



Finanzpaket 2025: Eine erste Einordnung der Grundgesetzänderungen aus Klimaperspektive

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

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

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Finanzpaket 2025: Eine erste Einordnung der Grundgesetzänderungen aus Klimaperspektive

Im Auftrag des WWF Deutschland
Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen¹

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

07.05.2025
00153/25 /R /R/R
Mitarbeiterin: Claudia Rosner
Durchwahl: 040-278494-20
E-Mail: rosner@rae-guenther.de

¹ Die Verfasserin dankt Dr. Johannes Franke (Rechtsanwälte Günther) für seine Mitarbeit und Philippa Sigl-Glöckner (Dezernat Zukunft e.V.) und Emmanuel Schlichter (GermanZero e.V.) für inhaltliche Anregungen.

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

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Inhalt

A.	Einleitung	3
B.	Finanzverfassungsrecht und Transformationsaufgaben	4
C.	Geschichte und Inhalt der Grundgesetzänderung	5
I.	Geschichte	5
II.	Inhalt	6
III.	Koalitionsvertrag	7
D.	Fragen und Antworten	8
1.	Bedeutung von „Infrastruktur“ und „Investition“?	8
2.	Ist Klimaneutralität laut Art. 143h GG ein neues Staatsziel?	10
3.	Ist das Ziel der Klimaneutralität durch den Klima- und Transformationsfonds aufgezehrt?	14
4.	Müssen die weiteren 300 Milliarden, die beim Bund verbleiben, auch im Sinne des Ziels der Klimaneutralität eingesetzt werden?	17
5.	Gilt für die 100 Milliarden der Länder auch das Ziel der Klimaneutralität?	20
6.	Was bedeutet „Zusätzlichkeit“ und wie wird diese sichergestellt?	22
7.	Beschränkt das Wort „zusätzlich“ die Aushöhlung des Klima- und Transformationsfonds?	24
8.	Was bedeutet die Lockerung der Schuldenbremse auf Länderebene für die Klimaneutralität?	28
9.	Was bedeutet der erweiterte Verteidigungs- und Sicherheitsbegriff (Ausnahme von der Schuldenbremse)?	29
10.	Welche Rolle haben die Ausführungsgesetze? Welche Chancen bieten sie für den Klimaschutz?	35
11.	Bleibt Raum oder Bedarf für eine Gemeinschaftsaufgabe?	38
E.	Weiterer Analysebedarf	39

A. Einleitung

Im März 2025 verabschiedete der Deutsche Bundestag mit Zweidrittelmehrheit eine bedeutende Grundgesetzänderung, sie hat drei Dimensionen:

1. Einrichtung eines Sondervermögens² von insgesamt 500 Milliarden Euro mit einer Laufzeit von zwölf Jahren (Infrastruktur und Klimaneutralität). Hierfür sind zusätzliche Kreditaufnahmen **des Bundes** ausdrücklich zugelassen.
 - a. Davon 100 Milliarden sind ausdrücklich **den Ländern** zugewiesen.
 - b. Weitere 100 Milliarden sind direkt dem bestehenden Sondervermögen des **Klima- und Transformationsfonds** zugewiesen.
2. Reform der sog. Schuldenbremse in Art. 109 und 115 GG, sodass Ausgaben des Bundes für „den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten“ ihr unter bestimmten Bedingungen nicht mehr unterfallen. Dies ermöglicht zusätzliche Kreditaufnahmen für diese Bereiche.
3. Die sog. Schuldenbremse in Art. 109 und 115 GG wurde reformiert, sodass auch den Bundesländern ab sofort (wie bisher schon dem Bund) erlaubt ist, zusätzliche Kredite in Höhe von bis zu 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufzunehmen.

Eine von vielen geforderte Reform des Finanzverfassungsrechts und auch eine grundsätzliche Reform der Regelung zur Schuldenbremse sind damit und mit den tatsächlichen Mehrheiten im neuen Bundestag vermutlich in weite Ferne gerückt – obwohl dies im Koalitionsvertrag 2025 angedacht ist. Auch eine Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und -anpassung wurde nicht geregelt.

Dieses Kurzgutachten soll die wichtigsten Fragen zu den Auswirkungen und rechtlichen Problemen im Kontext Klimaschutz (und im kleineren Umfang Klimaanpassung) aufwerfen und zu klären beginnen. Teil D folgt daher der Struktur von Frage und Antwort und nicht der eines klassischen Rechtsgutachtens.

² Das Grundgesetz geht ausdrücklich von der Möglichkeit der Errichtung von Sondervermögen aus (Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz), definiert sie aber nicht. Nach der Verwaltungsvorschrift zur Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind dies „*rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Bundesvermögens, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt sind*“ (VV Nummer 2 zu § 26 BHO). Nach dem Bundesrechnungshof gibt es derzeit 29, bald also 30 von diesen „Schattenhaushalten“. Grundlage der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Sondervermögen sind Wirtschaftspläne.

B. Finanzverfassungsrecht und Transformationsaufgaben

Das Finanzverfassungsrecht des Grundgesetzes ist kompliziert und verästelnt. Es dient letztlich der Sicherung der Unabhängigkeit der Länder vom Bund und damit der Sicherung des Föderalismus.

Grundlage der hier besprochenen Änderungen ist die sog. Schuldenbremse, die die Kreditaufnahme des Bundes (seit 2009) und der Länder (seit 2020 komplett ausgeschlossen) streng begrenzt. In Reaktion auf die Finanzkrise 2008/09 war das politische Ziel, die Staatsverschuldung dauerhaft zu begrenzen und die Haushaltsdisziplin zu stärken. Diese Maßnahme war immer umstritten in ihrer Sinnhaftigkeit, löste aber 2023 letztlich eine Krise der Regierungskoalition aus: Auf Klage der CDU-Fraktion erklärte das Bundesverfassungsgericht die Umwidmung von 60 Milliarden Euro Coronakrediten im Bundeshaushalt 2021 zugunsten des KTF (Klima und Transformationsfonds) für nichtig.³ Gleichzeitig wurde immer deutlicher, dass der Staat investieren muss – vor allem auch in Maßnahmen, die der Transformation und Erreichung des Ziels der Treibhausgasneutralität bis 2045 dienen.

Die Größenordnung verdeutlichte eine Studie der Agora Energiewende und des Forums New Economy von 2021: Damit Deutschland das für **2030 im KSG (Bundes-Klimaschutzgesetz)** verpflichtend verankerte Ziel erreicht, die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 65 Prozent zu senken, wird ein Finanzbedarf für öffentliche Klimainvestitionen von Bund, Ländern und Kommunen in Höhe **von ca. 260 Milliarden Euro**, also 26 Milliarden Euro jährlich, angenommen. Den Finanzbedarf allein für kommunale Investitionen schätzt die Studie (wiederum nur bis 2030) auf 170 Milliarden Euro.⁴ Gleichzeitig bieten die kommunalen Haushalte keinen oder jedenfalls keinen großen Spielraum für Investitionen.

Der Expertenrat für Klimafragen beziffert den **jährlichen** Bedarf an **transformationsbedingten Mehrinvestitionen** auf **51 bis 150 Milliarden Euro/Jahr**.⁵ Mehrinvestitionen betreffen allein die transformationsbedingten Mehrkosten. Sie decken also nicht die **insgesamt notwendigen Transformationsinvestitionen** ab, die sich auf **135 bis 255 Milliarden Euro/Jahr** belaufen, was 3,2 bis sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) entspricht.⁶ Auf Grundlage mehrerer weiterer

³ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22.

⁴ Krebs/Steitz, Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021–2030, Forum New Economy Working Papers 03/2021; <https://kommunal.de/sites/default/files/2021-09/StudieKlimaInvest2030Agora-Energiewende.pdf>

⁵ Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024 vom 5.2.2025, Rn. 202.

⁶ Expertenrat für Klimafragen, a. a. O., Rn. 200.

Gutachten verdichteten sich die Forderungen schließlich auf das Ziel einer **jährlichen Investition von zwei Prozent des BIP**, verteilt auf alle Ebenen, um Deutschland wettbewerbsfähig und klimasicher zu gestalten.

Zudem sind wesentliche (verfassungs-)rechtliche Faktoren für die weitere Analyse im Kontext Klimaschutz und Klimaanpassung:

Der **Klimabeschluss** des Bundesverfassungsgerichts gibt vor: Den Staat als Ganzes trifft das **Klimaschutzgebot** aus Art. 20a GG und er muss Sorge dafür tragen, dass die Freiheitsrechte der jüngeren Generationen gewahrt bleiben. Dazu müssen Treibhausgasemissionen schnell um effektiv reduziert werden und „**Reduktionslasten**“ **dürfen nicht in die Zukunft verschoben** werden.⁷

Für den **Bund** gilt ein **Aufgabenübertragungsverbot**, er darf den Kommunen **keine neuen Pflichtaufgaben** zuweisen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG). Zur Aufgabenübertragung an die Kommunen sind allein die Länder berechtigt (die aber seit 2020 gar keine Neuverschuldung mehr bilden durften).

Das **Konnexitätsprinzip** (Art. 104a Abs. 1 GG) enthält zugleich ein **Finanzierungsverbot des Bundes** für Aufgaben der Länder. Damit ist es dem Bund auch untersagt, kommunale Pflichtaufgaben zu finanzieren, weil diese ja von den Ländern übertragen werden müssen und daher Landesaufgaben sind.

C. Geschichte und Inhalt der Grundgesetzänderung

I. Geschichte

Die Änderung des Grundgesetzes wurde politisch vorbestimmt durch die bekannt gewordene große Lücke im Bundeshaushalt (im Winter 2024/2025 vom Bundeskanzler noch auf 25 Milliarden beziffert) sowie von der Realität einer neuen Weltordnung, ohne einen zuverlässigen Partner USA („Fundamentale Veränderungen der Sicherheitsarchitektur“⁸). Das war der Auslöser – daneben aber kamen schnell die Investitionsbedarfe in Deutschland in die Diskussion. Der Vorschlag aus der Sondierungsgruppe vom 05.03.2025⁹ enthielt bereits die relevanten Grundzüge

⁷ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u. a. – im Folgenden Klimabeschluss.

⁸ BT-Drs. 20/15096, 10.3.2025, S. 1.

⁹ Ergebnis aus den Sondierungsverhandlungen von CDU, CSU und SPD: „CDU, CSU und SPD einigen sich darauf noch vor der Konstituierung des 21. Deutschen Bundestages folgende Maßnahmen umzusetzen: ...“

der jetzt erfolgten Änderung (Verteidigungsausgaben aus der Schuldenbremse heraus, kreditfinanziertes Sondervermögen Infrastruktur, 100 Milliarden an die Länder).

Die sich anschließenden Verhandlungen mit BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN führten zur Einbeziehung der Zweckbestimmung „Klimaneutralität“ sowie (entsprechend dem o. g. Gesetzentwurf) zur Einbeziehung des erweiterten Verteidigungsbegriffs und auch zu der konkreten Aufteilung von 100 Milliarden an den KTF. Die GRÜNEN hatten eine „limitierte Bereichsausnahme für Ausgaben für Gesamtverteidigung und für die Erfüllung sicherheitspolitischer Aufgaben im Rahmen der Schuldenregel“ über 1,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes vorgeschlagen.

Konkret beruht diese Grundgesetzänderung auf:

- dem Gesetzentwurf 20/15096 „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)“
- dem Änderungsantrag des Haushaltsausschusses Drs. 7485 (Einfügung des Begriffs der Klimaneutralität, Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 20(8)7485neu)
- dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115)“ (Drucksache 20/15098 vom 10.3.2025)

Die Gesetzesbegründung und den endgültigen Text enthält Drucksache 20/15117 vom 16.03.2025. Das Gesetz trat am 24.03.2025 in Kraft.¹⁰

II. Inhalt

Die Änderung der Regelungen zur Schuldenbremse ist konkret wie folgt gefasst:

1. Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 wird durch die folgenden Sätze ersetzt: „Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Die Gesamtheit der Länder entspricht Satz 1, wenn die durch sie erzielten Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 6 auf die einzelnen Länder regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Bestehend landesrechtliche Regelungen, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben, treten außer Kraft.“
2. Artikel 115 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

¹⁰ BGBl, 2025 I Nr. 94 vom 24.03.2025.

