

# Rechtsanwälte Günther

## Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

---

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

<sup>1</sup> Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
\* Partner der Partnerschaft  
AG Hamburg PR 582

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

**10.03.2025**  
00113/25 /R /jf/jf  
Mitarbeiterin: Claudia Rosner  
Durchwahl: 040-278494-20  
Email: rosner@rae-guenther.de

### **Kurzgutachten Schuldenbremse, Sondervermögen und Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz**

Erstellt im Auftrag von German Zero e.V.

von Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen  
und Rechtsanwalt Dr. Johannes Franke,  
unter Mitarbeit von Emmanuel Schlichter, GermanZero e.V.

Rechtsanwälte Günther, Partnerschaft  
Mittelweg 150, 20148 Hamburg.

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

Hamburger Sparkasse  
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83  
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG  
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00  
BIC DRESDEFF200

GLS Bank  
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00  
BIC GENODEM1GLS

## Inhalt

<b>A.</b>	<b>Hintergrund und Gutachtauftrag</b>	<b>3</b>
<b>B.</b>	<b>Sicherung von Klimaschutzinvestitionen, insbesondere durch Einrichtung eines Sondervermögens</b>	<b>5</b>
I.	Pflicht zur Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen und Unmöglichkeit unter den Bedingungen der Schuldenbremse	5
II.	Grundlegende Reform der Schuldenbremse oder zumindest Ausnahme von Klimaschutzinvestitionen	6
III.	Sondervermögen	7
1.	Sondervermögen auf Verfassungsebene	8
2.	Umsetzungsgesetz – KTFG nutzen	10
<b>C.</b>	<b>Sicherung der Mittelbereitstellung für die Länder</b>	<b>12</b>
I.	Notwendigkeit erheblicher Klimaschutz Ausgaben in Ländern und Kommunen und Probleme durch bundes- und landesrechtliches Konnexitätsprinzip	12
II.	Grundlegende Reform der Schuldenbremse oder zumindest Ausnahme von Klimaschutzinvestitionen	13
III.	Zuweisung eines Teils der Mittel des Sondervermögens an die Länder	13
IV.	Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung	16
<b>D.</b>	<b>Anhang: Übersicht Formulierungshilfen</b>	<b>19</b>
I.	Ausnahme der Finanzierung von Transformationsaufgaben von der Schuldenbremse	19
II.	Klimaschutz-Sondervermögen	19
1.	Änderung des Grundgesetzes	19
2.	Änderung des KTFG	20
III.	Gemeinschaftsaufgabe	22

## A. Hintergrund und Gutachtauftrag

Bei den Parteien innerhalb des demokratischen Spektrums hat sich inzwischen (nahezu<sup>1</sup>) einhellig die Einsicht durchgesetzt, dass die in Deutschland notwendigen Zukunftsinvestitionen unter den Bedingungen einer unveränderten Schuldenbremse nicht zu bewerkstelligen sind, und dies ist auch Ergebnis der Sondierungsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD.<sup>2</sup> Die laufenden Haushalte von Bund und Ländern sind hierfür nicht ausreichend. Auch die Union folgt nunmehr dieser – auch bei Ökonomen inzwischen klar vorherrschenden – Erkenntnis, nachdem sie im Wahlkampf öffentlich noch die genau entgegengesetzte Auffassung vertreten hatte.

Aktuell schlagen SPD und CDU/CSU daher in zwei Bereichen Änderungen Ausnahmen von der Schuldenbremse vor.<sup>3</sup> Verteidigungsausgaben sollen nur bis zu einem Betrag von 1 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) auf die Schuldenbremse angerechnet werden, alle darüberhinausgehenden Ausgaben sollen ausgenommen sein. Des Weiteren soll ein „Sondervermögen Infrastruktur“ mit einem Umfang von 500 Milliarden Euro für die kommenden zehn Jahre eingerichtet werden, wovon 100 Milliarden Euro den Ländern zukommen sollen. Für die Länder soll die Schuldenbremse zudem allgemein gelockert werden, sodass anstelle der derzeit geltenden Nullverschuldung für die Kreditaufnahme eine Grenze von 0,35 % des BIP gelten soll, wie es auch für den Bund der Fall ist (Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG). Die Änderungen sollen noch mit dem alten Bundestag durchgesetzt werden (Art. 39 GG).

Bei alledem wurde eine zentrale Zukunftsaufgabe allerdings offenbar vergessen: der Klimaschutz. Außer dem allgemeinen Bekenntnis zu den Klimazielen enthält das Sondierungspapier zu diesem Thema wenig. Dabei wurde die gegenwärtige verfassungsrechtliche Staatsfinanzierungskrise maßgeblich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Klima-Transformations-Fonds (KTF) ausgelöst,<sup>4</sup> der klimatransformationsbedingte Finanzierungsbedarfe lösen sollte, dessen Finanzierung vom BVerfG aber für unzulässig befunden wurde. Die Finanzierungsbedarfe sind daher weiter ungelöst, aber enorm:

Der Expertenrat für Klimafragen beziffert den **jährlichen** Bedarf an **transformationsbedingten Mehrinvestitionen** auf **51 bis 150 Mrd. Euro/Jahr**.<sup>5</sup> Mehrinvestitionen betreffen allein die transformationsbedingten Mehrkosten. Sie decken also nicht die **insgesamt notwendigen Transformationsinvestitionen** ab, die sich auf **135 bis 255 Mrd. Euro/Jahr** belaufen, was 3,2 bis 6 % des BIP entspricht.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Die FDP hält weiterhin an einer unveränderten Schuldenbremse fest, ist mit dieser Auffassung aber nicht mehr im neuen Bundestag vertreten.

<sup>2</sup> Ergebnisse der Sondierungen von CDU, CSU und SPD, Berlin, 8. März 2025.

<sup>3</sup> Siehe z.B. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/schulden-union-spd-100.html>

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil vom 15.11.2023, 2 BvF 1/22.

<sup>5</sup> Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024 vom 5.2.2025, Rn. 202.

<sup>6</sup> Expertenrat für Klimafragen, a.a.O., Rn. 200.

Nicht alle diese Investitionen müssen durch die öffentliche Hand durchgeführt werden. Ihr kommt aber eine wichtige Rolle zu, sowohl hinsichtlich direkter öffentlicher Investitionen als auch im Hinblick auf die Förderung privater Investitionen. Die demnach insgesamt notwendigen **öffentlichen Investitionen** werden auf mindestens **100 Mrd. Euro/Jahr** beziffert, allein die **öffentlichen Mehrinvestitionen** betragen **37 bis 52 Mrd. Euro/Jahr** und es besteht aktuell eine **Finanzierungslücke von 29 bis 94 Mrd. Euro/Jahr** und damit **bis zu 2 % des BIP**.<sup>7</sup> Welcher Anteil davon genau in Bundes- und welcher in Länder- bzw. kommunale Zuständigkeiten fällt, ist unklar. Es liegt auf der Hand, dass derartige Beträge nicht aus dem geplanten allgemeinen Infrastruktur-Sondervermögen mitfinanziert werden können, das andere Zwecke umfasst und durchschnittlich 50 Mrd. Euro/Jahr vorsieht.

