



WPKS

AUFTRAGSGUTACHTEN

Instrumente zur Stärkung der fiskalischen Resilienz

Umsetzungsmöglichkeiten und -hürden
aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Rechtsgutachten von Prof. Dr. Joachim Wieland
für die Wissenschaftsplattform Klimaschutz

Impressum

AUTOR

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. (Cantab)
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
Freiherr-vom-Stein-Straße 2
67346 Speyer

ZITIERHINWEIS

Wieland, J., 2026: Instrumente zur Stärkung der fiskalischen Resilienz – Umsetzungsmöglichkeiten und -hürden aus rechtswissenschaftlicher Sicht. Rechtsgutachten für die Wissenschaftsplattform Klimaschutz. Potsdam.

DOI: 10.48485/pik.2026.01

DISCLAIMER

Dieses Rechtsgutachten wurde beauftragt und finanziert von der Wissenschaftsplattform Klimaschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt. Die Ergebnisse und Aussagen in dieser Publikation liegen in der alleinigen Verantwortung des Autors und reflektieren nicht notwendigerweise die Sichtweise der Wissenschaftsplattform Klimaschutz.

PROJEKTKOORDINATION

WISSENSCHAFTSPLATTFORM KLIMASCHUTZ (WPKS)

Tel: +49 331 288 2519
E-Mail: wpks@pik-potsdam.de

www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e.V.
Telegraphenberg A31
Postfach 60 12 03
D-14412 Potsdam
www.pik-potsdam.de

STAND

Januar 2026

Inhaltsverzeichnis

A.	Gutachtenauftrag	3
B.	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	4
C.	Rechtlicher Rahmen und Hintergrund	4
D.	Rechtliche Würdigung ausgewählter Instrumente	9
I.	Erhebung (lokaler) Abgaben für Klimaschutz und -anpassung	9
1.	Beschreibung des Instruments.....	9
2.	Rechtswissenschaftliche Bewertung	10
a.	Finanzhoheit.....	10
b.	Finanzverfassung.....	12
c.	Grundrechte	13
II.	Erweiterung lokaler Klimafonds	20
1.	Beschreibung des Instruments.....	20
2.	Rechtswissenschaftliche Bewertung	21
III.	Integration von Klimaschutz und -anpassung in den horizontalen Finanzausgleich ..	23
1.	Beschreibung des Instruments.....	23
a.	Horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern	23
b.	Kommunaler Finanzausgleich	24
2.	Rechtswissenschaftliche Bewertung	25
a.	Horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern	25
b.	Kommunaler Finanzausgleich	26
IV.	Reformierte Bundesergänzungszuweisungen mit Klimaprognosefaktor	28
1.	Beschreibung des Instruments.....	28
2.	Rechtswissenschaftliche Bewertung	28
V.	Der Staat als letzte Versicherungsinstanz	31
1.	Beschreibung des Instruments.....	31
2.	Rechtswissenschaftliche Bewertung	32
VI.	Weitere Finanzierungsinstrumente	35
1.	Katastrophenanleihen.....	35
2.	Resilienzanleihen mit Präventionsfokus	36
3.	Klima-resiliente Schuldenklauseln	36
4.	Resilienzprüfung von Infrastrukturinvestitionen.....	36
E.	Fazit.....	37

A. Gutachtenauftrag

Die im Auftrag der Wissenschaftsplattform Klimaschutz erstellte Studie „Finanzielle Implikationen des Klimawandels – Finanzierung von Klimaanpassung und Klimaresilienz öffentlicher Haushalte“

Hölscher, L., Hussels, G., Hippe, F., Lange, L., Bednar-Friedl, B., Knittel, N., 2025: Finanzielle Implikationen des Klimawandels – Finanzierung von Klimaanpassung und Klimaresilienz öffentlicher Haushalte. Studie im Auftrag der Wissenschaftsplattform Klimaschutz. Berlin [verfügbar unter: <https://wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/veroeffentlichungen/klimaanpassung-finanzieren-offentliche-haushalte-vor-neuen-herausforderungen>, zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2025].

schlägt verschiedene Instrumente vor, um angesichts der Auswirkungen des Klimawandels zusätzliche finanzielle Mittel bereitzustellen und die öffentlichen Haushalte gegen die zu erwartenden zusätzlichen Belastungen abzusichern. Diese Instrumente werden in einer Reihe von Steckbriefen umrissen, wobei Fragen der rechtlichen Umsetzbarkeit und der Vereinbarkeit der einzelnen Instrumente mit dem bestehenden Rechtsrahmen nicht oder nur im Ansatz thematisiert werden. Das vorliegende Gutachten ergänzt die Auftragsstudie um rechtliche Erwägungen. Es handelt sich dabei nicht um eine abschließende rechtliche Prüfung. Vielmehr werden für eine Auswahl einiger der vorgeschlagenen Instrumente rechtliche Rahmenbedingungen skizziert, Umsetzungsmöglichkeiten und -hürden aufgezeigt sowie Gestaltungsspielräume erörtert. An den entsprechenden Stellen wird auf weitergehende rechtliche Prüfungsbedarfe hingewiesen.

In das Gutachten einbezogen werden die Rechtsgebiete Verfassungsrecht (insbesondere Finanzverfassungsrecht und Grundrechtsschutz), Klimaschutzrecht, Abgabenrecht, Kommunalrecht (insbesondere kommunales Haushaltsrecht) und Wirtschaftsverwaltungsrecht.

Dem Gutachten vorangestellt wird eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse (**B.**). Als Grundlage der Untersuchung wird zunächst ein Überblick über den (verfassungs-)rechtlichen Rahmen gegeben, an dem Maßnahmen und Instrumente zur Finanzierung von Klimaschutz und Klimaanpassung zu messen sind (**C.**). Sodann werden ausgewählte Instrumente der Auftragsstudie aus rechtswissenschaftlicher Sicht auf ihre Vereinbarkeit mit den rechtlichen Rahmenbedingungen hin analysiert und rechtliche Umsetzungsvoraussetzungen identifiziert (**D.**). Das Gutachten endet mit einem kurzen Fazit (**E.**).

B. Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Ergebnis zeigt das Gutachten, dass zahlreiche Instrumente bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts oder durch einfachgesetzliche Regelungen auf Landes- oder Bundesebene umgesetzt werden können. Eine Verfassungsänderung ist in der Regel nicht erforderlich oder aufgrund alternativer Ausgestaltungsmöglichkeiten nicht sinnvoll.

Die Erhebung lokaler Abgaben stellt ein grundsätzlich zulässiges und praktikables Instrument dar. Kommunen verfügen aufgrund ihrer verfassungsrechtlich garantierten Finanzhoheit über die nötigen Handlungsspielräume. Grenzen ergeben sich vor allem aus der Finanzverfassung (insbesondere dem Gleichartigkeitsverbot) sowie aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

Lokale Klimafonds erweisen sich ebenfalls als rechtlich zulässiges Instrument, das von der kommunalen Selbstverwaltung gedeckt ist. Ihre konkrete Ausgestaltung muss jedoch mit den Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts sowie gegebenenfalls mit dem europäischen Beihilferecht in Einklang stehen.

Eine Integration von Klimaschutz- und Klimaanpassungsbedarfen in den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern ist nicht empfehlenswert, da dieser als Finanzkraftausgleich ausgestaltet ist. Demgegenüber bestehen im kommunalen Finanzausgleich weitreichende Gestaltungsspielräume der Landesgesetzgeber, etwa durch die Einführung oder Ausweitung zweckgebundener Klima- oder Anpassungspauschalen.

Reformierte Bundesergänzungszuweisungen, insbesondere in Form von Sonderbedarfszuweisungen für klimaanpassungsbedingte Mehrbelastungen einzelner Länder, sind auf der Grundlage des geltenden Rechts zulässig. Der Bundesgesetzgeber verfügt hierbei über einen erheblichen Gestaltungsspielraum, ist jedoch verpflichtet, die berücksichtigten Sonderlasten sachlich zu begründen und gleichheitsgerecht auszugestalten.

Schließlich ist auch die Zulässigkeit einer Betätigung des Staates als letzte Versicherungsinstanz gegen klimabedingte Extremrisiken festzustellen. Er ist von Verfassungs wegen nicht gehindert, sich entsprechend unternehmerisch zu betätigen. Auch eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden steht bei entsprechender Ausgestaltung nicht im Widerspruch zur Verfassung.

C. Rechtlicher Rahmen und Hintergrund

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Instrumente zur Finanzierung von Klimaanpassung und Klimaresilienz ergeben sich sowohl aus dem Verfassungsrecht als auch aus dem einfachen Gesetzesrecht. Die Umsetzungsmöglichkeiten und -hürden sowie die vorhandenen Gestaltungsspielräume richten sich danach, was das auf diesen Ebenen jeweils geltende Recht

zulässt. Für die in der Auftragsstudie vorgestellten Instrumente ist daher zwischen drei Arten von Maßnahmen zu unterscheiden: solchen, die eine Verfassungsänderung erfordern, solchen, die nur einer Änderung des einfachen Rechts bedürfen und solchen, die bereits jetzt im Rahmen des geltenden Rechts umgesetzt werden können.

Eine Verfassungsänderung unterliegt dabei den Beschränkungen des Art. 79 GG, sodass insbesondere eine ausdrückliche Änderung des Verfassungstexts und eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erforderlich sind. Werden Maßnahmen zur Klimaanpassung und Klimaresilienz unter Überwindung der hohen Hürden für eine Verfassungsänderung umgesetzt, ergibt sich im Gegenzug ein außerordentlich großer Gestaltungsspielraum, der kaum inhaltlichen Beschränkungen unterliegt. Die Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG dürfte von solchen Maßnahmen regelmäßig nicht berührt sein.

Umfassend zu deren Inhalt s. Herdegen, Art. 79 Rn. 60 ff., in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz – Kommentar, 108. EL August 2025.

Weder die Gliederung des Bundes in Länder noch die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung werden von den Maßnahmen zur Finanzierung von Klimaanpassung und Klimaresilienz, die hier untersucht werden, berührt. Gleiches gilt für in Art. 1 GG niedergelegten Grundsätze.

Hierzu und zur Folge der Inbezugnahme des Verweises auf die Grundrechte in Art. 1 Abs. 3 GG s. Dreier, Art. 79 Abs. 3 Rn. 26 ff., 32 ff. in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Auflage 2015.

Art. 79 Abs. 3 GG erklärt zudem auch die in Art. 20 GG niedgelegten Grundsätze für änderungsfest. Damit werden die dort genannten Staatsorganisationsprinzipien wie etwa das Demokratie-, das Rechtsstaats- und das Bundesstaatsprinzip mit einbezogen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist allerdings „Art. 79 III GG nicht auf einen umfassenden Bestandsschutz aller konkret verwirklichten Ausprägungen der genannten Prinzipien, sondern nur auf die Wahrung der Kernelemente der dadurch etablierten verfassungsmäßigen Ordnung gerichtet [...]“.

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23. Januar 2024 – 2 BvB 1/19, NJW 2024, 645 (652, Rn. 207).

