

A photograph of a modern building's interior. The space is characterized by several large, cylindrical concrete pillars that support a dark ceiling. Each pillar is topped with a large, circular, white skylight that allows natural light to filter into the space. The floor is made of light-colored tiles. In the background, there are signs and a railing, suggesting a public or institutional setting.

**Eckpunkte für ein verfassungs-  
konformes Errichtungsgesetz  
Sondervermögen Infrastruktur  
und Klimaschutz**



# Eckpunkte für ein verfassungskonformes Errichtungsgesetz Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz

Erstellt für WWF Deutschland von Rechtsanwälte Günther

Dr. Roda Verheyen und Dr. Johannes Franke, Juni 2025

---

---

## Inhalt

1.	Umfassende Ermöglichung von Klimaschutzinvestitionen und Ausschluss der Finanzierung klimaschädlicher Infrastruktur .....	2
2.	Definition von Investitionen .....	8
3.	Ausschluss von Ohnehin-Investitionen („materielle Zusätzlichkeit“).....	9
4.	Governance-Mechanismen zur Umsetzung der materiellen Vorgaben und zur Sicherung von Transparenz und parlamentarischer Kontrolle .....	17
5.	Fazit .....	21

---

---

Im März 2025 trafen SPD, CDU und Grüne die wohl bedeutsamste fiskalpolitische Entscheidung seit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009: Einerseits wurde eine weite Bereichsausnahme „Verteidigung“ zur Schuldenbremse insgesamt in Artikel 109 eingefügt. Andererseits wurden in Artikel 143h des Grundgesetzes (GG) die verfassungsrechtlichen Grundlagen für ein Sondervermögen geschaffen. Über dieses können in den kommenden zwölf Jahren bis zu 500 Milliarden Euro für zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz bereitgestellt werden – und zwar außerhalb der Schuldenbremse (Art. 143h Abs. 1 Satz 3 GG). Noch vor dem Beginn der laufenden Legislaturperiode beschlossen, war die verfassungsändernde Maßnahme insbesondere auf die Zustimmung von Bündnis 90/Die Grünen angewiesen. Deren Zustimmung erfolgte unter der Bedingung, dass die Mittel des Sondervermögens ausschließlich für **zusätzliche Investitionen** eingesetzt werden dürfen und neben der Verbesserung der Infrastruktur auch der Erreichung des **Klimaneutralitätsziels 2045** dienen sollen.

Vor diesem verfassungs- und finanzpolitischen Hintergrund kommt der Ausgestaltung des Errichtungsgesetzes eine zentrale Bedeutung zu, bestätigte der Sachverständigenrat für Wirtschaft in seinem [Frühjahrgutachten](#). Das Errichtungsgesetz entscheidet darüber, ob die verfassungsrechtlichen Vorgaben eingehalten und die politischen Leitlinien, die dem Sondervermögen zugrunde liegen, wirksam eingehalten bzw. glaubwürdig umgesetzt werden. Daher ist es erforderlich, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens klare und verlässliche Regelungen zu treffen, die dem **verfassungsrechtlichen Anspruch und dem politischen Mandat des Sondervermögens gerecht werden**. Der aktuell [vorliegende Referentenentwurf](#) (RefE) bleibt hinter diesen Anforderungen zurück – sowohl in Bezug auf die haushaltsrechtliche Transparenz als auch bezogen auf die politische und verfassungsrechtliche Zielsetzung.

Die folgenden Eckpunkte stellen notwendige Verbesserungen des aktuellen RefE dar. Dies betrifft zunächst eine klarere Regelung der Investitionszwecke und des Verhältnisses von Klimaschutz- und Infrastrukturfinanzierung. Hier sollten **möglichst umfangreiche Mittel für die Klimatransformation** bereitgestellt werden, weil die Erreichung von Klimaneutralität innerhalb eines Paris-konformen Reduktionspfades nach dem Klimabeschluss des BVerfG ohnehin verfassungsrechtlich geboten ist. Umgekehrt ist die **Finanzierung klimaschädlicher Investitionen aus dem Sondervermögen auszuschließen**. Insbesondere bedarf es aber wirksamer Vorkehrungen, die sicherstellen, dass aus dem Sondervermögen **keine „Ohnehin-Investitionen“** finanziert werden, da mit der strikt zweckgebundenen Ausnahmeregelung keine unzulässige Umgehung der Schuldenbremse finanziert werden darf – dies gilt unabhängig vom (weiteren) Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG.

Eine transparente und zuverlässige Umsetzung der verfassungsrechtlichen Anforderungen erfordert dabei die Etablierung einer **wirksamen Governance-Struktur mit Berichts- und Monitoringpflichten**. Diese können zugleich eine Blaupause für die auch ansonsten dringend gebotene Verbesserung der Transparenz bei der Haushaltsaufstellung sein, um dem Deutschen Bundestag eine effektive Wahrnehmung seines Budgetrechts als „Königsrecht des Parlaments“ zu ermöglichen. Transparenz ist ohnehin erforderlich, um die **europäischen Fiskalregeln** umzusetzen.

Bei alledem geht es nicht nur um die politische Glaubwürdigkeit der Koalition, sondern vor allem auch um die **Gewährleistung von Rechts- und Planungssicherheit für die kommenden Haushaltsjahre**: Werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht bereits im Errichtungsgesetz abgesichert, so drohen über die kommenden bis zu zwölf Jahre erhebliche Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Verfassungskonformität des Haushalts.

Im Einzelnen sind die folgenden Punkte zu beachten, die bisher nicht hinreichend abgebildet sind:

1. Umfassende Ermöglichung von Klimaschutzinvestitionen und Ausschluss der Finanzierung klimaschädlicher Infrastruktur
2. Definition von Investitionen
3. Ausschluss von Ohnehin-Investitionen („materielle Zusätzlichkeit“)
4. Governance-Mechanismen zur Umsetzung der materiellen Vorgaben und zur Sicherung von Transparenz und parlamentarischer Kontrolle

## **1. Umfassende Ermöglichung von Klimaschutzinvestitionen und Ausschluss der Finanzierung klimaschädlicher Infrastruktur**

Das Errichtungsgesetz muss zunächst Regelungen zu den beiden verfassungsrechtlich zulässigen Finanzierungszwecken und ihrem Verhältnis zueinander treffen. Nach Art. 143h Abs. 1 GG dient das Sondervermögen der Finanzierung zusätzlicher Investitionen in die Infrastruktur und in die Erreichung von Klimaneutralität bis zum Jahr 2045.

Bei der nun anstehenden Umsetzungsgesetzgebung ist zu berücksichtigen, dass **Klimaschutzinvestitionen** – anders als die meisten anderen Investitionen – **verfassungsrechtlich geboten** sind, und zwar anhand eines vergleichsweise klaren und gut

überprüfbar Maßstabs. Nach dem „Klimabeschluss“ des BVerfG vom 24.03.2021 (1 BvR 2656/18 u. a.) verpflichtet Art. 20a GG den Staat zum Klimaschutz und zur Herstellung von Klimaneutralität. Dies muss innerhalb der Grenzen eines CO<sub>2</sub>-Budgets erreicht werden, das mit den Pariser Klimazielen vereinbar ist, und es muss rechtzeitig erfolgen, damit künftige Generationen nicht unverhältnismäßig belastet werden. Der Reduktionspfad des Klimaschutzgesetzes (KSG) ist hierfür die einfachgesetzliche Vorgabe. Es liegt auf der Hand, dass das Verfassungsrecht nicht nur die Definition, sondern auch die **tatsächliche Umsetzung eines Paris-konformen Reduktionspfades** gebietet – einschließlich der Durchführung der hierfür notwendigen Investitionen.

Derzeit gehen die Prognosen für Deutschland insbesondere für die Zeit nach 2030 nicht von einer Zielerreichung aus. Nach den Projektionen des Expertenrats für Klimafragen in seinem aktuellen [Prüfbericht](#) (dort S. 22 und Rn. 307) besteht für die **Dekade von 2031 bis 2040 eine Klimaschutzlücke von 554 Mt CO<sub>2</sub>-Äq** bzw. von 20 % im Vergleich zu den nach KSG kumulativ zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen. Mit anderen Worten: Die derzeit geplanten Maßnahmen und Investitionen reichen bei weitem nicht aus, um die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten.

Da Klimaschutzinvestitionen Zeit benötigen, um ihre Wirkung zu entfalten, sind **bereits jetzt** (neben Änderungen im materiellen Recht) **massive Investitionen** notwendig, um rechtzeitig einen klimaneutralen Kapitalstock aufzubauen und die Klimaziele noch einhalten zu können. Nach Einschätzung des Expertenrats für Klimafragen in dessen aktuellem [Zweijahresgutachten](#) (Rn. 216) müssen bis 2030 **jährlich 29 bis 84 Mrd. Euro** durch die öffentliche Hand investiert werden, um die bestehende **Finanzierungslücke** zu schließen.

Hierfür wird die Bundesregierung spätestens im **März 2026** Lösungen finden müssen, wenn sie nach § 9 Abs. 1 KSG ein **neues Klimaschutzprogramm mit konkreten Maßnahmen für die Zeit bis mindestens 2040** aufsetzen muss. Dieses Klimaschutzprogramm muss geeignet sein, die Klimaschutzlücke bis 2040 mit umsetzbaren, also auch finanzierbaren Maßnahmen zu schließen. Ferner müssen entsprechende Maßnahmen in der Folge tatsächlich umgesetzt werden. Beides ist **justiziabel**: Die Erstellung eines hinreichenden Klimaschutzprogramms ist gerichtlich durchsetzbar, wie das OVG Berlin-Brandenburg festgestellt hat (Urteil vom 16.05.2024, 11 A 22/21). Und auch wegen der fehlenden Umsetzung von Maßnahmen ist eine [Verfassungsbeschwerde](#) wegen gesetzgeberischen Unterlassens – insbesondere im Verkehrssektor – bereits anhängig.