Die jüngste **Ariadne Studie**<sup>8</sup> stimmt mit diesen Schätzungen grob überein, auch wenn die Zahlen teilweise anders aussehen. Diese Studie zeigt kosteneffiziente Pfade zur Klimaneutralität 2045 in Deutschland auf und beinhaltet deshalb eine „netto“ Rechnung – investiven Bedarfen werden Einsparungen in den Haushalten an verschiedenen Stellen entgegengesetzt (Bsp: Einsparungen bei den Heizkosten nach Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen an einem öffentlichen Gebäude). Es heißt dort: „Brutto, die Einsparung bei fossilen Energieträgern noch nicht gegengerechnet, führt die Energiewende zu **Investitionen von jahresdurchschnittlich 116 bis 131 Milliarden Euro bis 2045** für Erneuerbare Energien, Energienetze, energetische Sanierung und die Elektrifizierung von Industrieproduktion, Gebäudewärme und Straßenverkehr“ – auch hier nicht alles öffentliche Investitionen. Allerdings: Investitionen in Bahn und ÖPNV sind hier nicht berücksichtigt, weil diese der Daseinsvorsorge allgemein zugerechnet werden.

Diese Schätzungen umfassen noch **nicht** die notwendigen Investitionen zur **Anpassung** an die Folgen des Klimawandels, die aber für die Funktionsfähigkeit des Staates und den Demokratieverhalt ebenso wichtig sind, wie die Investitionen in den Klimaschutz, also Maßnahmen zur Sicherung der Klimaneutralität. Belastbare Schätzungen für die auf Deutschland zukommenden Kosten gibt es im Grunde nicht. Die Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission (JRC) hat prognostiziert, dass europäische Länder bis 2100 **jährlich** zwischen 1,75 und 2,82 Milliarden Euro investieren müssen, um klimabedingte Überschwemmungsschäden an den Küsten zu verhindern.<sup>9</sup> Diese Aufgabe ist als Gemeinschaftsaufgabe „Küstenschutz“ von Bund und Ländern (Art 91a Abs. 1 Nr. 2 GG) bereits verankert – alle anderen Aufgaben der Anpassung aber nicht.

---

<sup>7</sup> Expertenrat für Klimafragen, a.a.O., Rn. 214 ff.

<sup>8</sup> Siehe <https://ariadneprojekt.de/pressemitteilung/ariadne-report-zeigt-kosteneffiziente-pfade-zur-klimaneutralitaet-2045-in-deutschland/>

<sup>9</sup> Siehe [https://www.europeandatajournalism.eu/de/cp\\_data\\_news/die-kosten-fuer-hochwasserschutz-an-den-europaeischen-kuesten/](https://www.europeandatajournalism.eu/de/cp_data_news/die-kosten-fuer-hochwasserschutz-an-den-europaeischen-kuesten/)

Vor diesem Hintergrund untersucht das vorliegende Papier, welche Möglichkeiten im Rahmen der anstehenden Verfassungsänderung genutzt werden können und sollten, um die Finanzierung der Transformation auf sichere Beine zu stellen. Dies betrifft zum einen die Möglichkeit und Ausgestaltung eines „Sondervermögens Klimaschutz“, um die notwendigen Mittel bereitstellen zu können (dazu unten B.) und zum anderen die Sicherung einer hinreichenden Ausstattung gerade der Länder und Kommunen, auf die ein erheblicher Anteil der Finanzierungslast entfällt. Hier ist insbesondere die seit Längerem diskutierte Einführung einer „Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz“ in den Blick zu nehmen (dazu unten C.).

## **B. Sicherung von Klimaschutzinvestitionen, insbesondere durch Einrichtung eines Sondervermögens**

Bei der verfassungsrechtlichen Sicherung von Klimaschutzinvestitionen liegt der Fokus der folgenden Darstellung – entsprechend den aktuellen Diskussionen – auf der Errichtung eines Sondervermögens (unten III.). Zuvor werden die Pflicht zur Klimaschutzfinanzierung und Alternativen zum Sondervermögen kurz angesprochen.

### **I. Pflicht zur Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen und Unmöglichkeit unter den Bedingungen der Schuldenbremse**

Eine hinreichende öffentliche Finanzierung der Klimatransformation ist verfassungsrechtlich geboten. Dies ergibt sich aus dem „Klimabeschluss“ des BVerfG,<sup>10</sup> mit dem das Gericht die (Rahmensetzung für die) Klimatransformation als verbindliche Staatsaufgabe festlegte. Danach ist der deutsche Staat verfassungsrechtlich verpflichtet, innerhalb der Grenzen des auf Deutschland entfallenden CO<sub>2</sub>-Budgets Klimaneutralität herzustellen.<sup>11</sup> Hierfür sind, wie eingangs dargestellt, enorme öffentliche Investitionen unumgänglich. **Sofern der deutsche Staat seine verfassungsrechtliche Klimaschutzpflicht einhalten will, muss er mithin umfangreiche Investitionen tätigen.**

Dasselbe gilt für die **Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen** – im Klimabeschluss stellt das BVerfG u.a. fest, dass Schutzpflichten des Staates deswegen nicht verletzt sind, weil der Staat Verletzungen von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) durch Anpassungsmaßnahmen vermeiden kann und wird.

Die hierfür notwendigen Mittel können aus dem allgemeinen Haushalt unter Geltung der Schuldenbremse aber ebenso wenig realistisch aufgebracht werden, wie die Mittel zur Bewältigung des allgemeinen Investitionsrückstands. Zur Verdeutlichung: Die notwendigen Transformationsinvestitionen (100 Mrd. Euro/Jahr, siehe oben) entsprechen beinahe den jährlichen Zuschüssen des Bundes an die

---

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a.

<sup>11</sup> BVerfG, a.a.O., Ls. 2. und Rn. 215 ff.

gesetzliche Rentenversicherung (2025: 121 Mrd. Euro)<sup>12</sup>. Die Gesamtkosten des Bürgergeldes im Haushalt 2025 (25 Mrd. Euro)<sup>13</sup> betragen lediglich etwa die Hälfte der notwendigen jährlichen öffentlichen *Mehr*investitionen in die Transformation (37 bis 52 Mrd. Euro/Jahr). Dies verdeutlicht, dass eine **Finanzierung durch „Sparen an anderer Stelle“ völlig utopisch** ist. Eine Finanzierung der Transformation ohne zusätzliche Mittel ist unmöglich.

Zugleich entspricht es einer relevanten Meinung in der Literatur, dass der **Klimawandel nicht als Naturkatastrophe** oder außergewöhnliche Notsituation i.S.d. Art. 115 Abs. 2 GG zu werten sei, weil der Klimawandel kein plötzliches Ereignis, sondern lange absehbar sei.<sup>14</sup> Die Erklärung einer Notlage durch den einfachen Gesetzgeber ist damit kein rechtssicheres Mittel, um Finanzmittel für die Transformation zu beschaffen.

## II. Grundlegende Reform der Schuldenbremse oder zumindest Ausnahme von Klimaschutzinvestitionen

Angesichts der zahlreichen und umfassenden notwendigen Investitionen (für die Transformation, aber auch darüber hinaus) wäre eigentlich eine **grundlegende Reform der Schuldenbremse** geboten, etwa durch eine Rückkehr<sup>15</sup> zur „**goldenen Regel**“, wonach staatliche Investitionsausgaben stets über Kredite finanziert werden dürfen, während alle laufenden Ausgaben (z. B. Sozialausgaben, Gehälter, Verwaltungskosten) durch laufende Einnahmen gedeckt werden sollen. Weitergehend wird in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, anstelle des Begriffs der Investitionen den Begriff der „produktiven Ausgaben“ zu verwenden, um z.B. auch Ausgaben in Bildung, Forschung und Lehre besser zu erfassen, die zwar teilweise keine klassische „Investitionen“ sind, sich aber ebenfalls in Zukunft rentieren.<sup>16</sup> Eine solche Reform der Schuldenbremse würde die Finanzierung nachhaltiger Zukunftsaufgaben umfassend ermöglichen, sodass angemessen und flexibel auf wechselnde Bedarfe reagiert werden könnte. Eine Streichung kommt ebenfalls in Betracht, weil der EU-rechtliche Rahmen aufgrund des Anwendungsvorrangs ohnehin weiter gilt.