Zum Gebot der Bundesstaatlichkeit führt das Bundesverfassungsgericht dementsprechend etwa aus: „Das Gebot der Bundesstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1 GG) schließlich gebietet in seinem verfassungsänderungsfesten Kern lediglich, dass den Ländern im Bereich aller drei Staatsfunktionen - Legislative, Exekutive und Judikative - Aufgaben von substantiellem Gewicht als „Hausgut“ unentziehbar verbleiben (vgl. BVerfGE 34, 9 [19f.]). Bestimmte Aufgaben werden damit nicht zugewiesen.“

BVerfGE 137, 108 (144, Rn. 83).

Garantiert ist statt aller Ausprägungen des Bundesstaatsprinzips also „die Grundsubstanz der Eigenstaatlichkeit der Länder [...]. Dazu zählen neben der grundlegenden Verfassungsautonomie bzw. -hoheit vor allem ein gewisser Bestand an Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen sowie eigene Einnahmequellen.“

Dreier, Art. 79 Abs. 3 Rn. 48 in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Auflage 2015.

Die hier untersuchten Finanzierungsmaßnahmen dürften keine so grundsätzlichen Verfassungsänderungen voraussetzen, dass diese Grundsätze berührt wären. Gleiches ist für die weiteren Staatsorganisationsprinzipien wie das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip anzunehmen.

Vgl. etwa zu den Grenzen bei der Einführung neuer Gemeinschaftsaufgaben im Rahmen des Art. 79 Abs. 3 GG Kaufhold/Heitzer, Rechtsfragen der gemeinsamen Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes durch Bund und Länder, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, 22. Juli 2024, S. 44 ff. [verfügbar unter: https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaanpassung/gutachten_rechtsfragen_gemeinsame_finanzierung_masnahmen_klimaanpassung_naturschutz_bf.pdf, zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2025].

Erfolgt die Umsetzung der Maßnahmen durch einfaches Gesetz, ist dieses an den Vorgaben des Verfassungsrechts zu messen. Die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit bedarf dann einer genauen, instrumentenspezifischen Prüfung. An dieser Stelle werden deshalb nur vorab einige wesentliche Entwicklungen im Verfassungsrecht aus den letzten Jahren skizziert, welche insbesondere die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen maßgeblich prägen. Zentral ist dabei unter anderem der sogenannte „Klimabeschluss“ des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021.

BVerfGE 157, 30.

In diesem stellt das Bundesverfassungsgericht nicht nur fest, dass Art. 20a GG den Staat zum Klimaschutz verpflichtet, was auch das Ziel der Klimaneutralität umfasst, sondern insbesondere auch, dass die Grundrechte als intertemporale Freiheitsrechte vor der übermäßigen Verlagerung der Reduktion von Emissionen in die Zukunft schützen. Das Gericht geht auf die Rolle von Anpassungsmaßnahmen beim Umgang mit den Gefahren des Klimawandels ein und zieht diese zur Begründung dafür heran, dass der Staat seine Pflicht zum Schutz von

Leben und Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zum Zeitpunkt des Beschlusses nicht verletzt.

Vgl. BVerfGE 157, 30 (119 ff., Rn. 164 ff.).

Darüber hinaus stellt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich fest, dass der Staat die Grundrechte schützen kann,

„indem er Anpassungsmaßnahmen ergreift, die zwar nicht den Klimawandel, wohl aber dessen negative Auswirkungen auf die Grundrechte der in Deutschland lebenden Menschen abmildern (oben Rn. 34, 164). Unbeschadet strengerer Klimaschutzverpflichtungen, die aus Art. 20a GG folgen können, ist die Ausgestaltung der grundrechtlichen Schutzpflichterfüllung eine politisch zu verantwortende Kombination aus Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen und Ergebnis einer Abwägung mit möglicherweise entgegenstehenden Belangen (vgl. BVerfGE 88, 203 [254]).“

BVerfGE 157, 30 (126 f., Rn. 177).

Staatliche Maßnahmen, die auf Klimaresilienz und -anpassung zielen (und damit auch staatliche Instrumente zur Finanzierung dieser Ziele), sind unter Berücksichtigung dieses verfassungsrechtlichen Rahmens zu bewerten. Art. 20a GG ist ebenso wie die zu schützenden Grundrechte mit anderen Verfassungsgütern und -prinzipien in Ausgleich zu bringen, wobei das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel zunimmt. Gegebenenfalls entgegenstehende Belange sind nur dann beachtlich, wenn sie in einer Abwägung gegenüber dem durch die Anpassung an den Klimawandel verfolgten Schutz von Rechtsgütern überwiegen. Das betrifft insbesondere den Schutz von Leben und Gesundheit, aber beispielsweise auch den Schutz des Eigentums.

Trotz dieses verfassungsrechtlich vorgegebenen Pflichtenprogramms verbleibt dem Staat ein erheblicher Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung von Klimaschutz und -anpassung. So hat das Bundesverfassungsgericht in einem weiteren Beschluss aus dem Jahr 2022 festgestellt, dass durchaus verschiedene Möglichkeiten zur Koordination der verfassungsrechtlich erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen denkbar sind. Das Grundgesetz enthält keine Maßgaben dafür, in welchen Ländern wann welche Emissionsreduktionen zu realisieren sind. Es sei zumindest denkbar, dass sich neben einer horizontalen, sektorbezogenen Regelung eine vertikale Verteilung von Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen erübrige.

BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18.1.2022 – 1 BvR 1565/21, 1 BvR 1566/21 ua., NVwZ 2022, 321 (323 f., Rn. 16 ff.).

Obgleich keine Pflicht zum Erlass von Landesklimaschutzgesetzen besteht, haben die meisten Bundesländer inzwischen solche Gesetze erlassen oder zumindest Maßnahmekonzepte entwickelt.

Siehe Schlacke/Ludwigs, NVwZ 2025, 1228 (1229) unter Verweis auf Schlacke/Thierjung, KSG, Einf. Rn. 172a in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke, Klimaschutzrecht, 1. Auflage 2024.

Durch Verfassungsbeschwerden kann zudem nur die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen gerügt werden, in der Regel aber kein punktuell Tun oder Unterlassen des Staates wie etwa die Nichteinführung eines Tempolimits auf Autobahnen.

BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22, NVwZ 2023, 158 (159).

Welche Maßnahmen im Einzelnen ergriffen werden, steht also grundsätzlich im Ermessen des Gesetzgebers oder auch der Verwaltung.

Neben dem nationalen Verfassungsrecht ist zu beachten, dass auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte aus Art. 8 EMRK eine staatliche Pflicht abgeleitet hat, „Vorschriften und Maßnahmen zu erlassen, die geeignet sind, die bestehenden und potenziell unumkehrbaren zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels abzumildern und diese in der Praxis wirksam anzuwenden.“ Der Gerichtshof hat zudem ausdrücklich festgestellt, dass die Bewältigung der Klimakrise „ein umfassendes und komplexes Bündel transformativer politischer Maßnahmen, zu denen gesetzgeberische, regulatorische, steuerliche, finanzielle und administrative Maßnahmen sowie öffentliche wie private Investitionen gehören“, erfordere.

EGMR, Urteil vom 9.4.2024 – Nr. 53600/20 [ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020], Verein KlimaSeniorinnen Schweiz/Schweiz – Rn. 479, 545 (inoffizielle deutsche Übersetzung).

Diese Feststellungen sind auch bei der Entscheidung über und Abwägung von Maßnahmen zur Finanzierung von Klimaanpassung und Klimaresilienz zu beachten. Denn der Gewährleistungsgehalt der Konvention ist von deutschen Verwaltungsbehörden und Gerichten sowie über die Auslegung der Grundrechte auch vom Gesetzgeber zu berücksichtigen.

BVerfGE 111, 307.

Auch auf einfachgesetzlicher Ebene findet sich eine Vielfalt an Regelungen zur Anpassung an den Klimawandel.

Siehe etwa die beispielhafte Auflistung bei Fellenberg/Dingemann/Römling, NVwZ 2024, 281 (282).

An dieser Stelle sei neben dem Klimaschutzgesetz besonders das im Jahr 2024 auf Bundesebene in Kraft getretene Klimaanpassungsgesetz hervorgehoben, welches unter anderem die Erhebung von Daten und die Entwicklung von Anpassungsstrategien durch Bund und Länder

zum Gegenstand hat. Wie das KSG enthält auch das KAnG ein Gebot zur Berücksichtigung seiner Ziele durch die Träger öffentlicher Aufgaben (§ 8 KAnG).

Der hier nur im Ansatz dargestellte rechtliche Rahmen erlangt für die in der Auftragsstudie vorgeschlagenen Instrumente zur Finanzierung von Klimaanpassung und Klimaresilienz öffentlicher Haushalte vielfach Bedeutung. Staatliche Organe sind durch Verfassungs- und Völkerrecht ebenso wie durch Bundes- und Landesrecht verpflichtet, Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und seine Folgen zu ergreifen. Sofern dabei entgegenstehende Interessen oder Rechtsgüter zu berücksichtigen sind, muss dies unter Beachtung der oben skizzierten Rahmenbedingungen aus Rechtsprechung und Gesetzgebung erfolgen. Ebenso müssen Finanzierungsinstrumente den sich aus der Finanzverfassung ergebenden Anforderungen genügen. Welches Ergebnis sich daraus für ein bestimmtes Instrument ergibt, hängt maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung im Einzelfall ab. Im Folgenden werden wesentliche rechtliche Anforderungen und Gestaltungsspielräume für die einzelnen Instrumente näher dargestellt.

D. Rechtliche Würdigung ausgewählter Instrumente

Im Folgenden wird eine erste rechtliche Einschätzung einzelner in der Auftragsstudie beschriebener Instrumente vorgenommen. Konkret werden die Erhebung (lokaler) Abgaben für Klimaschutz und -anpassung (I.), die Erweiterung lokaler Klimafonds (II.), die Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in den horizontalen Finanzausgleich (III.), reformierte Bundesergänzungszuweisungen mit Klimaprognosefaktor (IV.) sowie der Staat als letzte Versicherungsinanz (V.) näher betrachtet. In einem letzten Teil werden einzelne rechtliche Umsetzungsherausforderungen und weitergehende Prüfungsbedarfe für bestimmte weitere Instrumente aufgezeigt (VI.)

I. Erhebung (lokaler) Abgaben für Klimaschutz und -anpassung

1. Beschreibung des Instruments

Als Instrument zur Stärkung der fiskalischen Resilienz kommt die Erhebung lokaler Abgaben für den Klimaschutz und die Klimaanpassung in Betracht. Beispiele für solche Abgaben sind Flächenversiegelungsabgaben, Abwassergebühren, Niederschlagswassergebühren, Wasserentnahmeentgelte, Projektabgaben (zum Beispiel für den Hochwasserschutz) und CO₂-Abgaben. Diese und vergleichbare lokale Abgaben können als Steuern, als Vorteilsabgaben oder als Sonderabgaben erhoben werden.

Klimaschutz und Klimaanpassung können finanziell aber nicht nur durch die Belastung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mit Abgaben, sondern auch durch die Verbindung mit Anreizen gefördert werden.