- a) Nach Satz 3 wird folgender Satz eingefügt:
„Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.“
- b) In dem neuen Satz 5 werden die Wörter „Sätzen 1 bis 3“ durch die Wörter „Sätzen 1 bis 4“ ersetzt.
- c) In dem neuen Satz 6 werden nach den Wörtern „Transaktionen und“ die Wörter „um Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten“ eingefügt.
- d) In dem neuen Satz 9 wird die Angabe „Satz 6“ durch die Angabe „Satz 7“ ersetzt.

Und die Regelung für das neue Sondervermögen am Ende des Grundgesetzes lautet:

„Artikel 143h

(1) Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditemächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten. Zusätzlichkeit liegt vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird. Auf die Kreditemächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Investitionen aus dem Sondervermögen können innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren bewilligt werden. Zuführungen aus dem Sondervermögen in den Klima- und Transformationsfonds werden in Höhe von 100 Milliarden Euro vorgenommen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(2) Aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 stehen den Ländern 100 Milliarden Euro auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung. Die Länder haben dem Bund über die Mittelverwendung Bericht zu erstatten. Der Bund ist zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

Vom neuen Bundestag sind daher folgende Umsetzungsgesetze (ggf. zu Art. 143h nur eines) zu beschließen:

- Art. 109 Abs. 3: Aufteilung der Neukreditaufnahme durch die Länder mit Zustimmung des Bundesrates
- Art. 143h Abs. 1: Regelung zum Sondervermögen für den Bund
- Art. 143h Abs. 2: Regelungen zur zweckentsprechenden Mittelverwendung durch die Länder mit Zustimmung des Bundesrates

Zur Behandlung von Verteidigungsausgaben (Ausnahme von der Schuldenbremse) ist kein Umsetzungsgesetz erforderlich und auch nicht für die Umsetzung der gelockerten Schuldenbremse auf Länderebene.

III. Koalitionsvertrag

Hierzu sind aus dem aktuellen Koalitionsvertrag 2025 der CDU/CSU/SPD (KoV) einige relevante Punkte hervorzuheben:

Errichtungsgesetz

1669 „Mit dem Errichtungsgesetz zum Sondervermögen werden wir klare Ziele und Investitionsfelder
1670 definieren, eine Erfolgskontrolle verknüpfen und wo möglich privates Kapital hebeln. Wir werden die
1671 Mittel im jährlichen Wirtschaftsplan sorgsam und umsichtig veranschlagen. Dabei ist für Länder und
1672 Kommunen, die einen Großteil der Investitionstätigkeit in Deutschland stemmen, ein Anteil von
1673 100 Milliarden Euro vorgesehen. Weitere 100 Milliarden Euro werden schrittweise dem Klima- und
1674 Transformationsfonds zugeführt. Aus dem Bundesanteil des Sondervermögens werden in den Jahren
1675 2025 bis 2029 Maßnahmen in Höhe von insgesamt rund 150 Milliarden Euro finanziert.“

Öffnung des KTF

1696 **„Sanierung des Klima- und Transformationsfonds (KTF)“**
1697 Wir konzentrieren den Klima- und Transformationsfonds auf die zentralen Herausforderungen auf dem
1698 Weg zur Klimaneutralität. Wir werden die Effizienz der Mittelvergabe steigern und stärker an den
1699 Kriterien der CO₂-Vermeidung und des sozialen Ausgleichs ausrichten.
1700 Wir werden die bestehenden sehr hohen pauschalen Kürzungsvorgaben auflösen
1701 und Kleinstprogramme mit perspektivisch weniger als 50 Millionen Euro Fördervolumen auslaufen lassen.
1702 Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung geben wir an Verbraucherinnen und Verbraucher und
1703 die Wirtschaft zurück: durch eine spürbare Entlastung beim Strompreis und durch die Förderung von
1704 Investitionen in die Klimaneutralität.
1705 Wir führen dem KTF aus dem Sondervermögen jedes Jahr Mittel in Höhe von rund zehn Milliarden Euro
1706 zu.
1707 Alle Einnahmen stehen grundsätzlich dem Gesamthaushalt zur Verfügung.“

Sondervermögen:

1929 **„Infrastruktur-Zukunftsgesetz“**
1930 Zusätzlich haben wir den Anspruch, die wichtigen Vorhaben aus dem Sondervermögen schnell
1931 umzusetzen und brauchen dazu Deutschlandtempo für all diese Vorhaben. Um die dringenden
1932 Investitionsbedarfe schnell mit den Mitteln des zeitlich befristeten Sondervermögens Infrastruktur
1933 Bund/Länder/Kommunen zu befriedigen, sollen die Möglichkeiten zur Beschleunigung von Planung,
1934 und Genehmigung, Beschaffung und Vergabe der Infrastrukturprojekte aus dem Sondervermögen
1935 ausgeschöpft werden und in einem Infrastruktur-Zukunftsgesetz ambitioniert geregelt werden. Diese
1936 Vorhaben werden mit einem überragenden öffentlichen Interesse ausgestattet und damit auch
1937 rechtlich priorisiert. Dabei sollen insbesondere die Beschleunigungsregelungen des LNG-
1938 Beschleunigungsgesetzes als Vorbild dienen und Ausnahmen auf europäischer Ebene im Sinne der EU-
1939 Notfallverordnung für beschleunigten Ausbau zur Nutzung Erneuerbarer Energien geschaffen werden.
1940 Ferner prüfen wir, ob auch große Infrastrukturvorhaben außerhalb des Sondervermögens mit einem
1941 überragenden öffentlichen Interesse ausgestattet werden können.“

3444 „Die Lücke bei den Sofort-Transformationskosten aus den
3445 Jahren 2022 und 2023 sowie den bisher für die GKV vorgesehenen Anteil für den Transformationsfonds
3446 für Krankenhäuser finanzieren wir aus dem Sondervermögen Infrastruktur.“

819 „Investitionen in das deutsche Schienennetz werden gesteigert. Das gilt für Haupt- und Nebenstrecken
820 sowie die Großknoten und die durch die Regionalisierungsmittel geförderten Großprojekte
821 gleichermaßen. Der Infrastrukturplan wird als gesetzliches Steuerungsinstrument entwickelt und mit einer
822 entsprechenden, verbindlichen Finanzierungszusage („Eisenbahninfrastrukturfonds“) versehen.
823 Damit sichern wir die vom Eigentümer priorisierten Vorhaben. Das Sanierungskonzept der
824 Hochleistungskorridore (HLK) wird fortlaufend überprüft und angepasst.
825 Die HLK-Sanierung wird aus dem Sondervermögen Infrastruktur finanziert und an dessen Laufzeit gekoppelt.“

D. Fragen und Antworten

1. Bedeutung von „Infrastruktur“ und „Investition“?

Eine einheitliche Definition des Begriffs „Infrastruktur“ gibt es im Grundgesetz nicht.

Laut DUDEN „Wirtschaft von A bis Z“ handelt es sich um „alle staatlichen und privaten Einrichtungen, die für eine ausreichende Daseinsvorsorge und wirtschaftliche Entwicklung als erforderlich gelten. Die Infrastruktur wird meist unterteilt in technische Infrastruktur (z. B. Einrichtungen der Verkehrs- und Nachrichtenübermittlung, der Energie- und Wasserversorgung, der Entsorgung) und soziale Infrastruktur (z. B. Schulen, Krankenhäuser, Sport- und Freizeitanlagen, Einkaufsstätten, kulturelle Einrichtungen).“

Eine andere Perspektive hat die kritische Infrastruktur¹¹ – dabei handelt es sich nach der KRITIS-Definition der Bundesressorts um Organisationen oder Einrichtungen „mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“¹²

Immer wieder im Klimaschutz-Kontext benannte und unterfinanzierte Infrastruktur sind die Schienenwege des Bundes und des ÖPNV, Wasserstoffnetze und -erzeugungskapazitäten sowie Stromnetze.

Auch im Haushaltsrecht des Bundes gibt es keine explizite Legaldefinition des Begriffs „Infrastruktur“ in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) oder den zugehörigen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV-BHO).

Es gibt auch keinen klaren Begriff der „**Investition**“. § 13 BHO enthält zwar folgenden Passus:

- „Ausgaben für Investitionen sind die Ausgaben für
- a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,
 - b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,
 - c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
 - d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
 - e) Darlehen,
 - f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
 - g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.“

¹¹ Vgl. Walter, Schutz Kritischer Infrastrukturen, DÖV 2023, S. 888.

¹² <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/schutz-kritischer-infrastrukturen/schutz-kritischer-infrastrukturen-node.html> <4.4.2023>.

Dieser Begriff ist aber sehr breit und umfasst z. B. mit dem Punkt d) und e) Aktivitäten, die mit der GG-Änderung konkret nach den genannten Beispielen wohl eher nicht gemeint waren.

Im haushaltsrechtlichen Sinne wird der Begriff für die Angabe der Investitionsquote genutzt. Diese beschreibt den Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes, etwa in Abgrenzung zu Personal. Investive Ausgaben in die (physische) Infrastruktur gehören zur Ausgaben-Gruppe 8xxx.

In der Wirtschaftstheorie wird aber auch zwischen institutioneller und personeller Infrastruktur unterschieden, Infrastruktur muss also nicht physischer Natur sein,¹³ und investieren, also etwa den Einsatz von Kapital oder Sachgütern für einen bestimmten Verwendungszweck durch Wirtschaftssubjekte bei sich selbst oder bei anderen Wirtschaftssubjekten veranlassen, kann ein Staat selbstverständlich auch in Personen, Wissen etc.

2. Ist Klimaneutralität laut Art. 143h GG ein neues Staatsziel?

Nein. Denn das war es auch schon vor der Änderung des GG über Art 20a GG im Kontext des Klimaschutzgebots in der Interpretation des BVerfG im Klimabeschluss von 2021.¹⁴

Art. 143h Abs. 1 S. 1: „Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten.“

a)

In Art. 2 Paris-Übereinkommen (ParisÜ) hat sich die Weltgemeinschaft eine Temperaturgrenze zum gefährlichen Klimawandel gesetzt (global deutlich unter 2,0° C und besser 1,5° C, Art. 2 ParisÜ) und zudem sieht Art. 4 Abs. 1 ParisÜ vor, dass in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts eine Balance zwischen Treibhausgasemissionen und -senken angestrebt werden soll – und damit Treibhausgasneutralität.¹⁵

¹³ So schon R. Jochimsen, Theorie der Infrastruktur, 1966.

¹⁴ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u. a.

¹⁵ Dazu Schlacke, ZUR 2016, 65; Morgenstern/Dehnen, ZUR 2016, 131 (134).

§ 3 Abs. 2 KSG lautet:

„Bis zum Jahr 2045 werden die Treibhausgasemissionen so weit gemindert, dass Netto- Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden.“

§ 2 Nr. 9 KSG definiert Netto-Treibhausgasneutralität als „das Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken“. Damit wird anerkannt, dass sich Emissionen von Treibhausgasen voraussichtlich zwar mindern, aber nicht vollständig vermeiden lassen.¹⁶ Im neuen Art. 143h wird Bezug genommen auf die Formulierung „zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2045“.

Nach Stäsche sind diese Begriffe synonym.¹⁷

Damit nimmt Art. 143h aber gerade keinen Bezug auf das zweite Handlungsziel, nämlich Klimaanpassung. Diese Aufgabe wird im KSG nicht klar abgegrenzt, aber inzwischen im KAnG definiert: „Klimaanpassung: die Ausrichtung an den aktuellen oder erwarteten Auswirkungen des Klimawandels (§ 2 Nr. 1 KAnG). Zu betonen ist, dass Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes (§ 3a KSG), also Aufbau und Erhalt von Senken auch durchaus Zielen der Klimaanpassung dienen können.

b)

Im Klimabeschluss differenziert das Gericht zwischen dem objektiven Klimaschutzgebot und dem Grundrechtsschutz. Das vom BVerfG (ausschließlich) in Art. 20a GG verortete **Klimaschutzgebot** kann nur durch die Reduzierung von Treibhausgasemissionen erfüllt werden, Grundrechte könnten aber nicht zuletzt auch durch Anpassungsmaßnahmen geschützt werden.¹⁸ Das Klimaschutzgebot gebietet die Herstellung von **Klimaneutralität**¹⁹ sowie – weitergehend – die Einhaltung eines **Reduktionspfades**, der mit den Zielen des Pariser Übereinkommens sowie den Erkenntnissen der Klimawissenschaft vereinbar ist.²⁰

Konsequenterweise bildet die **Temperaturschwelle des Pariser Übereinkommens** (derzeit) den inhaltlichen Maßstab des verfassungsrechtlichen

¹⁶ BT-Drs. 19/30230, S. 18 (Gesetzesbegründung).