---

<sup>12</sup> Siehe <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1015554>

<sup>13</sup> a.a.O.

<sup>14</sup> Z.B. Meyer, Die Bremswirkung der Schuldenbremse, DÖV 2024, 90.

<sup>15</sup> Art. 115 Abs. 2 GG in seiner früheren Fassung enthielt die Vorgabe, dass die die Kreditaufnahme die Summe der Investitionen nicht überschreiten sollte (es sei denn bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts).

<sup>16</sup> Dezernat Zukunft, Eine ökonomisch sinnvolle Schuldenregel, 25.2.2025, S. 23; Regelungsvorschlag a.a.O., S. 18.

Im vorliegenden Zusammenhang könnte eine kleinere Lösung darin bestehen, zumindest Klimaschutzinvestitionen von der Geltung der Schuldenbremse auszunehmen, ähnlich wie dies aktuell für Verteidigungsausgaben (oberhalb von 1% des BIP) geplant ist. Insofern könnte ein neuer Art. 109 Abs. 4 GG bzw. Art. 115 Abs. 3 GG eingefügt werden, jeweils mit dem Wortlaut:

*„(3)/(4) Auf Ausgaben zum Zwecke des Klimaschutzes und der Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und bis spätestens 2045 klimaneutralen Volkswirtschaft findet Abs.3/Abs. 2 keine Anwendung.“*

Eine solche Änderung würde auch den Spielraum der Länder und damit der Kommunen erhöhen, soweit diese Aufgaben erfüllen müssen (z.B. Wärmewende). Der Nachteil dieser Lösung ist, dass eine konkrete Summe / Jahr bzw. konkrete Kreditermächtigung fehlen würde.

### III. Sondervermögen

Verfassungsrechtlich verankerte Sondervermögen sind eine **Notlösung**. Soweit keine grundlegende Reform der Schuldenbremse erfolgt, ist es aber zwingend erforderlich, die **Finanzierung der Klimatransformation verfassungsrechtlich gegen die Schuldenbremse abzusichern**. Sondervermögen sind hierfür ein gangbarer, rechtssicherer und rechtstechnisch vergleichsweise einfacher Weg. Weil ein Sondervermögen unmittelbar in der Verfassung verankert ist, kann es von der Geltung der Schuldenbremse ausgenommen werden. Auch ein Verstoß gegen sonstige Haushaltsgrundsätze (Art. 110 GG) durch die verfassungsrechtliche Regelung scheidet aus.

Soweit das Sondervermögen für die Bundeswehr als „Verfassungsdurchbrechung im Rahmen der Legalität“ bezeichnet wurde,<sup>17</sup> ist eine solche Einschätzung rechtlich folgenlos – das Ergebnis bleibt eben weiterhin „Legalität“ (jedenfalls auf der Ebene des Finanzverfassungsrechts). Mögliche systematische Friktionen mit sonst allgemein geltenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen sind bei einer Regelung auf Verfassungsebene rechtlich irrelevant, solange nicht die Ewigkeitsklausel des **Art. 79 Abs. 3 GG** berührt ist, die aber für finanzverfassungsrechtliche Grundsätze nicht greift.<sup>18</sup> Allerdings gilt die Ewigkeitsklausel für das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG), das betroffen sein könnte, weil die Auslagerung aus dem allgemeinen Haushalt die parlamentarische Kontrolle zumindest schwächt. Eine **Verletzung** des unantastbaren Kerns des Demokratieprinzips wird im Zusammenhang

---

<sup>17</sup> Meyer, Das „Sondervermögen Bundeswehr“ – Verfassungsdurchbrechung im Rahmen der Legalität, NJW 2022, 2242.

<sup>18</sup> Hummel, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 87a Rn. 10g.

mit dem Bundeswehr-Sondervermögen (Art. 87a Abs. 1a GG) allerdings (soweit ersichtlich) **einhellig abgelehnt**.<sup>19</sup>

Es ist nicht erkennbar, dass ein Klimaschutz-Sondervermögen auf der reinen Finanzierungsebene anders zu beurteilen sein sollte. Zu eventuellen Problemen auf der Aufgabenebene (Zuständigkeit Bund vs. Länder) unten C.).

Allenfalls könnte der **größere Umfang** (vorgeschlagen werden hier jährlich bis zu 2 % des BIP, s.u.) herangezogen werden, um eine faktische Einschränkung des Haushaltsgesetzgebers zu begründen.<sup>20</sup> Allerdings muss das Sondervermögen der Kontrolle des Haushaltsgesetzgebers gar nicht entzogen sein, dies geschieht auch beim Sondervermögen Bundeswehr nicht. Vielmehr sieht § 5 Abs. 1 des Gesetzes zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (BwFinSVermG) eine Feststellung des jährlichen Wirtschaftsplans des Sondervermögens gemeinsam mit dem Haushaltsgesetz vor (Gleiches gilt für den KTF nach § 6 KTFG). Dies dient der Sicherung der parlamentarischen Kontrolle, wie die Gesetzesbegründung zum BwFinSVermG hervorhebt.<sup>21</sup>

Eine solche Vorgehensweise ist empfehlenswert, aber auch ausreichend. Mögliche Änderungen auf Verfassungsebene und auf Ebene des Umsetzungsgesetzes werden im Folgenden dargestellt.

## 1. Sondervermögen auf Verfassungsebene

Zu definieren sind auf verfassungsrechtlicher Ebene der Zweck des Sondervermögens, die Nichtanwendung der Schuldenbremse und der Umfang ihrer Nichtanwendung, also die Höhe der bereitgestellten Finanzmittel.

Der **Zweck** des Sondervermögens sollte möglichst klar benannt werden. Möglich ist eine Orientierung am Zweck des KTFG (§ 2 Abs. 1 Satz 2 KTFG: „Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft“), außerdem sollte als Bezugspunkt das Ziel der **Klimaneutralität bis spätestens 2045** aufgenommen werden. Das bedeutet nicht, dass dieses Ziel damit verfassungsrechtlich verbindlich würde, vielmehr würde (nur) die Förderung von

---

<sup>19</sup> Hummel, a.a.O.; Thiele, Sachverständigenanhörung – Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Drucksache 20/1410) sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens der Bundeswehr“ (Drucksache 20/1409), Rn. 15 f.; siehe auch den inhaltlich sehr kritischen Waldhoff, Sachverständigenanhörung – Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Drucksache 20/1410) sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens der Bundeswehr“ (Drucksache 20/1409), unter II.1.: „offensichtlich nicht verstoßen“.

<sup>20</sup> So argumentiert Thiele, a.a.O., Rn. 16, auch mit der vergleichsweise geringen Höhe des Sondervermögens, um einen Verstoß abzulehnen.

<sup>21</sup> BT-Drs. 20/1409, S. 10: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens sind in einen jährlichen Wirtschaftsplan einzustellen, der durch die Bundesregierung aufzustellen ist und von den parlamentarischen Gremien bewilligt wird. Für das Sondervermögen gilt in Übereinstimmung mit den allgemeinen Regeln grundsätzlich das Haushaltsrecht des Bundes.“

Investitionen aus dem Sondervermögen bzw. die Geltung der Ausnahme von der Schuldenbremse hiervon abhängen.