Näher dazu BVerfGE 135, 126 (142 f. und 151 ff., Rn. 47 und 78 ff.); Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000, S. 22 f.; Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 3.21; Wolff, Anreize im Recht, 2020, S. 19 ff.

Solche Anreize schaffen etwa Möglichkeiten zur Absetzung der Kosten für Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung durch Betriebsausgaben oder Sonderausgaben im Steuerrecht, die als Lenkungsinstrumente genutzt werden können. So können Abgaben im Gegenzug für die Durchführung von Klimaanpassungsmaßnahmen wie der Schaffung von Gründächern, Versickerungsanlagen oder Zisternen reduziert werden.

Wenn das Aufkommen lokaler Abgaben in den kommunalen Haushalt fließt, ist eine Zweckbindung zugunsten von Klimaschutz oder Klimaanpassung bloß politischer oder rechtlich bindender Art vorstellbar. Eine bloß politische Bindung kann sich aus Äußerungen von Politikerinnen und Politikern etwa im Wahlkampf oder im Parlament, aber auch aus einem Koalitionsvertrag ergeben. Eine rechtliche Bindung setzt eine gesetzliche Regelung voraus, die vom Non-Affektationsprinzip des § 7 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz abweicht. Nach diesem Prinzip dienen im Staatshaushalt alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind aber Zwecksteuern zulässig. So kann beispielsweise das Aufkommen einer Zweitwohnungsteuer rechtlich bindend für die Finanzierung öffentlicher Einrichtungen für Kur- und Erholungszwecke zu verwenden sein.

BVerfGE 65, 325 (344).

2. Rechtswissenschaftliche Bewertung

a. Finanzhoheit

Für das Recht zur Erhebung lokaler Abgaben für Klimaschutz und Klimaanpassung ist von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auszugehen. Danach muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die finanzielle Eigenverantwortung ist wesentlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung, wie sich aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG ergibt. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst nach dieser Vorschrift auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Diese finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden wird als Finanzhoheit bezeichnet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist darunter „die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens“ zu verstehen.

BVerfGE 26, 228 (244); st. Rspr.

Umfasst sind folglich Einnahmenhoheit und Ausgabenhoheit. Die Finanzhoheit ist aber nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Dieser Gesetzesvorbehalt

Dazu BVerfGE 138, 1 (20, Rn. 56); st. Rspr.

ist an den Landesgesetzgeber gerichtet. Da die Erhebung einer Abgabe in die Grundrechte der Abgabepflichtigen eingreift, ist auch aus Gründen des Grundrechtsschutzes eine gesetzliche Ermächtigung der Gemeinden zur Abgabenerhebung erforderlich.

Diesem Gesetzesvorbehalt sind die Landesgesetzgeber durch den Erlass von Kommunalabgabengesetzen nachgekommen. Sie sind bei der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung an die Beachtung der verfassungsrechtlichen Garantie gebunden. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers findet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Grenze im Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie. Dieser Kernbereich umfasst allerdings keinen gegenständlich bestimmten oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbaren Aufgabenkatalog. Er schützt aber die Allzuständigkeit als die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen, die nicht anderen Verwaltungsträgern zugeordnet sind. Im Hinblick auf die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zählt dazu neben den anderen gemeindlichen Hoheitsrechten die Finanzhoheit. Diese muss der Staat den Gemeinden im Interesse einer funktionsgerechten Aufgabenwahrnehmung im Grundbestand garantieren. Er darf keine Regelungen treffen, die eine eigenständige Gestaltungsfähigkeit der Kommunen ersticken würden.

Vgl. BVerfGE 138, 1 (20 ff., Rn. 55 ff.); st. Rspr.

Die Kommunalabgabengesetze der Flächenländer sind in diesem Rahmen inhaltlich vergleichbar aufgebaut. Sie ermächtigen Gemeinden und Gemeindeverbände nach Maßgabe des Kommunalabgabengesetzes Abgaben, das heißt Steuern, Gebühren und Beiträge, zu erheben, soweit nicht Bundes- oder Landesgesetze etwas anderes bestimmen. Abgaben dürfen nur aufgrund einer Satzung erhoben werden.

Vgl. zum Beispiel §§ 1 ff. KAG NRW; §§ 1 ff. KAG BW.

Die Erhebung bestimmter einzelner Steuern, Gebühren oder Beiträge wird ausgeschlossen, für einige andere Abgaben werden Modalitäten vorgeschrieben. Kommunen dürfen mit der Erhebung von Vorteilsabgaben ebenso wie mit der Erhebung von Steuern Lenkungs Zwecke verfolgen. Sie dürfen Abgaben erheben, mit denen sie das Verhalten der Menschen in Richtung Klimaschutz und Klimaanpassung steuern.

Näher dazu Wieland, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben im System der Kommunalfinanzierung, in: ders. (Hrsg.), Kommunalsteuern und -abgaben, DStJG 35, 2012, S. 159 (168 f.).

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG eröffnet den Gemeinden damit grundsätzlich einen Handlungsspielraum für die Erhebung lokaler Abgaben zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung.

b. Finanzverfassung

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes schränkt den kommunalen Handlungsspielraum aber ein. Kommunale Maßnahmen zur Finanzierung von Klimaanpassung und zur Herstellung von Klimaresilienz öffentlicher Haushalte müssen mit diesen verfassungsrechtlichen Regelungen in Einklang stehen. Die Länder haben gemäß Art. 105 Abs. 2a GG die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Der steuerbegründende Tatbestand muss sich in Gegenstand, Bemessungsgrundlage, Erhebungstechnik und wirtschaftlicher Auswirkung von der Bundessteuer unterscheiden.

BVerfGE 65, 325 (351).

Nach diesen Kriterien hat das Bundesverwaltungsgericht beispielsweise im Jahr 2022 kommunale Wettbürosteuern als gleichartig mit der bundesgesetzlich geregelten Rennwett- und Lotteriesteuer angesehen und für unzulässig erklärt.

BVerwGE 176, 272 (Rn. 9 ff.).

Ihre Steuergesetzgebungskompetenz haben die meisten Länder auf ihre Gemeinden bzw. Gemeindeverbände übertragen. Örtlich sind Steuern, die an örtliche Gegebenheiten, die Belegenheit einer Sache oder an einen Vorgang im Gebiet der steuererhebenden Gemeinde anknüpfen und wegen der Begrenzung ihrer unmittelbaren Wirkungen auf das Gemeindegebiet nicht zu einem die Wirtschaftseinheit Deutschlands berührenden Gefälle führen können.

BVerfGE 65, 325 (349); st. Rspr.

Von dem Gleichartigkeitsverbot sind die zum Zeitpunkt der Änderung des Grundgesetzes am 12. Mai 1961 bestehenden, sogenannten herkömmlichen Steuern ausgenommen. Nur später eingeführte Steuern dürfen nicht denselben Belastungsgrund erfassen wie eine Bundessteuer.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann eine Gemeinde auf der Grundlage der Ermächtigung durch das Kommunalabgabengesetz eine örtliche Verbrauchsteuer oder eine örtliche Aufwandsteuer erheben. Die Länder übertragen in ihren Kommunalabgabengesetzen das Recht zur Einführung konkreter örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern den Gemeinden, die in diesem Umfang über ein begrenztes Steuerfindungsrecht verfügen.

Vgl. Seiler, Art. 105 Rn. 185, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz – Kommentar, 108. EL August 2025.

Da die Länder ansonsten ebenso wenig wie der Bund über ein Steuerfindungsrecht verfügen
BVerfGE 145, 171 (194 f., Rn. 71).

und Art. 106 GG keine anderen Steuern vorsieht, die in die Zuständigkeit der Länder fallen und von ihnen auf die Kommunen übertragen werden könnten, kommen nur örtliche Verbrauchsteuern und örtliche Aufwandsteuern als lokale Steuern zur Finanzierung von Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in Betracht.

c. Grundrechte

Wie alle Abgaben dürfen auch die örtlichen Steuern nicht gegen die Grundrechte der Abgabepflichtigen verstoßen. Einschlägig ist vor allen Dingen der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Aus ihm ergeben sich unterschiedliche verfassungsrechtliche Anforderungen, an denen lokale Abgaben zur Finanzierung von Klimaanpassung zu messen sind. Das gilt für Steuern **(1)** einerseits und Vorteilsabgaben **(2)** sowie Sonderabgaben **(3)** andererseits, wobei insbesondere das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip zu beachten sind **(4)**. Der Gesetzgeber ist allerdings nur verpflichtet, in seinem Herrschaftsbereich den Gleichheitssatz zu wahren. Rechtfertigungsbedürftig ist eine Ungleichbehandlung folglich nur, wenn sie durch ein und denselben Normsetzer, etwa innerhalb einer Kommune, veranlasst ist.

Vgl. BVerfGE 10, 354 (371); st. Rspr.

(1) Steuern

Steuern sind Geldleistungen, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.

BVerfGE 161, 1 (37, Rn. 78); st. Rspr.; vgl. § 3 Abs. 1 AO.

Von den Sonderabgaben unterscheidet sich die Steuer dadurch, dass sie der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs und nicht der Finanzierung besonderer Aufgaben dient. Eine Zweckbindung des Steueraufkommens ist finanzverfassungsrechtlich zulässig.

BVerfGE 65, 325 (344); st. Rspr.

Verbrauchsteuern sind Warensteuern, die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des täglichen Bedarfs belasten.

BVerfGE 145, 171 (211 ff., Rn. 112 ff.); st. Rspr.

Aufwandsteuern belasten das Halten bzw. den Gebrauch von Gütern und Dienstleistungen. Besteuert wird die Verwendung von Einkommen für den persönlichen Lebensbedarf, in der die

wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck kommt. Als Aufwand gilt ein äußerlich erkennbarer Zustand, für den finanzielle Mittel verwendet werden und der typischerweise Ausdruck und Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ist, ohne dass es darauf ankommt, von wem und mit welchen Mitteln dieser Konsum finanziert wird und welchen Zwecken er des Näheren dient.

BVerfGE 161, 1 (37 ff., Rn. 80 ff.).

Örtlich ist eine Steuer mit örtlich begrenztem Wirkungskreis. Der örtlich begrenzte Wirkungskreis kann sich zum Beispiel wie bei einer Verpackungsteuer aus einem „Verzehr an Ort und Stelle“ ergeben. Ihr Steuertatbestand begrenzt das Steuerobjekt auf Einwegverpackungen für Speisen und Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle. Verpackung und Einwegbesteck werden typischerweise im Gemeindegebiet verbraucht. Weitere Beispiele für örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern sind Bettensteuern, Bootssteuern, Campingsteuern, Mobilfunkmastensteuern, Pferdesteuern, Saunasteuern, Waffenbesitzsteuern und Prostituiertensteuern.

Näher dazu Seer, S. 64 f., in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024 mit weiteren Nachweisen in Fn. 152; Henneke, in: Wieland (Hrsg.), Kommunalsteuern und -abgaben, DStJG 35, 2012, 117 (144 ff.).

