

# Eckpunkte zum Entwurf eines Länder-und-Kommunal- Infrastrukturfinanzierungsgesetz gemäß Art. 143h Abs. 2 GG

Erstellt für WWF Deutschland von Rechtsanwälte Günther

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

---

---

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung .....	1
2. Verknüpfung der Investitionsförderung auch mit Klimaschutzaspekten .....	2
a) Keine Finanzierung klimaschädlicher Infrastruktur .....	3
b) Klima-Check für alle Investitionen aus dem Sondervermögen.....	4
c) Einbeziehung des Investitionsziels und Förderbereichs der Erreichung von Klimaneutralität bis 2045 .....	6
3. Definition von Investitionen und Investitionsgegenständen .....	6
4. „Zusätzlichkeit“ .....	8
a) Formelle Zusätzlichkeit.....	9
b) Materielle Zusätzlichkeit.....	10
5. Weitergabe an die Kommunen und Sicherstellung einer unbürokratischen Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen .....	11
6. Fazit.....	13

---

---

## 1. Einleitung

Im März 2025 trafen SPD, CDU und Grüne die wohl bedeutsamste fiskal politische Entscheidung seit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009: In Artikel 143h des Grundgesetzes (GG) wurden die verfassungsrechtlichen Grundlagen für ein Sondervermögen geschaffen, über das in den kommenden 12 Jahren bis zu 500 Milliarden Euro für zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz bereitgestellt werden können – 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.

Ein erheblicher Anteil des gesamtstaatlichen Investitionsstaus entfällt auf Länder und Kommunen, die daher am Sondervermögen beteiligt werden. Gemäß Art. 143h Abs. 2 GG stehen den Ländern **100 Milliarden Euro auch für Investitionen der Länder in deren**

**Infrastruktur** zur Verfügung, wobei der Bund zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt ist. Es handelt sich der Sache nach um eine Finanzhilfe (vgl. Art. 104b ff. GG), die nicht aus dem Haushalt, sondern aus dem Sondervermögen finanziert wird. Das Nähere regelt ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz (Art. 143h Abs. 2 Satz 3 GG). Dieses Gesetz ist **zentral für die rechtssichere Weitergabe** der Gelder aus dem Sondervermögen an die Länder und Kommunen. Denn nach der Rechtsprechung des BVerfG (Beschluss vom 29.11.2023 – 2 BvF 1/18, Rn. 75)

*„muss das Zustimmungsgesetz [...] alles für die Länder Wesentliche enthalten; dies darf weder Verwaltungsvorschriften, die der Bund oder ein Bundesministerium aufstellt, noch Ermessensentscheidungen des Bundesministeriums noch gar einer bloßen Verwaltungspraxis überlassen werden.“*

Der aktuelle [Referentenentwurf \(RefE\)](#) bleibt hinter diesen Anforderungen zurück. Er berücksichtigt insbesondere nicht hinreichend, dass der übergeordnete Zweck des Sondervermögens (Infrastruktur *und* Klimaschutz) auch bei der Weitergabe von Finanzmitteln an die Kommunen umzusetzen ist. So droht eine – dann nicht mehr über Verwaltungsvereinbarungen o. Ä. korrigierbare – Finanzierung von klimapolitischen Fehlinvestitionen. Zudem stellen sich Fragen hinsichtlich der zulässigen Investitionsgegenstände, zur Zusätzlichkeit und zur Weitergabe der Mittel an die Kommunen.

## **2. Verknüpfung der Investitionsförderung auch mit Klimaschutzaspekten**

Das Sondervermögen dient nach Art. 143h Abs. 1 Satz 1 ausdrücklich zwei Zielen: zusätzlichen Investitionen in die **Infrastruktur und** zusätzlichen Investitionen zur Erreichung der **Klimaneutralität 2045**.

Klimaschutzinvestitionen sind dabei ein **Verfassungsgebot**. 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.

Den **Bund trifft hierfür eine gesamtstaatliche Verantwortung** – auch soweit es um Investitionen der Länder geht, die er aus Bundesmitteln im Rahmen von Finanzhilfen finanziert. 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. Ein erheblicher Anteil des Investitionsbedarfs entfällt auf Länder und Kommunen. Darüber hinaus

haben die Länder in ihren Klimaschutzgesetzen eigene Klimaschutzziele definiert, die ebenfalls mit Maßnahmen und Investitionen unterlegt werden müssen.

Das Sondervermögen bietet insoweit eine vorerst wohl einmalige Gelegenheit, den **Ländern gezielt Mittel für die Klimatransformation** bereitzustellen. Aus dem übergeordneten Zweck des Sondervermögens ergibt sich dabei zunächst die Pflicht, keine klimaschädliche Infrastruktur zu finanzieren, die der Erreichung des auf den Gesamtstaat bezogenen Ziels der Klimaneutralität bis 2045 entgegensteht. Ferner ist ein Mechanismus einzuführen, der die Klimawirksamkeit und -verträglichkeit von (Infrastruktur-)Investitionen von Ländern und Kommunen berücksichtigt. Schließlich sollte der Klimaschutz als eigenständiger Förderbereich auch in das Umsetzungsgesetz nach Art. 143h Abs. 2 GG aufgenommen werden.