Weiterhin stellt sich die Frage nach einer zeitlichen Begrenzung der Kreditermächtigung. Hierfür kann angeführt werden, dass mit Herstellung von Klimaneutralität bzw. Vollendung der Transformation der Zweck des Sondervermögens erfüllt ist. Allerdings lässt sich gut begründen, dass die Kreditermächtigung dann auch ohne explizite zeitliche Begrenzung ausläuft, wenn sie auf den Klimaschutz begrenzt ist. Sofern eine zeitliche Begrenzung aufgenommen werden soll, kann aus Gründen der Rechtsklarheit auch auf ein Jahr und nicht eine inhaltliche Bedingung abgestellt werden. Naheliegender wäre hier das Jahr 2045, für das Klimaneutralität anvisiert ist. Zu kurz sollte der Zeitraum jedenfalls nicht bemessen sein. Auch wenn die oben projizierten Bedarfe sich auf den Zeitraum bis 2030 beziehen, ist auch darüber hinaus mit erheblichen Investitionsbedarfen zu rechnen.

Für Klimaschutzinvestitionen sollte sich diese **Höhe an den notwendigen öffentlichen Investitionen orientieren**, die sich auf mindestens 100 Mrd. Euro jährlich belaufen (s.o., Teil A.). Dies sind mehr als 2,3 % des deutschen BIP (4,3 Billionen Euro im Jahr 2024)<sup>22</sup>. Die gegenwärtige jährliche Finanzierungslücke beziffert der Expertenrat für Klimafragen auf bis zu 2 % des BIP (84 Mrd. Euro, siehe oben, A.) Daher sollte ein Sondervermögen zumindest eine **jährliche Finanzierung in Höhe von 2 % des BIP** außerhalb der Schuldenbremse ermöglichen,<sup>23</sup> um eine Finanzierungslücke einigermaßen sicher auszuschließen. Eine Orientierung am BIP ist grundsätzlich sachgerecht, weil auf diese Weise die Entwicklung von Wirtschaftsleistung und Inflation berücksichtigt werden. Bei der Finanzierung der Verteidigungsausgaben wurde ein ähnlicher Weg gewählt, wenn auch gewissermaßen umgekehrt.<sup>24</sup>

Für die verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage gibt es mit Art. 87a Abs. 1a GG (Sondervermögen Bundeswehr) ein Vorbild. Übertragen auf den Klimaschutz ließe sich die Ermächtigungsgrundlage wie folgt formulieren:

*„Zum Zwecke zusätzlicher Investitionen in den Klimaschutz und in die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und bis spätestens 2045 klimaneutralen Volkswirtschaft kann der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von jährlich bis zu 2 von Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des jeweiligen Jahres errichten oder ein bestehendes Sondervermögen mit einer entsprechenden Kreditermächtigung ausstatten. Auf die Kreditermächtigung sind*

---

<sup>22</sup> Siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991/>

<sup>23</sup> Siehe <https://germanzero.de/mitmachen/online-kampagnen/2-prozent-des-bip-fur-klimaschutz>

<sup>24</sup> Von der Schuldenbremse ausgenommen sollen alle Verteidigungsausgaben sein, die über 1 % des BIP hinausgehen, siehe oben unter A.

*Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“*

Eine explizite Konkretisierung der Mittelverwendung auf zusätzliche Investitionen ist möglich, um eine Substitution bereits im Kernhaushalt vorgesehener Ausgaben zu verhindern. Ohne eine solche Regelung besteht u.U. die Gefahr, dass bereits im Haushalt enthaltene Klimaschutzmaßnahmen aus dem Sondervermögen finanziert werden, während die frei werdenden Mittel für andere, nicht transformative Zwecke verwendet werden. Dies könnte die beabsichtigte Erhöhung der Klimainvestitionen unterlaufen und zu einer bloßen Umschichtung von Haushaltsmitteln führen. Eine Lösung wäre, in der verfassungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage festzulegen, dass die Mittel ausschließlich für neue oder erweiterte Maßnahmen verwendet werden dürfen, oder dies jedenfalls im anschließenden Bundesgesetz zu regeln.

## 2. Umsetzungsgesetz – KTFG nutzen

Da das Sondervermögen nicht sinnvoll abschließend auf Ebene der Verfassung geregelt werden kann, bedarf eines **konkretisierenden Bundesgesetzes**. Es ist sinnvoll, diese Änderungen **zugleich mit der Verfassungsänderung** zu verabschieden (in einem **Artikelgesetz**). Dies gewährleistet eine einheitliche Umsetzung auf Verfassungs- und Gesetzesebene, die bei einer späteren Schaffung der einfachgesetzlichen Grundlagen durch einfache Parlamentsmehrheit nicht gewährleistet werden. Außerdem sollte das konkretisierende Bundesgesetz **insgesamt als Zustimmungsgesetz** verabschiedet werden. Dies ist in der gegenwärtigen Formulierungshilfe nur für die Ermächtigung in Höhe von 100 Milliarden Euro zugunsten der Länder vorgesehen, eine solche Aufspaltung ist aber wenig überzeugend.

Als Umsetzungsgesetz kann und sollte auf den bereits **bestehenden Klima- und Transformationsfonds** und hierzu ergangene Errichtungsgesetz (**KTFG**) zurückgegriffen werden. Aus diesem Grund umfasst die oben genannte Ermächtigungsgrundlage auch die Alternative der Ausstattung eines bestehenden Sondervermögens.

Der Rückgriff auf das bestehende KTFG hätte den Vorteil, dass hier bereits Regelungen zum Zweck und zur Verwaltung des Vermögens getroffen sind, **bestehende Strukturen genutzt und Doppelstrukturen vermieden** werden. Die Mittel aus dem Emissionshandel könnten entlastet und für die gerade künftig voraussichtlich dringend notwendige Entlastung der Bevölkerung von den Auswirkungen des CO<sub>2</sub>-Preises verwendet werden.<sup>25</sup> Auch eine Budgetkontrolle durch das Parlament ist bereits verankert (§ 6 KTFG). Notwendig wäre vor allem eine **Ergänzung des KTFG um die Kreditermächtigung**. Systematisch bietet sich hierfür

---

<sup>25</sup> Durch den Emissionshandel für Gebäude und Verkehr, der im Jahr 2027 startet, werden die Preise voraussichtlich rapide ansteigen, vgl. Agora Energiewende, Der CO-Preis für Gebäude und Verkehr, S. 8.

§ 4 Abs. 4 KTFG, der in seiner derzeitigen Fassung in Satz 1 eine Kreditaufnahme durch das Sondervermögen verbietet.

**Abzustimmen wäre der Anwendungsbereich mit der verfassungsrechtlichen Kreditermächtigung**, damit es nicht zu Friktionen kommt und von der Verfassungsvorschrift nicht gedeckte Investitionen aus den Kreditermächtigungen finanziert würden. Fraglich könnte dies insbesondere mit Blick auf die Förderung der **Mikroelektronik** sein (§ 2 Abs. 1 Satz 3 KTFG). Nicht klimaschutzbezogene Ausgaben sollten aus dem Gesetz ausgelagert und entweder über den allgemeinen Haushalt oder das geplante allgemeine Infrastruktursondervermögen finanziert werden. **§ 2 Abs. 1 Satz 3 KTFG** sollte am besten vollständig **gestrichen** werden, die Finanzierung der Schienenwege ist auch durch § 2 Abs. 1 Satz 2 KTFG erfasst.