Diese Steuern müssen mit dem Grundsatz der gerechten Lastenverteilung vereinbar sein. Das gilt gerade auch für solche Steuern, die zur Finanzierung von Klimaanpassung erhoben werden. Die diesem Gutachten zugrunde liegende Auftragsstudie stellt zu Recht fest, dass aufgrund von ungleicher Verteilung von Ressourcen und Risiken „Klimaanpassung nicht unabhängig von sozialen Ungleichheiten geplant und umgesetzt werden kann“ und dass davon auszugehen ist, dass „benachteiligte Bevölkerungsgruppen besonders stark von negativen klimatischen Entwicklungen sowie von Fehlanpassung betroffen sind.“

Hölscher, L., Hussels, G., Hippe, F., Lange, L., Bednar-Friedl, B., Knittel, N., 2025: Finanzielle Implikationen des Klimawandels – Finanzierung von Klimaanpassung und Klimaresilienz öffentlicher Haushalte. Studie im Auftrag der Wissenschaftsplattform Klimaschutz. Berlin, S. 113.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht erlangt das vor allem auf der Ebene von Art. 3 Abs. 1 GG Bedeutung. Die Vorschrift gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Daraus folgt das Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch sachliche Gründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und

Regelungsbereichen bestimmen lassen. Im Steuerrecht ist Ausgangspunkt der gleichheitsrechtlichen Prüfung der Grundsatz der Lastengleichheit. Die Steuerpflichtigen müssen dem Grundsatz nach durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet werden. Der Gleichheitssatz belässt dem Gesetzgeber aber einen weitreichenden Entscheidungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Steuergegenstandes als auch bei der Bestimmung des Steuersatzes. Abweichungen von der mit der Wahl des Steuergegenstandes einmal getroffenen Belastungsentscheidung müssen sich indessen ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen (Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung des steuerrechtlichen Ausgangsbestandes). Demgemäß bedürfen auch sie eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Nach dem Grundsatz der gerechten Lastenverteilung gilt bei auf Überwälzung angelegten, indirekten örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern, dass sie jedenfalls im Ergebnis von demjenigen zu tragen sind, dessen Aufwand oder Verbrauch mit der Steuer belastet werden soll.

BVerfGE 161, 1 (52 f., Rn. 121 ff.).

Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern können folglich erhoben werden, um die Kosten von Klimaschutz und Klimaanpassung zu finanzieren.

Der Ertrag örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern muss nicht zweckgebunden verwendet werden, es kommen also alle örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern in Betracht. Ein Bezug des Steuergegenstandes zu Klimaschutz und Klimaanpassung ist nicht erforderlich. Entscheidend ist die Belastung eines örtlich radizierten Aufwands oder Verbrauchs. Um den Steuerwiderstand zu verringern, könnte es jedoch ratsam sein, die Steuererhebung politisch mit dem Schutz des Klimas und der Klimaanpassung zu verbinden. Die Bereitschaft, eine örtliche Verbrauch- oder Aufwandsteuer zu zahlen, dürfte steigen, wenn der Steuerertrag für einen als sinnvoll empfundenen Zweck verwendet wird. Auch eine rechtliche Zweckbindung ist grundsätzlich möglich. So gibt es zwar auch im kommunalen Haushaltsrecht den Grundsatz der Gesamtdeckung,

Siehe etwa § 18 GemHVO BW.

dem Gesetzgeber steht es jedoch frei, eine Zweckbindung einzuführen. § 19 GemHVO BW setzt dafür beispielsweise voraus, dass sich die Beschränkung der Verwendung von Erträgen für bestimmte Aufwendungen aus der Herkunft oder Natur der Erträge ergibt, oder dass ein sachlicher Zusammenhang dies erfordert und durch die Zweckbindung die Bewirtschaftung der Mittel erleichtert wird.

Es kann auch schon der Tatbestand einer örtlichen Aufwand- oder Verbrauchsteuer auf den Klimaschutz oder die Klimaanpassung gerichtet sein. Das Bundesverfassungsgericht hatte

1998 die konkrete Ausgestaltung einer örtlichen Verpackungsteuer der Stadt Kassel für verfassungswidrig erklärt, weil sie unzulässigerweise in die Sachkompetenz des Bundes für das Recht der Abfallwirtschaft eingreife.

BVerfGE 98, 106 (123 ff.); vgl. auch BVerwGE 96, 272 (277 ff.).

Daraus konnte der Eindruck entstehen, Sachgesetzgebungskompetenzen des Bundes könnten örtlichen Aufwand- oder Verbrauchsteuern mit Umwelt- oder Klimabezug entgegenstehen. Inzwischen ist jedoch das Kreislaufwirtschaftsgesetz grundlegend reformiert worden. Daraufhin hat das Bundesverwaltungsgericht 2023 die Tübinger Verpackungsteuer in Abgrenzung zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts als örtliche Verbrauchsteuer qualifiziert, die nicht im Gegensatz zum geltenden Abfallrecht steht.

BVerwGE 179, 1 (Rn. 24 ff.)

Mit Beschluss vom 27. November 2024 hat das Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde gegen diese Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zurückgewiesen

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. November 2024 – 1 BvR 1726/23, NVwZ 2025, 328; siehe dazu auch die Anmerkung von Valta, JZ 2025, 1040.

und entschieden, dass die Tübinger Verpackungssteuer keiner seit ihrem Inkrafttreten maßgeblichen abfallrechtlichen Gesamtkonzeption widerspricht. Vielmehr ist das abfallrechtliche Kooperationsprinzip durch ein ergänzendes Nebeneinander von Kooperation, Ordnungsrecht und wirtschaftlichen Anreizen zur Verwirklichung der abfallrechtlichen Ziele abgelöst worden, zu dem die auf das Verhalten einzelner Endverkäufer zielenden Lenkungswirkungen der Verpackungssteuer nicht in Widerspruch treten können.

Näher dazu BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. November 2024 – 1 BvR 1726/23, NVwZ 2025, 328 (333, Rn. 60 ff.).

Ausgehend von der neueren Rechtsprechung ergeben sich Spielräume für die Erhebung lokaler Aufwand- und Verbrauchsteuern zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung. Wie Tübingen, so können auch andere Gemeinden eine lokale Verbrauchsteuer auf Einwegverpackungen erheben. Denkbar wäre etwa auch eine lokale Aufwandsteuer, die das Befahren der Innenstadt mit einem Pkw mit Verbrennermotor oder das Parken im öffentlichen Straßenraum belastet. Neben örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern kommen jedoch auch Vorteilsabgaben als Mittel zur Finanzierung von Klimaschutz und Klimaanpassung in Betracht.

(2) Vorteilsabgaben

Gemeinden können auch Gebühren und Beiträge als Vorteilsabgaben (Vorzugslasten, Gegenleistungsabgaben) zur Finanzierung von Klimaschutz und Klimaanpassung erheben.

(a) Gebühren

Klassische Vorteilsabgaben sind Gebühren. Sie neutralisieren als Gegenleistungen den Vorteil, der in dem Vermögenswert liegt, den der Gebührenschuldner durch eine Staatsleistung erhält. Vorteilsabgaben werden als Entgelt für besondere Vorteile gefordert. Gebühren werden in diesem Sinne als Geldleistungen definiert, die als Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme der Verwaltung von demjenigen erhoben werden, auf dessen Veranlassung oder in dessen Interesse die Inanspruchnahme erfolgt. Man unterscheidet Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren sowie Verleihungsgebühren.

(α) Verwaltungsgebühren

Verwaltungsgebühren sind für Amtshandlungen zu zahlen, die auf Veranlassung oder im Interesse des Pflichtigen erfolgen. Zu den kommunalen Amtshandlungen, für die eine Gebühr erhoben werden kann, zählt etwa die Erteilung von Erlaubnissen und Genehmigungen oder von Bescheinigungen. Entscheidend ist, dass die Kommunalverwaltung eine kostenverursachende Leistung zugunsten des Gebührenpflichtigen erbringt. Diese Voraussetzung lässt Verwaltungsgebühren als wenig geeignet zur Finanzierung von Klimaschutz und Klimaanpassung erscheinen.

(β) Benutzungsgebühren

Benutzungsgebühren werden als Entgelt für die Benutzung einer Anstalt oder einer anderen öffentlichen Einrichtung erhoben. Zu den öffentlichen Einrichtungen der Kommunen zählen etwa Anlagen zur Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung. Wenn diese Einrichtungen in Anspruch genommen, wird der Gebührentatbestand verwirklicht. Erforderlich ist die tatsächliche Benutzung. Die im Instrumentensteckbrief aufgeführten Abwassergebühren sind ebenso wie Wassergebühren typische Benutzungsgebühren.

(γ) Verleihungsgebühren

Verleihungsgebühren schließlich stellen das Entgelt dar für die rechtliche Möglichkeit, von einer erteilten Verleihung oder Bewilligung – einem allein dem Bürger von der Kommune eingeräumten Recht – Gebrauch zu machen. Indem der Bürger sich von der Gemeinde eine Erlaubnis erteilen oder sonst ein Recht einräumen lässt, nimmt er eine Leistung der öffentlichen Hand in Anspruch, die seinen Rechtskreis über den Bereich hinaus erweitert, der allen Bürgerinnen zusteht. In Betracht kommt etwa eine Verleihung des Rechts zu einer besonders intensiven Nutzung des Grundwassers oder anderer natürlicher Ressourcen. Das Bundesverfassungsgericht hat herausgearbeitet, dass knappe natürliche Ressourcen wie das Wasser Güter der Allgemeinheit sind. Wer das Recht zur Nutzung eines solchen Gutes im Rahmen einer Bewirtschaftungsregelung erhält, erlangt einen Sondervorteil gegenüber der Allgemeinheit, die das

Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen darf. Dieser Vorteil darf durch eine Gebühr abgeschöpft werden.

Näher dazu Wieland, Die Konzessionsabgaben, 1991, S. 297 mit weiteren Nachweisen.

Das Gleiche gilt für die Luft, die ebenfalls ein Gut der Allgemeinheit ist und deren besondere Beanspruchung etwa durch Abgase ein Sondervorteil sein kann, der die Erhebung einer Verleihungsgebühr rechtfertigt. Wie auch die Benutzungsgebühren eignen sich Verleihungsgebühren daher grundsätzlich als Finanzierungs- und Lenkungsinstrument für die Anpassung an den fortschreitenden Klimawandel. Eine Ausgestaltung ist sowohl in Form der Erhebung neuer Gebühren als auch durch die entsprechende Anpassung bestehender Gebührentatbestände denkbar.

(b) Beiträge

Beiträge sind die Geldleistungen, die zur vollen oder teilweisen Deckung der Kosten einer öffentlichen Einrichtung erhoben werden. Die Zahlungspflicht setzt nicht erst bei der tatsächlichen Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung an, sondern entsteht bereits mit der bloßen Möglichkeit, deren Vorteile wahrzunehmen.