Aus alledem folgen im Hinblick auf den vorliegenden RefE drei Maßgaben: Erstens sollten die Mittel des Sondervermögens einfachgesetzlich nicht (auch nicht teilweise) auf Infrastrukturinvestitionen beschränkt werden. Zweitens ist sicherzustellen, dass aus dem Sondervermögen keine klimaschädliche Infrastruktur finanziert wird, um eine Fehlallokation von Ressourcen zu vermeiden. Aus dem gleichen Grund müssen, drittens, Infrastrukturinvestitionen aus dem Sondervermögen einem allgemeinen „Klima-Check“ unterzogen werden. Dies wird im Folgenden näher dargestellt.

a) *Gesamte Bundesmittel für Klimaneutralitätsziel 2045 offenhalten*

Zunächst ist festzuhalten, dass **grundsätzlich das gesamte Sondervermögen für beide Finanzierungszwecke** (Infrastruktur und Klimaneutralität 2045) zur Verfügung steht. Das Errichtungsgesetz muss daher auch die Zwecke für die gesamte Summe nach Absatz 1 umfassen; bislang trifft dies nur formal in § 6 zu.

Eine Ausnahme beim doppelten Zweck ergibt sich für die **100 Milliarden Euro**, die nach der verfassungsrechtlichen Grundlage verpflichtend für den Klima- und Transformationsfonds (KTF) bereitzustellen sind (Art. 143h Abs. 1 Satz 3 GG). Diese Gelder dürfen nur in zusätzliche Investitionen fließen, die der Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 dienen. Das ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift, da die Koalition auf die Stimmen der Grünen angewiesen war, und auf diesem Wege ein **verfassungsrechtlicher Mindestbetrag für den Klimaschutz** gesichert werden sollte.

Umgekehrt gibt es aber keine Beschränkung für die weiteren **300 Milliarden Euro**, die dem Bund (nach Abzug der 100 Milliarden Euro für die Länder) für Investitionen außerhalb des KTF zur Verfügung stehen. Diese Gelder sind verfassungsrechtlich **nicht ausschließlich für Infrastrukturinvestitionen** reserviert, sondern dürfen (und sollten aus verfassungsrechtlichen Gründen, siehe oben) ebenfalls zur Erreichung des Klimaneutralitätsziels 2045 eingesetzt werden. Dies ergibt sich ohne Weiteres aus dem Wortlaut des Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG, der beide Ziele gleichberechtigt nebeneinander nennt. Der gegenwärtige **Referententwurf verengt den Spielraum unnötigerweise**, indem er die 300 Milliarden außerhalb von KTF- und Länderfinanzierung ausschließlich für Investitionen in die Infrastruktur vorsieht (§ 4 Abs. 1 RefE). Damit dürften Investitionen außerhalb der Infrastruktur selbst dann nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden, wenn sie auf das Klimaneutralitätsziel 2045 einzahlen.

Eine solche unnötige Einschränkung der verfassungsrechtlich möglichen Zwecke zulasten des Klimaschutzzwecks kann für die Koalition zu einem **haushaltspolitischen Bumerang** werden. Wegen der dargestellten verfassungsrechtlichen Notwendigkeit von umfangreichen Klimaschutzinvestitionen wäre es leichtfertig, Finanzierungsspielräume außerhalb der Schuldenbremse nicht zu nutzen bzw. sich diese sogar selbst zu verstellen. Nach den oben dargestellten Zahlen des Expertenrats ist nicht davon auszugehen, dass die für den KTF nun über 10 Jahre vorgesehenen jährlich angesetzten 10 Milliarden Euro auch nur ansatzweise ausreichen, um die verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzinvestitionen zu tätigen. Werden die Mittel aus dem Sondervermögen in großem Umfang für nicht-transformative Investitionen verplant, droht schon kurz- bis mittelfristig eine **Pflicht zur Belastung des Kernhaushalts** mit zusätzlichen Klimaschutzinvestitionen. Für die verfassungsrechtliche Klimaschutzpflicht spielt es keine Rolle, woher die Mittel für die notwendigen Investitionen kommen – fest steht aber, dass sie aufgebracht werden müssen. Das Sondervermögen sollte daher als Chance begriffen werden, die gebotenen Investitionen möglichst umfassend außerhalb der Schuldenbremse zu finanzieren.

Die **Beschränkung im Wortlaut des § 4 Abs. 2 RefE**, welche die 300 Milliarden Euro außerhalb der Zuweisungen an den KTF und an die Länder auf Investitionen in die

Infrastruktur begrenzt, **sollte daher gestrichen werden**. Stattdessen ist auch dieser Teil des Sondervermögens für Investitionen zur Erreichung von Klimaneutralität bis spätestens 2045 offenzuhalten.

Dies ist auch deshalb haushaltspolitisch sinnvoll, weil durch die neue und weite Bereichsausnahme (Verteidigung, Bevölkerungsschutz etc.) in Art 109 GG erhebliche Infrastrukturinvestitionen in den genannten Bereichen ohnehin auch mit schuldenbremsenneutraler Neukreditaufnahme erfolgen können. So ist z. B. der Zivil- und Bevölkerungsschutz sowohl im neuen Art 109 Abs. 3 GG genannt, als auch in § 4 Abs. 1 Nr. 1 des Referentenentwurfs. Diese **Doppelung** sollte ohnehin vermieden werden.

#### *b) Keine Finanzierung klimaschädlicher Infrastruktur*

Das Errichtungsgesetz für das Sondervermögen muss zudem die Förderung von Investitionen in klimaschädliche (d. h. insbesondere neue fossile) Infrastruktur wirksam ausschließen. Dies ergibt sich bereits aus der Auslegung des Art. 143h Abs. 1 GG und folgt jedenfalls aus der oben dargestellten verfassungsrechtlichen Notwendigkeit, Investitionen am Klimaschutzgebot des Art. 20a GG auszurichten, die zudem durch das einfachgesetzliche Klimaschutzgebot (§ 13 KSG) unterstützt wird.

Die verfassungsrechtliche Ermächtigung in Art. 143h Abs. 1 GG stellt die Investitionsziele Infrastruktur und Klimaneutralität grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander. Daher muss nicht jede Infrastrukturinvestition zwingend zugleich klimaschützend sein. Die Vorschrift war das Ergebnis eines politischen Kompromisses. Es spricht allerdings einiges dafür, dass aus dem Sondervermögen zumindest **keine offensichtlich klimaschädlichen Infrastrukturinvestitionen** getätigt werden dürfen, die der Erreichung des Klimaneutralitätsziels 2045 strukturell entgegenstehen. Zwischen den beiden Zielen des Sondervermögens bzw. der verfassungsrechtlichen Ermächtigung ist – wie auch sonst bei der verfassungsrechtlichen Abwägung – ein **schonender Ausgleich bzw. „praktische Konkordanz“** herzustellen. Bei der Anwendung des Art. 143h Abs. 1 GG ist sicherzustellen, dass die beiden verfassungsrechtlichen Zwecke des Sondervermögens möglichst weitreichend wirksam werden und nicht gegeneinander ausgespielt werden. Bezogen auf klimaschädliche Infrastruktur bedeutet dies: Investitionen, die zu **fossilen Lock-ins** führen und damit der Klimaneutralität bis spätestens 2045 entgegenstehen, **dürfen nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden**. Dies hat Auswirkungen insbesondere auf die gegenwärtigen Pläne zur Errichtung weiterer Gasinfrastruktur:

- Die **Erschließung neuer Gasfelder**, die im Koalitionsvertrag erwähnt wird, darf keinesfalls aus dem Sondervermögen finanziert werden. Sie 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) nicht mit den Pariser Klimazielen vereinbar ist und mithin schon als solche einen Verstoß gegen Art. 20a GG darstellen würde.
- Wegen der Gefahr fossiler Lock-ins dürfen wohl **Gaskraftwerke** ebenfalls nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden.

Das positive Gegenteil wären Investitionen in grüne Industriezweige als weiterer Unterpunkt im § 4 des RefE. Denn Ziel des Sondervermögens ist die **Förderung des Wirtschaftswachstums** als Teil des „umfassenden Wachstums- und Investitionspakets der Bundesregierung“ (RefE, S. 2), aber eben nicht in einer beliebigen Weise, sondern vereinbar mit dem Ziel der Klimaneutralität.

Da der Wirtschaftsplan 2025 dem Gesetzentwurf (bisher, siehe § 7 RefE) nicht beigelegt ist, muss die konkrete Konformitätsprüfung ansonsten im Gesetzgebungsprozess erfolgen.

Entsprechende Vorgaben sind aber ohnehin **bereits auf Ebene des Errichtungsgesetzes aufzunehmen**, um Rechtsunsicherheiten bei späteren Haushaltsgesetzen von vornherein zu vermeiden. Der RefE sieht aber keinerlei solcher Vorkehrungen vor, sondern zählt in § 4 Abs. 1 RefE nur einzelne Infrastrukturbereiche ohne jede Einschränkung auf.

Die Notwendigkeit eines Ausschlusses der Finanzierung fossiler Lock-ins ergibt sich zudem aus denselben Erwägungen, die für eine Offenhaltung der gesamten Bundesmittel für Klimaschutzinvestitionen sprechen: Die rechtzeitige Transformation (einschließlich der hierfür notwendigen Investitionen) ist ein Verfassungsgebot und daher auch haushaltsrechtlich zu sichern. Werden nun zusätzliche Mittel für fossile Lock-ins bereitgestellt, führt dies zwingend zu klimapolitischen **Fehlallokationen von Kapital, die später umso kostspieliger korrigiert werden müssen** (sofern dies dann überhaupt noch möglich ist). Im Ergebnis würden kommende Haushalte erheblichen Zusatzbelastungen ausgesetzt, weil das Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) ohnehin verfassungsrechtlich einzuhalten ist.