#### **a) Keine Finanzierung klimaschädlicher Infrastruktur**

Das Gesetz zur Umsetzung der Finanzhilfen an die Länder aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz gemäß Art. 143h Abs. 2 GG muss die Förderung von Investitionen in klimaschädliche (d. h. insbesondere neue fossile) Infrastruktur wirksam ausschließen. Diese Anforderung gilt nicht nur für das Errichtungsgesetz zum Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 1 GG (siehe hierzu unsere [Eckpunkte zum Errichtungsgesetz](#), S. 5 f.), sondern setzt sich **auch im Hinblick auf die Förderung von (Infrastruktur-)Investitionen der Länder und Kommunen** fort.

Die verfassungsrechtliche Ermächtigung in Art. 143h Abs. 1 GG stellt die Investitionsziele Infrastruktur und Klimaneutralität grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander. Nicht jede Infrastrukturinvestition muss jedoch zwingend zugleich (positiv) klimaschützend sein, weil die Vorschrift das Ergebnis eines politischen Kompromisses war. Allerdings dürfen aus dem Sondervermögen zumindest **keine offensichtlich klimaschädlichen Infrastrukturinvestitionen** getätigt werden, die der Erreichung des Klimaneutralitätsziels 2045 strukturell entgegenstehen. Zwischen den beiden Zielen des Sondervermögens ist – wie auch sonst im Verfassungsrecht – ein **schonender Ausgleich bzw. „praktische Konkordanz“** herzustellen. Bei der Nutzung des Sondervermögens ist daher sicherzustellen, dass die beiden verfassungsrechtlichen Zwecke des Sondervermögens möglichst weitreichend wirksam werden und nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Diese Vorgabe gilt **auch für Finanzhilfen nach Art. 143h Abs. 2 GG**. Denn die doppelte Zweckbindung und das Erfordernis der Herstellung praktischer Konkordanz zwischen beiden Zwecken gilt für das Sondervermögen insgesamt. Art. 143h Abs. 2 GG nimmt explizit Bezug auf das „Sondervermögen nach Abs. 1 Satz 1“ und stellt damit zugleich klar, dass die Länderfinanzhilfen nicht über die allgemeinen Zweckbestimmungen des Sondervermögens hinausgehen dürfen.

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:

- Wegen der Gefahr fossiler Lock-ins dürfen z. B. **Gaskraftwerke** auch auf Landesebene nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden
- Auf kommunaler Ebene dürfen Mittel des Sondervermögens nicht für einen **Ausbau von Gasverteilnetzen** genutzt werden

Entsprechende Vorgaben sind **bereits auf Ebene des zustimmungspflichtigen Bundesgesetzes aufzunehmen**, um Rechtsunsicherheiten bei der Förderfähigkeit von Projekten zu vermeiden. Der RefE sieht keinerlei solche Vorkehrungen zu, sondern zählt in § 3 Abs. 1 RefE Infrastrukturbereiche ohne jede Einschränkung auf. Allein bei der Energieinfrastruktur findet sich ein „insbesondere“-Zusatz für Wärme- und Energienetze; nicht einmal dieser schließt aber Investitionen in fossile Infrastruktur (z. B. Gasverteilnetze) aus. Gerade im Bereich der (kommunalen) Energie- und Wärmenetze wäre gesetzlich sicherzustellen, dass die Finanzhilfen aus dem Sondervermögen in die Transformation dieser Infrastrukturen fließen und nicht bestehende fossile Strukturen zementieren.

Diese Notwendigkeit ergibt sich aus den oben skizzierten verfassungsrechtlichen Erwägungen und dem Gebot eines sparsamen und wirtschaftlichen Einsatzes von Haushaltsmitteln (vgl. § 7 BHO): Die rechtzeitige Transformation (einschließlich der hierfür notwendigen Investitionen) ist ein Verfassungsgebot (Art. 20a GG) und ist daher auch im Rahmen von Finanzhilfen an die Länder zu sichern. Werden diese nicht zielgerichtet, sondern auch für fossile Infrastrukturen/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). Damit wäre das Geld des Bundes verschwendet und Ländern und Kommunen bei der Finanzierung ihrer (ebenfalls durch Art. 20a GG geprägten) Aufgaben im Ergebnis nicht geholfen.