¹⁷ Beck OK Klimarecht, § 3 KSG, Rdnr. 68.

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Rn. 163 f., 170.

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Ls. 2.

²⁰ BVerfG, Ls. 2.d.

Klimaschutzgebots. Mit dessen ausdrücklicher Übernahme in das KSG hat der deutsche Gesetzgeber seinen „Konkretisierungsauftrag“ in verfassungskonformer Weise wahrgenommen und zugleich den Inhalt von Art. 20a GG verbindlich ausgestaltet.²¹ Damit erklärt das Bundesverfassungsgericht die Ziele des Paris-Abkommens einerseits für **verfassungskonform** und erhebt sie andererseits zum **Verfassungsmaßstab**. Die demokratisch legitimierte Grundentscheidung für das Pariser Temperaturziel erlangt über Art. 20a GG Verfassungsrang²² und führt zu einer (eingeschränkten) **Selbstbindung des Gesetzgebers**, solange das Ziel nicht ausdrücklich gesetzlich aufgegeben wird,²³ was als „ökologischer Rückschritt“ wiederum vor Art. 20a GG zu rechtfertigen wäre.²⁴

Das Jahr 2045 ist also nicht per se ein Staatsziel, seine Aufgabe wäre aber wissenschaftlich und vor dem Hintergrund des Staatsziels selbst zu rechtfertigen. Damit war und ist Klimaneutralität, so wie sie im KSG festgelegt wird (also bis 2045), jedenfalls auch derzeit objektiver Verfassungsauftrag.

Aus Art. 20a GG ergab sich damit auch schon vor Einführung des Art. 143h GG eine Pflicht (der finanziellen Förderung) zu Klimaneutralität. Und das hat sich auch nicht geändert. Denn Art. 143h enthält keine Pflicht zur Einrichtung eines Sondervermögens, sondern der Bund „kann“ dieses mit neuen Krediten einrichten.

c)

Zum Jahr 2045:

Mit Art. 143h wird ermöglicht, u. a. für zusätzliche Investitionen für die Klimaneutralität bis 2045 innerhalb der nächsten zwölf Jahre neue Schulden zu machen. Allen Beteiligten dürfte dabei klar gewesen sein, dass aufgrund des fast erschöpften CO₂-Restbudgets für Deutschland und der Probleme bei der Erreichung der Klimaziele nach 2030 ein schneller Mittelabfluss nötig ist.²⁵ Rechtlich vorgegeben ist der Reduktionspfad und dieser basiert auf dem Restbudget. Die Zahl 2045 hat daher keine davon abgehobene Bedeutung.

²¹ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Rn. 208 ff.

²² Weiterführend Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069 (1075), die als dogmatische Einordnung eine „Erweiterung des Wesentlichkeitsmodells“ vorschlagen, wonach grundlegende – insbesondere völkerrechtlich motivierte – Entscheidungen im Umwelt- und Klimaschutz über Art. 20a GG konstitutionalisiert werden.

²³ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Rn. 213.

²⁴ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Rn. 212.

²⁵ Siehe dazu die beim BVerfG vorliegenden Verfassungsbeschwerden, abrufbar unter: <https://zukunfts-klage.greenpeace.de/>

Kritisiert wurde die Vorgabe „bis 2045“ auch aus EU-rechtlichen Gründen. Das EU Climate Law schreibt das Jahr 2050 für die Union als Ganzes vor. Diese Kritik ist im Kontext des Art. 143h GG nicht recht nachzuvollziehen. Reduktionsleistungen erwirken die Investitionen schnell und dienen hoffentlich auch dem EU-Gesamtziel.

d)

Etwas anderes, also der Wille zur Einführung eines neuen, von Art. 20a GG abgekoppelten, Staatsziels ergibt sich nicht aus dem Wortlaut oder dem Willen des Grundgesetzgebers. Der Begriff „Klimaneutralität“ wurde eingefügt mit Änderungsdrucksache 20(8)7485. Dort heißt es zur Begründung lediglich:

„Zu Nummer 4

Es wird klargelegt, dass Bewilligungen aus dem Sondervermögen auch für Investitionen in den Klimaschutz verwendet werden dürfen. Überdies wird der Bewilligungszeitraum auf 12 Jahre verlängert. Zudem werden Zuführungen aus dem Sondervermögen in den Klima- und Transformationsfonds in Höhe von bis zu 50 Milliarden Euro gestattet.“

Die FDP meinte hierzu zwar, es ergeben sich

„erhebliche definitorische Unsicherheiten hinsichtlich des Begriffs der Klimaneutralität und damit einhergehende Zweifel an der Einhaltung des Bestimmtheitsgebots. Auch ist schlechterdings nicht absehbar, ob damit explizit oder implizit ein neues Staatsziel in das Grundgesetz eingefügt werden soll und welche Bindungswirkungen sich daraus entfalten können, sowohl für die Verwendung der Mittel aus dem im Entwurf vorgesehenen Sondervermögen als auch mit Blick auf Wechselwirkungen mit beziehungsweise Auswirkung auf andere verfassungsrechtlichen Regelungskontexte“.²⁶

Aus den vorgenannten Gründen ist das aber nicht nachvollziehbar. Richtig ist allerdings, dass die Nennung von Klimaneutralität 2045 dieses Ziel aufwertet – operativ aber vor allem aber im Hinblick auf das neue Sondervermögen.

Marco Buschmann präzisiert die Kritik im Hinblick auf den Verzicht eines genauen Datums (01.01.2045 oder 31.12.2045) ²⁷ aus Bestimmtheitsaspekten. Das ist

²⁶ Drucksache 20/15117, S. 20.

²⁷ Buschmann, Klimaneutralität bis 2045? Sie wissen nicht, was sie tun, FAZ 19.03.2025.

allerdings wohl nur von verschwindender Bedeutung angesichts der Festlegung der Laufzeit des neuen Sondervermögens auf zwölf Jahre, also bis 2037.

3. Ist das Ziel der Klimaneutralität durch den Klima- und Transformationsfonds aufgezehrt?

Nein. Und zwar aus mehreren Gründen.

Art. 143h Abs. 1 Satz 4: „Zuführungen aus dem Sondervermögen in den Klima- und Transformationsfonds werden in Höhe von 100 Milliarden Euro vorgenommen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Wortlaut:

Art. 143h GG bindet das gesamte Sondervermögen an den Zweck „für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“. Nach dem Wortlaut können auch die anderen 400 Milliarden Euro für Investitionen in die Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 verwendet werden. Die Mittel für den KTF sind an die Zweckbindung des KTF (vgl. § 2 KTFG) gebunden und damit (derzeit) „exklusiv“ für Klimaschutz.

Ausdrücklich heißt es zudem in Drs. 20/15117:

„Es wird klargestellt, dass Bewilligungen aus dem Sondervermögen auch für Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 verwendet werden können. Überdies wird der Bewilligungszeitraum auf 12 Jahre verlängert. **Zudem** werden dem Klima- und Transformationsfonds aus dem Sondervermögen Mittel in Höhe von 100 Milliarden Euro zugeführt.“
(Hervorhebung durch Verf.)

Verfassungsrechtliche Vorgabe:

Das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG zieht nach dem BVerfG einen klaren Handlungsauftrag aus den Grundrechten: Die Figur der intertemporalen Freiheitssicherung ist *die grundrechtsdogmatische Innovation* des Klimabeschlusses.²⁸ Sie steht in untrennbarem Zusammenhang mit dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG und beruht auf der Überlegung, dass der Gesetzgeber – erstens – notwendig in Grundrechte eingreifen muss, um die objektiv-rechtliche Verfassungspflicht zum Klimaschutz erfüllen zu können, und zweitens, dass diese Grundrechtseingriffe umso gravierender ausfallen müssen, je länger sie aufgeschoben werden. Dem

²⁸ Zur Diskussion in der Literatur siehe Britz, NVwZ 2022, 825 (833 ff.); Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069; Schlacke, NVwZ 2021, 912; Ruttloff/Freihoff, NVwZ 2021, 917; Hofmann, NVwZ 2021, 1587.

deutschen Staat steht nur noch ein „verfassungsrechtlich vorgezeichnetes Restbudget“ zur Verfügung, das durch die Emission von Treibhausgasen „irreversibel verkleinert“ wird.²⁹ Wegen der Unumkehrbarkeit der Ablagerung von Treibhausgasen in der Atmosphäre³⁰ trägt jede (zunächst freiheitserhaltende) Erlaubnis von Emissionen in der Gegenwart bereits die Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen in sich und entfaltet daher eine **eingriffsähnliche Vorwirkung**.³¹ Dabei gilt: Je weiter verfassungsrechtlich gebotene Emissions- und damit Freiheitsbeschränkungen in die Zukunft verschoben werden, desto radikaler und abrupter werden künftige Eingriffe ausfallen (müssen). Zugleich nimmt das Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung mit gegenläufigen (Grundrechts-)Belangen bei fortschreitendem Klimawandel zu.

Damit ist der staatliche (und investive) Beitrag des Staates ebenfalls Verfassungsauftrag. 100 Milliarden sind dafür nicht ausreichend, siehe oben.

Die jüngste **Ariadne-Studie**³² stimmt mit den Schätzungen des Expertenrates für Klimafragen grob überein, auch wenn die Zahlen teilweise anders aussehen. Diese Studie zeigt kosteneffiziente Pfade zur Klimaneutralität 2045 in Deutschland auf und beinhaltet deshalb eine „Netto“-Rechnung – investiven Bedarfen werden Einsparungen in den Haushalten an verschiedenen Stellen entgegengesetzt (Bsp.: Einsparungen bei den Heizkosten nach Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen an einem öffentlichen Gebäude). Es heißt dort: „Brutto, die Einsparung bei fossilen Energieträgern noch nicht gegengerechnet, führt die Energiewende zu **Investitionen von jahresdurchschnittlich 116 bis 131 Milliarden Euro bis 2045** für Erneuerbare Energien, Energienetze, energetische Sanierung und die Elektrifizierung von Industrieproduktion, Gebäudewärme und Straßenverkehr“ – auch hier nicht alles öffentliche Investitionen. Allerdings: Investitionen in Bahn und ÖPNV sind hier nicht berücksichtigt, weil diese der Daseinsvorsorge allgemein zugerechnet werden.

Diese Schätzungen umfassen noch **nicht** die notwendigen Investitionen zur **Anpassung** an die Folgen des Klimawandels, die aber für die Funktionsfähigkeit des

²⁹ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Rn. 186.

³⁰ Treibhausgase können der Atmosphäre nicht in relevantem Umfang wieder entzogen werden, BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Rn. 119. Die Unumkehrbarkeit bezieht sich damit auf einen gesicherten naturwissenschaftlichen Zusammenhang, unberechtigt daher die Kritik von Ruttloff/Freihoff, NVwZ 2021, 917 (919), die hier eine Missachtung gesetzgeberischer Prognosespielräume erblicken.

³¹ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Rn. 187; siehe auch Franzius, Die Figur der eingriffsähnlichen Vorwirkung, FEU Research Paper No. 11/2021.

³² Siehe <https://ariadneprojekt.de/pressemitteilung/ariadne-report-zeigt-kosteneffiziente-pfade-zur-klimaneutralitaet-2045-in-deutschland/>

Staates und den Demokratieverhalt ebenso wichtig sind wie die Investitionen in den Klimaschutz, also Maßnahmen zur Sicherung der Klimaneutralität. Belastbare Schätzungen für die auf Deutschland zukommenden Kosten gibt es im Grunde nicht.

Veränderlichkeit des Klima- und Transformationsfonds

Der KTF ist ein Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung. Bei Errichtung am 01.01.2011 nannte sich das Sondervermögen noch Energie- und Klimafonds und wurde dann umbenannt. Das BVerfG befand im November 2023³³, dass die Zuführung der Mittel aus dem Corona-Hilfsfonds wegen Verstoßes u. a. gegen die sog. Schuldenbremse unzulässig war.