#### *c) Klima-Check für alle Investitionen aus dem Sondervermögen*

Unabhängig von 1.b (kein Widerspruch der Ziele) gilt ohnehin neben Art. 20a GG bei der Verwendung des Sondervermögens das einfachgesetzliche **Berücksichtigungsgebot des § 13 KSG**. Danach müssen die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG (also die Einhaltung des deutschen Beitrags zum Paris-Ziel) und die im KSG festgelegten Ziele berücksichtigen (§ 13 Abs. 1 KSG). Für Investitionen prüft der Bund bei der Planung, Auswahl und Durchführung, wie damit jeweils zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele beigetragen werden kann (§ 13 Abs. 2 KSG). Nach der Rechtsprechung des BVerwG (Urteil vom 04.05.2022, 9 A 7/21) verlangt bereits das allgemeine Berücksichtigungsgebot eine Ermittlung der mit einem Vorhaben verbundenen Emissionen und eine Analyse der Auswirkungen auf die Klimaschutzziele des KSG. Das **fiskalische Berücksichtigungsgebot in § 13 Abs. 2 KSG** macht noch strengere Vorgaben und verlangt insbesondere bei der **Planung und Auswahl von Investitionen** eine Prüfung, inwiefern sie zur Erreichung der Klimaschutzziele beitragen können (§ 13 Abs. 2 Satz 1 KSG).

Diese Vorgaben gelten grundsätzlich auch für die Verwendung der Mittel des Sondervermögens. Denn notwendig ist hier – der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes vorgelagert – eine Planungs- und Auswahlentscheidung, welche Investitionen aus dem Sondervermögen finanziert werden sollen. Notwendig ist daher ein **Klima-Check für Investitionen aus dem Sondervermögen**, in dessen Rahmen dargelegt und begründet wird, wie sich die aus dem Sondervermögen geplanten Investitionen auf die Erreichung der

Klimaschutzziele auswirken. Die Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Klima (AVV Klima) reichen hier bereits nicht aus, um sicherzustellen, dass die Zwecke Infrastruktur und Klimaneutralität sich nicht widersprechen (oben 1.b). Diese enthalten keine klare „green procurement“-Anforderung.

Die für einen Investitions-Klima-Check notwendigen Strukturen sind **bereits auf Ebene des Errichtungsgesetzes** zu etablieren. Der RefE enthält in § 10 bislang lediglich eine Regelung zu **Wirtschaftlichkeitskontrollen** gemäß § 7 BHO (es sind „angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase gemäß § 7 BHO ... durchzuführen und zu dokumentieren“).

§ 7 BHO beinhaltet die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die bei der Aufstellung des Haushalts zu beachten sind. Wie seit Jahrzehnten vom Bundesrechnungshof bemängelt, erfolgt eine solche ex ante Wirtschaftlichkeitskontrolle derzeit faktisch nicht; der Bundesrechnungshof bezeichnet die Praxis als „einen schwerwiegenden Verstoß gegen das Haushaltsrecht“. Positiv zu bemerken ist, dass § 10 des RefE vom Wortlaut her bereits weiter geht als § 7 BHO und auch weiter als Vorschriften des KTFG, das keine konkrete Anordnung dieser Art enthält.

Die Ziele der Wirtschaftlichkeitskontrolle werden in § 10 RefE weiter spezifiziert als „eine Verbesserung der Infrastruktur sowie eine Förderung des Wirtschaftswachstums“. Die Zielstellung des Sondervermögens ist damit nicht verfassungskonform beschrieben. § 10 RefE ist zu **ergänzen um „Klimaneutralität“**, da auch die 100 Mrd., die nach § 4 Abs. 2 in den KTF zugeführt werden, aus dem neuen Sondervermögen stammen und damit dem Errichtungsgesetz unterliegen.

Als Voraussetzung für die Prüfung sind für die einzelnen finanzwirksamen Maßnahmen hinreichend konkretisierte Ziele zu formulieren und Festlegungen zum methodischen Vorgehen bei der Erfolgskontrolle zu treffen.

Laut dem Wortlaut des RefE sind diese Ziele bereits in der Planungsphase maßgeblich, auf die dann auch die Erfolgskontrolle ausgerichtet ist. **Planungsphase** ist hier die Haushaltsaufstellung; konkret bedeutet das, dass Ziele der einzelnen Maßnahmen (im KTF-Kontext breiter: „Programmausgaben“, § 2 KTFG) bereits in sogenannten „haushaltsbegründenden Unterlagen“ (= Erläuterungen ergänzend zur Haushaltsanmeldung, in denen z. B. Ansätze errechnet und Bedarfe begründet werden) definiert werden müssen.

Diese Struktur ist grundsätzlich sinnvoll, um den **notwendigen Klima-Check zu ergänzen**. Dieser muss in den die Maßnahmen anmeldenden Ressorts vorgenommen werden. Es sind konkret die zu erwartende **Effekte der Investition auf die Treibhausgasemissionen** darzustellen und im Hinblick auf die Klimaziele zu bewerten. Diese Darstellung ist dann eine **Grundlage für die Auswahl** derjenigen Investitionen, die tatsächlich über das Sondervermögen (und damit außerhalb der Schuldenbremse) finanziert werden dürfen. Auf diese Weise wird ein Mechanismus geschaffen, der potenzielle klimaschädliche Fehlallokationen aufdecken und vermeiden kann und zugleich das Berücksichtigungsgebot (§ 13 Abs. 1, Abs. 2 KSG) einhält. Eine Pflicht zur Durchführung nur der klimafreundlichsten

oder gar der „klimaeffizientesten“ Investitionen im Sinne eines verbindlichen „Rankings“ wäre damit zwar nicht zwingend verbunden, die Bundesregierung und schließlich der Haushaltsgesetzgeber würden aber zumindest in die Lage versetzt, klimabezogene Risiken zu identifizieren und bewusst zu steuern. Die Anwendung der AVV Klima ist damit nicht gleichzusetzen; diese betrifft nur die Vergabe öffentlicher Aufträge durch Dienststellen des Bundes in unmittelbarer Bundesverwaltung.

Eine Erhebung der Auswirkungen von Investitionen auf Umweltbelange im Allgemeinen und auf die Klimaziele im Besonderen ist zumindest in der Entwurfsbegründung bereits angedeutet, wenn es heißt (RefE, S. 13):

*„Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen nach Absatz 1 und 2 sollen nach Möglichkeit zudem Informationen enthalten, die die Berücksichtigung der Maßnahmen für eine kosteneffiziente Refinanzierung des Bundes über Grüne Bundeswertpapiere unterstützen.“*

Dieser Gedanke ist auszubauen und in Form eines den Anforderungen des § 13 KSG genügenden Klima-Checks für alle Investitionen aus dem Sondervermögen in den Gesetzestext aufzunehmen. Dieser Mechanismus **sollte von vornherein auch die Investitionsmittel umfassen, die dem KTF zugeführt werden**; anderenfalls wären im Zuge einer Gesetzesänderung entsprechende Regelungen jedenfalls in das KTFG selbst aufzunehmen. Dies wäre aus rechtstechnischer Sicht aber weniger sinnvoll, weil im KTF unterschiedliche Zweckbestimmungen gelten (Einnahmen aus dem ETS 1 und 2 gegenüber Zuflüssen aus dem Sondervermögen).

Die Notwendigkeit eines Klima-Checks für Investitionen aus dem Sondervermögen betrifft bereits die Notwendigkeit einer geeigneten **Governance-Struktur**. Diese muss auch weitere Aspekte umfassen und wird am Ende dieses Papiers gesammelt dargestellt.

## 2. Definition von Investitionen

Der **Investitionsbegriff** in Art. 143h Abs. 1 GG ist unklar und bedarf für eine rechtssichere Umsetzung der Ausnahmeregelung des Art. 134h gegenüber Art 109 Abs. 3 GG (Schuldenbremse) der einfachgesetzlichen Konkretisierung. Naheliegend scheint zunächst ein Rückgriff auf die Definition in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO), auf den auch die Begründung zum RefE verweist (RefE, S. 11). Danach sind Ausgaben für Investitionen 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.“

Dieser Investitionsbegriff ist allerdings außerordentlich weit.

Baumaßnahmen a) sowie Erwerbe b) und c) umfassen nach Auffassung der Unterzeichner auch Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes. Dies sollte im Gesetz insoweit klargestellt werden.

Die unter d) und e) genannten Aspekte dürften aus dem Investitionsbegriff des Art. 143h Abs. 1 GG aber herausfallen. Dies ergibt sich schon dadurch, dass die im Rahmen der formellen Zusätzlichkeit (dazu unten) zu berechnende Investitionsquote nach dem hierzu ergangenen Erschließungsantrag (BT-Drs. 20/15123) explizit keine finanziellen Transaktionen umfassen soll. Eine finanzielle Transaktion ist ein beiderseitiges „Geschäft“, also z. B. Erwerb von Beteiligungen. Die unter Buchstaben d) und e) der obigen Definition genannten „Investitionen“ sind aber als finanzielle Transaktionen zu qualifizieren und dürfen damit nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden. Die Herausnahme finanzieller Transaktionen entspricht im Übrigen auch der wohl einhelligen Meinung zur Auslegung des Investitionsbegriffs in Art. 104b GG (z. B. Kube, in: BeckOK GG, Stand: 15.03.2025, Art. 104b Rn. 4 m. w. N.; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 14a).