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

Auswirkungen von Investitionen auf den Klimaschutz müssen auch darüber hinaus berücksichtigt werden. Über das verfassungsrechtliche Verbot einer Finanzierung von Infrastruktur, die dem Ziel einer Erreichung von Klimaschutzneutralität bis 2045 strukturell entgegensteht (s. o.), müssen Klimaauswirkungen in Investitionsentscheidungen der Länder und Gemeinden stets einbezogen werden. Dies ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen **Klimaschutzgebot (Art. 20a GG)**, zu dem es im Klimabeschluss des BVerfG (Beschl. vom 24.03.2021, Ls. 2.a.) heißt:

*„Art. 20a GG genießt keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Dabei **nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.**“*

Darüber hinaus müssen nach § 13 Abs. 1 KSG 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. Diese

bundesrechtliche Vorgabe gilt **auch für die Verwendung der Mittel des Sondervermögens durch die Länder**. Es ist unstrittig, dass § 13 Abs. 1 KSG Anwendung findet, soweit es um den **Vollzug von Bundesrecht** geht. Eben dies ist aber der Fall, wenn die Länder aufgrund des zustimmungspflichtigen Umsetzungsgesetzes nach Art. 143h Abs. 2 GG Investitionsmittel aus dem Sondervermögen in Anspruch nehmen. Für die Inanspruchnahme von Finanzhilfen aufgrund von Umsetzungsgesetzen zu Art. 104b GG hat das BVerfG dies bereits ausdrücklich so anerkannt: „Die zuständigen Landesbehörden erledigen den administrativen Vollzug der Bundesförderung in eigener Verantwortung“ (BVerfG Urteil vom 4.3.1975 - 2 BvF 1/72). Weil die Gewährung der Gelder auf bundesrechtlicher Grundlage (Umsetzungsgesetz zu Art. 143h Abs. 2 GG) stattfindet, ist die Inanspruchnahme der Gelder auf dieser Grundlage mithin der Vollzug von Bundesrecht. Es gilt also § 13 Abs. 1 KSG (ggf. kommen landesrechtliche Berücksichtigungsgebote hinzu).

Notwendig ist daher – wie auch allgemein für Investitionen aufgrund von Art. 143h Abs. 1 GG, siehe dazu unsere [Eckpunkte zum Errichtungsgesetz](#), S. 6 ff. – 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. Diese Notwendigkeit ist **bereits auf Ebene des Umsetzungsgesetzes** festzustellen (ggf. durch einen Verweis auf § 13 Abs. 1 KSG), um unnötige Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. Einen grundsätzlich vergleichbaren Passus enthält § 3 Abs. 7 RefE, der eine Berücksichtigung des demographischen Wandels bei Investitionen verlangt:

*„Die Investitionsmaßnahmen zielen auf eine längerfristige Nutzung auch unter Berücksichtigung der absehbaren demografischen Veränderungen ab. Die Länder stellen dies sicher.“*

Eine „längerfristige Nutzung“ von Infrastrukturmaßnahmen ist auch im Hinblick auf die Klimatransformation offensichtlich relevant. Auch deswegen muss ein entsprechendes Berücksichtigungsgebot in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Das Berücksichtigungsgebot muss bereits in der Planungsphase von Investitionen ansetzen und dort verlangen, dass die **erwarteten Effekte der Investition auf die Treibhausgasemissionen** dargestellt und im Hinblick auf die Klimaziele bewertet werden. Dies entspricht der Rechtsprechung des BVerfG. Auf diese Weise wird ein Mechanismus geschaffen, der potenzielle klimaschädliche Fehlallokationen (im Sinne der eben erwähnten „längerfristigen Nutzung“) aufdecken und vermeiden kann und zugleich das Berücksichtigungsgebot (§ 13 Abs. 1 KSG) gewahrt. Eine Pflicht zur Durchführung nur der klimafreundlichsten oder gar der „klimateffizientesten“ Investitionen im Sinne eines verbindlichen „Rankings“ wäre damit noch nicht zwingend verbunden. Länder und Kommunen müssten die Klimateffekte aber ermitteln und in ihre Entscheidung einbeziehen. Die diesbezüglichen Verfahren wären im Einzelnen – wie auch sonst – durch die Länder festzulegen und dem Bund wäre darüber Bericht zu erstatten (vgl. §§ 7, 8 RefE).

Für eindeutig klimaschützende Investitionen könnte der Klima-Check sowie weitere Antrags- und Verfahrenspflichten entfallen und so ein zusätzlicher Investitionsanreiz generiert werden (zum Vorschlag für einen Budget-Ansatz für kommunale Investitionen s. u., 4.).

### c) Einbeziehung des Investitionsziels und Förderbereichs der Erreichung von Klimaneutralität bis 2045

Schließlich sollte das zustimmungspflichtige Gesetz neben der Infrastrukturfinanzierung auch den zweiten Zweck des Sondervermögens aufnehmen, nämlich Investitionen zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2045. Dies zunächst in der Zielbestimmung des § 1 RefE und vor allem auch in der Liste der Förderbereiche in § 3 RefE.

Dieser Zweck ist zwar in Art. 143h Abs. 2 GG nicht ausdrücklich genannt. Allerdings ist der **Wortlaut** grundsätzlich hierfür offen, denn den Ländern stehen demnach 100 Milliarden Euro „auch“ für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung, sodass auch weitere Zwecke möglich sind, soweit sie sich aus der Norm ergeben. Dies ist für das Klimaneutralitätsziel der Fall, denn **systematisch** wird Bezug genommen auf das **Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1** und damit auch auf den Zweck der Erreichung von Klimaneutralität bis 2045. Dieser Zweck wurde auf Druck der Grünen in das Sondervermögen aufgenommen und war Zustimmungsbedingung für die Verfassungsänderung. Es deutet vor diesem Hintergrund auch mit Blick auf **Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck der Regelung** nichts darauf hin, dass der um Klimaschutz erweiterte Zweck des Sondervermögens für die Länder nicht gelten sollte.