Der KTF selbst beruht auf einem Bundesgesetz vom 08.12.2010 ohne konkrete Zugriffsnorm im Grundgesetz, wie sie etwa beim neuen Sondervermögen für die Bundeswehr in Art. 87a GG³⁴ genannt wird.

Das Sondervermögen nach dem KTFG ist wie folgt zu nutzen (§ 2 Abs. 1 KTFG):

„Das Sondervermögen ermöglicht zusätzliche Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen, die der Erreichung der Klimaschutzziele nach dem (KSG ...) dienen. 2Förderfähig sind insbesondere Maßnahmen, die geeignet sind, die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft voranzutreiben. 3Außerdem förderfähig sind Maßnahmen zur Förderung der Mikroelektronik, zur Finanzierung der Schienenwege des Bundes, zum internationalen Klimaschutz sowie Maßnahmen des damit in Verbindung stehenden Umweltschutzes.“

Für den Fonds muss die Bundesregierung zusammen mit dem Haushaltsgesetz einen jährlichen ausgeglichenen Wirtschaftsplan vorlegen (§ 6 KFTG) und über die Ausgabenverwendung des Vorjahres Bericht erstatten (§ 8 KFTG).

Zudem können ausdrücklich auch Ausgleichs- und Kompensationszahlungen geleistet werden, u. a. um beim Strompreis zu entlasten (§ 2 Abs. 2 Nr. 3). Die Unterzeichner hatten wegen des zweifelhaften transformatorischen Nutzens

³³ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22.

³⁴ Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz - BwFinSVermG) vom 1.7.2022.

vorgeschlagen, deswegen u. a. den oben wiedergegebenen Satz 3 des Absatz 1 teilweise zu streichen, ebenso wie die Möglichkeit der Strompreisentlastung.³⁵

Das KTFG wurde bereits mehrfach geändert und u. a. wurden Zwecke hinzugefügt. Es handelt sich um ein Bundesgesetz, das nicht unveränderlich ist. Ohne Weiteres könnten also Zwecke auch beschränkt werden. Die Zweckbestimmung in Art. 143h GG ist aber ohne Grundgesetzänderung unveränderlich.

Das Umsetzungsgesetz müsste an dieser Stelle regeln, in welcher Höhe Mittel aus dem Sondervermögen in den KTF geschoben werden, sowie Weiteres, siehe dazu unten, damit die Gelder aus dem neuen Sondervermögen nicht für Zwecke, die nicht von Art. 143h gedeckt sind, eingesetzt werden.

Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie verhindert werden kann, dass alle Ausgaben aus dem Kernhaushalt, die sich mit den Zielen des KTF decken, von dort in den KTF verschoben werden, um den Kernhaushalt zu entlasten. Auch das würde die Wirksamkeit des KTF aushöhlen, dazu auch Frage 7.

4. Müssen die weiteren 300 Milliarden, die beim Bund verbleiben, auch im Sinne des Ziels der Klimaneutralität eingesetzt werden?

Differenziert.

Art. 143h Abs. 1: „Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditemächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten.“

Art. 143h gestattet in Satz 1 die Neuaufnahme von 500 Milliarden Euro in das Sondervermögen. Nachfolgend werden im Grundgesetz davon 100 Milliarden direkt in den KTF verschoben (Abs. 1 S. 4) – diese unterliegen damit den gesetzlichen Bestimmungen des KTFG in der jeweils geltenden Fassung und 100 Milliarden werden den Ländern (Abs. 2) zugeteilt.

Sind die übrigen, beim Bund verbleibenden 300 Milliarden Euro ebenfalls an das Ziel der Klimaneutralität gebunden? Nach Abs. 1 ist dazu ohnehin ein

³⁵ Verheyen/Franke, Kurzgutachten.

Schuldenbremse, Sondervermögen und Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz, 10.03.2025, <https://german-zero.de/downloads#rechtsgutachten>

Bundesgesetz mit näheren Regelungen zu erlassen, der Koalitionsvertrag spricht hier bereits von einem Infrastruktur-Zukunftsgesetz und erwähnt hier die Klimaneutralität nicht mehr – entgegen den offensichtlichen Bedarfen und dem bestehenden Verfassungsauftrag, siehe oben.

Von Wortlaut her ist sowohl eine Interpretation denkbar, die Investitionen in die Infrastruktur mit dem Ziel der Klimaneutralität verbindet („und“), aber ebenso eine Interpretation, die beide Ziele „Infrastruktur“ und „Erreichung der Klimaneutralität 2045“ unabhängig nebeneinanderstellt.

Gegen die erste Auslegung spricht Sinn und Zweck, denn Klimaschutz in diesem Sinne ist nicht auf Infrastruktur beschränkt, was sich schon aus der Verwendungsliste des KTFG ergibt. Auch die Entstehungsgeschichte spricht dagegen, denn die Zweckbestimmung Infrastruktur war zuerst Gegenstand des Gesetzesvorschlages. In der Begründung der Änderung des Gesetzesentwurfes zur Grundgesetzänderung heißt es: „Es wird klargestellt, dass Bewilligungen aus dem Sondervermögen **auch** für Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 verwendet werden können“ (BT-Drucksache 20/15117, S. 24, Hervorhebungen durch Verf.). Gesetzesbegründungen kommt zwar keine Rechtsqualität zu, sie sind aber für die Auslegung bedeutsam.

Gleichzeitig aber unterliegt auch das Sondervermögen dem § 13 KSG – die Klimaauswirkungen neuer Infrastruktur müssen danach in jede Investitionsentscheidung einbezogen werden.

§ 13 KSG enthält das sog. Berücksichtigungsgebot. Für die Planung, Auswahl und Durchführung von **Investitionen** und Beschaffungen des Bundes enthält § 13 Abs. 2 KSG („Fiskalisches Berücksichtigungsgebot“³⁶) aber verschärfte Anforderungen, die über das allgemeine Berücksichtigungsgebot hinausgehen.³⁷ Die Vorschrift schafft grundlegende Verpflichtungen zur Prüfung der Klimarelevanz und zur Art und Weise der Berücksichtigung bei Entscheidungen über haushaltswirksame Ausgaben, die in bestimmten Konstellationen – aber nicht immer – zu einem *Vorrang* der Klimabelange führt (die Rechtsprechung betont diesen in § 13 Abs. 2 KSG angelegten Vorrang im Unterschied zu § 13 Abs. 1 KSG).³⁸ Der Grundsatz wird teilweise dadurch relativiert, dass er unter dem **Vorbehalt** einer relativen (Abs. 2 Satz 2: im Vergleich zu anderen Maßnahmen) und absoluten

³⁶ Klinski, in: BeckOK Klimarecht, § 13 KSG Rn. 147 ff.

³⁷ Schink, in: Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2021, § 13 KSG Rn. 26 ff.

³⁸ Vgl. BVerwG, NVwZ 2022, S. 1549 Rn. 85.

(Abs. 2 S. 3: im Verhältnis zur Treibhausgasminde- rung) **Kosteneffizienz** steht.³⁹ In die Kosten-Nutzen-Rechnung sind allerdings auch die volkswirtschaftlichen Kosten in Form eines „CO₂-Schattenpreises“⁴⁰ einzubeziehen (§ 13 Abs. 1 Satz 3 KSG). Als Untergrenze setzt das Gesetz hierfür den Preis nach § 10 Abs. 2 BEHG fest, für das Jahr 2025 also 55 Euro/Tonne CO₂-Äquivalent. Dass die tatsächlichen volkswirtschaftlichen Schäden damit massiv unterbewertet werden, räumt implizit auch die Gesetzesbegründung ein, die als Berechnungsalternative auf die Methodenkonvention des Umweltbundesamtes verweist,⁴¹ welche die Kosten für eine Tonne CO₂-Äquivalente mit etwa 200 Euro ansetzt.⁴² Die Verwaltung hat bei der Festsetzung des CO₂-Schattenpreises mithin einen erheblichen Abweichungsspielraum, der weit über die gesetzliche Untergrenze hinausreicht und der im Interesse des Klimaschutzes ausgeschöpft werden darf und sollte.

Die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KSG verdrängen das Haushaltsrecht nicht, sind aber bei der Anwendung haushaltsrechtlicher Normen zu integrieren, bestehende Spielräume werden im Interesse der Klimaschutzziele „vorgesteuert“.⁴³ Gleiches gilt für die *Anwendung* eines Umsetzungsgesetzes zum Sondervermögen: Soweit danach bei der Auswahl und Durchführung von Investitionen Spielräume bestehen, gilt das fiskalische Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 2 KSG. Das ist besonders relevant für die 300 Milliarden Euro, die in den allgemeinen Topf „Infrastruktur“ fließen und nicht in den KTF. Wie diese Spielräume konkret aussehen, lässt sich erst nach Erlass des Umsetzungsgesetzes bestimmen (die Ausgestaltung des Umsetzungsgesetzes selbst erfolgt durch den Gesetzgeber und ist daher nicht an § 13 Abs. 2 KSG gebunden). Klar ist aber: Angesichts der Begrenztheit der verfügbaren Mittel kommt es zwangsläufig zu einer Konkurrenzsituation zwischen Infrastrukturinvestitionen innerhalb des Sondervermögens, die unter Anwendung des § 13 Abs. 2 KSG aufzulösen ist. Die genaueren Leitlinien hierfür („Welche Alternativen sind einzubeziehen?“ usw.) können im Rahmen dieses Kurzgutachtens nicht näher ausgearbeitet werden. Hinzuweisen ist zudem darauf, dass das fiskalische Berücksichtigungsgebot nach dem Willen des Gesetzgebers und der h. M. keine Klagerechte vermitteln soll.⁴⁴ Inwieweit dies z. B. für Umweltverbände aus unionrechtlichen Gründen zu modifizieren sein könnte,⁴⁵ weist ebenfalls über diese

³⁹ Kritisch Schink, in: Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2021, § 13 KSG Rn. 31 f.

⁴⁰ BT-Drs. 19/30230, S. 22.

⁴¹ BT-Drs. 19/30230, S. 22.

⁴² Matthey/Bünger, Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten, Kostensätze Stand 12/2020, S. 8.

⁴³ Klinski, in: BeckOK Klimarecht, § 13 KSG Rn. 154.

⁴⁴ Klinski, in: BeckOK Klimarecht, § 13 KSG Rn. 158 f.

⁴⁵ So für Klimaschutz-Sofortprogramme z. B. OVG Berlin-Brandenburg, 11 A 1/23.

Kurzanalyse hinaus. Hier nicht behandelt wird auch die sehr relevante Frage, wann und unter welchen Bedingungen die europäischen Fiskalregeln eingreifen werden, die der Verausgabung des Sondervermögens Grenzen setzen. Auch dies war Thema bei den Stellungnahmen im Haushaltsausschuss im März 2025.⁴⁶

Für bestimmte Arten von Investitionen lässt sich außerdem schon auf verfassungsrechtlicher Ebene eine Unzulässigkeit argumentieren. Dies gilt insbesondere für Investitionen in fossile Infrastruktur (insbesondere Gas). Hier ist zum einen relevant, dass Art. 143h Abs. 1 GG die Ziele des Infrastrukturausbaus und der Klimaneutralität gleichberechtigt nebeneinander nennt. Damit muss zwar nicht jede Infrastrukturinvestition klimaschützend sein, weil beide Zwecke nebeneinanderstehen und Ergebnis eines politischen Kompromisses sind. Es spricht aber einiges dafür, dass der Klimaschutzzweck nicht durch offensichtlich klimaschädigende Investitionen unterminiert werden darf. Das wäre aber zumindest dann der Fall, wenn neue fossile Lock-ins finanziert würden. Am eklatantesten wäre der Widerspruch bei einer Erschließung neuer fossiler Rohstoffe im Inland, die der Koalitionsvertrag aber für Gas in Aussicht stellt („Wir wollen Potenziale konventioneller Gasförderung im Inland nutzen.“).⁴⁷ Dies würde sogar unabhängig von der Finanzierungsquelle einen Verstoß gegen Art. 20a GG darstellen, da die Erschließung neuer Öl- und Gasfelder nach Daten der Internationalen Energieagentur (IEA)⁴⁸ nicht mit den Pariser Klimazielen vereinbar ist; auf Letzteres hat auch das Berufungsgericht im niederländischen Shell-Verfahren hingewiesen und eine entsprechende Unterlassungspflicht privater Unternehmen (!) für möglich gehalten.⁴⁹

5. Gilt für die 100 Milliarden der Länder auch das Ziel der Klimaneutralität?

Art. 143h Abs. 2: „Aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 stehen den Ländern 100 Milliarden Euro auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung. Die Länder haben dem Bund über die Mittelverwendung Bericht zu erstatten. Der Bund ist zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

⁴⁶ Dazu anschaulich: <https://dezernatzukunft.org/sondergeldbrief-luecke-zu-durchblick-tot/>

⁴⁷ Koalitionsvertrag, Zeilen 968 f.