Ebenfalls problematisch sind die **Zuschüsse und Zahlungen nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 KTFG**, die insbesondere die Kosten der EEG-Umlage umfassen können. Diese dienen nicht unmittelbar der Transformation, sondern sollen deren Auswirkungen abmildern. In der Planung des Bundeshaushalts 2025 wurden diese Kosten daher bewusst in den regulären Haushalt überführt, um sicherzustellen, dass die Einnahmen des KTF ausschließlich für Investitionen in den Klimaschutz zur Verfügung stehen. Um die Zusätzlichkeit der Mittel aus dem Sondervermögen zu gewährleisten, ist es erforderlich, eine erneute Verlagerung von Ausgleichszahlungen für Strompreisentlastungen (EEG-Umlage) in den KTF zu unterbinden. Dies könnte **durch eine ersatzlose Streichung von § 2 Abs. 2 Nr. 3 KTFG** erfolgen, wodurch die Finanzierung der EEG-Umlage konsequent aus dem laufenden Haushalt gedeckt bliebe.

Darüber hinaus würde der **Verweis auf die Aufgaben nach § 2 Abs. 1 KTFG** (zu streichen wäre dort Satz 3, s.o.) sicherstellen, dass über die Kreditermächtigung keine Ausgaben finanziert werden, die über die verfassungsrechtliche Ermächtigung hinausgehen und dass die Mittel tatsächlich in zusätzliche Klimainvestitionen fließen.

Eine neue Fassung des § 4 Abs. 4 KTFG könnte, in Anlehnung an den Wortlaut der Parallelvorschrift in § 4 BwFinSVermG, lauten:

*„(4) Das Bundesministerium der Finanzen wird beginnend mit dem Jahr 2025 ermächtigt, zur Deckung der Ausgaben des Sondervermögens, die der Erfüllung des Zwecks nach § 2 Abs. 1 dienen, jährlich Kredite bis zur Höhe von bis zu 2 von Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des jeweiligen Jahres aufzunehmen. Die Kosten der Kreditaufnahme sind vom Sondervermögen zu tragen. Für Anschlussfinanzierungen wachsen dem Kreditrahmen nach Absatz 1 die Beträge aus getilgten Krediten wieder zu. Auf die Kreditermächtigung ist bei Diskontopapieren der Nettobetrag anzurechnen.“*

Die weiteren Sätze des Absatz 4 zum Ausgleich eines Finanzierungsdefizits durch Liquiditätsdarlehen aus dem Bundeshaushalt könnten – so weiter erforderlich – in einen neuen Absatz 5 überführt werden. Folgeänderungen wären erforderlich bei § 4 Abs. 1 KTFG, in dem die Ausgaben aus Kreditermächtigung aufzunehmen wären.

### C. Sicherung der Mittelbereitstellung für die Länder

Der zweite zentrale Punkt bei der Klimaschutzfinanzierung ist das Verhältnis zwischen Bund und Ländern und dort insbesondere den Kommunen. Hier stellt sich die Frage, wie Finanzmittel auch den Ländern zum Zweck des Klimaschutzes zur Verfügung gestellt werden können. In diesem Zusammenhang wird auch die Möglichkeit einer Gemeinschaftsaufgabe diskutiert (IV.), nachdem zuvor die Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung der Länder und alternative Regelungsmöglichkeiten dargestellt wurden.

#### I. Notwendigkeit erheblicher Klimaschutzausgaben in Ländern und Kommunen und Probleme durch bundes- und landesrechtliches Konnexitätsprinzip

Ein erheblicher Anteil der Klimaschutzinvestitionen muss in den Ländern und Kommunen erfolgen. Gerade auf die Gemeinden kommen erhebliche Kosten zu, etwa bei der Umsetzung der Wärmewende, d.h. bei der **tatsächlichen Umsetzung der Wärmeplanung und auch der Sanierung öffentlicher Gebäude**. Die oben genannten Zahlen des Expertenrats für Klimafragen beziehen sich auf die notwendigen öffentlichen Gesamtinvestitionen, also einschließlich der Länder.

In diesem Zusammenhang ist das **bundesrechtliche Konnexitätsprinzip** zentral, das vorsieht, dass Bund und Länder die Ausgaben aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben selbst tragen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 104a Abs. 1 GG). Maßgeblich ist der Vollzug der jeweils wahrgenommenen Aufgabe. Irrelevant ist, wer die kostenverursachende Norm erlassen hat. In der Praxis verursacht der Bund daher häufig die Kosten für Länderaufgaben, weil die **Verwaltungszuständigkeiten** – auch hinsichtlich des Vollzugs von Bundesgesetzen – bei den Ländern liegen (Art. 83 GG).<sup>26</sup> Erst bei der Bundesauftragsverwaltung ist dies anders (Art. 104a Abs. 2 GG). Die Kehrseite des Konnexitätsprinzips ist das sog. **Finanzierungsverbot**, also das Verbot, fremde Aufgaben (der Länder) zu finanzieren.<sup>27</sup>

Für die Finanzierung **kommunaler Aufgaben** gilt zudem das **landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip**, welches in den einzelnen Landesverfassungen

---

<sup>26</sup> Vgl. dazu Sachs, in: Siekmann, GG Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 104a Rn. 4 ff., 13.

<sup>27</sup> Sachs, in: Siekmann, GG Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 104a Rn. 12.

(mit Unterschieden im Detail) geregelt ist.<sup>28</sup> Danach sind die Länder den Kommunen gegenüber zum **Kostenausgleich** verpflichtet, wenn sie den Gemeinden Aufgaben zuweisen („kommunale Pflichtaufgaben“). Damit besteht tendenziell **kein Anreiz für die Länder**, den Gemeinden Pflichtaufgaben zu übertragen, auch wenn dies gerade im Bereich des Klimaschutzes zur Vereinheitlichung und Steuerung der unverzichtbaren kommunalen Beiträge sowie für die Planungssicherheit der Kommunen sinnvoll wäre.<sup>29</sup> Die Kosten kommunaler Pflichtaufgaben darf auch der Bund nicht übernehmen, weil es sich dabei um Landesaufgaben handelt (s.o., bundesrechtliches Konnexitätsprinzip, Art. 104a Abs. 1 GG). Zugleich ist es dem Bund verfassungsrechtlich untersagt, den Kommunen selbst Aufgaben zuzuweisen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG). Freiwillig übernommene Aufgaben müssen die Gemeinden grundsätzlich aus Eigenmitteln finanzieren, soweit keine Förderprogramme zur Verfügung stehen.

Dies führt dazu, dass der kommunale Klimaschutz derzeit weitgehend unkoordiniert durch die Kommunen erfolgt, teils unter Rückgriff auf Förderprogramme (des Bundes), die z.B. über den KTF laufen. Problematisch sind dabei z.B. komplizierte Antragsverfahren (v.a. für kleine Kommunen) und dass häufig nur eine Teilförderung gewährt wird, also Selbstbehalte bestehen bleiben.

## **II. Grundlegende Reform der Schuldenbremse oder zumindest Ausnahme von Klimaschutzinvestitionen**

Auch in Bezug auf die Länder wäre eine grundlegende Reform der Schuldenbremse bzw. zumindest eine Ausnahme für Klimaschutzinvestitionen die vorzuzugs-würdige Variante. Insofern kann auf die Ausführungen unter B.II. verwiesen werden. Eine generelle Ausnahme produktiver Investitionen von der Schuldenbremse oder der vorgeschlagene Art. 109 Abs. 4/Art. 115 Abs. 3 GG würden auch für Kreditaufnahmen der Länder gelten.

Im Hinblick auf notwendige kommunale Investitionen etwa also in die Wärmewende ist die aktuell vorgeschlagene Lockerung der Schuldenbremse für die Länder ein erster, aber sicher im Volumen nicht hinreichender Schritt.