Dieses Ergebnis wird dadurch bestätigt, dass der RefE unter der Überschrift „Nachhaltigkeitsaspekte“ u. a. auf das Ziel 13 („Maßnahmen zum Klimaschutz“) der Nachhaltigkeitsstrategie verweist und die Länder dazu anhält, bei der Umsetzung der Vorhaben die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu berücksichtigen. Das **Klimaschutzziel** ist vor diesem Hintergrund **auch in den Gesetzestext** zu überführen.

Wegen des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) gibt es im Ergebnis ohnehin keine Zweifel, dass auch Länder und Kommunen ausreichende Investitionen in den Klimaschutz tätigen müssen. Erfolgt dies nicht über das Sondervermögen, muss es auf anderem Wege geschehen, z.B. über die neuen Verschuldungsmöglichkeiten der Länder nach Reform der Schuldenbremse. Der Bund hat mit dem Sondervermögen aber die Möglichkeit, seine **gesamstaatliche und rechtliche Verantwortung** für die Einhaltung des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) und des KSG-Reduktionspfades wahrzunehmen.

## 3. Definition von Investitionen und Investitionsgegenständen

Weitere Fragen stellen sich mit Blick auf den Investitionsbegriff und die möglichen Investitionsgegenstände.

Dies betrifft zunächst den **Investitionsbegriff** in Art. 143h Abs. 1, Abs. 2 GG. Dieser ist unklar und bedarf der einfachgesetzlichen Konkretisierung. Naheliegender scheint zunächst ein

Rückgriff auf die Definition in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO).  
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 Begriff ist außerordentlich weit; insbesondere die unter d) bis f) genannten Aspekte dürften aus dem Investitionsbegriff des Art. 143h Abs. 1 GG eher herausfallen. Der RefE beschränkt den Investitionsbegriff in diesem Sinne und begrenzt ihn auf **Sachinvestitionen** (z. B. §§ 1, 3 Abs. 1, Abs. 4 RefE), einschließlich „investive Begleit- oder Folgemaßnahmen, wenn sie in unmittelbarem zeitlichem und sachlichem Zusammenhang“ mit einer förderfähigen Sachinvestition stehen (§ 3 Abs. 5 RefE). Diese Einschränkung ist möglicherweise angelehnt an die Interpretation des Investitionsbegriffs in Art. 104b GG, die nach herrschender Meinung wohl nur Sachinvestitionen umfassen soll (vgl. jüngst BVerfG, Beschl. v. 29.11.2023 – 2 BvF 1/18, Rn. 70). Die Begrenzung auf Sachinvestitionen ist vor diesem Hintergrund auch nachvollziehbar. Sie steht aber in auffälligem Widerspruch zum **RefE zum Errichtungsgesetz nach Art. 143h Abs. 1 GG**, der eine solche Begrenzung nicht vorsieht und in der Begründung auf den Begriff aus § 13 BHO verweist. Es erscheint nicht vertretbar, den (einheitlichen) Investitionsbegriff in Art. 143h GG für Investitionsmaßnahmen des Bundes weiter auszulegen als für Investitionsmaßnahmen der Länder.

*Hinweis: Gerade mit Blick auf die kommunale Ebene ist zu bedenken, dass eine tatsächliche Umsetzung von Investitionen nicht zuletzt von ausreichendem Personal und entsprechenden Mitteln abhängt. Bei externen Auftragnehmern (inkl. städtischen Gesellschaften) können Personalkosten in der Praxis als Teil der Bau- oder Projektkosten angesetzt werden. Demgegenüber unterfallen behördliche Personalmittel grundsätzlich nicht dem Investitionsbegriff. Auch hier ist aber Personal erforderlich, damit die bereitgestellten Mittel tatsächlich abgerufen werden und in Zukunftsinvestitionen fließen. Auch die Finanzierung eines ausreichenden behördlichen (kommunalen) Personals muss daher ggf. außerhalb des Sondervermögens sichergestellt werden, damit das Sondervermögen seinen Zweck erfüllen kann.*