⁴⁸ IEA, Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5°C Goal in Reach, 2023 Update (2023); <https://www.iea.org/reports/net-zero-roadmap-a-global-pathwayto-keep-the-15-0c-goal-in-reach>

⁴⁹ Gerichtshof Den Haag, 12.11.2024, 200.302.332/01, Rn. 7.61. Das Gericht musste dies nicht entscheiden, weil es von den Klägern nicht konkret beantragt war.

Siehe oben. Wenn die Ziele „Infrastruktur“ und „Klimaneutralität“ nebeneinander stehen in Abs. 1 Satz 1, ist das auch für Absatz 2 der Fall. Konkretisiert werden hier nur die Mittel für „deren Infrastruktur“, also die der Länder. Fraglich ist zunächst, inwieweit damit auch Investitionen in die kommunale Infrastruktur erfasst sind. Dagegen spricht der Wortlaut der Verfassungsnorm, der sich allein auf die Länder bezieht und die Kommunen nicht einbezieht, obwohl diese ja eigenständige Rechtsträger und in Art. 28 Abs. 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Gleichwohl ist es so, dass das Grundgesetz im Grundsatz einen zweigliedrigen, aus Bund und Ländern bestehenden, Bundesstaat ausgestaltet und die Kommunen dabei „staatsorganisationsrechtlich den Ländern eingegliedert“ sind.⁵⁰ Außerdem erfassen die in der Gesetzesbegründung genannten Beispiele (insbes. Wärmenetze) kommunale Infrastruktur, sodass davon auszugehen ist, dass die Kommunen beim Verweis auf die Länder mitgemeint sind.

Wenn man den Art. 143h Abs. 1 GG in die Auslegung des so verstandenen Abs. 2 einbezieht, lässt sich also argumentieren, dass auch die Länder das Geld nutzen können, um in Klimaneutralität (statt nur in Infrastruktur) zu investieren. So kann auch das Umsetzungsgesetz es bestimmen. U. a. heißt es dazu in der Begründung zur Änderung des Gesetzentwurfs: „Das in Absatz 2 genannte Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates wird auch regeln, dass insbesondere Wärme- und Energienetze aus dem Sondervermögen mitfinanziert werden können.“⁵¹ Damit ist klar, dass jedenfalls Infrastruktur zur Erreichung von Klimaneutralität finanziert werden kann und auch finanziert werden soll, wie die Hervorhebung gerade dieser Beispiele zeigt. So können beide übergreifende Zwecke des Sondervermögens „bedient“ werden. Hierfür spricht auch die verfassungsrechtliche Pflicht, eine rechtzeitige Klimatransformation sicherzustellen, die unabhängig von einer Mittelbereitstellung über das Sondervermögen sowieso erfüllt werden muss.

Ob auch nicht-infrastrukturbezogene Investitionen in den Klimaschutz erfasst sind (wie in Abs. 1 Satz 1 für Investitionen des Bundes), ist unklar. Dafür spricht eine einheitliche Auslegung des Zweckes und dass Abs. 1 Satz 1 die übergeordnete Norm ist, die den Zweck des gesamten Sondervermögens vorgibt. Andererseits ist der Verweis in Abs. 2 eben auf „Infrastruktur“ beschränkt, sodass Unklarheiten verbleiben. In jedem Falle bleibt auch hier die verfassungsrechtliche Transformationspflicht, notwendige nicht-infrastrukturelle Klimaschutzinvestitionen müssen sonst

⁵⁰ Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 28 Rn. 150 m. w. N. zur Rspr. des BVerfG.

⁵¹ BT-Drucksache 20/15117, S. 24.

außerhalb des Sondervermögens, z. B. unter Ausnutzung der neuen Verschuldungsmöglichkeiten der Länder, erfolgen.

6. Was bedeutet „Zusätzlichkeit“ und wie wird diese sichergestellt?

Art. 143h Abs. 1 S. 2: „Zusätzlichkeit liegt vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird.“

Das Kriterium der Zusätzlichkeit wurde in die Zweckbestimmung des Sondervermögens aufgenommen, um zu verhindern, dass mit dessen Mitteln Ausgaben finanziert werden, die andernfalls über den regulären Haushalt erfolgt wären. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass im regulären Haushalt Spielräume für nicht zweckgebundene Ausgaben entstünden. Stichwort: „Verschiebebahnhof“.

Dieses Thema wurde im Haushaltsausschuss am 13.03.2025 ausführlich besprochen.⁵²

Weitgehende Einigkeit bestand, dass aus dem Sondervermögen Gelder ausschließlich für zusätzliche Investitionen in den genannten Bereichen (damals noch ausschließlich Infrastruktur) verwendet werden. Klar war damals auch, dass mit den 500 Milliarden Euro immer noch Lücken im Haushalt im Hinblick auf erforderliche Infrastruktur-Investitionen verbleiben, etwa dargestellt in der Stellungnahme von **Sigl-Glückner**⁵³.

Ob darüber hinaus eine Zusätzlichkeit im GG definiert werden sollte, war nicht unumstritten.

Der Sachverständige **Schularick** vom Kieler Kiel Institut für Weltwirtschaft meinte z. B.: „Wichtiger, als jetzt bestimmte Namen für bestimmte Töpfe zu erfinden, ist, eine sinnvolle Regelung zu finden, wie festgestellt wird, dass dieses Sondervermögen für Infrastrukturausgaben, wenn es kommt, nicht Investitionsausgaben im regulären Haushalt verdrängt und da Verschiebebahnhof gespielt wird.“ Er präziserte den Begriff der Zusätzlichkeit in Entsprechung der Bereichsausnahme für die Verteidigung aus der Schuldenbremse und meinte, „dass aus dem Sondervermögen zusätzliche Investitionen oberhalb von 2 Prozent des BIP finanziert werden können“. Der Bundesrechnungshof hatte in seiner Stellungnahme Zusätzlichkeit über einen Mindestanteil von Investitionen im Bundeshaushalt vorgeschlagen.

⁵² https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse20/a08_haushalt/Anhoerungen/1056648-1056648

⁵³ Aktualisiert hier: <https://dezernatzukunft.org/sondergeldbrief-luecke-zu-durchblick-tot/>

Der Abgeordnete **Schäfer** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) stellte dazu auch die Abgrenzung zu anderen finanziellen Transaktionen in den Raum.

In Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG heißt es nun: „Zusätzlichkeit liegt vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird.“ In der Begründung des Änderungsantrags wird dies dahingehend konkretisiert, dass eine angemessene Investitionsquote dann vorliegt, „wenn der im jeweiligen Haushaltsjahr insgesamt veranschlagte Anteil an Investitionen 10 vom Hundert der Ausgaben im Bundeshaushalt ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen übersteigt“.

Die Investitionsquote im Bundeshaushalt gibt den Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes an. Investive Ausgaben gehören zur Gruppe 8xxx, genauer u. a.:

- **800**: Erwerb von Grundstücken
- **810**: Baumaßnahmen
- **820**: Beschaffung von beweglichen Sachen (z. B. Fahrzeuge, Maschinen)
- **891**: Investitionszuschüsse an andere Bereiche (z. B. Kommunen)

Diese Gruppierungen stehen auf der **Ausgabenseite der Einzelpläne** (davon gibt es derzeit 34, nach Institutionen gegliedert).

Im Bundeshaushalt 2025⁵⁴ sind Investitionen in Höhe von 81,01 Milliarden Euro vorgesehen, dies entspricht rund 16,6 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes, darunter war aber auch der Grundstock für die sog. Aktienrente. Im Einzelplan 12 (Bundesministerium für Digitales und Verkehr) mit den größten investiven Gruppen sind es rund 32 Mrd Euro – davon:

- Schieneninfrastruktur: 18,1 Milliarden Euro
- Straßenbau (Bundesfernstraßen): 9,05 Milliarden Euro
- Wasserstraßen: über 1,8 Milliarden Euro
- digitale Infrastruktur (z. B. Breitband, Mobilfunk): ca. 3 Milliarden Euro

Das Kriterium der Zusätzlichkeit wäre ohne den Bezug zur Investitionsquote schwer bis gar nicht subsumierbar, da es im Haushaltsrecht selbst an einem klaren Abgrenzungskriterium fehlt. Es ist daher anzunehmen, dass sich die Parlamentarier

⁵⁴ <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html>

in Zukunft und ggf. auch das BVerfG im Zweifelsfall an dieser Quote orientieren würden.

Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist in Absatz 2 (der die 100 Milliarden Euro für die Bundesländer regelt) nicht genannt. In der Begründung der Änderung heißt es aber mehrfach, dass die „investive Ausrichtung“ gestärkt werden soll:

„Um die investive Ausrichtung der öffentlichen Haushalte der Länder und Kommunen im Kontext dieser Aufgabe zu stärken, ist davon ein Volumen von bis zu 100 Milliarden Euro für Investitionen der Länder und Kommunen vorgesehen.“⁵⁵

Auch wenn die Zusätzlichkeit insoweit im Hinblick auf die Länder nicht extra erwähnt wird und es an einem Bezugspunkt fehlt, ist davon auszugehen, dass die Zusätzlichkeit im Umsetzungsgesetz zu regeln ist. Das könnte analog zum Bundeshaushalt für die Länderhaushalte als Auflage für den Transfer der Gelder zwischen Bund und Ländern im Gesetz aufgenommen werden.

7. **Beschränkt das Wort „zusätzlich“ die Aushöhlung des Klima- und Transformationsfonds?**

Ja.

Art. 143h Abs. 1 S. 1: „Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten.“

a)

Nach Abs. 1 Satz 1 geht es bei dem gesamten Sondervermögen um „zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität“. 100 Milliarden sollen nach Abs. 1 Satz 4 direkt dem Klima- und Transformationsfonds zufließen.

Der KTF ist aber ein eigenständiges Sondervermögen und seine begrenzten Mittel sind nach dem BVerfG Urteil vom November 2023 ein wesentlicher Anlass, warum es überhaupt zu dieser GG-Änderung kommen konnte.

⁵⁵ BT-Drs. 20/15117, S. 4.

b)

Nach Bekanntwerden des Koalitionsvertrags wurde u. a. vom FÖS eine Zweckentfremdung des KTF befürchtet:⁵⁶

„Besonders kritisch bewertet das FÖS die geplante Öffnung des Klima- und Transformationsfonds (KTF) für allgemeine Haushaltszwecke. Der Fonds, gespeist aus Einnahmen des europäischen und nationalen Emissionshandels, war ursprünglich das zentrale Instrument für Investitionen in Klimaschutz und Transformation. Er hätte im Zuge der Verhandlungen um das Klimaschutzsondervermögen das wichtigste Vehikel für die Förderung von Klimaschutzinvestitionen werden können. Durch die geplante Nutzungserweiterung drohen nun große Finanzierungsunsicherheiten für diese wichtigen Investitionen. Wenn teure, konsumtive Maßnahmen wie Stromsteuersenkungen und Netzentgeltrabatte, die aus dem Kernhaushalt finanziert werden müssten, nun mit KTF-Mitteln ermöglicht werden können, fehlen dort die Milliarden für die gezielten Förderprogramme.