Auch f) dürfte hier herausfallen. Beispiel wäre eine Inanspruchnahme aus Hermes Gewährleistungen. Aus Rechtssicherheitsgründen wäre es sinnvoll, diesen Punkt direkt im Gesetz auszunehmen, weil derartige Zahlungen ohnehin nicht programmfähig sind. Der Investitionsbegriff in Art. 104b GG soll darüber hinaus nur Sachinvestitionen umfassen (vgl. jüngst BVerfG, Beschl. v. 29.11.2023 – 2 BvF 1/18, Rn. 70).

In jedem Fall müsste aus rechtlichen bzw. Wortlaut-Gründen und aufgrund der Verknüpfung zwischen Absatz 1 und 2 des Art 143h GG der Begriff für das gesamte Sondervermögen (500 Mrd.) gleich definiert werden. Der Gesetzesentwurf zu Art 143h Abs. 2 (**Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG**) beschränkt sich de facto über die in der Positivliste des § 3 genannten „Sachinvestitionen“.

Der RefE in seiner derzeitigen Fassung definiert den Investitionsbegriff im Gesetzestext an keiner Stelle, sondern nimmt nur an der zitierten Stelle in der Begründung den Investitionsbegriff aus § 13 BHO in Bezug.

### **3. Ausschluss von Ohnehin-Investitionen („materielle Zusätzlichkeit“)**

Das Errichtungsgesetz muss Regelungen enthalten, welche Ohnehin-Investitionen wirksam von einer Finanzierung über das Sondervermögen ausschließen. Denn eine **Finanzierung ohnehin fest geplanter Investitionen aus dem Sondervermögen wäre verfassungsrechtlich unzulässig**. Es bedarf daher klarer Regelungen (einschließlich einer

wirksamen Governance, dazu unten) im Errichtungsgesetz, weil anderenfalls eine **massive Rechtsunsicherheit in die Haushaltsgesetze bis 2036** hineingetragen würde.

Die Notwendigkeit, Ohnehin-Investitionen von der Finanzierung durch das Sondervermögen auszuschließen, besteht unabhängig von dem Zusätzlichkeitskriterium, das in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG aufgenommen wurde und eine „angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt“ verlangt. Im Ergebnis ergibt die Auslegung des Art. 143h GG (unter Einbeziehung von Systematik, Historie und Zweck) das Erfordernis einer **„doppelten Zusätzlichkeit“**

- **„Materielle Zusätzlichkeit“**: Das Sondervermögen zielte von vornherein (d. h. schon beim Gesetzesentwurf von SPD und CDU) nur auf eine **zusätzliche Verbesserung der Infrastruktur und zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen**. Dies geht aus dem Zweck des Sondervermögens und den Materialien sowie aus dem Charakter als Ausnahmevorschrift von der Schuldenbremse und der Rechtsprechung des BVerfG im KTF-Urteil eindeutig hervor und muss bereits im Errichtungsgesetz mitgeregelt werden, um spätere Rechtsunsicherheit bei jedem Haushaltsgesetz zu verhindern.
- **„Formelle Zusätzlichkeit“**: Später wurde auf Druck der Grünen das ausdrückliche Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG aufgenommen, das eine **Zusätzlichkeit der bereitgestellten Finanzmittel über die Zeit** sichern soll. Damit soll über die Gesamtlaufzeit des Sondervermögens „auf der Haushaltsseite“ vermieden werden, dass Programmtitel nicht aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen verlagert werden und Investitionen schlussendlich nicht steigen.

Der RefE enthält lediglich eine Regelung zur formellen Zusätzlichkeit (§ 4 Abs. 3 RefE). Demgegenüber enthält er keinerlei Sicherungen der materiellen Zusätzlichkeit. Die verfassungsrechtliche Herleitung des Erfordernisses sowie seine praktischen Konsequenzen werden im Folgenden dargestellt.

*a) Verfassungsrechtliche Notwendigkeit des Ausschlusses von Ohnehin-Investitionen („materielle Zusätzlichkeit“)*

Das Sondervermögen zielt darauf ab, zweckgebunden Mittel für Investitionen in die Infrastruktur und für Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität 2045 bereitzustellen. Dabei zielt die Einrichtung des Sondervermögens als Ausnahme von der Schuldenbremse von vornherein auf eine **materielle Verbesserung** und in diesem Sinne auf **zusätzliche Investitionen, die gerade durch das Sondervermögen ermöglicht werden sollen**.

Dieser Gedanke ist grundlegend auch im KTF bestimmend. Die Definition von Zusätzlichkeit in § 2 Abs. 2 KTFG lautet: „Programmausgaben im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 sind zusätzlich, **wenn sie nicht bereits im Bundeshaushalt oder in der Finanzplanung des Bundes berücksichtigt sind**.“ Die (mittelfristige) empfehlende Finanzplanung ist Grundlage für den Haushaltsplan als verbindliche, jährliche, gesetzliche Konkretisierung dieser Planung. Dies kontrastiert zum Sondervermögen Bundeswehr (**Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz – BwFinSVermG**), das ausdrücklich nur die Bundeswehr „stärken“ und „Lücken schließen“ soll.

Dieser Zweck der Verfassungsänderung mit entsprechendem Umsetzungsbedarf im Errichtungsgesetz ergibt sich aus den **Gesetzesmaterialien**.

Bereits im ursprünglichen Gesetzesentwurf von CDU und SPD, der das Sondervermögen noch allein auf Infrastrukturinvestitionen bezog und keine explizite „Zusätzlichkeit“ vorsah, kommt dies eindeutig zum Ausdruck. In der Begründung wird betont, dass ein „gesteigerter Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich“ besteht, dass der „Modernisierungsgrad des öffentlichen Kapitalstocks in Deutschland trotz der Erhöhung der investiven Ausgaben aus dem Bundeshaushalt und seiner Sondervermögen in den vergangenen Jahren rückläufig“ war und die „öffentlichen Nettoanlageinvestitionen [...] in den vergangenen zwei Jahrzehnten nahe null lagen“ (BT-Drs. 20/15096, S. 2). Hervorgehoben wird ein „gesamtwirtschaftlicher Investitionsbedarf“ im mittleren bis hohen dreistelligen Milliardenbereich, insbesondere in den Bereichen Dekarbonisierung, Verkehr und Bildung (BT-Drs. 20/15096, S. 2 f.). Demzufolge „müssten die Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen signifikant erhöht“ werden; über das Sondervermögen sollte eine „Investitionsoffensive des Bundes als integraler Bestandteil eines umfassenden Wachstums- und Investitionspakets“ ermöglicht werden (BT-Drs. 20/15096, S. 3). Ausdrücklich geht es um die „aus dem Sondervermögen mögliche Finanzierung der Erhöhung öffentlicher Investitionen“ (BT-Drs. 20/15096, S. 10). Der Begriff der „Investitionsoffensive“ greift auch die Begründung des Referentenentwurfs selbst wieder auf (dort S. 2). Eine Offensive bezeichnet demnach einen Fortschritt und nicht das Verharren auf einem Status quo.

Diese Ausführungen aus der Begründung zum ursprünglichen Gesetzesvorschlag von SPD und CDU zeigen unabhängig vom nachträglich ergänzend eingeführten Zusätzlichkeitserfordernis in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG: Zweck des Sondervermögens war stets und von vornherein nur eine **reale Verbesserung (und in diesem Sinne eine „Zusätzlichkeit“)** im Hinblick auf die **Finanzierungsgegenstände**. Die zitierten Passagen finden sich gleichlautend in der finalen Gesetzesbegründung (dort BT-Drs. 20/15117, S. 3 f.).

Eine grundlegende Reform der Schuldenbremse wurde mit der Einführung des Art. 143h GG hingegen gerade nicht verbunden. Damit gilt für das Sondervermögen eine **strenge Zweckbindung**, weil es sich bei Art. 143h GG weiterhin nur um eine **Ausnahme von der weiterhin gültigen Schuldenbremse** handelt – nicht anders als beim Erfordernis einer Notlage (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG), bei der das BVerfG unter Verweis auf den Ausnahmecharakter der Vorschrift eine strenge Interpretation zugrunde legte (BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 99 ff.). Insbesondere entwickelte das BVerfG im KTF-Urteil im Zusammenhang mit der Erklärung einer Notlage das (in der Verfassung ungeschriebene) Erfordernis eines **„Veranlassungszusammenhangs“**, zu dem das Gericht ausführt (BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 129, eig. Hervorhebung):

„Das Erfordernis eines Veranlassungszusammenhangs ergibt sich zudem im Wege der Auslegung von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG unter Berücksichtigung von dessen Regelungsumfeld. Der Systematik der Art. 109, 115 GG lässt sich das allgemeine Verbot der strukturellen Neuverschuldung gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG als Grundsatz und im Falle außergewöhnlicher Notlagen [...] eine tatbestandlich klar konturierte Ausnahme entnehmen [...], welche eine gewichtige Grundentscheidung des Haushaltsverfassungsrechts durchbricht. Daraus folgt, dass – selbst wenn die geschriebenen Voraussetzungen von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorliegen – eine **grenzen- und**

**maßstabslose Kreditaufnahme verfassungsrechtlich nicht zulässig** ist [...]. Um den Charakter von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG als notlagenspezifische Ausnahmegesetzvorschrift zu wahren, muss die **Kreditaufnahme im Einzelnen sachlich gerade auf die konkrete Notsituation und den Willen des Gesetzgebers, diese zu bewältigen, rückführbar sein.**“

Diese Erwägungen lassen sich auf das Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 1 GG ohne Weiteres übertragen. Wie bei den „Notlagengeldern“ im KTF-Urteil geht es auch im vorliegenden Zusammenhang letztlich darum, was außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden darf. Auch das hier behandelte Sondervermögen stellt nur eine Ausnahme dar, die das weiterhin geltende Grundprinzip der Schuldenbremse durchbricht. Die Inanspruchnahme der Sonderregelung muss sich daher besonders rechtfertigen lassen. Eine solche **Rechtfertigung kann keinesfalls darin bestehen, ohnehin bereits fest geplante Investitionen nunmehr außerhalb der Schuldenbremse zu finanzieren, um den Haushalt auch für konsumptive Ausgaben oder Spielraum für Steuerentlastungen zu entlasten.** Denn auf diese Weise würde gerade kein zusätzlicher „Output“ im Sinne der Verfassungsvorschrift (bessere Infrastruktur, besserer Klimaschutz) generiert. Stattdessen würden Finanzmittel aus dem Geltungsbereich der Schuldenbremse „herausgeschoben“, um ohnehin geplante Investitionen zu finanzieren und auf diese Weise im allgemeinen Bundeshaushalt „Platz zu schaffen“. Das Ergebnis wäre – wie im Falle des KTF-Urteils – ein **Etikettenschwindel**: Das Sondervermögen würde materiell gar nicht den Zwecken dienen, für die es errichtet wurde, sondern andere (letztlich im Einzelnen unbekannt) Vorhaben aus dem allgemeinen Bundeshaushalt finanzieren.

