z.B. während der Corona-Pandemie neue Kredite aufgenommen werden. Der **Umwidmung** dieser Mittel hat das BVerfG allerdings Grenzen gesetzt (Urt. v. 15.11. 2023 – 2 BVF 1/22, NJW 2023, 3775 zur Verfassungswidrigkeit der Umwidmung von Corona-Kreditermächtigungen in den Klima- und Transformationsfonds).

Darüber hinaus hat der Bundestag beschlossen, für zusätzliche Investitionen in die **Infrastruktur** und zur Erreichung der **Klimaneutralität** bis 2045 nach Art. 143h GG n.F. ein **Sondervermögen** i.H.v. 500 Milliarden Euro zu schaffen. Ein Sondervermögen ist ein vom Bundeshaushalt getrennter Teil von Finanzmitteln, die für bestimmte, begrenzte Aufgaben zur Verfügung stehen (vgl. auch Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG). Sondervermögen gibt es bereits seit 1953, zur Zeit existieren insgesamt 29 solcher Sondervermögen. Nach dem russischen Angriff auf die Ukraine wurde z.B. im Jahr 2022 ein **Sondervermögen Bundeswehr** mit einem Umfang von 100 Milliarden Euro eingerichtet.

Für das **Sondervermögen Infrastruktur nach Art. 143h GG n.F.** kann der Bund in den nächsten 12 Jahren Kreditermächtigungen von bis zu 500 Milliarden Euro vorsehen. Hiervon sollen 100 Milliarden für den Klima- und Transformationsfonds (KTF) genutzt werden, 100 Milliarden stehen den Ländern für Investitionen in deren Infrastruktur zur Verfügung (z.B. Schiene, Straßen, Brücken und Schulen). Die Vorschriften über die Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG) gelten für das Sondervermögen nicht (Art. 143h Abs. 1 S. 3 GG n.F.).

Umstritten ist bereits jetzt, ob durch Art. 143h GG n.F. die „Klimaneutralität bis 2045“ zum ausdrücklichen **Staatsziel** erklärt wird. Der Wortlaut und der mehrfach geäußerte Wille der Initiatoren sprechen dagegen, da in der neuen Vorschrift lediglich ein bestimmter Zweck zur Verwendung der Mittel vorgeschrieben ist. In seinem Klimabeschluss hatte das BVerfG bereits im Jahr 2021 festgestellt, dass das 1,5-Grad-Ziel des Pariser Klimaabkommens **Verfassungsrang** hat (BVerfG RÜ 2021, 441, 447: „Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz und zielt auf die Herstellung von Klimaneutralität.“).

**RA Horst Wüstenbecker**

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) betrug 2024 ca. 4.300 Mrd. Euro, sodass ca. 43 Mrd. Euro der genannten Ausgaben auch künftig von der Schuldenbremse erfasst werden.

Der Klima- und Transformationsfonds (KTF) ist ein Sondervermögen des Bundes, dessen Mittel vorwiegend aus dem Emissionshandel und Bundeszuschüssen stammen. Aufgrund der Entscheidung des BVerfG reduzierte sich der Umfang des KTF um 60 Mrd. Euro, die Kreditermächtigungen verfielen.

Der Begriff „Sondervermögen“ ist irreführend. Es geht nicht um aktive Vermögenswerte, sondern darum, neue Schulden zu machen. Der Begriff besagt auch nicht, woher das Geld für diesen Topf kommt. Das Verschuldungspotenzial der Sondervermögen lag Ende 2022 bei insgesamt 522 Mrd. Euro und steigt nunmehr erheblich.