Neben dem engeren Investitionsbegriff fällt ein weiterer Unterschied zum Errichtungsgesetz nach Art. 143h Abs. 1 GG auf: Die zulässigen Infrastrukturbereiche sind in § 3 Abs. 1 RefE **abschließend aufgeführt**. Dies soll für die Investitionen des Bundes laut Errichtungsgesetz zu Art. 143h Abs. 1 GG nicht gelten (dort: „insbesondere“) und **engt den Spielraum von Ländern und Kommunen unnötig ein**. Es ist nicht ersichtlich, weshalb hier eine abschließende Eingrenzung erforderlich sein soll. **Nicht förderfähig** wären nach der derzeitigen Ausgestaltung des Gesetzes – außerhalb der „investiven Begleit- und Folgemaßnahmen“ – Investitionen in **natürlichen Klimaschutz und Klimaanpassung**, also dringend notwendige Investitionen in **grüne Infrastruktur**, um Kohlenstoffsinken zu schaffen sowie Städte und Gemeinden resilient gegen die weiter zunehmenden Auswirkungen des Klimawandels zu machen. Für beide Aufgaben trifft den Bund eine gesamtstaatliche Verantwortung: Im Hinblick auf den natürlichen Klimaschutz wurde die Bundesregierung wegen ihres unzureichenden Klimaschutzprogramms bereits rechtskräftig vom OVG Berlin-Brandenburg verurteilt (Urteil vom 16.05.2024, 11 A 31/22), und bei der Klimaanpassung geht es um den Schutz von Leben und Gesundheit. Vor diesem Hintergrund muss die Liste der Förderbereiche geöffnet werden („insbesondere“) und jedenfalls **Klimaschutz als eigenständiger Förderbereich** aufgenommen werden.

#### 4. „Zusätzlichkeit“

Eine „Zusätzlichkeit“ der Investitionen aus den Mitteln des Sondervermögens muss auch für die 100 Milliarden sichergestellt werden, die den Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Die Begrenzung des Sondervermögens auf „zusätzliche“ Investitionen (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG) gilt auch für die 100 Milliarden Euro, die den Ländern zufließen, da Art. 143h Abs. 2 Satz 1 auf Abs. 1 Satz 1 der Vorschrift Bezug nimmt.

Für **Investitionen des Bundes** muss eine „**doppelte Zusätzlichkeit**“ gewährleistet sein (siehe dazu ausführlich unsere [Eckpunkte zum Errichtungsgesetz](#), S. 9 ff.):

- Die Notwendigkeit einer „formellen Zusätzlichkeit“ ergibt sich unmittelbar aus Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG: Es muss eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht werden, und zwar über die gesamte Laufzeit des Sondervermögens.
- Darüber hinaus ist auch die „materielle Zusätzlichkeit“ von Investitionen zu sichern, denn die Finanzierung von sowieso fest geplanten Ohnehin-Investitionen aus dem Sondervermögen ist unzulässig. Das folgt bereits aus dem Charakter des Art. 143h GG als zweckgebundene Ausnahme von der Schuldenbremse. Die Finanzierung von Ohnehin-Investitionen aus dem Sondervermögen würde hingegen dazu führen, dass die außerhalb der Schuldenbremse aufgenommenen Kredite letztlich irgendwelchen anderen (ggf. sogar konsumtiven) Ausgaben zugutekämen, aber gerade nicht der angestrebten Verbesserung von Infrastruktur und Klimaschutz. Ein solcher „Etikettenschwindel“ ist nach der Rechtsprechung des BVerfG im KTF-Urteil unzulässig.

Im Hinblick auf **Investitionen der Länder** nach Art. 143h Abs. 2 GG sind diese **Vorgaben zu modifizieren**. Die Probleme des vorliegenden RefE liegen dabei insbesondere im Bereich der formellen Zusätzlichkeit, während die materielle Zusätzlichkeit der Sache nach adressiert wird – anders als im Entwurf zum Errichtungsgesetz bezüglich der Bundesinvestitionen.

#### a) **Formelle Zusätzlichkeit**

Die formelle Zusätzlichkeit kann nicht an einer Investitionsquote im Bundeshaushalt (so Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG) festgemacht werden, da dies für Investitionen der Länder keinen Sinn ergibt. Eine Regelung der „Zusätzlichkeit“ ist allerdings **verfassungsrechtlich erforderlich** – die „Zusätzlichkeit“ ist eine übergeordnete Anforderung an das Sondervermögen aus Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG, auf den Art. 143h Abs. 2 Satz 1 GG verweist.

Ohne Zweifel hat der Bund auch ein **legitimes Interesse**, dass die Länder aus den Mitteln des Sondervermögens (auch über die Zeit hinweg) tatsächlich zusätzliche Investitionen tätigen und nicht die Bundesmittel nutzen, um ihre Haushalte zu sanieren. In der Begründung zum RefE heißt es:

*„Ziel der Errichtung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität ist es unter anderem, die Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen langfristig zu erhöhen. Dies kann nur erreicht werden, wenn die Mittel aus dem Sondervermögen die eigenen investiven Mittel der Länder und Kommunen nicht substituieren. Der Gesetzentwurf sieht daher vor, dass die Mittel aus dem Sondervermögen, die den Ländern gewährt werden, (summenbezogen) zu zusätzlichen Investitionen führen müssen.“*

Dies soll § 4 RefE sicherstellen, wonach „die Zusätzlichkeit der Investitionen in Bezug auf die dynamisierte Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich seiner Kommunen gegeben“ sein muss. Damit stellt die Zusätzlichkeitsdefinition auf ein **formelles Kriterium** ab. Dieses ist – anders als die relative Investitionsquote als formelles Kriterium im Entwurf zum Errichtungsgesetz – auf die **absoluten Investitionsausgaben** bezogen, was tendenziell zu etwas weniger „Verschiebemöglichkeiten“ führen dürfte als eine relative Bestimmung.