Ein solches Vorgehen hat der Bundesrechnungshof mit Blick auf das Bundeswehr-Sondervermögen bereits als verfassungswidrig gerügt ([Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO zum Einzelplan 14 im Haushaltsjahr 2024](#), S. 4, Hervorhebung im Original):

„Die Bundesregierung plant mit dem Haushaltsentwurf 2024, die Trennung des Einzelplans 14 und des Sondervermögens aufzugeben. Beispielsweise will sie mehrere Ausrüstungsvorhaben, die bisher aus dem Einzelplan 14 finanziert wurden, in den Wirtschaftsplan des Sondervermögens verschieben und aus dem Einzelplan 14 weiterfinanzieren, sobald die Mittel aus dem Sondervermögen ausgegeben sind. Dieses Konzept der ‚Mischfinanzierung‘ ist rechtlich unzulässig. Es läuft dem vom Verfassungsgesetzgeber verfolgten Zweck zuwider, nach dem mit dem Sondervermögen bedeutsame Ausrüstungsvorhaben **zusätzlich** zum Einzelplan 14 finanziert werden sollen.“

– und dies, obwohl Art. 87a Absatz 1a als Ausnahmenorm zu Art 109 Abs. 3 deutlich zurückhaltender formuliert: „Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit kann der Bund ein Sondervermögen für die Bundeswehr mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Milliarden Euro errichten.“ Die Erwägungen gelten daher schon aus Wortlautgründen umso mehr für das „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz“.

Vor diesem Hintergrund ist klar: **Das Sondervermögen darf nur genutzt werden, um die genannten Zwecke (Infrastruktur und Klimaneutralität bis 2045) tatsächlich, d. h. im Vergleich zur bisherigen Situation, zu befördern.** Dabei ist letztlich unerheblich, ob dieses Erfordernis – wie beim KTF-Urteil – eine ungeschriebene Verfassungsvoraussetzung ist oder ob es bereits im Investitionsbegriff des Art. 143h Abs. 1 GG enthalten ist.

Diese Zweckbindung abzusichern ist die Aufgabe des Errichtungsgesetzes nach Art. 143h Abs. 1 Satz 6 GG: „Die Regelung des Näheren und hierunter insbesondere die Festlegung

einer zweckentsprechenden Mittelverwendung wird dem einfachen Gesetzgeber überlassen“ (BT-Drs. 20/15096, S. 3; ebenso BT-Drs. 20/15117, S. 6). Dies kann und muss der **parlamentarische Gesetzgeber einfordern** und leisten, um Rechtsunsicherheiten im eigenen Interesse auszuschließen (vgl. zu den Risiken *Schmidt*, Sondervermögen als offene Flanke des Haushaltsrechts, DÖV 2022, 526).

Der Gesetzgeber könnte sich an die Definition des KTFG anlehnen („Ausgaben im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 sind zusätzlich, wenn sie nicht bereits im Bundeshaushalt oder in der Finanzplanung des Bundes berücksichtigt sind.“). Die Finanzplanung enthält allerdings deutlich mehr Ausgaben, als in der hier vertretenen Auslegung für die Gelder mit Zweckbestimmung Klimaneutralität durch Verpflichtungsermächtigung ausgeschlossen wird (siehe unten).

b) „Formelle“ *Zusätzlichkeit* in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG und § 4 Abs. 3 RefE ist *unzureichend, um den Ausnahmecharakter zu wahren*

Das „formelle“ *Zusätzlichkeitskriterium* in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG, das in § 4 Abs. 3 RefE übernommen wurde, ist von vornherein nicht in der Lage und zielt auch nicht darauf ab, die gebotene materielle *Zusätzlichkeit* von Investitionen, d. h. den Ausschluss von Ohnehin-Investitionen, sicherzustellen. Sie stellt ein *Aliud* dar, das **nicht geeignet ist, den Ausnahmecharakter des zweckgebundenen Sondervermögens im Verhältnis zur Schuldenbremse zu sichern**.

Nach Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG liegt *Zusätzlichkeit* vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird. Dieser Maßstab hat mit der Beschränkung des Sondervermögens auf zusätzliche Investitionen, die zur Wahrung des Ausnahmecharakters von der Schuldenbremse geboten ist, nichts zu tun. Vielmehr bleibt eine Umgehung der Schuldenbremse in weitem Umfang möglich: Die **Gesamtinvestitionen in die Infrastruktur und in die Erreichung von Klimaneutralität könnten sogar sinken**, solange sich nur eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt begründen lässt.

Dies gilt insbesondere, wenn man pauschal die dem Entschließungsantrag zur Verfassungsänderung (BT-Drs. 20/15123, S. 2) entnommene **Investitionsquote von 10 %** (ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen) zugrunde legt, die in § 4 Abs. 3 RefE nun einfachgesetzlich festgeschrieben wurde. Eine solche Investitionsquote liegt zum einen sogar unter den Werten der vergangenen Jahre, zum anderen eröffnet die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben in Art 109 GG neu – zudem unter Anwendung eines weiten Sicherheitsbegriffs – erhebliche Potenziale für ein „Verschieben“ von Investitionen. Ohnehin werden auch Investitionen außerhalb von Infrastruktur und Klimaschutz auf die Investitionsquote angerechnet. Der unzureichende Schutz durch eine formale Investitionsquote wird z. B. auch in einer [aktuellen Studie](#) des Instituts der Deutschen Wirtschaft (dort S. 7 f.) konstatiert.

“Der Mechanismus ist seit der Grundgesetzänderung wie folgt: Die Ausnahme und Ausweitung von Verteidigungsausgaben in Art 109 Abs. 3 GG führt zu zusätzlichen Investitionen im Kernhaushalt, welche dann auf die Investitionsquote angerechnet werden. Dadurch können Infrastruktur und Klimainvestitionen in großem Umfang haushälterisch verschoben werden, während eine

Investitionsquote von 10 % gehalten wird. Dies zeigt, dass die Investitionsquote ungeeignet ist, um materielle Zusätzlichkeit im Sinne des Sondervermögens abzubilden.“

Im Ergebnis handelt es sich bei der „formellen Zusätzlichkeit“ der Investitionsquote um eine **haushaltsrechtliche Hilfskonstruktion**, die zwar ein weiteres Sicherheitsnetz einzieht, aber schon im Ausgangspunkt nicht geeignet ist, den verfassungsrechtlich stets begründungsbedürftigen Ausnahmecharakter einer Finanzierung außerhalb der Schuldenbremse zu rechtfertigen. Die Ausrichtung an einer Investitionsquote ist insbesondere **langfristig relevant**, da das Sondervermögen über bis zu zwölf Jahre und damit länger läuft als die allermeisten derzeit schon konkret geplanten Investitionen. Mit Blick in die (entferntere) Zukunft verhindert das Kriterium potenziell zumindest, dass Infrastruktur- und Klimaschutzinvestitionen überhaupt nicht mehr aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Solange und soweit aber konkrete Investitionspläne noch nachvollziehbar und abgrenzbar sind, hat eine solche Abgrenzung von Verfassungswegen auch zu erfolgen.

Dies gilt auch für die im Entwurf für die Länder eingeführte Definition von Zusätzlichkeit. Der Gesetzentwurf LuKIFG sieht vor, dass die Mittel aus dem Sondervermögen, die den Ländern gewährt werden, in der Summe zu zusätzlichen Investitionen führen müssen.

*c) Materielle Zusätzlichkeit allgemein: Notwendigkeit einer materiellen Verbesserung im Vergleich zum bisherigen Planungsstand*

Nach dem oben Gesagten müssen alle aus dem Sondervermögen finanzierte Investitionen im Vergleich zu den bisherigen Planungen einen „**zusätzlichen Output**“ generieren, also die materielle Situation im Vergleich zum bisherigen Planungsstand verbessern. Dies gilt für alle aus dem Sondervermögen finanzierte Investitionen.