## **III. Zuweisung eines Teils der Mittel des Sondervermögens an die Länder**

Soweit eine Finanzierung durch ein Klimaschutz-Sondervermögen erfolgen soll, besteht eine naheliegende Möglichkeit grundsätzlich darin, den Ländern einen Teil der Finanzmittel aus dem Sondervermögen zuzuweisen bzw. direkt auf verfassungsrechtlicher Ebene klarzustellen, dass ein Teil der bereitgestellten Mittel im Ergebnis den Ländern zugutekommen muss. Ein solches Vorgehen ist offenbar für

---

<sup>28</sup> Vgl. dazu etwa Worms/Worms, DÖV 2008, 353 (54).

<sup>29</sup> Siehe etwa Dezernat Zukunft, Kommunale Klimaschutzinvestitionen und deren Zukunft, 28.07.2022, S. 32.

das geplante investitionsbezogene Sondervermögen beabsichtigt; von den dort vorgesehenen 500 Mrd. Euro soll 100 Mrd. Euro den Ländern zugutekommen.

Rechtstechnisch soll dies laut der aktuelle Formulierungshilfe im geplanten Art. 143h Abs. 2 GG umgesetzt werden, indem dem Bund die Befugnis erteilt wird, aus dem Sondervermögen im Umfang von bis zu 100 Milliarden Euro auch **Infrastrukturinvestitionen der Länder** zu finanzieren. Die Länder sind dem Bund gegenüber **rechenschaftspflichtig**, bei zweckwidriger Verwendung soll eine Rückforderung möglich sein. Ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz soll hierzu Einzelheiten regeln.

Damit wird das **Konnexitätsprinzip des Art. 104a GG durchbrochen**, weil eine Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund vorgesehen ist. Bund und Länder tragen **jeweils für sich** die Ausgaben, die sich aus ihren eigenen Aufgaben ergeben. Das heißt, grundsätzlich muss jeder seine Finanzen selbst regeln. Reine Beteiligung an den Länderaufgaben findet nicht statt. Die Zweckbindung und Verbindung mit Bedingungen, die sogar zu einer Rückzahlungspflicht führen können, eröffnet dem Bund aber erhebliche Steuerungsmöglichkeiten, die verfassungsrechtlich problematisch sein können (dazu sogleich).

Im praktischen Ergebnis entspricht die Regelung im Sondervermögen einer **Finanzierungshilfe**, die in Art. 104b GG (bedeutsame Investitionen) oder Art. 104c GG (Bildungsinfrastruktur) bereits geregelt sind. Auch dort finden sich Voraussetzungen und Zweckbindungen der Mittel samt Rechenschaftspflichten der Länder gegenüber dem Bund, wobei die Einzelheiten einem Bundesgesetz überlassen werden (Art. 104b GG). Der Unterschied liegt vorliegend darin, dass die Mittel nicht aus dem allgemeinen Bundeshaushalt, sondern aus dem Sondervermögen bereitgestellt werden.

Die **verfassungsrechtliche Kritik** an Finanzhilfen ist dementsprechend ebenfalls übertragbar. Es besteht nämlich die Gefahr, dass die Länder durch Finanzhilfen möglicherweise in ein **Abhängigkeitsverhältnis** zum Bund getrieben werden können. Finanzhilfen müssen daher die Ausnahme bleiben und könnten **kein Heilmittel für eine insgesamt unzureichende Finanzausstattung** sein. **Tatbestandsmerkmale und Förderziele sind restriktiv zu interpretieren.**<sup>30</sup>

Bis zur Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG (der auch die bundesstaatliche Ordnung schützt!) führt diese Kritik zwar nicht zur Verfassungswidrigkeit der Verfassungsänderung. Es besteht aber die **Gefahr der Verfassungswidrigkeit des Umsetzungsgesetzes**, das die verfassungsrechtliche Ermächtigung konkretisiert und von dem die skizzierten Gefahren abhängen. Diese Probleme setzen sich im

---

<sup>30</sup> Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Kommentar, Stand August 2024, Art. 104b Rn. 15 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

Haushaltsrecht (der Länder) fort, wenn die Zuweisungen nicht rechtssicher sind und ggf. Rückzahlungen drohen usw.

Das Umsetzungsgesetz kann auf Bundesebene **unbefristet** mit der **abstrakten Normenkontrolle** angegriffen werden, sodass dauerhafte Rechtsunsicherheiten bestehen (sollte z.B. die AfD eine Landesregierung stellen oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages stellen). Außerdem besteht die Gefahr von Streitigkeiten hinsichtlich einzelner Mittelzuweisungen (bzw. deren Verweigerung), über die das Gesetz inzident ebenfalls zur Prüfung vor dem Bundesverfassungsgericht landen kann (z.B. über eine Richtervorlage nach Art. 100 GG).

Inhaltlich gilt: Der Hinweis auf die Gefahr von Abhängigkeitsverhältnissen ist berechtigt und ebenso, dass Finanzhilfen nicht zur „Heilung“ einer insgesamt unzureichenden Finanzausstattung dienen dürfen. Das Grundgesetz hält für die Verteilung von Geldern u.a. den Art 107 Abs. 2 vor (Finanzausgleich), nach dem auch der Bund Mittel bereitstellen darf. Die Anwendung der Art 104 a GG ff. darf diese nicht ersetzen.<sup>31</sup> Das Gebot restriktiver Interpretation verweist darauf, dass Finanzhilfen umso problematischer sind, je breiter die Ziele formuliert sind. Daher sind die existierenden Hilfen in Art. 104b ff. GG auch auf Sonderinvestitionsbedarfe (Notlagen) bzw. Spezialfälle (Art. 104c, Art. 104d GG) beschränkt. Damit ist auch die Gefahr zu „übergriffiger“ Umsetzungsgesetze relativiert. Anforderungen an die Verwendung der Mittel, die über bloße Zweckbestimmungen hinausgehen und bei Zuwiderhandlung zum Ausschluss der Länder von der Finanzierungshilfe führen können, würden eine de facto Erpressbarkeit der Länder zur Folge haben.<sup>32</sup>

Eine **spezifische Ausrichtung auf Klimaschutz- und Transformationsinvestitionen** wäre hier auch mit Blick auf die Verfassungssystematik deutlich vorteilhaft und würde die genannten Gefahren relativieren, auch hier wäre der Anwendungsbereich aber noch weit. Vor diesem Hintergrund sollte in einem Klima-Sondervermögen der Zweck der Finanzierung von Investitionen der Länder deutlich klargestellt und begrenzt werden. Anderenfalls besteht wegen der gebotenen engen Interpretation der Ermächtigung (s.o.) die Gefahr von Rechtsunsicherheiten, welche Investitionen von der verfassungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage erfasst sind. Denkbar wäre es z.B. (zumindest auf Ebene des einfachen Gesetzes), die Finanzierungsmöglichkeit mit der Umsetzung von Klimaschutzplänen auf Landesebene zu verknüpfen.

Zwar sind die Einflussmöglichkeiten auf die Aufgabenwahrnehmung formal begrenzt, mittelbar-faktisch über die Bedingungen der Zuweisung von Mitteln in dreistelliger Milliardenhöhe aber enorm. Insofern besteht bei einer finanzhilfefähnlichen Mittelzuweisung an die Länder im vorgesehenen Umfang und der breiten Zweckbestimmung **die Gefahr eines einseitigen Abhängigkeitsverhältnisses**.

---

<sup>31</sup> BVerfG, Urt. v. 4.3.1975 – 2 BvF 1/72, NJW 1975, 819.