Insgesamt **lässt die Definition der formellen Zusätzlichkeit aber zu viel offen**; die Begründung verweist in großem Umfang auf eine noch zu schließende Verwaltungsvereinbarung (S. 15 RefE):

*„Die Einzelheiten zur Bestimmung der summenbezogenen Zusätzlichkeit, zum Beispiel die Definition der Investitionsausgaben und der dynamisierten Referenzwerte werden in der Verwaltungsvereinbarung zu diesem Gesetz geregelt.“*

Bei der Zusätzlichkeit handelt es sich aber um eine zentrale Voraussetzung der Förderfähigkeit von Investitionen. Gerade die **Definition der Investitionsausgaben darf nicht offenbleiben**. Ebenso bleibt der **Umfang der Zusätzlichkeit unklar**: Müssen die konsolidierten Investitionsausgaben nur insgesamt (um einen beliebigen Betrag) erhöht

werden, oder muss mindestens eine Erhöhung um den Betrag der Investitionszuschüsse des Bundes erreicht werden? Letzteres wäre deutlich strenger und zur Sicherung einer verstärkten Investitionstätigkeit vorzugswürdig (zumal die Schuldenbremse für die Länder zumindest gelockert wurde).

Die gesetzliche Vorschrift **regelt** vor dem Hintergrund der genannten offenen Fragen **nicht das „Wesentliche“** im Sinne der bereits erwähnten verfassungsgerichtlichen Vorgaben, wonach ein Umsetzungsgesetz zu Finanzhilfen das für die Länder Wesentliche nicht offenlassen und insbesondere nicht an Verwaltungsvereinbarungen delegieren darf (BVerfG, Beschluss vom 29.11.2023 – 2 BvF 1/18, Rn. 75).

**Verfassungsrechtlich unzulässig** wäre aber die nun offenbar vorgesehene vollständige Streichung des Zusätzlichkeitskriteriums. Ohne ein solches Kriterium wird der im Verfassungstext verankerte übergeordnete Zweck des Sondervermögens (Finanzierung zusätzlicher Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz) nicht umgesetzt. Entgegen der zitierten Begründung des RefE (s. o.) wäre eine Substitution der eigenen investiven Mittel durch Mittel des Sondervermögens uneingeschränkt möglich. Das Sondervermögen käme faktisch nicht der Investitionstätigkeit, sondern beliebigen sonstigen Zwecken zugute, z. B. der Kompensation von durch den „Investitionsbooster“ ausgelösten Einnahmenausfällen.

#### **b) Materielle Zusätzlichkeit**

Die Sicherung der materiellen Zusätzlichkeit der Investitionen auf Länderebene ist zum Schutz der (bundesverfassungsrechtlichen) Schuldenbremse weniger bedeutsam als für Bundesinvestitionen. Die Zuschüsse an die Länder nach Art. 143h Abs. 2 GG sind aus Sicht des Bundes stets „materiell zusätzlich“, weil sie eine Ausnahme vom Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG) darstellen und daher von vornherein keine Ohnehin-Investitionen *des Bundes* sein können. Eine zweckwidrige Umgehung der Schuldenbremse droht hier weniger, weil es von vornherein um Ausgaben geht, die ohne die spezielle Ermächtigung in Art. 143h Abs. 2 GG verfassungsrechtlich unzulässig wären und die daher nicht aus dem Kernhaushalt „verschoben“ werden können, um dort Platz für andere Ausgaben zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesgesetzgeber im Anwendungsbereich von Art. 143h Abs. 2 GG einen **größeren Spielraum** bei der Umsetzung des Zusätzlichkeitskriteriums, als dies für Investitionen des Bundes der Fall ist. Allerdings zielte die Verfassungsänderung ihrem **Zweck** nach eindeutig auf **auch materiell zusätzliche Investitionen der Länder**. Nach der Gesetzesbegründung „müssten die Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen signifikant erhöht werden“ (BT-Drs. 20/15117, S. 3.). Daher sind auch auf Landesebene Regelungen zur materiellen Zusätzlichkeit notwendig, die eine Finanzierung ohnehin fest geplanter Investitionen aus dem Sondervermögen verhindern.

Anders als beim Errichtungsgesetz für Investitionen des Bundes wird die materielle Zusätzlichkeit gegenüber den Ländern adressiert, und zwar über den **Förderzeitraum**: Grundsätzlich dürfen nur Investitionsmaßnahmen finanziert werden, die am **01.11.2025 oder später begonnen** werden. Aufgrund dieser Regelung ist eine Finanzierung von Ohnehin-Investitionen wohl weitgehend ausgeschlossen. So dürften insbesondere mehrjährige

Investitionsmaßnahmen ausgeschlossen sein, die in vergangenen Haushaltsjahren begonnen wurden und für die dementsprechend Verpflichtungsermächtigungen für spätere Haushaltsjahre bestehen.