Konkret bedeutet dies z. B.:

- Eine Entlastung bei den **Netzentgelten** ist über das Sondervermögen nicht bzw. allenfalls ganz eingeschränkt möglich. Denn jedenfalls alle Investitionen, die in den Netzentgelten bereits berücksichtigt wurden, wie z. B. Netzausbauinvestitionen, die von den Netzbetreibern bei der BnetzA als Investitionsbudget angemeldet und genehmigt wurden (vgl. § 23 ARegV), sind rechtlich bereits gegenfinanziert. Werden Kosten, die bereits in den genehmigten Netzentgelten enthalten sind, stattdessen aus dem Sondervermögen finanziert, so führt dies nicht zu neuen Investitionen oder irgendeiner materiellen Verbesserung im Vergleich zum vorherigen Planungsstand, sondern nur zu einer Kostenverlagerung auf einen „anderen Topf“. Finanziert würden keine zusätzlichen Investitionen, sondern eine Entlastung beim Strompreis unter Umgehung der hierfür weiterhin geltenden Schuldenbremse.
- Ähnlich liegt die Sache, soweit es um die **Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen** aus früheren Haushalten (d. h. bis einschließlich 2024) geht. Verpflichtungsermächtigungen sind in § 38 BHO geregelt. Nach der über den [Bundestag verfügbaren Definition](#) sind sie „Vorgriffe auf künftige Haushalte,

durch die **schon jetzt entschieden wird, dass auch künftig Zahlungen erfolgen.**<sup>1</sup>

Sie sind das Haushaltsinstrument zur Finanzierung langfristiger Beschaffungsvorhaben und werden entsprechend der fortschreitenden Realisierung des jeweiligen Vorhabens in Anspruch genommen.“ Daraus folgt: Nur Investitionen, für die noch keine Verpflichtungsermächtigung in früheren Haushalten vorgesehen war, sind zusätzliche (neue) Investitionen des aktuellen Haushaltsjahres. Projekte hingegen, die bereits per Verpflichtungsermächtigung vorgeplant und determiniert wurden, sind Teil des bestehenden Investitionsprogramms und ihre Auszahlung in den Folgejahren stellt die Umsetzung bereits beschlossener Vorhaben dar – nicht etwas Zusätzliches, sondern die Erfüllung vorheriger Planungen. Dies gilt z. B. für die Mittel zur Erfüllung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung mit der Deutschen Bahn und allgemein für mehrjährige Investitionsvorhaben, die bereits zugesagt wurden. Werden diese Mittel (anders als bisher geplant) nicht aus dem allgemeinen Haushalt, sondern aus dem Sondervermögen außerhalb der Schuldenbremse erbracht, gilt auch hier: Es wird keine materielle Verbesserung erzielt, sondern es werden lediglich Gelder umgeschichtet bzw. bereits verplante Mittel aus dem Geltungsbereich der Schuldenbremse herausgeschoben.

Diese beiden Beispiele stellen offenkundige Verstöße gegen das materielle Zusätzlichkeitskriterium dar, sind aber nicht notwendig abschließend.

Zur Abgrenzung kommt es maßgeblich darauf an, inwieweit sich Investitionen des Bundes bereits unabhängig von dem Sondervermögen derart verfestigt haben, dass ihre Finanzierung aus dem Sondervermögen eine Verschiebung ohnehin geplanter Investitionen – unter Umgehung der Schuldenbremse – darstellt. Die im Bundesverkehrswegeplan aufgenommenen Planungen etwa fallen nicht unter diese Baseline.<sup>2</sup>

*d) Insbesondere: Materielle Zusätzlichkeit im Hinblick auf den Klimaschutz*

Die allgemeinen Kriterien für eine „materielle Zusätzlichkeit“ sind im Hinblick auf den Investitionszweck „Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ zu ergänzen.

Aus dem Sondervermögen dürfen unter Berufung auf diese Tatbestandsalternative nur Maßnahmen finanziert werden, von denen im Vergleich zum bisherigen verfestigten Planungsstand eine **zusätzliche Treibhausgasminderungswirkung** ausgeht. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift: Von Investitionen „zur Erreichung“ der Klimaneutralität 2045 kann keine Rede sein, wenn im Vergleich zum bisherigen Planungsstand keine zusätzliche Treibhausgasminderungswirkung erzielt wird. Darüber hinaus war die Aufnahme des Klimaneutralitätsziels 2045 entscheidend für die Zustimmung der Grünen zur Verfassungsänderung und kann daher nicht im Sinne eines bloßen Erhalts des Status quo oder gar einer Verschlechterung des Klimaschutzniveaus interpretiert werden.

---

<sup>1</sup> Wir weisen darauf hin, dass die Konkretion der Verpflichtungsermächtigungen sehr unterschiedlich sein kann. Allein die Bezeichnung bedeutet etwa nicht, dass schon konkrete Zusagen bestehen oder Verträge abgeschlossen sind.

<sup>2</sup> Im Hinblick auf die rechtlichen Anforderungen unter b) kämen hier ohnehin wohl nur Vorhaben im Bereich Schiene und Wasser des BVWP in Betracht.

Als „**Baseline**“ für den Stand des Klimaschutzes ist dabei das **aktuelle Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS) des Umweltbundesamts (UBA)** anzusetzen. Dieses Szenario ist Grundlage der Erhebung der Projektionsdaten nach § 5a des Klimaschutzgesetzes (KSG) und berücksichtigt „die Auswirkungen von verabschiedeten und in Kraft gesetzten Politiken und Maßnahmen“ (siehe die Definition in § 2 Nr. 10 KSG).

Auf Grundlage des MMS nimmt das UBA jährlich die nach § 5a KSG vorgeschriebenen Treibhausgasprojektionen vor, die für das Jahr 2025 [hier](#) abrufbar sind. Die Projektionsdaten entscheiden verbindlich darüber, ob eine klimapolitische Nachsteuerung erforderlich ist (§ 8 KSG). Das bedeutet zugleich: Die dem Szenario zugrunde liegenden Instrumente (und deren Minderungswirkung) werden als „gesetz“ betrachtet. **Maßnahmen, die bereits in das MMS 2025 eingeflossen sind, dürfen daher nicht aus dem Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 1 GG finanziert werden.** Sie stellen im Hinblick auf den Zeitpunkt der Einführung des Art 143h GG klimaschutzrechtlich Ohnehin-Investitionen dar, deren **Treibhausgasminderungseffekte bereits vollständig gesetzlich eingepreist** sind – eine Nachsteuerung nach § 8 Abs. 1 KSG wird dieses Jahr nicht erforderlich, weil die kumulierten Jahresemissionsgesamtmengen für die Dekade von 2021 bis 2030 auf Grundlage der Annahmen des MMS eingehalten werden.

Dies führt zu folgenden Maßgaben für die Zulässigkeit einer Finanzierung von Klimaschutzinvestitionen aus dem Sondervermögen:

- Bei **Erhalt der im MMS vorausgesetzten Instrumente** können weitere emissionsmindernde Investitionen aus dem Sondervermögen finanziert werden: Das UBA führt die dem MMS 2025 zugrunde liegenden [Instrumente](#) in einem eigenen Bericht auf der bestehenden gesetzlichen Grundlage des KSG detailliert auf, sodass eine Abgrenzung auf dieser Grundlage im Ausgangspunkt ohne Weiteres möglich ist.
- Komplexer wird es allerdings, wenn – was realistischerweise zu erwarten ist – **Maßnahmen aus dem MMS 2025 gestrichen werden** (Stichwort: „Heizungsgesetz“, also die angekündigte Novelle des Gebäudeenergiegesetzes GEG) und damit die Minderungsleistung zunächst gesenkt wird. Blicke man hier bei der „Instrumentenliste“ für das MMS 2025 stehen, so wären neue Klimaschutzinstrumente und diesbezügliche Investitionen plötzlich „zusätzlich“, obwohl sich die Minderungsleistung des „Gesamtpakets“ unterm Strich verschlechtert hat. Dies würde dem Zusätzlichkeitskriterium nicht gerecht. Zugleich würde es den Prozess der Haushaltsaufstellung wohl überfordern, wenn stets die Veränderung der gesamten Emissionsminderungen über alle Sektoren hinweg nachvollzogen werden müssten und auf dieser Grundlage entschieden werden müsste, ob und welche Klimaschutzinvestitionen zusätzlich und über das Sondervermögen finanzierbar wären.
- Am sinnvollsten erscheint daher ein **ressortbezogener Ansatz**: Die einzelnen Ministerien müssen im Zuge der Aufstellung ihrer Haushaltspläne darlegen, dass es in ihren Ressorts insgesamt zu einer Verbesserung der Emissionsminderungen im Vergleich zum MMS kommt, wenn sie Mittel aus dem Sondervermögen (ggf.

vermittelt über den KTF) in Anspruch nehmen. Dies ist einfacher zu handhaben, weil der Abgleich innerhalb eines Ressorts stattfindet, was sowohl die Informationsverfügbarkeit als auch die Vergleichbarkeit der Maßnahmen erleichtert. Konkret bedeutet dies: Entfällt in einem Ressort eine Maßnahme, die im MMS 2025 enthalten war, so ist bei einem Finanzierungswunsch aus Mitteln des Sondervermögens gesondert zu begründen, warum insgesamt eine Verbesserung bei der Emissionsminderung erzielt wird.

- Die entsprechenden Vorgaben zur klimaschutzbezogenen Zusätzlichkeit sollten **schon in das Errichtungsgesetz** aufgenommen werden (zumal die Bundesmittel aus dem Sondervermögen insgesamt für Klimaschutzinvestitionen offengehalten werden sollten, dazu oben, 1.b). Spätestens wären sie bei einer Novellierung in das KTFG aufzunehmen.
- Im Hinblick auf die **KTFG-Novelle** sei darauf hingewiesen, dass im KTFG künftig eine klare Trennung der Mittel aus dem Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 1 GG und sonstigen Einnahmen (insbesondere aus dem Emissionshandel ETS 1 und nach 2027 aus Mitteln des ETS 2) notwendig sein wird, um zu gewährleisten, dass die Zuweisungen aus dem Sondervermögen ausschließlich in zusätzliche Klimaschutzinvestitionen fließen. Die Sicherung der materiellen Zusätzlichkeit bzw. der Ausschluss von Ohnehin-Investitionen ist im Zuge der Haushaltsaufstellung prozedural zu operationalisieren. Hierfür bedarf es wirksamer Governance-Mechanismen, die im Folgenden skizziert werden.