<sup>32</sup> Vgl. zur „alten Praxis“ Troeger-Gutachten / Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland / Kommission für die Finanzreform 1966, Nr. 44 ff.

Andererseits besteht keine echte Teilhabe an der Aufgabenwahrnehmung. Dies ist gerade mit Blick auf Klimaschutzinvestitionen unzulänglich, weil für diese ein koordiniertes Vorgehen über die Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) hinweg wichtig wäre. Deutlich wird dies etwa an Konstruktionen wie dem Wärmeplanungsgesetz, das als Bundesgesetz Aufgaben über die Länder letztlich an die Kommunen weiterreicht.

**Sowohl aus verfassungsrechtlichen** (dauerhafte Risiken bei Umsetzungs- und Haushaltsgesetzen) **als auch aus klimapolitischen** (keine koordinierte Aufgabenwahrnehmung) **Gründen** ist die nachfolgend dargestellte **Ausgestaltung als Gemeinschaftsaufgabe daher deutlich vorzugswürdig.**

#### **IV. Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung**

Insbesondere mit Blick auf die Finanzierung der Kommunen und die damit verbundenen finanzverfassungsrechtlichen Schwierigkeiten (siehe oben, I.) wird die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung vorgeschlagen;<sup>33</sup> bei den Anhörungen zum Klimaanpassungsgesetz war dies „nahezu einhelliger Tenor“<sup>34</sup>. Eine solche Gemeinschaftsaufgabe durchbricht die strikte Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern und führt zu einer **kooperativen Aufgabenwahrnehmung**, wobei die Finanzierung aufgeteilt werden kann (aber auch beim Bund liegen kann).

Gemeinschaftsaufgaben sind für die Verbesserung von Agrarstruktur und Küstenschutz sowie für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in **Art. 91a GG** vorgesehen. Nach Abs. 2 werden die Einzelheiten der Kooperation in einem Bundesgesetz geregelt, nach Abs. 3 werden die Kosten zwischen Bund und Ländern hälftig geteilt. Beispiele für konkretisierende Gesetze sind das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAKG) sowie das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRWG). In den Gesetzen werden zunächst die Inhalte der Gemeinschaftsaufgabe und deren Zweck näher definiert (§§ 1 f. GAKG bzw. GRWG). Sodann wird ein in einem koordinierten, paritätisch besetzten Prozess ein gemeinsamer Rahmenplan (§§ 4 f. GAKG) bzw. Koordinierungsrahmen (§ 4 GRWG) festgelegt, dessen Durchführung den Ländern obliegt, aber gemeinsam finanziert wird.

---

<sup>33</sup> Kühl/Schneller, Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz, Machbarkeitsstudie, <https://ba-ckend.repository.difu.de/server/api/core/bitstreams/cb559421-956e-445a-8233-fd35acbddd4ea/content>; Deutscher Städtetag, Klimaschutz und Klimaanpassung als Pflichtaufgabe, S. 13 f.; Rodi, Das Instrumentarium zur staatlichen Finanzierung der Energietransformation, KlimR 2023, 322; Verheyen/Hölzen, Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung, <https://www.klima-allianz.de/publikationen/publikation/rechtsgutachten-kommunaler-klimaschutz-im-spannungsfeld-zwischen-aufgabe-und-finanzierung>, Oktober 2022.

<sup>34</sup> <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw45-pa-umwelt-bundesklimateilnahme-974604>.

Vergleichbare Strukturen wären auch für die Aufgabe Klimaschutz sinnvoll und zielführend. Die Länder haben z.B. eigene Klimaschutzgesetze und -programme, viele Kommunen haben ebenfalls Klimaschutzkonzepte. Eine Koordinierung wäre hier sinnvoll, ist aber bei der derzeitigen Verfassungslage nicht möglich. Mit der Gemeinschaftsaufgabe wäre neben dieser Koordinierung auch eine gemeinsame Finanzierung möglich, insbesondere den Kommunen könnte so Planungs- und Finanzierungssicherheit gegeben werden.

Dabei gibt es verschiedene Möglichkeiten der Gemeinschaftsaufgabe. So können entweder bestimmte originäre Länderaufgaben gemeinschaftlich wahrgenommen werden (Art. 91a GG, dies ist die begriffliche „Gemeinschaftsaufgabe“) als auch allgemeiner im Rahmen einer ohne verfassungsrechtliche Erlaubnis unzulässigen Mischverwaltung „zusammenwirken“ (z.B. Art. 91b, 91c GG).

Ein Formulierungsvorschlag für eine allgemeine Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung wurde z.B. bereits von *Rodi* erarbeitet.<sup>35</sup> Dessen Formulierung ist aber denkbar weit und umfasst potenziell jegliche Klimapolitik.

Da die Koordinierungsprobleme insbesondere mit Blick auf die Kommunen im Bereich der Länderzuständigkeiten zu Klimaschutz und Klimaanpassung liegen, ist eine **Ergänzung des Art. 91a Abs. 1 GG um eine Nr. 3** einfacher und inhaltlich vorzuzugewürdigt, die schlicht lauten könnte:

*„3. Klimaschutz und Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und bis spätestens 2045 klimaneutralen Volkswirtschaft sowie Klimaanpassung“*

ergänzt werden. Damit können die bei einer Ausgestaltung als Finanzhilfe bestehenden Unsicherheiten bei der Umsetzung beseitigt werden.

Die Regelungen zur Finanzierung (derzeit in Art. 91a Abs. 3 GG<sup>36</sup>) können verschiedene Kostenteilungen vorsehen. Er sollte im vorliegenden Zusammenhang mit einem **Sondervermögen Klimaschutz verzahnt werden**. Allerdings sollte das Sondervermögen bei einer Beschränkung auf Länderaufgaben **nicht unmittelbar**

---

<sup>35</sup> Rodi: Das Instrumentarium zur staatlichen Finanzierung der Energietransformation, KlimR 2023, 322 (328 f.): „Art. 91e GG.

(1) Bund, Länder und Kommunen (oder Gemeinden und Gemeindeverbände) wirken auf dem Gebiet der Klimapolitik (Klimaschutz und Klimaanpassung) zusammen.  
(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgabe sowie Einzelheiten der Koordinierung geregelt.  
(3) Die dafür notwendigen Ausgaben einschließlich der Verwaltungsausgaben werden durch einen vom Bund unterhaltenen Fonds getragen. Der Fonds kann mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden und zur Finanzierung der Aufgabe Kredite aufnehmen.“

<sup>36</sup> Aktuell: „der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.“

**mit der Gemeinschaftsaufgabe gekoppelt** werden (etwa dort in einem Abs. 4), weil dann nur die darunterfallenden Investitionen erfasst wären, mithin nicht die in den originären Aufgabenbereich des Bundes fallenden Investitionen. Stattdessen ließe sich in die Regelungen zum Sondervermögen ein entsprechender Verweis aufnehmen, z.B. (bei beispielhafter Übernahme des 100 Mrd.-Betrages aus den derzeitigen Diskussionen):

„(1) [siehe oben]

(2) Der Bund kann aus dem Sondervermögen im Umfang von bis 100 Milliarden Euro Investitionen [oder anderen Betrag] im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 finanzieren. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

Das Umsetzungsgesetz ist zwingend zustimmungsbedürftig. Das Gesetz muss nicht zugleich mit der Verfassungsänderung verabschiedet werden.