Eine darüberhinausgehende, auf einzelne Vorhaben bezogene Zusätzlichkeitsprüfung lehnt die Entwurfsbegründung wegen eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands bei der Überprüfung ab (RefE, S. 15). Dies erscheint angesichts der Vielzahl der betroffenen Landes- und Kommunalhaushalte nachvollziehbar und gerechtfertigt.

Allerdings könnte und sollte die Verwendung der Finanzhilfen nach Art. 143h Abs. 2 GG im Sinne einer materiellen Zusätzlichkeit weiter grob vorgesteuert werden. Dies könnte beispielsweise dadurch geschehen, dass **Investitionen zu priorisieren sind, die ohne Bundeszuschüsse besonders schwer umzusetzen** sind. Dies betrifft z. B. umfangreiche transformative Investitionen (z. B. in Wärmenetze oder zur Umsetzung der Verkehrswende) sowie Investitionen zur Umsetzung der in vielen Ländern vorgegebenen „Vorbildfunktion“ beim Aufbau einer klimaneutralen Verwaltung (vgl. die Parallelvorschrift in § 15 KSG). Eine entsprechende Priorisierungsregelung könnte entweder in § 4 RefE oder im Zusammenhang mit den Förderbereichen in § 3 Abs. 1 RefE eingeführt werden. Die verfahrensmäßige Umsetzung würden die Länder – wie auch im Übrigen – in eigener Verantwortung regeln und hierzu Bericht erstatten (vgl. §§ 7, 8 RefE).

## **5. Weitergabe an die Kommunen und Sicherstellung einer unbürokratischen Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen**

Die Beteiligung der Kommunen an der Mittelverwendung aus dem Sondervermögen nach Art. 143h GG ist verfassungsrechtlich möglich, finanzpolitisch geboten und praktisch erforderlich. Ein erheblicher Teil der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen (einschließlich und insbesondere Klimaschutzinvestitionen) entfällt auf die kommunale Ebene – gleichwohl fehlt es dort häufig an der nötigen Finanzierungssicherheit und Umsetzungskapazität. Vor diesem Hintergrund ist es konsequent, die Länder nicht nur als Adressaten von Finanzhilfen zu benennen, sondern zugleich im Umsetzungsgesetz die **verbindliche Weitergabe eines relevanten Anteils von mindestens 60 %** an die Kommunen sicherzustellen (§ 2 Abs. 2 Satz 2 RefE).

Allerdings sollte der Bund im Umsetzungsgesetz weitere Vorkehrungen vorsehen, um sicherzustellen, dass das Geld bei den Kommunen vor allem in **transformative Klimaschutzinvestitionen** fließt und dort auch **tatsächlich ankommt**. Denn die kommunale Ebene ist maßgeblich mitentscheidend dafür, inwieweit das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) und der darauf aufbauende KSG-Reduktionspfad eingehalten werden können.

Neben den oben genannten Bedingungen (z. B. keine Finanzierung klimaschädlicher Infrastruktur, Klima-Check für alle Investitionen) ist zumindest ein **Teil der kommunalen Investitionsmittel verpflichtend für Klimaschutzmaßnahmen** (im Infrastrukturbereich, aber auch darüber hinaus, dazu oben, 1.c)) vorzusehen. Konkret sollte **mindestens die Hälfte**

der kommunalen Investitionsmittel in Klimaschutzmaßnahmen fließen. Dies kommt Bund und Ländern gleichermaßen zugute, denn sowohl der Bund als auch die Länder sind an Art. 20a GG gebunden und haben jeweils eigene Klimaschutzgesetze, für deren Zieleinhaltung sie letztlich auch auf die Kommunen angewiesen sind. Die eingangs aufgezeigten Investitionslücken im Bereich des Klimaschutzes lassen sich nur mit Unterstützung der Kommunen schließen, und die 100 Milliarden Euro aus dem Sondervermögen bieten hierfür eine vorerst wohl einmalige Steuerungsmöglichkeit.

Da diese **Klimaschutzinvestitionen** zudem (verfassungsrechtlich!) besonders dringlich sind, sollte für Klimaschutzmaßnahmen der **Mittelabruf erleichtert** werden. Hier stellt der **pauschale Budgetansatz** ein praxiserprobtes Mittelverteilungsmodell dar, das in mehreren Ländern (u. a. Thüringen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Brandenburg) bereits Anwendung findet. Anstelle aufwändiger Einzelanträge werden den Kommunen Mittel pauschal zugewiesen, orientiert z. B. an Einwohnerzahlen, strukturellen Kriterien oder einem Sockelbetrag. Dies ermöglicht eine flexible, ortsnahe und unbürokratische Verwendung im Rahmen der gesetzlichen Zweckbindung. Eine **Positivliste** förderfähiger Maßnahmen sichert dabei die inhaltliche Steuerung. Sie bündelt bewährte und wirksame kommunale (infrastrukturelle) Klimaschutzmaßnahmen. Förderfähig sollten Investitionen sein, die

- der Minderung von Treibhausgasemissionen,
- der Steigerung der Energieeffizienz,
- dem Ausbau erneuerbarer Energien oder
- der Anpassung an die Folgen des Klimawandels dienen.