Der KTF braucht Reformen, keine Aushöhlung. Statt aus den Fehlern der letzten 20 Jahre zu lernen, die Fördereffizienz und die Zugänglichkeit der Programme zu verbessern, soll nun ein großes Loch in den Topf geschnitten werden, um Stromkosten für das gesamte Land zu senken. Die Annahme, dass etwas günstigerer Strom ausreicht, um Heizungen schneller als bisher auszutauschen oder Industrieanlagen umzurüsten, ist unrealistisch. Wenn dann noch die Planungssicherheit für wirklich förderbedürftige Investitionsvorhaben sinkt, weil die Mittel nicht sicher bereitgestellt werden können, hat die neue Regierung dem Klimaschutz einen großen Bärendienst erwiesen. Die Mittel aus dem Sondervermögen Klima drohen in einen Verschiebebahnhof zu geraten, was am Ende sogar zu weniger statt mehr Klimaschutzinvestitionen führen könnte.“

Tatsächlich enthält der KoV sogar zwei problematische Aussagen: Die „Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung“ sollen an Verbraucher:innen (aus dem KTF) zurückgegeben werden durch eine „Entlastung beim Strompreis“ und „alle Einnahmen stehen grundsätzlich dem Gesamthaushalt zur Verfügung“ (1707). Letzteres könnte sogar an der Einnahmenbindung des KTF im Hinblick auf den KTF langfristig zweifeln lassen – damit würde dieser Fonds mit seinen klimabezogenen Förderzwecken kleiner und nicht größer durch die 100 Milliarden Euro.

⁵⁶ <https://crm.foes.de/civicrm/mailling/view?id=2938>

Es bleibt abzuwarten, wie dies im Umsetzungsgesetz gelöst wird, dazu unten.

c)

Auch der bestehende weite Zweck des KTF ist hier im Vergleich zur engen Zweckbestimmung des neuen Sondervermögens problematisch. Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 KTFG können u. a. Maßnahmen zur Förderung der Mikroelektronik finanziert werden, nach § 2 Abs. 2 KTFG verschiedene Ausgleichszahlungen bzw. Strompreissenkungen.

Daher stellt sich die Frage, ob und wie sicherzustellen ist, dass auch im Rahmen des KTF nur „zusätzliche Investitionen“ gefördert werden. Klar ist, dass sowohl das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ als auch die Beschränkung auf „Investitionen“ auch für die Finanzierung über den KTF gilt. Beides steht in Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG als übergeordneter Zweck des Sondervermögens und wird durch die anderen Modalitäten (teilweise Zuweisung der Mittel an KTF sowie an Länder) nicht in Frage gestellt.

Anhaltspunkte für beides („Zusätzlichkeit“ und Investitionsbegriff) können dem Einzelplan 60 zum Haushaltsplan 2025 und dort v. a. dem Wirtschaftsplan des KTF⁵⁷ entnommen werden, der z. B. auf Ausgabenseite Investitionen abgrenzt:

Überblick zur Anlage	Soll 2025 1 000 €	Soll 2024 1 000 €	Veränderung gegenüber 2024 1 000 €	Ausgabereste 2024 1 000 €	Ist 2023 1 000 €
Einnahmen					
Verwaltungseinnahmen.....	22 152 978	18 835 794	+3 317 184		18 399 788
Übrige Einnahmen.....	3 316 690	39 387 560	-36 070 870		30 750 690
Gesamteinnahmen.....	25 469 668	58 223 354	-32 753 686		49 150 478
Ausgaben					
Schuldendienst.....	-	-	-		-
Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen).....	7 544 973	28 053 667	-20 508 694		4 896 433
Ausgaben für Investitionen.....	26 924 695	29 852 997	-2 928 302		15 241 487
Besondere Finanzierungsausgaben.....	-9 000 000	316 690	-9 316 690		29 012 560
Gesamtausgaben.....	25 469 668	58 223 354	-32 753 686		49 150 480
davon nicht flexibilisiert.....	25 469 668	58 223 354	-32 753 686		49 150 480

Abbildung 1: Wirtschaftsplan des KTF

Eine wichtige Einschränkung ist insoweit bereits der Investitionsbegriff (vgl. oben 1): Dieser dürfte insbesondere Ausgleichszahlungen/Strompreissenkungen nicht umfassen. Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis wurden zuletzt aus dem Kernhaushalt finanziert, explizit unter dem Titel „Zuweisungen und Zuschüsse

⁵⁷ <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/draft/epl60.pdf>, S. 49

(ohne Investitionen)“, unter Verweis auf die vorherige Finanzierung (bis 2024) aus dem KTF:⁵⁸

683 07 Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis 15 900 000
-643

Erläuterungen:

Der Titel wird durch BMWK bewirtschaftet.

Durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 7. Juli 2022 wurde die EEG-Umlage zum 1. Januar 2023 abgeschafft. Die Übertragungsnetzbetreiber haben gem. EnFG einen gesetzlichen Anspruch gegen den Bund auf Ausgleich der Ausgaben, die sie nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz haben.

Allgemeine Bewilligungen 6002

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2025 1 000 €	Soll 2024 Reste 2024 1 000 €	Ist 2023 1 000 €
-------------------	-----------------	-------------------------	------------------------------------	------------------------

Noch zu Titel 683 07

Die Ausgaben wurden bis zum Haushalt 2024 im Klima- und Transformationsfonds bei Kap. 6092 Tit. 683 07 veranschlagt.

Abbildung 2: Kernhaushalt für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)

Dies dürfte zu einem erheblichen Teil den Rückgang der Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen von 2024 auf 2025 in der oben dargestellten tabellarischen Übersicht erklären.

Mittel aus dem Sondervermögen dürfen aber keinesfalls für Zuschüsse zum Strompreis und Ausgleichszahlungen verwendet werden.

Dem KTF fließen aber auch andere Mittel zu, insbesondere aus dem CO₂-Preis, der den Löwenanteil der Verwaltungseinnahmen ausmacht.⁵⁹ Damit stellt sich die Frage, ob diese Einnahmen nun nach Einführung des neuen Sondervermögens primär für Ausgleichszahlungen verwendet werden können anstatt für Investitionen. Das ist der Punkt der „Zusätzlichkeit“: Können Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung, die zuvor (teilweise) für Investitionen verwendet wurden, nun (in größerem Umfang) zur Senkung des Strompreises verwendet werden? Oder muss eine solche Strompreissenkung aus dem Kernhaushalt finanziert werden?

Das Problem mit der „Zusätzlichkeit“ von Investitionen beim KTF ist, dass es keine Bezugsgröße gibt wie beim Haushalt („angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt“). Es stellt sich daher die Frage, ob es beim KTF eine ähnliche Größe gibt. Die Übersichtstabelle oben zeigt, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den Jahren (Soll 2025, Soll 2024, Ist 2023) gibt, was den Anteil der für Investitionen aufgewendeten Mittel angeht. Hinzu kommt, dass die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt bzw. die Einnahmen außerhalb des CO₂-Preises (oben:

⁵⁸ A. a. O., S. 34 unter Ziff. 683 07, Titel „ohne Investitionen“ auf S. 33.

⁵⁹ A. a. O., S. 50.

„Übrige Einnahmen“) sehr unterschiedlich ausfallen. Daher ist die Ableitung eines prozentualen „angemessenen“ Anteils schwierig, wenn nicht unmöglich. Blickt man für die „Zusätzlichkeit“ stattdessen auf den Status quo, so ist festzuhalten, dass die EEG-Umlage zuletzt aus dem Kernhaushalt finanziert wurde – damit wäre ggf. auch künftig eine „Zusätzlichkeit“ nur gewährleistet, wenn die Ausgleichszahlungen nicht in den KTF „zurückgeschoben“ werden. Denkbar scheint es ergänzend, auf die bisherigen Förderprogramme (diese wären nicht „zusätzlich“) oder die absoluten Investitionsvolumina der vergangenen Jahre abzustellen, die nach der Übersichtstabelle oben zwischen 15 und 26 Milliarden betragen. Lässt man dies außer Betracht, ergibt sich nämlich ein möglicher paradoxer Effekt des neuen Sondervermögens: Sollten wie vom Koalitionsvertrag vorgesehen, jährlich zehn Milliarden Euro aus dem neuen Sondervermögen in den KTF abfließen,⁶⁰ so wäre dies deutlich weniger Geld als die tatsächlichen bzw. vorgesehenen Investitionsmittel aus dem KTF zwischen 2023 und 2025.

Die Problematik um die Gewährleistung der „Zusätzlichkeit“ von KTF-Investitionen kann im Rahmen dieses Kurzgutachtens nur aufgeworfen werden, sie ist aber zentral für den tatsächlichen Klimaschutzeffekt des Sondervermögens. Eine weitere entscheidende (in der Zukunft durch den Gesetzgeber zu adressierende) Frage ist, wie oben bereits beschrieben, welche Ausgaben als Investitionen aus dem Sondervermögen zulässig sein werden und wie dies auch im Hinblick auf § 13 BHO im KTF-Gesetz konkretisiert werden kann und muss.

8. Was bedeutet die Lockerung der Schuldenbremse auf Länderebene für die Klimaneutralität?

Allgemein mehr Spielraum im Haushalt.

Art. 109 Abs. 3 S. 7 GG: „Die Gesamtheit der Länder entspricht Satz 1, wenn die durch sie erzielten Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.“

Die Gesetzesbegründung:

„Im Rahmen des Grundsatzes ausgeglichener Haushalte erhält die Ländergesamtheit – unabhängig von der konjunkturellen Lage – zusätzlich einen sehr eng begrenzten strukturellen Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Über die tatsächliche

⁶⁰ Koalitionsvertrag, Zeile 1705 f.

Nutzung dieses Spielraums und die konkrete Verwendung von entsprechenden finanziellen Mitteln entscheiden die Länder im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie. Dies ermöglicht einen passgenauen Mitteleinsatz vor dem Hintergrund individueller regionaler und örtlicher Gegebenheiten.“

Die Änderung sieht eine Obergrenze in Höhe von 0,35 Prozent des BIP für die Gesamtheit der Länder vor – im vergangenen Jahr entsprach dies etwa 15,05 Milliarden Euro. Die Verteilung der Mittel ist durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz zu regeln. Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist das Bundesgesetz auf diese Frage beschränkt, wie der folgende Satz der Vorschrift (Art. 109 Abs. 3 S. 9 GG) bestätigt: „Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen“.

Bestehende landesrechtliche Vorschriften, etwa in den Landesverfassungen oder Haushaltsordnungen, die hinter dieser Kreditobergrenze zurückbleiben, sollen nach dem Gesetzentwurf außer Kraft treten. In dieser Regelung steckt ein erhebliches Problem in Bezug auf das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungen. Angesichts fehlender Kläger ist jedoch fraglich, ob dieses Problem jemals dem BVerfG zur Entscheidung vorgelegt wird.

9. Was bedeutet der erweiterte Verteidigungs- und Sicherheitsbegriff (Ausnahme von der Schuldenbremse)?

Art. 109 Abs. 3 S. 5: „Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.“

Eine Entlastung des Kernhaushalts und mehr Spielraum für die relevanten Haushaltspläne (also Ministerien).

a)

Der Schuldenbremse in Satz 1 ist „entsprochen“, diese also eingehalten, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Von diesen zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten „ist der Betrag abzuziehen“, um den die o. g. Ausgaben „1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.“

Der Änderungsantrag 7485 präzisiert diese Bereichsausnahme unter Bezug auf konkrete Haushaltspläne einzelner Ministerien so:

„Zu Nummer 1:

Mit dem Gesetzentwurf soll neben der Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr und der Unterstützung der Ukraine zur Verteidigung gegen den russischen Angriffskrieg auch die Stärkung weiterer Elemente der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands verfolgt werden. Neben der Bundeswehr soll auch der Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie die Früherkennung innerer und äußerer Bedrohungen der Sicherheit durch die Nachrichtendienste gestärkt werden. Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie die Ausgaben für die Nachrichtendienste sind die im Einzelplan 14 (Bundesministerium der **Verteidigung**) veranschlagten Ausgaben, die im Einzelplan 06 (Bundesministerium des **Innern und für Heimat**) veranschlagten Ausgaben für den Zivil- und Bevölkerungsschutz und für das Bundesamt für Verfassungsschutz und die im Einzelplan 04 (**Bundeskanzleramt**) veranschlagten Ausgaben für den Bundesnachrichtendienst des jeweiligen Haushaltsgesetzes.“

Das ermöglicht nach heutigem Stand erhebliche Neuaufnahmen von Krediten außerhalb der Schuldenbremse. Allerdings wird auch der Kernhaushalt entlastet, denn nach vorläufigen Berechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung belaufen sich die Ausgaben im Sinne des geänderten Art. 109 GG auf ca. 1,6 Prozent des BIP. Grob 0,6 Prozent könnten also kreditfinanziert werden, erst Kredite darüber hinaus würden die Aufgabenwahrnehmung stärken oder erleichtern. Im Hinblick auf die Kohärenz der Änderung ist zu fragen, ob der Haushaltsgesetzgeber nicht weitere Ausgaben in den Einzelplan 14 (oder andere) verschieben könnte, wiederum um den Kernhaushalt zu entlasten. Auch dies kann hier nicht weiter problematisiert werden.

b)

Der Grund für die Bereichsausnahme lag hier vor allem in dem bereits erschöpften Sondervermögen, das 2022 für die Bundeswehr eingerichtet wurde, und den Bedarfen der Landesverteidigung nach der Abkehr der USA von der bisherigen Sicherheitsarchitektur um die NATO. Gleichzeitig wurde aber auch schnell deutlich, dass parteiübergreifend ein weiterer Verteidigungsbegriff angemessen erschien. Letzteres hatten zuerst BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagen. Im ersten Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD waren noch allen „Verteidigungsaufgaben“ genannt.