Aus der Vorschrift zur Gemeinschaftsaufgabe könnte auf diesen Artikel zurückverwiesen werden, z.B. in **Art. 91a Abs. 4**:

„(4) Der Bund trägt in den Fällen des Abs. 1 Nr. 3 die Hälfte [oder anderen Betrag] der Ausgaben. Für die Finanzierung kann auf Zuweisungen aus dem Sondervermögen nach Art. 143i<sup>37</sup> zurückgegriffen werden.“

---

---

<sup>37</sup> Unterstellt eine Regelung des Infrastruktur-Sondervermögens in Art. 143h GG.

## **D. Anhang: Übersicht Formulierungshilfen**

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind im Folgenden noch einmal zusammengestellt.

### **I. Ausnahme der Finanzierung von Transformationsaufgaben von der Schuldenbremse**

Art. 109 Abs. 4 GG bzw. Art. 115 Abs. 3 GG eingefügt werden, jeweils mit dem Wortlaut:

*„(3)/(4) Auf Ausgaben zum Zwecke des Klimaschutzes und der Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und bis spätestens 2045 klimaneutralen Volkswirtschaft findet Abs.3/Abs. 2 keine Anwendung.“*

### **II. Klimaschutz-Sondervermögen**

#### **1. Änderung des Grundgesetzes**

*Artikel 143i [Infrastruktursondervermögen wie bisher wäre in Art. 143h]*

*(1) Zum Zwecke zusätzlicher Investitionen in den Klimaschutz und in die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und bis spätestens 2045 klimaneutralen Volkswirtschaft kann der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von jährlich bis zu 2 von Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des jeweiligen Jahres errichten oder ein bestehendes Sondervermögen mit einer entsprechenden Kreditermächtigung ausstatten. [Ggf.: Die jährliche Kreditermächtigung ist höchstens bis zum Jahr X zulässig.] Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden.*

*(2) Der Bund kann aus dem Sondervermögen im Umfang von bis 100 Milliarden Euro Investitionen [oder anderen Betrag] im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 finanzieren.*

*(3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“*

ODER ohne Gemeinschaftsaufgabe

*(2) Der Bund kann aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 im Umfang von bis zu x% des BIP oder xx Milliarden Euro*

*auch Investitionen der Länder in deren Infrastruktur finanzieren. Die Länder haben dem Bund über die Mittelverwendung Bericht zu erstatten. Der Bund ist zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt; er kann Mittel aus dem Sondervermögen gegenüber einem Land zurückbehalten und zurückfordern, sofern dieses eine zweckentsprechende Mittelverwendung nicht nachweist. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“*

## **2. Änderung des KTFG**

Im KTFG wäre der Zweck des Sondervermögens anzupassen (Änderungen in **rot**):

### **§ 2**

*(1) Das Sondervermögen ermöglicht zusätzliche Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen, die der Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513) in der jeweils geltenden Fassung dienen. Förderfähig sind insbesondere Maßnahmen, die geeignet sind, die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft voranzutreiben. ~~Außerdem förderfähig sind Maßnahmen zur Förderung der Mikroelektronik, zur Finanzierung der Schienenwege des Bundes, zum internationalen Klimaschutz sowie Maßnahmen des damit in Verbindung stehenden Umweltschutzes.“~~*

*(2) Aus dem Sondervermögen können auch*

1. Zuschüsse an stromintensive Unternehmen gezahlt werden, um bei ihnen emissionshandelsbedingte Erhöhungen von Strompreisen auszugleichen auf der Grundlage des Artikels 10a Absatz 6 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32), die zuletzt durch die Delegierte Verordnung (EU) 2021/1416 (ABl. L 305 vom 31.8.2021, S. 1) geändert worden ist, **oder**

2. Ausgleichszahlungen an Betreiber geleistet werden, die eines oder mehrere der von ihnen betriebenen Kohlekraftwerke stilllegen, ~~oder~~

~~3. Ausgleichszahlungen geleistet werden, um beim Strompreis zu entlasten.~~

*[Abs. 3 unverändert]*

Zu den Einnahmen und Ermächtigungen wären folgende Ergänzungen notwendig:

§ 4

*(1) Dem Sondervermögen fließen folgende Einnahmen zu:*

*1. die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen nach Maßgabe der im Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz für die Versteigerung geltenden Regeln, soweit diese Einnahmen nicht zur Finanzierung der Deutschen Emissionshandelsstelle benötigt werden,*

*2. die Einnahmen aus einem nationalen Emissionshandelssystem zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung, soweit diese nicht zur Finanzierung der Deutschen Emissionshandelsstelle benötigt werden,*

*3. Einnahmen aus der Auszahlung der bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau treuhänderisch verwalteten Mittel für etwaige Ausfälle im Zusammenhang mit Förderprogrammen, die aus Mitteln des Sondervermögens finanziert werden,*

*4. sonstige Einnahmen aus der Verzinsung von Mitteln des Sondervermögens und aus Rückflüssen aus den geförderten Maßnahmen und*

*5. Zuführungen aus dem Bundeshaushalt **und aus der Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen** nach Maßgabe der Absätze 3 ~~und 4~~ bis 5.*

*(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, nähere Einzelheiten zu den Einnahmen nach Absatz 1 Nummer 1 und 2 zu regeln.*

*(3) Der Bund kann dem Sondervermögen jährlich einen Bundeszuschuss nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes gewähren.*

*(4) Das Bundesministerium der Finanzen wird beginnend mit dem Jahr 2025 [ggf.: und bis zum Ablauf des Jahres X] ermächtigt, zur Deckung der Ausgaben des Sondervermögens, die der Erfüllung des Zwecks nach § 2 Abs. 1 dienen, jährlich Kredite bis zur Höhe von bis zu 2 von Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des jeweiligen Jahres aufzunehmen. Die Kosten der Kreditaufnahme sind vom Sondervermögen zu*

*tragen. Für Anschlussfinanzierungen wachsen dem Kreditrahmen nach Absatz 1 die Beträge aus getilgten Krediten wieder zu. Auf die Kreditermächtigung ist bei Diskontpapieren der Nettobetrag anzurechnen.*

*~~(4)(5) Eine Kreditaufnahme des Sondervermögens am Kreditmarkt ist nicht zulässig.~~ Das Sondervermögen kann zum Ausgleich eines Finanzierungsdefizits unter den Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung ein verzinsliches, spätestens im übernächsten Jahr vollständig zurückzuzahlendes Liquiditätsdarlehen aus dem Bundeshaushalt bis zur Höhe von 10 Prozent des Gesamtvolumens des Wirtschaftsplans des laufenden Jahres erhalten. Die Summe aller Darlehensverbindlichkeiten darf zu keinem Zeitpunkt höher sein als 20 Prozent des Gesamtvolumens des Wirtschaftsplans des laufenden Jahres.“*

### **III. Gemeinschaftsaufgabe**

Änderungen am bestehenden Text in **rot**:

*„Artikel 91a GG*

*(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):*

*1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,*

*2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,*

*3. Klimaschutz und Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und bis spätestens 2045 klimaneutralen Volkswirtschaft sowie Klimaanpassung*

*(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordination näher bestimmt.*

*(3) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.*

*(4) Der Bund trägt in den Fällen des Abs. 1 Nr. 3 die Hälfte [oder anderen Betrag] der Ausgaben. Für die Finanzierung kann auf Zuweisungen aus dem Sondervermögen nach Art. 143i zurückgriffen werden. Das Nähere regelt das zustimmungsbedürftige Bundesgesetz nach Art. 143h Abs. 3 [Alt: Art. 143i Abs. 2<sup>38</sup>]*“

---

<sup>38</sup> Abhängig davon, ob ein eigenes Sondervermögen eingerichtet wird.