Die genaue Aufzählung der Investitionsgegenstände kann in einer dem Gesetz beigefügten Anlage erfolgen (Positivliste), die z. B. auf bestehenden Landesregelungen (etwa [hier](#) für Rheinland-Pfalz) basiert und regelmäßig aktualisiert werden kann. Ein solches Vorgehen fördert eine **unbürokratische und effektive** Finanzierung und Durchführung von Klimaschutzinvestitionen.

Die Einführung eines pauschalen Budgetansatzes in Verbindung mit einer Positivliste würde für die dort genannten Klimaschutzmaßnahmen einen **Klima-Check entbehrlich** machen. Dies wäre gerechtfertigt, weil über die Positivliste eine positive Klimawirkung gesichert wäre. Ebenso wären die allgemeinen **Prüfpflichten der Länder erleichtert** (§§ 7 f. RefE), weil nur die Verwendung im Einklang mit der Positivliste zu prüfen wäre. Zur Vermeidung unnötiger Bürokratie sollte dabei klargestellt werden, dass auf Einzelnachweise verzichtet werden kann, sofern die Maßnahmen plausibel den Förderzwecken zugeordnet sind.

Insgesamt sollte § 2 Abs. 2 RefE dahingehend ergänzt werden, dass mindestens die Hälfte der kommunalen Mittel für Klimaschutzmaßnahmen zu verwenden ist. Die Länder sollten dabei ausdrücklich vorsehen können, dass eine Verwendung für Klimaschutzmaßnahmen vorliegt, wenn sie entsprechend einer im Gesetzesanhang beigefügten Positivliste verwendet werden.

## 6. Fazit

Der vorliegende RefE weist insbesondere mit Blick auf die dringend notwendige und verfassungsrechtlich gebotene Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen gravierende Mängel auf.

Dies betrifft – wie auch auf Ebene des Errichtungsgesetzes – zunächst den fehlenden Ausschluss klar klimaschädlicher Investitionen. Angesichts des doppelten Zwecks des Sondervermögens (Infrastruktur und Klimaschutz) insgesamt wäre es verfassungswidrig, eindeutig klimaschädliche (Infrastruktur-)Investitionen, die z. B. zu fossilen „Lock-ins“ führen, aus dem Sondervermögen zu finanzieren. Darüber hinaus ist vor dem Hintergrund des § 13 KSG auch beim Ländergesetz ein Klima-Check der finanzierten Investitionen erforderlich; hier sollte eine gesetzliche Klarstellung erfolgen, z. B. im Zusammenhang mit der bereits vorgesehenen Sicherung der „längerfristigen Nutzung“ (§ 3 Abs. 7 RefE) von Investitionen. Schließlich sollte eine umfassende Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen aus dem Sondervermögen ermöglicht werden: So ist die Beschränkung auf Infrastrukturinvestitionen nicht zwingend und sollte aufgehoben werden; jedenfalls ist der Klimaschutz als eigenständiger Förderbereich ausdrücklich aufzunehmen.

Bei der Weitergabe von Mitteln an die Kommunen sollte gesetzlich ein Anteil von mindestens 50 % für Klimaschutzmaßnahmen reserviert werden. Für diesen Anteil sollte den Ländern eine unbürokratische Mittelvergabe über einen Budgetansatz mit Positivlisten ermöglicht werden, die den Verwaltungs- und Kontrollaufwand auf allen Ebenen (Kommunen, Länder, Bund) senkt.

Auffällig sind bei einem Vergleich mit dem Entwurf des Errichtungsgesetzes nach Art. 143h Abs. 1 GG zudem Unterschiede bei der Behandlung von Investitionen der Länder und Kommunen gegenüber Investitionen des Bundes:

Dies betrifft zum einen den Investitionsbegriff, der nur für Länder und Kommunen auf Sachinvestitionen beschränkt und zudem auf eine abschließende Liste von Förderbereichen beschränkt wird. Zum anderen betrifft es die „Zusätzlichkeit“ der finanzierten Investitionen: Es ist zu begrüßen, dass für Investitionen der Länder eine materielle Zusätzlichkeitsregelung vorgesehen ist (nur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen, die am 01.11.2025 oder später begonnen werden). Für Investitionen des Bundes fehlt demgegenüber eine materielle Zusätzlichkeitsregelung, obwohl sie verfassungsrechtlich dringend geboten wäre, wie an anderer Stelle ausführlich dargelegt (unsere [Eckpunkte zum Errichtungsgesetz](#), S. 9 ff.). Die Regelung der „formellen Zusätzlichkeit“ für Länderinvestitionen in § 4 RefE muss aus verfassungsrechtlichen Gründen gesetzlich präzisiert werden. Die nun offenbar geplante vollständige Streichung wäre hingegen verfassungsrechtlich unzulässig.

## **Impressum**

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

Stand: Juli 2025

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

Für die fachliche Beratung danken wir Kai Bergmann (Germanwatch); Emmanuel Schlichter (German Zero); Niklas Illenseer (Dezernat Zukunft).

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

Korrektur: Dr. Xenia Boe

© 2025 WWF Deutschland Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Herausgeberin.