Im Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird Bezug genommen auf die Nationale Sicherheitsstrategie:

„Sowohl die Nationale Sicherheitsstrategie als auch die Rahmenrichtlinie Gesamtverteidigung gehen von einem umfassenden, breiten und integrierten Sicherheitsbegriff aus. Zu einem umfassenden, breiten und integrierten Sicherheitsbegriff gehören die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit, auch in Systemen kollektiver Sicherheit, der Ausbau nachrichtendienstlicher Fähigkeiten, die Unterstützung für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten, Maßnahmen der Auslandshilfe im Krisenfall, die Stärkung internationaler Organisationen zur Friedenssicherung und der Schutz der Zivilbevölkerung, außerdem der Schutz der informationstechnischen Systeme und der Infrastruktur.“

Art. 109 sollte danach so geändert werden:

„Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Ausgaben für Gesamtverteidigung und für die Erfüllung sicherheitspolitischer Aufgaben 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Zu den vorgenannten Ausgaben zählen insbesondere solche für

1. die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit, einschließlich des Ausbaus nachrichtendienstlicher Fähigkeiten, auch in Systemen kollektiver Sicherheit,
2. die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten, krisenreaktive Maßnahmen der Auslandshilfe und die Stärkung internationaler Organisationen zur Friedenssicherung und
3. den Schutz der Zivilbevölkerung, den Schutz der informationstechnischen Systeme und der Infrastruktur.“

Nicht Bezug genommen wurde dort (und auch in der beschlossenen Fassung der Begründung) auf Klimaschutz, Anpassung oder „Klimasicherheit“, auch wenn dies aus der Zivilgesellschaft und aus den Reihen des Bundesentwicklungsministeriums kritisiert wurde.

Im endgültigen Text weggefallen sind gegenüber der Fassung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „krisenreaktive Maßnahmen der Auslandshilfe und die Stärkung internationaler Organisationen zur Friedenssicherung“.

c)

Klimaschutz und Klimaanpassung sind ohne Frage sicherheitsrelevant. Sicherheitsdienste bewerten die Folgen des Klimawandels wie Destabilisierung und Migration neben einem aggressiv-expansiven Russland, weltpolitischen Ambitionen Chinas, zunehmenden Cybergefahren sowie dem weiterhin virulenten internationalen Terrorismus als eine der fünf großen externen Bedrohungen des Landes.

Dem soll u. a. die internationale Klimafinanzierung begegnen: Konsistent mit den bei der COP 29 in Baku getroffenen Vereinbarungen soll die deutsche öffentliche internationale Klimafinanzierung von sechs Milliarden Euro in 2025 bis 2035 angemessen aufwachsen, u. a. um massive Fluchtbewegungen in Richtung Europa zu vermeiden.

Daher stellt sich die Frage, ob und inwieweit sich Aufgaben des (globalen) Klimaschutzes und der internationalen Klimafinanzierung und der (globalen und nationalen) Klimaanpassung unter den erweiterten Sicherheitsbegriff fassen lassen. Dies ist nicht zuletzt deswegen relevant, weil beides (globaler Klimaschutz und globale wie nationale Klimaanpassung) verfassungsrechtlich geboten und mithin finanziell zu leisten ist. Nach dem Klimabeschluss des BVerfG hat das Klimaschutzgebot auch eine internationale Dimension.⁶¹ Diese wird im Beschluss nicht im Einzelnen ausbuchstabiert, wird aber die finanzielle Unterstützung der Transformationen in Drittstaaten grundsätzlich gebieten, weil das Erreichen der Ziele des Paris-Übereinkommen und der UNFCCC ohne Unterstützung der Entwicklungsländer nicht möglich ist.

Das sieht auch das Pariser Übereinkommen, das in Art. 9 eine finanzielle Unterstützung durch die Industriestaaten verbindlich macht („Developed country Parties shall provide financial resources to assist developing country Parties with respect to both mitigation and adaptation [...]“). Hinsichtlich der nationalen Anpassungsaufgabe hebt das BVerfG die grundrechtlichen Schutzpflichten hervor, die mit fortschreitendem Klimawandel immer stärker werden.⁶²

Eine Finanzierung der genannten Aufgaben muss also stattfinden, die Frage in diesem Kontext ist aber konkret, ob dies außerhalb der Schuldenbremse möglich ist (und so den übrigen Haushalt entlastet).

Dies dürfte im Ergebnis wohl nur für die nationale Anpassung der Fall sein.

⁶¹ BVerfG, Beschluss 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 201.

⁶² BVerfG, Beschluss 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 164 ff.

Der erweiterte Sicherheitsbegriff wurde mit Blick auf bestimmte Haushaltskapitel ausgestaltet (siehe oben), wobei der Wortlaut ausdrücklich auf diese Kapitel zugeschnitten ist. In der Begründung zur Änderung heißt es:

„Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie die Ausgaben für die Nachrichtendienste sind die im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) veranschlagten Ausgaben, die im Einzelplan 06 (Bundesministerium des Innern und für Heimat) veranschlagten Ausgaben für den Zivil- und Bevölkerungsschutz und für das Bundesamt für Verfassungsschutz, die veranschlagten Ausgaben für den Schutz der informationstechnischen Systeme im Bundeshaushalt, die im Einzelplan 04 (Bundeskanzleramt) veranschlagten Ausgaben für den Bundesnachrichtendienst, sowie die im Einzelplan 60 veranschlagten Aufgaben für die Ertüchtigungshilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten des jeweiligen Haushaltsgesetzes“ (BT-Drucksache 20/15117, S. 23).

Das Büro des haushaltspolitischen Sprechers der FDP, Otto Fricke, erstellte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens folgende Überschlagsrechnung zu den betreffenden Haushaltstiteln:

Zusätzliche Haushaltsspielräume durch die 1%-Regelung-Verteidigung						
Angaben in Milliarden Euro						
	Soll		Fortschreibung 2025			
	2024	2025	2026	2027	2028	
Epl. 14	51,952	53,250	53,250	53,500	53,500	
EP 06 Kap 0628 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)	0,168	0,24	0,24	0,24	0,24	
EP 06 Kap 0629 Technisches Hilfswerk (THW)	0,402	0,417	0,417	0,417	0,417	
EP 06 Kap 0626 Bundesamt für Verfassungsschutz	0,469	0,512	0,512	0,512	0,512	
EP 06 0623 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)	0,238	0,217	0,217	0,217	0,217	
EP 04 Kap 0414 Bundesnachrichtendienst	1,083	1,189	1,189	1,189	1,189	
EP 60 Titel 6002 687 03 Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung	7,48	7*	7	7	7	
Summe Verteidigungsausgaben	61,792	55,825	62,825	63,075	63,075	
BIP	4,306	4,407	4,541	4,676	4,814	
1-% BIP	43,064	44,065	45,407	46,755	48,142	
Außerhalb der Schuldenbremse finanzierbar / Neuer Spielraum im Kernhaushalt	18,73	18,76	17,42	16,32	14,93	67,43

*Soll-Ansatz 2025 inkl. vereinbarter ÜPL in Höhe von 3 Mrd. Euro

Abbildung 3: Haushaltsspielräume durch die 1%-Regelung für Verteidigung

Für eine internationale Klimaschutz- und Klimaanpassungsfinanzierung geben diese Haushaltstitel nichts her. Zwar ist die Gesetzesbegründung nicht strikt verbindlich, aber eine wichtige Interpretationsgrundlage. Außerdem spricht auch der Wortlaut der Vorschrift selbst gegen eine Einbeziehung der internationalen Klimafinanzierung, die allein mögliche Variante „Zivil- und Bevölkerungsschutz“ wird enger zu interpretieren sein. Der Schutz der Zivilbevölkerung findet sich etwa auch in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG im Zusammenhang mit der Verteidigung und meint dort den „Schutz der nicht den Streitkräften angehörenden Bevölkerung durch Schutzanlagen, Schutzübungen, vorbereitende Maßnahmen und Vorratshaltung“.⁶³

Anders als im Rahmen dieser Kompetenzvorschrift, die strikt auf klassische Verteidigung bezogen ist,⁶⁴ geht der erweiterte Sicherheitsbegriff in Art. 109 GG aber über den Verteidigungsfall bzw. militärische Gefahren hinaus. Dies ergibt sich daraus, dass explizit eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs bezweckt war und auch aus den o. g. Haushaltstiteln, die auch das Technische Hilfswerk (THW) und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) umfassen, die nicht-militärische Gefahren abwehren sollen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der absehbaren (und z. B. im Ahrtal bereits realisierten) erheblichen Gefahren für die Zivilbevölkerung durch den Klimawandel spricht alles dafür, dass auch die Klimaanpassung innerhalb der Grenzen des Bundesgebiets von der Ausnahme von der Schuldenbremse grundsätzlich umfasst ist. Der Zivil- und Bevölkerungsschutz hat dabei eine eindeutig präventive Komponente und ist nicht auf „nachlaufende“ Katastrophenhilfe beschränkt (die auch bislang schon außerhalb der Schuldenbremse über eine Notlage abgewickelt werden konnte).

Die Frage, ob alle oder nur bestimmte Anpassungsmaßnahmen erfasst sind, lässt sich an dieser Stelle nicht abschließend untersuchen, sondern nur aufwerfen. Anpassungsmaßnahmen, die auf die Herstellung von Schutzanlagen (z. B. Deiche) bzw. allgemeiner den Schutz kritischer Infrastrukturen⁶⁵ oder von Wohngebieten vor den Gefahren des Klimawandels (Überflutungen, Starkregen) abzielen, dürften jedenfalls erfasst sein. Vieles spricht dafür, den Begriff weiter zu ziehen und zumindest alle Bereiche einzubeziehen, die auch von einem Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall umfasst sind (das umfasst neben dem Schutz von Infrastrukturen und Wohngebieten z. B. auch Maßnahmen zur Sicherung der

⁶³ Seiler, in: BeckOK GG, Stand 28.12.2024, Art. 73 Rn. 4.

⁶⁴ Dazu Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 73 Rn. 51.

⁶⁵ Vgl. dazu Walter, DÖV 2023, 888.

Lebensmittelversorgung, was bei Klimaanpassung z. B. die Anpassung der Landwirtschaft einschließen kann).

10. Welche Rolle haben die Ausführungsgesetze? Welche Chancen bieten sie für den Klimaschutz?

a) KTF

Art. 143h Abs. 1 Satz 5 GG sieht, wie dargestellt, eine Zuweisung von 100 Milliarden Euro an den KTF vor. Das KTFG selbst und die KTF-Zweckbindung werden durch die Änderungen bisher nicht berührt. Der Gesetzgeber kann diese aber ändern. Das KTFG ist einfaches Gesetz. Besondere Achtung ist daher bei Änderung des KTFG geboten. Stichwort: Atomenergie.

Die aktuelle Frage, ob aus dem Sondervermögen auch Kompensation für Strompreise finanziert werden kann, wurde oben bereits diskutiert und verneint. Besonders problematisch ist die Frage, was das „Zusätzlichkeitskriterium“ hinsichtlich KTF-Investitionen bedeutet (siehe dazu schon oben unter 7.).

Der im Gutachten GermanZero⁶⁶ unterbreitete Vorschlag, Abs. 1 Satz 3 KTFG zu streichen (Mikroelektronik), ebenso wie die in Abs. 2 enthaltene EEG-Umlage (alle Ausgleichszahlungen), wäre hier wieder aufzugreifen.

b) Sondervermögen Länder

Die Formulierung im GG ist offen. Somit bestehen viele Möglichkeiten. Zentrale Frage wird sein, ob der Gesetzgeber versucht, den Begriff „Infrastruktur“ zu definieren oder einzuschränken, und ob er die Klimaneutralität gesondert als Zweck ausweist oder jedenfalls eine Klimaverträglichkeit vorgibt.