Vgl. BVerfGE 110, 370 (388); st. Rspr.; näher zu Beiträgen im Kommunalrecht s. etwa Brüning, DVBl 2020, 983 und Queitsch/Schneider/Rohde, § 8 KAG NRW Rn. 5 ff. in: Praxis der Kommunalverwaltung NRW, 17. Fssg. 2024.

Grund für die Erhebung von Beiträgen war und ist, dass eine gerechte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den finanziellen Aufwendungen einer Kommune allein durch die Erhebung von Steuern nicht verwirklicht werden kann. Das kommunale Abwassernetz wird nicht nur im Interesse der Allgemeinheit gebaut und unterhalten, sondern vor allem auch im Interesse der Anlieger. Der Anschluss eines Grundstücks an die Kanalisation vermittelt dem Grundstückseigentümer einen Sondervorteil. Auch der Ertrag von Beiträgen kommt dementsprechend zur Finanzierung von Klimaschutz und Klimaanpassung in Betracht. Beispiel wäre etwa die Finanzierung einer öffentlichen Einrichtung zum Hochwasserschutz.

(3) Sonderabgaben

Sonderabgaben unterscheiden sich von Vorteilsabgaben dadurch, dass sie wie Steuern den Zahlungspflichtigen eine Geldleistungspflicht „voraussetzungslos“ – d.h. ohne Rücksicht auf eine Gegenleistung der öffentlichen Hand – auferlegen.

BVerfGE 67, 256 (274 f.); st. Rspr.

Sie setzen eine homogene Gruppe von Abgabepflichtigen voraus, der eine besondere Verantwortung zugewiesen wird, weil sie dem Abgabenzweck evident nähersteht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Außerdem muss das Abgabenaufkommen im Interesse der Abgabepflichtigen, also gruppennützig, verwendet werden. Die Sonderabgaben spielen im Kommunalabgabenrecht bislang keine Rolle. Die Kommunalabgabengesetze ermächtigen die Gemeinden auch nicht zur Erhebung von Sonderabgaben. Sie kommen deshalb zur Finanzierung von Klimaschutz und Klimaanpassung nicht in Betracht.

(4) Folgerungen aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG

Wegen des Vorbehalts des Parlamentsgesetzes bedarf die Erhebung von Abgaben durch die Gemeinden einer gesetzlichen Ermächtigung. Auch für die Erhebung lokaler Abgaben ist vor allem Art. 3 Abs. 1 GG der relevante Maßstab. Aus ihm leiten sich das Äquivalenzprinzip **(a)** und das Kostendeckungsprinzip **(b)** als Grenzen für die Erhebung von sonstigen Abgaben ab.

(a) Äquivalenzprinzip

Das Bundesverfassungsgericht hat das Äquivalenzprinzip als „dem Begriff der Gebühr immanent“ bezeichnet und betont, dass Gebühren deshalb „in keinem Missverhältnis“ zu der von der öffentlichen Gewalt gebotenen Leistung stehen dürfen.

BVerfGE 20, 257 (270); st. Rspr.

Das Bundesverwaltungsgericht sieht im Äquivalenzprinzip „den Ausdruck des allgemeinen, im Verfassungsrecht beruhenden bundesrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der besagt, dass die durch eine Maßnahme der Verwaltung zu erwartenden negativen Auswirkungen für den Einzelnen nicht erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg stehen dürfen.“

BVerwGE 26, 305 (309).

Letztlich findet das Äquivalenzprinzip als Maßstab für die Höhe einer Abgabe seinen Grund im allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Die Belastung mit nichtsteuerlichen Abgaben stellt eine Ungleichbehandlung gegenüber denjenigen dar, die nicht abgabepflichtig sind. Der sachliche Grund für die Ungleichbehandlung und damit ihre Rechtfertigung liegt in der Gewährung der staatlichen Leistung, deren Wert für den Abgabepflichtigen der Staat abschöpfen darf. Das Äquivalenzprinzip gebietet dementsprechend, dass eine Vorteilsabgabe nicht höher sein darf als der Wert der staatlichen Leistung, für die sie erhoben wird.

Wieland, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben im System der Kommunalfinanzierung, in: ders. (Hrsg.), Kommunalsteuern und -abgaben, DStJG 35, 2012, S. 159 (166 f.).

Eine Flächenversiegelungsabgabe darf folglich in ihrer Höhe nicht in einem Missverhältnis zu dem Nutzen der Flächenversiegelung für den Begünstigten stehen. Gleiches gilt für andere Abgaben, die zur Finanzierung von Klimaanpassung und zur Herstellung von Klimaresilienz erhoben werden. So wäre für Wassergebühren und Abwassergebühren, Klimaanpassungsgebühren und Projektgebühren sowie CO₂-Abgaben jeweils im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob diese der Höhe nach noch mit dem aus Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Äquivalenzprinzip zu vereinbaren sind.

(b) Kostendeckungsprinzip

Während das Äquivalenzprinzip in der Verfassung begründet ist, gilt das Kostendeckungsprinzip nur nach Maßgabe gesetzlicher Regelung.

Vgl. etwa § 6 Abs. 1 S. 3 KAG NRW, § 14 Abs. 1 KAG BW.

Nach dem Kostendeckungsprinzip darf das Gebührenaufkommen den Verwaltungsaufwand nicht überschreiten. Der Kostenbegriff ist sowohl hinsichtlich seines Bezugspunkts – Verwaltungszweig oder Dienststelle, Gemeinkosten, Overhead – als auch bezüglich seiner Berechnungsmethode – finanzwirtschaftlich-kameralistisch oder betriebswirtschaftlich mit kalkulatorischen Abschreibungen – sehr offen. Hier besteht folglich ein erheblicher Regelungsspielraum. Ungeachtet dieses Regelungsspielraums ist es empfehlenswert, sich bei einer Umsetzung von Gebühren für Klimaschutz und Klimaanpassung durch den Gesetzgeber primär am Äquivalenzprinzip zu orientieren, das von der Verfassung vorgegeben ist, und auf gesetzliche Regelungen zur Umsetzung des Kostendeckungsprinzips zu verzichten. Eine zusätzliche Beschränkung des Gebührenaufkommens auf die Deckung des Verwaltungsaufwands liefe in diesem Fall dem Ziel der Erhebung der lokalen Abgaben entgegen. Entscheidend für die Höhe von Gebühren zur Finanzierung von Klimaschutz und Klimaanpassung sollte der individuelle Nutzen einer Maßnahme für die Bürgerinnen und Bürger sein.

II. Erweiterung lokaler Klimafonds

1. Beschreibung des Instruments

Einige Kommunen im Land haben bereits kommunale Klimafonds eingerichtet, um Mittel für den Klimaschutz bereitzustellen. Dieses Instrument könnte nicht nur auf weitere Kommunen erweitert werden, sondern auch zusätzlich stärker auf solche Maßnahmen ausgerichtet werden, die der Anpassung an den fortschreitenden Klimawandel dienen. Die Finanzierung erfolgt regelmäßig aus einer Mischung von öffentlichen und privaten Quellen, etwa aus kommunalen Haushaltsmitteln und Spenden privater Akteure. Als Träger eines solchen Fonds kommen ne-

ben der Kommunalverwaltung auch Vereine, Stiftungen oder kommunale Unternehmen in Betracht. Zum Teil wird auch eine Trägerschaft des Klimafonds durch eine Sparkasse vorgeschlagen.

Siehe unter Verweis auf § 25 Abs. 3 Sparkassengesetz NRW adelphi research gGmbH, Grundkonzept zur Errichtung eines lokalen Klimafonds, 2022, S. 13 [verfügbar unter: <https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/mediathek/dokumente/Grundkonzept%20lokale%20Klimafonds.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2025].

Die Auftragsstudie nennt als Beispiele entsprechende Klimafonds in Göttingen und Nürnberg. Im Rahmen eines vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in Auftrag gegebenen und von adelphi begleiteten Projekts wurden die Kommunen Bottrop, Greifswald, Ilm-Kreis, Ludwigsburg und Lübeck beim Aufbau entsprechender Fonds unterstützt.

Adelphi, Lokale Klimafonds: Gemeinsam für mehr regionalen Klimaschutz [verfügbar unter: <https://adelphi.de/de/projekte/lokale-klimafonds-gemeinsam-fuer-mehr-regionalen-klimaschutz>, zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2025].

2. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Wie oben dargestellt, sichert die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG die Finanzhoheit der Gemeinden, also das Recht zu einer „eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens.“

BVerfGE 26, 228 (244); st. Rspr.

Das umfasst insbesondere auch die Befugnis für Kommunen, ihr Vermögen selbständig zu verwalten und auch wirtschaftlich zu nutzen.

BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 7.1.1999 – 2 BvR 929/97, NVwZ 1999, 520 (521).

Die Einrichtung eines Fonds, welcher der Finanzierung von Klimaanpassung und der Herstellung von Klimaresilienz öffentlicher Haushalte dient, ist von dieser verfassungsrechtlich gewährleisteten Finanzhoheit grundsätzlich umfasst. Auch für die Verwendung von Mitteln aus lokalen Klimafonds bestehen verfassungsrechtliche Vorgaben. Art. 28 Abs. 2 GG setzt voraus, dass die Gemeinden Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft regeln, also

„diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (vgl. insoweit BVerfGE 8, 122 [134]; 50, 195 [201]; 52, 95 [120]), die also den Gemeindebürgern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen;“

BVerfGE 79, 127 (151 f.).

Die Kommunen sind auch durch den Gesetzesvorbehalt in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG beschränkt. Sie müssen sich auch im Hinblick auf einen lokalen Klimafonds insbesondere an die Grundsätze des wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltens halten.

Vgl. etwa § 75 Abs. 1 Satz 3 GO NRW und § 77 Abs. 2 GemO BW.

Auch im Übrigen müssen die Errichtung eines Klimafonds und die Vergabe von Mitteln mit den Bestimmungen des kommunalen Haushaltsrechts im Einklang stehen. Daneben können sich weitere Beschränkungen aus dem Unionsrecht ergeben, welches entweder zum rahmensetzenden Recht im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gezählt werden kann,

So etwa Dreier, Art. 28 Rn. 109 in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Auflage 2015.

oder die Selbstverwaltung aufgrund seines Anwendungsvorrangs vor nationalem Recht beschränkt.

So Hellermann, Art. 28 Rn. 44.1 in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 63. Edition, Stand: 15.09.2025.

So kann Art. 107 AEUV zu beachten sein, der „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen“ verbietet, sofern diese „den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“ Insbesondere Maßnahmen zugunsten von Unternehmen, zu denen auch geldwerte Vorteile in Form der Minderung von üblicherweise zu tragenden Belastungen und mittelbare Begünstigungen zählen,

Dazu im Detail Arhold, Art. 107 Rn. 136 ff., 181 ff. in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Auflage 2022.

sind also auf ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht und die Erforderlichkeit eines Notifizierungsverfahrens zu überprüfen. Von Fällen mittelbarer Begünstigung abzugrenzen sind sich für Wirtschaftsteilnehmer ergebende bloße positive wirtschaftliche Reflexe. Für die Unterscheidung, die im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten kann, ist auf den wesentlichen Zweck und allgemeinen Zusammenhang der Maßnahme abzustellen.