#### **4. Governance-Mechanismen zur Umsetzung der materiellen Vorgaben und zur Sicherung von Transparenz und parlamentarischer Kontrolle**

Die Einhaltung der oben dargestellten **rechtlichen Anforderungen an Investitionen** aus dem Sondervermögen ist durch sinnvolle organisatorische (Verfahrens-)Vorkehrungen sicherzustellen, die unnötige Bürokratie vermeiden. Insoweit sind die Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit der Ausgaben aus dem Sondervermögen aus Gründen der **Rechtssicherheit** erforderlich. Es ist zu begründen, warum welche Ausgaben aus dem Sondervermögen finanziert werden – im Einklang mit dem KTF-Urteil besteht eine „Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren“ (BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 125, 149 ff.) für die Finanzierung von Ausgaben außerhalb der Schuldenbremse. Das gilt auch im Hinblick auf die im GG selbst erlaubten Ausnahmen (hier: Art 143h GG), weil die Wortlautgrenze in diesem neuen Artikel und daneben die Vorgaben aus Art 109 Abs. 3 GG einzuhalten sind. Planungs-, Berichts- und Transparenzpflichten bestehen ohnehin auch aus europarechtlichen Gründen.

Die neuen EU-Fiskalregeln sehen auf Grundlage des Art. 126 AEUV (Verbot übermäßiger Defizite) und des 2012 geschlossenen (primärrechtlichen) Stabilitäts- und Wachstumspakts SGP (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion) grob gesagt vor, dass nationale Defizite 3 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) nicht überschreiten dürfen und dass die Staatsverschuldung eines Landes nicht über 60 % des BIP liegen darf. Verfahrensregeln enthält vor allem die Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die

Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit und die Verordnung (EG) Nr. 1466/97, die den Rahmen für die mehrjährige Haushaltsplanung schafft (vgl. Bericht Deutsche Haushaltsplanung 2025). Deutschland muss in diesem Rahmen europarechtlich konforme Haushaltsplanung und -führung einführen und dokumentieren und sich ggf. mit der EU-Kommission über die Einhaltung der Referenzwerte formell über Berichte austauschen und Maßnahmen umsetzen, um Sanktionen zu vermeiden. Die Referenzwerte sind nicht kongruent mit den Anforderungen aus Art. 109 Abs. 3 oder Art 143h GG.

Damit der Gesetzgeber seiner Darlegungslast nachkommen kann, muss bereits die Inanspruchnahme des Sondervermögens bei der Haushaltsvorbereitung im Ministerialbereich nachvollziehbar sein. Entsprechende Berichtspflichten sichern die gebotene **Transparenz und parlamentarische Kontrolle** durch den Haushaltsgesetzgeber, der die Auswahl der aus dem Sondervermögen – und damit außerhalb der Schuldenbremse – finanzierten Investitionen nachvollziehen können muss. Letzteres betrifft insbesondere den Aspekt der materiellen Zusätzlichkeit von Investitionen: Der Haushaltsgesetzgeber muss nachvollziehen können, inwieweit und weshalb die aus dem Sondervermögen und außerhalb der Schuldenbremse finanzierten Investitionen tatsächlich „neu“ sind und nicht lediglich eine Verlagerung von Ohnehin-Investitionen. Ist dies aufgrund mangelnder Transparenz nicht oder nur mit völlig unverhältnismäßigem Aufwand möglich, so wird das parlamentarische Budgetrecht effektiv ausgehöhlt. Zudem wird es dem Haushaltsgesetzgeber unmöglich gemacht, seiner eigenen Darlegungslast im Hinblick auf die Finanzierung außerhalb der Schuldenbremse hinreichend nachzukommen.

Die Verbesserung der Transparenz bei der Haushaltsaufstellung ist – nicht zuletzt aufgrund der zahlreichen Sondervermögen – dabei ein allgemeines Anliegen und zentral, um das „Königsrecht des Parlaments“ zu wahren. Die hier anhand des Sondervermögens nach Art. 143h Abs. 1 GG vorgeschlagenen Vorkehrungen können daher mittelfristig auch eine **Blaupause** im Hinblick auf eine verbesserte Transparenz hinsichtlich des Gesamthaushalts sein.

Die **mittelfristige Haushaltsplanung** ist nicht gesetzlich vorgegeben, erfolgt aber in der Praxis für vier Jahre in Form des **Finanzplans**. Eckwerte für den konkreten Bundeshaushalt werden meist im März eines jeden Jahres ausgegeben, darauf melden die Ressorts (also Ministerien) Bedarfe an. Der Regierungsentwurf für den Haushaltsplan wird im Juli eines jeden Jahres veröffentlicht, nach der Sommerpause erfolgen dann Bundestagsberatungen. Problematisch ist, dass die Haushaltspläne für die Sondervermögen teilweise nicht zeitgleich veröffentlicht werden, und so eine Prüfung im Sinne der folgenden Vorschläge erschwert wird. Die Praxis für den KTF war bislang häufig, dass der Entwurf erst im August eines jeden Jahres vorgelegt wurde. Voraussetzung für den unten skizzierten Governance-Mechanismus ist, dass der Entwurf für den Haushaltsplan des Sondervermögens und des KTF mit den Entwürfen des Kernhaushalts übergeben wird.

a) *Dokumentations- und Berichtspflichten in der Aufstellungsphase*

Die zentrale Transparenzanforderung sind Dokumentations- und Berichtspflichten in der Phase der Haushaltsaufstellung durch die Ressorts und das BMF. Hier werden die maßgeblichen Vorentscheidungen hinsichtlich der Auswahl von Investitionen für das Sondervermögen getroffen. Die Prüfung kann **parallel zur in § 10 RefE vorgesehenen Wirtschaftlichkeitsprüfung** in der Planungsphase erfolgen, also bevor eine Investition zur Finanzierung über das Sondervermögen „angemeldet“ wird. **§ 10 RefE** wäre dahingehend **zu ergänzen**.

Entsprechend der oben dargestellten Erfordernisse müssen sich Dokumentations- und Berichtspflichten im Rahmen des Verfahrens zur Haushaltsaufstellung **zumindest auf die folgenden Aspekte** beziehen:

- **Materielle Zusätzlichkeit:** Bereits bei der Meldung an das BMF muss jedes Ressort darlegen, weshalb diejenigen Investitionen, die in seinem Zuständigkeitsbereich über das Sondervermögen finanziert werden sollen, „zusätzlich“ und keine Ohnehin-Investitionen sind.
  - Die Finanzierungswünsche sind **projektbezogen** aufzuschlüsseln.
  - Allgemein ist insbesondere darzulegen, dass es sich bei der gewünschten Finanzierung **nicht um die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen** aus den vergangenen Jahren handelt. Die diesbezüglichen Informationen sind in den Ressorts vorhanden. Die Verpflichtungsermächtigungen werden in den Haushaltsplänen der Ressorts regelmäßig projektbezogen hinterlegt und jahresscheibengenau aufgeschlüsselt, sodass ihre Abgrenzung weitgehend unproblematisch ist.
  - Soweit es um Investitionen geht, die aufgrund der Tatbestandsalternative **zur Erreichung der Klimaneutralität 2045** aus dem Sondervermögen finanziert werden sollen, ist zudem die klimaschutzbezogene Zusätzlichkeit im Sinne der oben dargestellten Ausführungen darzulegen: Soweit im jeweiligen Ressort keine Klimaschutzmaßnahmen, die dem **MMS 2025** zugrunde lagen, gestrichen werden, sind neue Klimaschutzmaßnahmen zusätzlich. Entfallen hingegen Maßnahmen aus dem MMS 2025, so ist außerdem darzulegen, dass im Ergebnis **(ressortbezogen) eine zusätzliche Treibhausgasminderungswirkung** erzielt wird.
- **„Klima-Check“ für sämtliche Investitionen, die über das Sondervermögen finanziert werden sollen:** Dies wurde bereits oben dargelegt (unter 1.c). Erforderlich ist – ebenfalls bereits auf **Ressortebene** – eine Abschätzung der mit dem Vorhaben verbundenen Treibhausgasemissionen oder -einsparungen im Hinblick auf die Klimaschutzziele des KSG. Dies ist erforderlich für die nach **§ 13 Abs. 1, Abs. 2 KSG** notwendige Berücksichtigung. Erforderlich ist eine Begründung, **warum** gerade die ausgewählten Investitionen **trotz oder wegen ihrer Klimawirkung** aus dem Sondervermögen finanziert werden sollen.

- **Formelle Zusätzlichkeit:** Auch im Hinblick auf das Zusätzlichkeitskriterium nach Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG sind Dokumentations- und Berichtspflichten erforderlich. Diese treffen in diesem Falle das **BMF**, weil es sich bei der Investitionsquote um eine „globale“, auf den Kernhaushalt bezogene Vorgabe handelt. Im Hinblick auf Zweck und Entstehungsgeschichte dieser Zusätzlichkeitsanforderung sind dabei auch **Verschiebungen von Investitionen zwischen den Einzelplänen sowie zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen transparent zu machen**. So wäre z. B. nicht nur in den Einzelplänen zu dokumentieren, in welchem Umfang Investitionen aus dem Einzelplan 12 (Verkehr) in den Einzelplan 14 (Verteidigung) und damit ggf. außerhalb der Schuldenbremse verschoben werden, sondern dies wäre auch in einer eigenen prüffähigen Anlage festzuhalten.<sup>3</sup> Ebenso wäre darzustellen, welche nicht-investiven Ausgaben in Sondervermögen verschoben werden und damit indirekt die Investitionsquote im Kernhaushalt erhöhen.

Zum Teil ermöglichen diese Transparenzanforderungen erst eine Prüfung der **verfassungsrechtlichen Anforderungen** – jedenfalls ein (wie im RefE derzeit vorgesehen) vollständiger Verzicht auf Dokumentations- und Berichtspflichten zur ermächtigungskonformen Verwendung der Mittel des Sondervermögens gegenüber dem Bundestag ist daher nicht vertretbar. Insgesamt ermöglichen erst die skizzierten Anforderungen, dass das Parlament sein „Königsrecht“ im Hinblick auf das Sondervermögen wirksam wahrnehmen und die **Mittelverwendung zum Gegenstand der politischen Debatte** machen kann. Angesichts des Finanzierungsvolumens und der Geltung über mehrere Legislaturperioden sollten daran alle demokratischen Parteien ein Interesse haben.