In der Begründung der Änderung des Gesetzentwurfes heißt es: „Das in Absatz 2 genannte Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates wird auch regeln, dass insbesondere Wärme- und Energienetze aus dem Sondervermögen mitfinanziert werden können“ (BT-Drucksache 20/15117, S. 24).

c) Restliches SV Infrastruktur/Klimaneutralität

Das verbleibende Sondervermögen ist stärker zweckgebunden als der den Ländern zugewiesene Teil, doch auch hier bleibt der Begriff „Infrastruktur“ rechtlich

⁶⁶ Fußnote 35.

unbestimmt. Die Koalition nennt es bereits „Infrastruktur-Zukunftsgesetz“. Dies eröffnet dem einfachen Gesetzgeber erheblichen Spielraum für eine nähere Ausgestaltung. Grundsätzlich umfasst der Infrastrukturbegriff jedoch auch potenziell klimaschädliche Investitionen, etwa in den Straßenbau (zu Grenzen hierfür siehe oben unter 4.).

Besondere Aufmerksamkeit verdient auch, inwieweit die Mittel genutzt werden sollen, um private Investitionen zu bezuschussen und was dazu ggf. in ein Umsetzungsgesetz eingeht. Auch dieser Weg bietet Spielraum für unerwartete Verwendungen.

d) **Zustimmungspflicht**

Fraglich ist im Zusammenhang mit den notwendigen Umsetzungsgesetzen nach Art. 143h Abs. 1 und Abs. 2 GG vor allem die Frage der (Reichweite der) **Zustimmungsbedürftigkeit**. Die Einrichtung des Sondervermögens als solchem soll nach Art. 143h Abs. 1 Satz 5 GG durch einfaches Bundesgesetz erfolgen. Dagegen sollen die Regelungen zur Verwendung der 100 Milliarden für die Länder einem anderen(?), zustimmungsbedürftigen Gesetz vorbehalten sein (Art. 143h Abs. 2 GG). Diese Trennung zwischen den Absätzen irritiert, weil die Bereitstellung der 100 Milliarden für die Länder zwingend formuliert ist („stehen [...] zur Verfügung“). Das lässt den Schluss zu, dass die Bereitstellung der Mittel für die Länder zwingend ist, damit das Sondervermögen verfassungskonform ist.

Daher stellt sich die Frage, ob sich die Gesetze auf diese Weise trennen lassen oder ob nicht letztlich ein einzelnes (zustimmungspflichtiges) Gesetz notwendig ist. Dabei lassen sich zwei Fragen unterscheiden:

- Wenn Vorschriften betreffend die Mittelverwendung für die Länder in das Errichtungsgesetz für das Sondervermögen aufgenommen werden, spricht vieles dafür, dass das Gesetz insgesamt zustimmungsbedürftig wird. Das ist jedenfalls die alte Rechtsprechung des BVerfG („Einheitsthese“), in jüngerer Zeit hat das Gericht die Reichweite der Einheitsthese teilweise offengelassen.⁶⁷
- Die schwierigere Frage ist, ob das Gesetz zulässigerweise so aufgespalten werden kann, dass die Länderfrage auf Ebene des Errichtungsgesetzes ausgespart wird, obwohl sie (verfassungsrechtlich) eng zusammenhängt. Der

⁶⁷ Nachweise bei BVerfG NJW 2022, 139, Rn. 133 – Corona-Bundesnotbremse.

Zusammenhang rührt, wie angedeutet, daher, dass jedenfalls die Bereitstellung der Mittel zwingend ist, damit die Errichtung des Sondervermögens verfassungskonform ist (Art. 143h Abs. 2 Satz 1 GG: „stehen [...] zur Verfügung“). Ohne eine Vorschrift, die zumindest diese Zuweisung enthält, wäre das Errichtungsgesetz nicht verfassungskonform. Zwar könnte man argumentieren, dass diese Bereitstellung rein begünstigend ist und daher noch nicht die Zustimmungsbedürftigkeit auslöst, sondern erst die Zweckbindung und -prüfung der Mittelverwendung. Allerdings sieht die Verfassungsvorschrift zwingend vor, dass die Mittelverwendung zweckgebunden ist und der Berichterstattung unterliegt („Die Länder haben [...] Bericht zu erstatten“). Eine bedingungslose Zuweisung an die Länder wäre mit der Verfassung also auch kaum vereinbar und wäre auch nicht vollzugsfähig (welches Land bekommt was unter welchen Bedingungen?). Damit stünden den Ländern die 100 Milliarden Euro ohne entsprechende Regelungen nicht im Sinne des Abs. 2 Satz 1 „zur Verfügung“. Zwar hat das BVerfG entschieden, dass eine Aufspaltung von Gesetzen in einen zustimmungsbedürftigen und einen nicht zustimmungsbedürftigen Teil grundsätzlich in weitem Umfang zulässig ist, etwa eine Aufspaltung in materielle Regelungen (zustimmungsfrei) und verfahrensrechtliche Ausführungsregelungen (zustimmungsbedürftig).⁶⁸ Allerdings hat das BVerfG es ausdrücklich offengelassen, „ob der Dispositionsbefugnis des Bundestages hinsichtlich der Aufteilung eines Rechtsstoffes auf mehrere Gesetze im Einzelfall verfassungsrechtliche Grenzen gezogen sind und wann solche gegebenenfalls überschritten wären“.⁶⁹ In der konkreten Entscheidung wurde dabei abgelehnt, dass das aufgespaltene Gesetz einen unzulässigen „Gesetzesstorso“ darstellte.⁷⁰ Im Zusammenhang mit Art. 143h GG liegt wegen des dargestellten engen *verfassungsrechtlichen* Zusammenhangs aber eine Sondersituation vor (zweckgebundene Mittelzuweisung an die Länder als Voraussetzung für die Verfassungskonformität des Sondervermögens als solchem) – unter diesen besonderen Umständen scheint ein unzulässiger „Gesetzesstorso“ bei Ausklammerung der Länderfragen gut begründbar. Umgekehrt ist die „Aufspaltung“ der Regelungen in einen zustimmungspflichtigen und einen zustimmungsfreien Teil ebenfalls in der Verfassungsvorschrift selbst angelegt – dies ist durchaus ein Argument dafür, dass die Aufspaltung (wenn auch sinnwidrig) zulässig ist.

⁶⁸ BVerfG, 1 BvF 1/01, Rn. 65 ff. Lebenspartnerschaftsgesetz.

⁶⁹ BVerfG, a. a. O., Rn. 72.

⁷⁰ BVerfG, a. a. O., Rn. 74.

Im Ergebnis besteht jedenfalls eine nicht unerhebliche Rechtsunsicherheit, ob eine Errichtung des Sondervermögens ohne nähere Regelungen zu der Mittelzuweisung an und -verwendung durch die Länder verfassungskonform wäre.

Prozessual besteht die Möglichkeit, dass ein Land (weil es sich insgesamt nicht hinreichend berücksichtigt sieht) vor dem BVerfG im Rahmen eines Bund-Länder-Streits (Art. 94 Abs. 1 Nr. 3 GG) oder eine Landesregierung im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG) gegen das Errichtungsgesetz vorgeht.

11. Bleibt Raum oder Bedarf für eine Gemeinschaftsaufgabe?

Ja, wohl schon.

Gemeinden waren bisher auch aufgrund der fehlenden Möglichkeit der Länder zur Kreditaufnahme gezwungen, zur Planung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen auf **freiwillige Förderprogramme** von Bund und Ländern zurückzugreifen, auf die sie keinen Rechtsanspruch haben.⁷¹ Die Existenz von über 900 kommunalen Förderprogrammen im Bereich Klimaschutz löst das Finanzierungsproblem jedoch nicht, da Langfristigkeit und Vollfinanzierung regelmäßig nicht gewährleistet sind und die Inanspruchnahme von Fördermitteln oft mit erheblichem bürokratischen Aufwand verbunden ist. Die Folge ist ein „Flickenteppich“ an kommunaler Praxis.⁷²

Genau solche freiwilligen Förderprogramme waren auch vom Urteil des BVerfG betroffen, denn auch sie würden ggf. über Konstrukte wie den KTF gefüllt werden. Im KTF steckten z. B. auch 4,7 Milliarden Euro für die Weiterentwicklung der **Elektromobilität** inklusive des Ausbaus der Ladeinfrastruktur – durchaus kommunal bedeutsam. Die laufenden kommunal bedeutsamen Programme wie etwa die VV Städtebauförderung 2022⁷³ und andere⁷⁴ sind (bisher) Teil des normalen Bundeshaushalts.

⁷¹ Kohlrausch, Nationale Klimaschutzgesetzgebung und kommunaler Klimaschutz, EurUP 2021, 95, 103.

⁷² Vgl. Verheyen, Rechtsgutachten: Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung 2023 – <https://www.klima-allianz.de/publikationen/publikation/rechtsgutachten-kommunaler-klimaschutz-im-spannungsfeld-zwischen-aufgabe-und-finanzierung>

⁷³ Abrufbar unter https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/TopMeldungen/221019_Verwaltungsvereinbarung-2022.html

⁷⁴ Ein weiteres Beispiel ist der Kommunalinvestitionsförderungsfonds, mit dem finanzschwache Kommunen mit einem Fördersatz von bis zu 90 Prozent gefördert werden. Die Förderung regelt das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG). Klimarelevante Förderbereiche sind gemäß § 3 KInvFG der Städtebau (Nr. 1 c)), die energetische Sanierung von Infrastrukturinvestitionen (Nr. 1 e)), die Luftreinhaltung (Nr. 1 f)) sowie die energetische Sanierung von Bildungsinfrastruktur (Nr. 2).

Die Grundgesetzänderung hat Spielraum verschafft, aber auch neue Verschränkungen, etwa bei der Umsetzung und Finanzierung von Bevölkerungsschutz. Keine Lösung liegt weiterhin bei den erheblichen Herausforderungen der Klimaanpassung vor. Die genaue Analyse kann hier nicht erfolgen.

E. Weiterer Analysebedarf

Da dieses Gutachten konkrete Fragen beantwortet, sollen die Antworten nicht im Fazit verkürzt wiederholt werden. Notwendig ist aber, weiteren Forschungs- und Klarstellungsbedarf zu identifizieren, den die Verfasserin (nicht abschließend) aus der Analyse zieht:

- Wie sichert man die Zusätzlichkeit bei einer KTF-Gesetzesänderung vor dem Hintergrund des Verfassungsauftrags?
- Wie kann Klimafinanzierung im Kontext des neuen Verteidigungsbegriffs betrachtet werden – welche Bedeutung hat der neue Spielraum im Haushalt?
- Wie finanziert Deutschland in den nächsten 30 Jahren die Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels?
- Wie wird eine strenge Umsetzung von § 13 Abs. 2 KSG auf die Investitionen aus dem Sondervermögen (Bund und Länder) gesichert?
- Ist eine Aktualisierung der Forderung nach einer Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung notwendig?
- Ist das Sondervermögen real vollständig zu verausgaben oder greifen die EU-Fiskalregelungen vorher ein?

Impressum

Herausgeberin: WWF Deutschland (Stiftung bürgerlichen Rechts, vertreten durch die Vorständin Meike Rothschädl), Reinhardtstraße 18, D-10117 Berlin

Stand: Mai 2025

Autorin: Dr. Roda Verheyen

Koordination: Felix Schmidt, Marianne Lotz, Sabina Bals, Viviane Raddatz (WWF Deutschland)

Korrektorat: Carla Mönig

Bildnachweis: © Daniela Hartmann, flickr.com

© 2025 WWF Deutschland

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Herausgeberin.



Mehr WWF-Wissen
in unserer App.
Jetzt herunterladen!



iOS



Android



Auch über einen
Browser erreichbar.

Unterstützen Sie den WWF

IBAN: DE06 5502 0500 0222 2222 22



Unser Ziel

Wir wollen die weltweite Zerstörung der Natur und Umwelt stoppen und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Einklang miteinander leben.

WWF Deutschland
Reinhardtstraße 18 | 10117 Berlin
Tel.: +49 30 311777-700
info@wwf.de | wwf.de