Arhold, Art. 107 Rn. 194 in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Auflage 2022.

Dabei gibt es zahlreiche Ausnahmetatbestände, neben der sogenannten De-minimis-Verordnung mit ihrem Schwellenwert von EUR 200.000 in einem Zeitraum von drei Steuerjahren

Art. 3 Verordnung Nr. 1407/2013.

etwa auch die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung mit Ausnahmen für unter anderem Umweltschutzbeihilfen

Art. 36 ff. der Verordnung Nr. 651/2014.

und die Ausnahme für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse („DAWI“).

Siehe dazu Wolfram Cremer, Art. 107 Rn. 19 ff. in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022.

Es bleibt also im Einzelfall zu prüfen, wem und zu welchem Zweck Gelder aus einem Klimafonds zukommen. An den genannten Grundsätzen und rechtlichen Vorgaben sind die jeweiligen kommunalen Betätigungen und Projekte im Einzelfall zu messen. Dass bereits eine Vielzahl von Kommunen entsprechende Fonds eingerichtet hat und unterhält, zeigt, dass diese auch in der Praxis als taugliches Finanzierungsinstrument eingestuft werden.

III. Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in den horizontalen Finanzausgleich

1. Beschreibung des Instruments

Der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern gemäß Art. 107 Abs. 2 Sätze 1 – 4 GG (**a.**) ist vom kommunalen Finanzausgleich in den Flächenländern (**b.**) zu unterscheiden.

a. Horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern

Der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern soll gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG die Finanzkraft der Länder angemessen ausgleichen. Er bezieht sich von Verfassungs wegen nur auf die Finanzkraft und nicht auf den Finanzbedarf der Länder. Instrument für die Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern sind Zuschläge und Abschläge bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer. Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG). Die Einwohnerzahl bildet ein abstraktes Bedarfskriterium. Der Finanzbedarf eines Landes steigt und sinkt mit seiner Einwohnerzahl. Im horizontalen Finanzausgleich entspricht der Anteil des Landes am Umsatzsteueraufkommen seiner Einwohnerzahl.

b. Kommunalen Finanzausgleich

Als kommunaler Finanzausgleich werden die Finanzausweisungen eines Landes an seine Kommunen bezeichnet. Kommunale Selbstverwaltung setzt eine ausreichende Finanzausstattung voraus. Dementsprechend haben die Gemeinden und Gemeindeverbände gegen ihr Land einen Anspruch auf angemessene Ausstattung mit Finanzmitteln.

Siehe etwa VerfGH NRW, Urteil vom 9.7.1998 – VerfGH 16/96, NVwZ-RR 1999, 81 (82) mit weiteren Nachweisen.

Aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 1. Halbsatz GG folgt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die „zuvörderst“ die Länder betreffende Verpflichtung, den Kommunen die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

BVerfGE 150, 1 (93, Rn. 183).

Auch die Landesverfassungen enthalten entsprechende Gewährleistungen. So ist das Land Nordrhein-Westfalen verpflichtet, „im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.“

Siehe Art. 79 Satz 2 VerfNRW.

Diesem Anspruch kommt das Land gemäß einer Regelung im jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz nach. So erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände vom Land Nordrhein-Westfalen im Wege des Finanz- und Lastenausgleichs zur Ergänzung ihrer eigenen Erträge nach den Regelungen der Gemeindefinanzierungsgesetze allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben (§ 1 Abs. 2 GFG 2025). Für das Haushaltsjahr 2025 stellt das Land hierfür einen Satz von 23 v. H. (Verbundsatz) seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Gemeinschaftsteuern) zur Verfügung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 GFG 2025) und beteiligt die Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteilen seiner Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer (§ 2 Abs. 1 Satz 2 GFG 2025). Die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse wird auf Schlüsselzuweisungen, Investitionspauschalen, Klima- und Forstpauschale, Aufwands- und Unterhaltungspauschale, fachbezogene Sonderpauschalen und Bedarfszuweisungen aufgeteilt (§ 4 GFG 2025). Neben den allgemeinen Schlüsselzuweisungen werden also besondere Pauschalen zur Abdeckung konkreter Bedarfe gewährt.

Siehe Anlage 2 (zu § 4 GFG 2025).

Die Klima- und Forstpauschale wird zur Unterstützung der Gemeinden bei der Wiederherstellung der kommunalen Waldinfrastruktur, der Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung im Wald und bei der Beseitigung und Bekämpfung von Kalamitäten zur Verfügung gestellt. Der Betrag wird als Pauschale jeweils zur Hälfte nach der Gesamtmenge des Schadholzeinschlags und nach der Fläche des Kommunalwaldes gewährt.

§ 16 Abs. 7 GFG 2025.

Ob die Pauschale zur Verfügung gestellt wird, entscheidet der Landesgesetzgeber in jedem Jahr neu.

2. Rechtswissenschaftliche Bewertung

a. Horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern

Eine Einbeziehung des Finanzbedarfs der Länder für Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ist nur nach einer Verfassungsänderung möglich, weil der horizontale Finanzausgleich von der Verfassung als Finanzkraftausgleich ausgestaltet ist und den konkreten Finanzbedarf der Länder nicht berücksichtigt. Nur um die Finanzkraft der Länder vergleichbar zu machen, ist als abstraktes Bedarfskriterium die jeweilige Einwohnerzahl eines Landes zu Grunde zu legen. Nach der Konzeption des Maßstäbengesetz ist die Einwohnerzahl als abstraktes Bedarfskriterium zu modifizieren, wenn strukturelle Eigenarten der Länder und ihrer Gemeinden abstrakte Mehrbedarfe begründen. Um die Finanzkraft der Stadtstaaten einerseits und die der Flächenländer andererseits vergleichen zu können, ist weiter dem abstrakten Mehrbedarf der Stadtstaaten durch eine Modifizierung der Einwohnerzahl Rechnung zu tragen. Auch kann die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe für besonders dünn besiedelte Flächenländer notwendig werden.

Vgl. § 7 MaßstG.

Abstrakt sind Mehrbedarfe nach dem Konzept des Maßstäbengesetzes, die nicht auf politischen Entscheidungen des jeweiligen Landes beruhen, sondern die der Politik durch die Eigenart des Landes wie die Einwohnerzahl, die Eigenart als Stadtstaat oder die dünne Besiedlung vorgegeben sind und von ihr nicht beeinflusst werden können.

Vgl. BVerfGE 72, 330 (415 ff.); 86, 148 (239); 101, 158 (223); Seiler, Art. 107 Rn. 99 ff., in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz – Kommentar, 108. EL August 2025.

Schon die Verfassungsmäßigkeit der Berücksichtigung dieser abstrakten Mehrbedarfe der Länder wird angesichts des Wortlauts von Art. 107 Abs. 2 GG angezweifelt.

Gröpl, § 55 Rn. 65 ff. in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022; siehe auch Huber, Art. 107 Rn. 132 in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024 für umfassende Nachweise zu Kritik an der Regelung aus Rechtsprechung und Schrifttum.

Von abstrakten Mehrbedarfen, die zur Herstellung einer Vergleichbarkeit der Finanzkraft der Länder herangezogen werden, sind aber jedenfalls konkrete Mehrbedarfe oder Sonderbedarfe zu unterscheiden,

Vgl. BVerfGE 72, 330 (400).

wie sie sich in den Ländern etwa aus der politisch festgestellten, nicht durch die Struktur des Landes vorgegebenen Notwendigkeit ergeben, Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung zu finanzieren.

Wenn man durch eine Verfassungsänderung die Berücksichtigung konkreter Finanzbedarfe im horizontalen Finanzausgleich ermöglichte, würde man grundlegend in die mehrstufige Finanzverteilung im Bundesstaat eingreifen, die den konkreten Finanzbedarf erst auf der nächsten Stufe, der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Sätze 5 und 6 GG, berücksichtigt. Eine Berücksichtigung des Finanzbedarfs auf der Stufe des horizontalen Finanzausgleichs würde zu einer Doppelung der Bedarfsberücksichtigung führen und wäre deshalb nicht systemgerecht. Eine Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in den horizontalen Finanzausgleich empfiehlt sich deshalb nicht.

b. Kommunalen Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich setzt die Verpflichtung des Landes um, den Kommunen die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

BVerfGE 150, 1 (92 f., Rn. 183) mit weiteren Nachweisen; st. Rspr.

Dem Grunde nach ist die Verpflichtung in Art. 106 Abs. 7 GG geregelt. Danach steht den Gemeinden und Gemeindeverbänden von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Anteil zu. Die Landesgesetzgebung bestimmt auch, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt. Der kommunale Finanzausgleich wird vom jeweiligen Landesgesetzgeber geregelt, ist also nur in seiner Struktur, nicht aber in der konkreten Ausgestaltung in den einzelnen Ländern vergleichbar. Es handelt sich um einen vertikalen Ausgleich zwischen Land und Kommunen. Ein horizontales Element ergibt sich daraus, dass finanzstarke Gemeinden verpflichtet werden können (aber nicht müssen), finanzschwache Gemeinden zu unterstützen.

VerfGH NRW, Urteil vom 30. August 2016 – VerfGH 34/14, NWVBl. 2017, 100 Rn. 110 ff.

Die Verfassung räumt dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum ein. Er kann bestimmen, in welchem Umfang und in welcher Art er den gemeindlichen Finanzierungsanspruch erfüllt und nach welchem System er die Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt.

Statt aller VerfGH NRW, VerfGH 16/96, NVwZ-RR 1999, 81 (82); VerfGH 2/02, NVwZ-RR 2003, 612 mit weiteren Nachweisen; st. Rspr.

Ob den Gemeinden Pauschalbeträge zur Finanzierung von Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung zur Verfügung gestellt werden, ist eine politische Entscheidung des Landesgesetzgebers. Es gibt keinen Anspruch einer Gemeinde auf eine entsprechende Zahlung. Wenn das Land eine Klimapauschale gewährt, ist es allerdings an das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung gebunden. Es darf bei der Verteilung der den Gemeinden insgesamt vom Land zur Verfügung gestellten Mittel nicht willkürlich handeln oder sachwidrig benachteiligen oder bevorzugen. Sachlich vertretbare Unterscheidungen sind dem Gesetzgeber erlaubt.

Vgl. BVerfGE 150, 1 (104 ff., Rn. 213 und 217).

Solche Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich sind damit ein geeignetes Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung. Sie können sowohl unterschiedliche Anpassungsbedarfe aufgrund von Klimarisiken als auch den Ausgleich besonderer Anpassungsleistungen sowie die Begleichung gesamtgesellschaftlicher Klimaschutzbeiträge finanziell honorieren. Entsprechende Unterscheidungen müssen sachlich begründet sein. Angesichts der eingangs dargelegten verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Staates zu Klimaschutz und -anpassung

Oben B.

dürfte eine solche Begründung bei entsprechender Ausgestaltung des Finanzausgleichs regelmäßig möglich sein. Das Gleiche gilt für den in der Literatur diskutierten „Klimawirkungsansatz“, der die Höhe der Finanzierung proportional zur eingesparten Menge an Treibhausgasen festlegt.