Das Ergebnis der Berichtspflicht ist eine prüffähige Unterlage für den nächsten Schritt:

*b) Prüfung und Stellungnahme durch unabhängige Gremien*

Die oben genannten Berichte sind unabhängig zu prüfen. Die Einschätzung der Gremien ist dem Bundestag in Form einer schriftlichen Stellungnahme als Grundlage der Beratungen zum Haushalt zur Verfügung zu stellen.

Als Gremien kommen konkret in Betracht:

- Für die **haushaltsrechtlichen Aspekte der Zusätzlichkeit** kommt für diese Rolle insbesondere der **Bundesrechnungshof** in Betracht. Gegenstand seiner Prüfung und Bewertung sollten also sein
  - die **formelle Zusätzlichkeitsanforderung**, also die Einhaltung der Investitionsquote und der „Weg zu ihrer Einhaltung“,
  - die „**allgemeine**“ **materielle Zusätzlichkeit**, soweit es darum geht, nachzuvollziehen, ob es sich um **Ohnehin-Investitionen** handelt, denen z. B. bereits Verpflichtungsermächtigungen aus den vergangenen Haushaltsjahren

---

<sup>3</sup> Derzeit enthalten die Einzelpläne lediglich Vermerke über Titel, die aus dem jeweiligen Plan entfallen sind, ohne jedoch auszuweisen, ob diese ersatzlos gestrichen oder in andere Einzelpläne übertragen wurden. Ebenfalls fehlt eine konsolidierte Übersicht neu aufgenommener Titel, in der zwischen verschobenen und tatsächlich neu eingeführten Titeln differenziert wird.

zugrunde lagen. Soweit es um regulatorisch genehmigte Investitionen (Energienetze) bzw. Netzentgelte geht, sollte ggf. eine Stellungnahme der Bundesnetzagentur eingeholt werden.

- Für die **klimaschutzbezogenen Aspekte** ist der **Expertenrat für Klimafragen** das geeignete Gremium, zumal dieser die Investitionsentscheidungen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags nach § 12 KSG (z. B. bei der Bewertung der Projektionsdaten oder des Klimaschutzprogramms) ohnehin bewerten muss. Dies betrifft also konkret
  - die Annahmen der Ressorts im **Investitions-Klima-Check** zu den Emissionswirkungen der finanzierten Investitionen,
  - die „**besondere**“ **materielle Zusätzlichkeit**, soweit es also darum geht, ob „Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ aus dem Sondervermögen finanziert werden dürfen. Hier ist die Begründung des Ressorts zur **Zusätzlichkeit** der Treibhausgasminderungswirkung zu prüfen im Falle eines Wegfalls von Maßnahmen gegenüber dem MMS 2025 einschließlich des gebotenen Vergleichs zwischen entfallener und hinzugekommener Maßnahme.

*c) Dokumentation und Begründung durch den Haushaltsgesetzgeber*

Im letzten Schritt übernimmt der Haushaltsgesetzgeber (Ausschuss und Bundestag) auf Grundlage der oben genannten Berichte und Stellungnahmen die Letztverantwortung für die Inanspruchnahme des Sondervermögens.

In diesem Zusammenhang kommt der Haushaltsgesetzgeber der vom BVerfG angenommenen **Darlegungslast bei der Inanspruchnahme von Ausnahmen von der Schuldenbremse** nach. Hierfür setzt er sich im Gesetzgebungsverfahren mit den Annahmen der Ressorts und den Stellungnahmen von Bundesrechnungshof und Expertenrat für Klimafragen auseinander. In seiner abschließenden Entscheidung ist er (selbstverständlich) im Rahmen der vertretbaren Ausübung seines Einschätzungsspielraums frei.

## 5. Fazit

Der Entwurf für die Errichtung des Sondervermögens wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen und politischen Herausforderungen nicht gerecht.

Erstens ist zu berücksichtigen, dass **Klimaschutzinvestitionen** – anders als die meisten anderen Investitionen – **verfassungsrechtlich geboten** sind. Das BVerfG hat 2021 das verfassungsrechtliche Gebot bestätigt, Klimaneutralität innerhalb eines CO<sub>2</sub>-Budgets zu erreichen, das mit den Pariser Zielen vereinbar ist. Dies muss rechtzeitig geschehen, um künftige Generationen nicht übermäßig zu belasten. Die derzeit geplanten Maßnahmen und Investitionen reichen bei weitem nicht aus, um die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten. **Bereits jetzt sind erhebliche Investitionen** nötig, um die Klimaziele mittel- und langfristig noch einhalten zu können. Nach den Vorgaben des KSG muss die Bundesregierung bis **März 2026** ein **neues Klimaschutzprogramm mit konkreten Maßnahmen für die Zeit bis mindestens 2040** aufsetzen. Das Programm muss geeignet sein, die Klimaschutzlücke bis 2040 mit

umsetzbaren, also auch finanzierbaren Maßnahmen zu schließen. Haushaltsrechtlich wäre es daher folgerichtig, das Sondervermögen auch außerhalb der 100 Mrd. EUR für den KTF auf den Zweck der Klimaneutralität zu beziehen, um zu gewährleisten, dass die verfassungsrechtlich notwendigen Klima-Ausgaben verstärkt über das Sondervermögen getätigt werden können.

Zweitens stellt die Abgrenzung von zweckentsprechender Mittelverwendung den Gesetzgeber vor hohe Herausforderungen. Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, gilt Folgendes:

Verfassungsrechtlich geboten ist

- eine engere und einheitliche Definition des Investitionsbegriffs für das Sondervermögen als Ganzes,
- die Sicherung der materiellen Zusätzlichkeit, jedenfalls im Hinblick auf den Ausschluss von „Ohnehin-Investitionen“, aber auch im Hinblick auf das Ziel der Treibhausgasneutralität,
- der Ausschluss klimaschädlicher Investitionen in Infrastruktur,
- die formelle Zusätzlichkeit (die im RefE bereits enthalten ist),
- sowie eine angemessene Governance, weil der Haushaltsgesetzgeber ansonsten keine informierte Entscheidung treffen kann (auch im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse).

Aus einfachem Recht ist zusätzlich bei der Haushaltsplanung der sog. Klima-Check geboten (§ 13 KSG).

Konkreter bedeutet dies erheblichen Abgrenzungsaufwand und damit folgende Mehrarbeit für die Ressorts und das BMF:

- Materiell muss dargelegt werden, dass Mittel aus dem Sondervermögen die genannten Zwecke (Infrastruktur und Klimaneutralität bis 2045) tatsächlich, d. h. gegenüber der bisherigen Situation fördern.
- Es muss begründet werden, dass Mittel aus dem Sondervermögen insgesamt dem Ziel der Treibhausgasneutralität 2045 nicht entgegenwirken.
- Im Hinblick auf die Treibhausgasneutralität muss die Zusätzlichkeit gegenüber dem MMS-Szenario 2025 dargelegt werden, also müssen mehr Investitionen ermöglicht werden.
- Der KTF muss klar zwischen allgemeinen Einnahmen und den 100 Mrd. EUR aus dem Sondervermögen unterscheiden, und diese Gelder müssen auf der Ausgabenseite getrennt beurteilt und verwendet werden. Der diesbezügliche Gesetzentwurf liegt nicht vor.

Es ist zu betonen, dass diese Anforderungen verfassungsrechtlich nur bestehen, weil politisch der Weg einer Bereichsausnahme und eines Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität gewählt wurde statt einer Reform bzw. Abschaffung der Schuldenbremse

insgesamt (Art 109 Abs. 3 GG). Der Haushaltsgesetzgeber wäre ohne die Schuldenbremse in ihrer jetzigen Form deutlich weniger stark und weniger kompliziert gebunden.

Insgesamt bietet das Errichtungsgesetz aber eine Chance für die Einführung eines Governance-Modells zur Beantwortung der Frage: „Erreicht der Haushalt tatsächlich die beabsichtigten Ziele?“ Es kann damit zum Vorbild für eine output-orientierte Haushaltsführung werden.

Das rechtliche Sicherungsnetz muss ins Errichtungsgesetz aufgenommen werden, um nicht die Haushalte der kommenden zwölf Jahre zu gefährden. Darüber hinaus kann ganz ohne Vorkehrungen auch das Errichtungsgesetz selbst verfassungswidrig werden (im Hinblick auf materielle Zusätzlichkeit).

Unabhängig vom Sondervermögen gilt im Hinblick auf den verfassungsrechtlich vorgegebenen Reduktionspfad und das Ziel der Treibhausgasneutralität 2045: Die ebenfalls für diesen Sommer angekündigten Steuergesetze der neuen Regierungskoalition haben voraussichtlich erhebliche klimabelastende und auch finanzielle Nachteile – bei Umsetzung aller Maßnahmen sind Einnahmenverzichte von rund 9 bis 15 Mrd. EUR prognostiziert (FÖS, umweltschädliche Subventionen und Anreize im Koalitionsvertrag 2025). Diese Summe ist ggf. sogar höher als die nach dem Referentenentwurf vorgesehenen Zuführungen in den KTF von jährlich 10 Mrd. EUR. Diese Widersprüche sind verfassungsrechtlich kaum hinnehmbar.

## Impressum

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

**Stand:** Juni 2025

**Autor:innen:** Dr. Roda Verheyen, Dr. Johannes Franke

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

**Korrektorat:** Dr. Xenia Boe

**Cover:** © Pexels

© 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