Näher zu diesem Ansatz Döring u. a., Klimaansatz und mehrjährigen Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, FiFo-Bericht Nr. 34, S. 5, 56 ff. [verfügbar unter: https://www.fifo-koeln.org/images/aktuelles/2024/FiFo-Bericht_34_Klimaansatz-KFA.pdf, zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2025].

Sowohl Klimaschutzkosten als auch Klimaanpassungskosten von Kommunen könnten grundsätzlich durch entsprechende Zweckzuweisungen ganz oder zum Teil kompensiert werden. Mit welchen Methoden diese Kosten berechnet werden könnten, bedürfte allerdings noch einer gründlichen Untersuchung. Wenn ein Land seine Kommunen verpflichtet, Maßnahmen zum Klimaschutz und/oder zur Klimaanpassung durchzuführen, ist es von Verfassungs wegen nach dem Konnexitätsprinzip verpflichtet, den Kommunen die entstehenden Kosten zu erstatten.

Näher zum Konnexitätsprinzip Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 1067 ff.

Insoweit besteht ein grundlegender Unterschied zum kommunalen Finanzausgleich, dessen Ausgestaltung weitgehend im Ermessen des jeweiligen Landes liegt.

IV. Reformierte Bundesergänzungszuweisungen mit Klimaprognosefaktor

1. Beschreibung des Instruments

Der Bund kann aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern nicht nur Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen), sondern auch Gemeindesteuerkraftzuweisungen und Zuweisungen wegen unterdurchschnittlicher Fördermittel nach Art. 91b GG gewähren (Art. 107 Abs. 2 Sätze 5 und 6 GG). Zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige erhalten die fünf ostdeutschen Länder Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 3 FAG). Elf Länder erhalten wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, wenn sie leistungsschwach sind (§ 11 Abs. 4 FAG). Neben den Ergänzungszuweisungen kann der Bund auch im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG und über Finanzhilfen für die Länder für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden nach Art. 104b GG tätig werden.

2. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen stellt die vierte Stufe des Finanzausgleichs dar. Der Bund ist ermächtigt, aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren. Der Tatbestand der Leistungsschwäche bezeichnet eine Relation zwischen Finanzaufkommen und Ausgabenlasten der Länder.

BVerfGE 72, 330 (403)

Anders als der Begriff der Finanzkraft in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist der Tatbestand der Leistungsschwäche nicht aufkommensorientiert. Der Bund darf bei der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen auch Sonderlasten einzelner Länder berücksichtigen. Zudem kann Leistungsschwäche auch bei einem Land vorliegen, das nach den Ergebnissen des horizontalen Finanzausgleichs keine unterdurchschnittliche Finanzausstattung aufweist, das aber wegen besonderer, im Regelfall nicht gegebener Ausgabenlasten als leistungsschwach zu bewerten ist.

BVerfGE 72,330 (403).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schreibt das Grundgesetz dem Bund nicht im Einzelnen vor, wie er die Ergänzungszuweisungen auf die leistungsschwachen Länder verteilen muss. Der Bundesgesetzgeber verfügt vielmehr bei der Konkretisierung der Vorgaben der Finanzverfassung über einen Gestaltungsspielraum, von dem er in § 11 FAG Gebrauch gemacht hat. Er kann entweder die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anheben oder Sonderlasten von Ländern berücksichtigen oder beides miteinander verbinden.

BVerfGE 116, 327 (380 f.) mit weiteren Nachweisen; st. Rspr.

Wenn der Gesetzgeber Sonderlasten einzelner Länder berücksichtigt und deshalb Sonderbedarfszuweisungen gewährt, ergeben sich die rechtfertigenden Gründe und Grenzen solcher Zuweisungen aus diesen Sonderlasten. In Ausnahmefällen dürfen leistungsschwachen Ländern auch bei überdurchschnittlicher Finanzkraft Sonderzuweisungen gewährt werden. Allerdings muss der Ausnahmecharakter in diesem Fall besonders begründet werden. Aus dem föderativen Gleichbehandlungsgebot folgt für alle Sonderbedarfszuweisungen, dass der Gesetzgeber die Sonderlasten benennen und begründen muss. Diese sind dann bei allen Ländern zu berücksichtigen, bei denen sie vorliegen. Auch müssen sie in angemessenem Abstand auf ihren Fortbestand überprüft werden.

BVerfGE 116, 327 (381 f.) mit weiteren Nachweisen; st. Rspr.

Da die gesetzliche Konkretisierung der Leistungsschwäche in § 11 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz anders als die Finanzverfassung den Bundesgesetzgeber nicht bindet, kann der Bund Ländern, die besondere Aufwendungen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung finanzieren müssen, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewähren. Es muss sich um Sonderlasten handeln, die nicht alle Länder treffen. Das Beispiel der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung an elf von 16 Ländern zeigt jedoch, dass die Anforderungen an die politische Praxis für die Begründung von Sonderlasten nicht sehr hoch sind.

Siehe etwa die Begründung in BT-Drs. 11/789, S. 9.

Eine Begründung der jeweiligen Sonderlasten ist aber erforderlich, um einen Verstoß gegen den Allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip zu vermeiden. Nach welchen Kriterien die Bundesergänzungszuweisungen vergeben werden, kann der Gesetzgeber entscheiden. Er muss auch regeln, wie die Belastung durch Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung zu messen ist.

Auf dem Weg über die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen kann sich der Bund an den Kosten beteiligen, die den Ländern aus der Notwendigkeit erwachsen,

Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung zu ergreifen und zu finanzieren. Bundesergänzungszuweisungen zielen aber nur auf die Finanzierung solcher Maßnahmen. Ihre Durchführung bleibt Aufgabe der Länder, die sie eigenverantwortlich wahrnehmen. Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern wird nicht verändert. Dadurch unterscheidet sich die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen von Gemeinschaftsaufgaben im Sinne von Art. 91a Abs. 1 GG. Soweit die Voraussetzungen dieser Vorschrift erfüllt sind, wirkt der Bund bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung mit. Die Gemeinschaftsaufgaben sowie die Einzelheiten der Koordinierung werden durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates näher bestimmt (Art. 91a Abs. 2 GG).

Näher dazu Kaufhold/Heitzer, Rechtsfragen der gemeinsamen Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes durch Bund und Länder, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, 22. Juli 2024, S. 25 ff.

Demgegenüber erlaubt Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG dem Bund, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu gewähren. Gegenstand dieser Erlaubnis sind konkrete Projekte,

Näher dazu Kaufhold/Heitzer, Rechtsfragen der gemeinsamen Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes durch Bund und Länder, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, 22. Juli 2024, S. 37 ff.

während Bundesergänzungszuweisungen nicht projektbezogen gewährt werden, sondern die Finanzkraft der Länder stärken. Das lässt den Ländern viel Handlungsspielraum, bietet für den Bund aber nicht die Gewährleistung, dass die Mittel aus dem Bundesergänzungszuweisungen tatsächlich und vollständig für Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung verwendet werden. Immerhin kann über das sogenannte „Pakte-Modell“ eine Verbindung zwischen Änderungen auf der Einnahmenseite und der Ausgabenseite durch Vereinbarungen hergestellt werden.

Auch dazu Kaufhold/Heitzer, Rechtsfragen der gemeinsamen Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes durch Bund und Länder, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, 22. Juli 2024, S. 42 f.

Wenn durch eine Ergänzung des Grundgesetzes neue Gestaltungsoptionen für eine Beteiligung des Bundes entweder nur an den Kosten oder auch an den Aufgaben des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ermöglicht werden sollen,

Siehe dazu Kaufhold/Heitzer, Rechtsfragen der gemeinsamen Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes durch Bund und Länder, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, 22. Juli 2024, S. 44 ff.

Ist es eine Aufgabe der Verfassungspolitik, darüber zu entscheiden, wie sehr die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes erweitert und entsprechend die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder eingeschränkt werden. Neben der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen kann der Bund dabei auch im Rahmen der Art. 91a und 104b GG agieren.

V. Der Staat als letzte Versicherungsinstanz

1. Beschreibung des Instruments

Der Staat sieht sich bei extremen Schadensereignissen wie Überflutungen regelmäßig politisch genötigt, mit seinen eigenen Finanzmitteln unterstützend zur Schadensbeseitigung beizutragen. An die Stelle dieser von politischen Entscheidungen im Einzelfall abhängigen finanziellen Unterstützung könnte eine Versicherungslösung treten, in der der Staat als letzte Versicherungsinstanz wirken könnte. In einem solchen System würde die Schadenslast risikostufenartig verteilt. Private Erstversicherer würden in der ersten Stufe die Grundrisiken übernehmen. Das wären die Verluste aus Katastrophen mit geringer Auswirkung, welche die große Mehrheit der klimabedingten Ereignisse ausmachen. Private Rückversicherer würden in der zweiten Stufe das Überschussrisiko der Erstversicherer bei Katastrophen mit stärkeren Auswirkungen übernehmen. Nationale staatliche Versicherungssysteme würden auf der dritten Stufe Rückversicherungskapazitäten für Ereignisse mit noch stärkeren Auswirkungen zur Verfügung stellen. Der Staat könnte als „letzte Versicherungsinstanz“ die verbleibenden extremen Risiken übernehmen, wie sie zum Beispiel in besonders exponierten Lagen mit hohen Schadenspotenzialen bestehen.

Vgl. Hölscher, L., Hussels, G., Hippe, F., Lange, L., Bednar-Friedl, B., Knittel, N., 2025: Finanzielle Implikationen des Klimawandels – Finanzierung von Klimaanpassung und Klimaresilienz öffentlicher Haushalte. Studie im Auftrag der Wissenschaftsplattform Klimaschutz. Berlin, S. 200 unter Verweis auf Kreft, Sönke; Sandholz, Simone et al., 2022: Klimarisikoversicherung: Potenziale als strategisches Instrument zur Klimaanpassung in Deutschland. Umweltbundesamt (UBA) [verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/cc_13-2022_klimarisikoversicherung.pdf, zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2025].

Staatliches Handeln im Bereich von Versicherungen gegen Klimarisiken wirft verschiedenste rechtliche Fragestellungen auf. Dazu gehört unter anderem die Frage, welchen Risiken der

Staat sich aussetzen darf und in welchem Umfang er zum Ausgleich bestehender Risiken in die Rechte natürlicher und juristischer Personen eingreifen kann. So stellt sich im Zusammenhang mit einem Eintreten des Staates als letzte Versicherungsinstanz auch die Frage, ob der Staat entsprechende Versicherungspflichten auf der ersten Stufe normieren kann, um die staatliche Rückversicherung überhaupt erst zu ermöglichen. Da mit 57 % nur knapp mehr als die Hälfte der Wohngebäude in Deutschland gegen Elementarschäden versichert ist,

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Datenservice zum Naturgefahrenreport 2025, S. 54 [verfügbar unter: <https://www.gdv.de/re-source/blob/193410/e09858f310a1f7b4d3c2135df59369ce/naturgefahrenreport-2025-datenservice-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2025].

käme beispielsweise eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden in Betracht. Eine entsprechende Pflicht könnte notwendig sein oder jedenfalls werden, um sicherzustellen, dass hinreichende Finanzmittel für Elementarschäden an Wohngebäuden, die als Folge der Klimakrise zu erwarten sind, zur Verfügung stehen.

2. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Der Staat kann grundsätzlich als letzte Versicherungsinstanz agieren. Das Bundesverfassungsgericht hat schon 1954 zutreffend festgestellt, dass das Grundgesetz weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde „soziale Marktwirtschaft“ garantiert.

BVerfGE 4, 7 (17).

Dementsprechend darf sich der Staat unternehmerisch betätigen. Er muss die Grundrechte beachten, verfügt jedoch über eine weitgehende Gestaltungsfreiheit für jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik.

BVerfGE 50, 290 (338 f.).

Dementsprechend ist der Staat auch von Verfassungs wegen nicht gehindert, unternehmerisch als Rückversicherer zu handeln, ohne dass es dazu einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfte. Zwar muss er die Wettbewerbsfreiheit beachten.

Di Fabio, Art. 2 Abs. 1, Rn. 119 ff., in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz – Kommentar, 108. EL August 2025.

Das ist jedoch vorliegend unproblematisch, wenn der Staat als letzte Versicherungsinstanz nicht in Konkurrenz zu privaten Anbietern tritt.

Die Ausgestaltung im Einzelfall kann aber dennoch erhebliche Probleme aufwerfen. Im Schadensfall können sich unter Umständen massive Belastungen für öffentliche Haushalte ergeben, die in ihrem Umfang und Eintrittszeitpunkt kaum abzusehen sind. Es sind nicht nur die Haushaltsgrundsätze zu beachten. Es bedarf zudem auch einer genauen Prüfung, ob die übernommenen Risiken in einem angemessenen Verhältnis zu den erzielten Vorteilen stehen. Zwar trägt der Staat schon jetzt bei großen Schadensereignissen oftmals Gelder zur Folgenbeseitigung bei. Dies geschieht jedoch regelmäßig aufgrund politischer Erwägungen und in einem vergleichsweise frei bestimmbar Umfang, nicht aufgrund einer starren Verpflichtung.

Rechtlich problematisch wird eine Etablierung des Staates als letzte Versicherungsinstanz insbesondere auch dann, wenn sie mit einer Versicherungspflicht verbunden ist, etwa gegen Elementarschäden. Eine solche Versicherungspflicht könnte aber erforderlich sein, damit hinreichende Finanzmittel zum Ausgleich von Elementarschäden zur Verfügung stehen. Eine Arbeitsgruppe der Justizministerinnen und Justizminister der Länder hatte 2004 wegen verfassungsrechtlicher Bedenken keine Empfehlung für die Einführung einer obligatorischen Elementarschadensversicherung ausgesprochen.

Günther, Kap. 50 Rn. 15a in: Münchener Kommentar zum VVG, 3. Auflage 2025.

2015 und 2017 wiederholte die Justizministerkonferenz diese Bedenken.

Beschlüsse zu TOP I.11 (17. und 18.6.2015) bzw. TOP I.4. (21. und 22.6.2017) [verfügbar unter: https://www.justiz.nrw.de/sites/default/files/imported/files/2015-07/TOP-I_11---Abschlussbericht-der-Arbeitsgruppe-Pflichtversicherung-fuer-Elementarschaeden-oA.pdf und https://www.justiz.nrw.de/sites/default/files/imported/files/2017-06/I_4_Abschlussbericht_der_Arbeitsgruppe_-Pflichtversicherung_fuer_Elementarschaeden.pdf, zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2025].

Inzwischen sind sich zumindest die Länder jedoch einig, dass eine bundesweite Pflichtversicherung für Elementarschäden unabweisbar ist.

S. den Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken vom 21. Februar 2025, S. 58 [verfügbar unter: https://www.bmiv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Abschlussbericht_BLAG_Elementarrisiken.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2025].

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auch für einen neu geschaffenen Typ von privatrechtlicher Versicherung, die Regelungen des sozialen Ausgleichs vorsieht.

BVerfGE 103, 197 (216 ff.); 123, 186 (235).

Eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden würde aber den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG berühren. Zur freien Entfaltung der Persönlichkeit gehört auch die Freiheit der Entscheidung, ob und mit welchem Inhalt jemand einen Versicherungsvertrag abschließt.

Vgl. BVerfGE 103, 197 (215).

Da die Kosten von Versicherungen gegen Elementarschäden auf Mieter umgelegt werden können,

Siehe § 556 Abs. 1 BGB und § 2 Nr. 13 Betriebskostenverordnung.

können auch diese zumindest mittelbar betroffen sein. Wenn der Gesetzgeber zum Abschluss von Versicherungsverträgen verpflichtet, greift er in Art. 2 Abs. 1 GG ein. Dieser Eingriff ist gerechtfertigt, wenn er verhältnismäßig ist.

Vgl. BVerfGE 80, 137 (153); st. Rspr.

Er muss also einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein. Zweck einer Versicherungspflicht für Elementarschäden an Wohngebäuden ist es, eine leistungsfähige Solidargemeinschaft zur Absicherung von Schäden zu schaffen, die unkalkulierbar sind. Diese Schäden bergen das Risiko in sich, Kosten zu verursachen, welche die finanziellen Möglichkeiten der Hauseigentümer übersteigen. Dieses Risiko trifft alle Hauseigentümer und nicht nur die, deren Häuser in schon jetzt besonders exponierten Regionen stehen. Der Klimawandel führt dazu, dass auch bislang nicht gefährdete Häuser in absehbarer Zukunft verstärkt von Elementarschäden getroffen werden könnten. In dieser Situation verfolgt der Gesetzgeber einen legitimen Zweck, wenn er die Hauseigentümer zur Absicherung der ihnen drohenden Risiken zu einer Solidargemeinschaft zusammenfasst.

Vgl. Lange, Die (Pflicht-)Versicherung von Elementarrisiken in Deutschland, 2011, S. 127 ff.; ebenso Kingreen, NVwZ 2022, 598 (602 ff.); dieser Beitrag fasst die Ergebnisse eines Rechtsgutachtens für den Sachverständigenrat für Verbraucherfragen zusammen [verfügbar unter: <https://www.svr-verbraucherfragen.de/vereinbarkeit-einer-versicherungspflicht-gegen-elementarschaeden-an-wohngebaeuden-mit-europaei-schem-unionsrecht-und-deutschem-verfassungsrecht/>, zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2025]. Vgl. im Übrigen auch den von Vertretern einzelner Landesjustizverwaltungen erstellten Bericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden, 2022 [verfügbar unter: https://www.justiz.nrw.de/sites/default/files/imported/files/2022-08/bericht_arbeitsgruppe-2022.pdf, zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2025].

Mit ganz entsprechender Begründung hat das Bundesverfassungsgericht einen legitimen Zweck der Pflegepflichtversicherung bejaht: Zu den sozialen Aufgaben der staatlichen Gemeinschaft (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) gehört die Fürsorge für Menschen, die zu den gewöhnlichen Verrichtungen im täglichen Leben nicht mehr in der Lage sind. Die notwendigen Mittel können auf der Grundlage einer Pflichtversicherung sichergestellt werden, die im Grundsatz alle Bürger als Volksversicherung erfasst, wenn Betroffene erhebliche finanzielle Aufwendungen tätigen müssen und deshalb Unterstützung benötigen.

BVerfGE 103, 197 (221 f.) mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung.

Eine Versicherungspflicht ist auch geeignet, den legitimen Zweck der Bildung einer Solidargemeinschaft zu erreichen. Sie fasst die Versicherungspflichtigen in einer so großen Zahl zusammen, dass alle das Risiko tragen können.

BVerfGE 103, 197 (222 f.).

Sie ist auch erforderlich, wenn ohne Versicherungspflicht nicht genügend Eigentümer bereit sind, eine private Versicherung ihres Hauses gegen Elementarschäden abzuschließen. Sie kann schließlich auch angemessen sein, weil sie den Versicherungspflichtigen in eine Solidargemeinschaft mit einbezieht, deren Zweck seinem eigenen Wohneigentum nützlich ist. Dem müsste eine der Höhe nach verhältnismäßige Beitragsbelastung gegenüberstehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber insoweit relativ viel Gestaltungsspielraum, wenn er eine bestimmte Höhe des Beitrags zur Herstellung eines solidarischen Ausgleichs für erforderlich hält.

So auch Kingreen, NVwZ 2022, 598 (604).

Im Ergebnis kann der Staat als letzte Versicherungsinstanz eintreten und zur Sicherstellung der nötigen finanziellen Mittel auch eine Versicherungspflicht festlegen, wenn er sich dabei innerhalb des hier skizzierten Rahmens bewegt.

VI. Weitere Finanzierungsinstrumente

1. Katastrophenanleihen

Katastrophenanleihen sind Wertpapiere, mit denen sich der Bund, die Länder und die Kommunen gegen die finanziellen Folgen von Naturkatastrophen absichern können. Die Rückzahlung von Katastrophenanleihen ist daran geknüpft, ob bestimmte Naturereignisse wie Stürme, Erdbeben oder Überschwemmungen eintreten. Das wirtschaftliche Risiko des Eintritts dieser Naturkatastrophen wird damit zum Teil auf den Kapitalmarkt übertragen.

Zumindest zweifelhaft dürfte die These sein, dass der Einsatz von Katastrophenanleihen nicht zu einer zusätzlichen Verschuldung führe, weil die Ausgabe der Anleihe nicht vom Sponsor

selbst, sondern durch eine Zweckgesellschaft erfolge. Jedenfalls dann, wenn ein Land oder eine Kommune Mehrheitsgesellschafter der Zweckgesellschaft ist, werden ihre Schulden den Schulden des Landes bzw. der Kommune zugerechnet und fallen unter die Regelungen der Schuldenbremse. Zweifelhaft ist auch, ob die Ausgabe von Katastrophenanleihen die Haushaltsplanung erheblich unterstützt, weil im Vorhinein nicht feststeht, ob Schadensereignisse das erforderliche Ausmaß erreichen. Bleibt ein Schadensereignis dahinter zurück, entfällt die finanzielle Entlastung durch die Anleihen. Fraglich ist auch, ob das Auftreten einer Kommune als Sponsor einer Katastrophenanleihe als wirtschaftliches Handeln unter die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung fällt.

2. Resilienzanleihen mit Präventionsfokus

Resilienzanleihen sind Katastrophenanleihen, die mit der Finanzierung proaktiver Investitionen in klimaresiliente Infrastruktur kombiniert sind. Die erforderlichen hohen Transaktionskosten werfen Probleme hinsichtlich der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auf, denen sowohl kommunale als auch Landeshaushalte genügen müssen. Angesichts der hohen Verschuldung eines großen Teils der deutschen Kommunen ist es nur schwer vorstellbar, dass diese Anleihen bei diesen Kommunen nicht von der Kommunalaufsicht beanstandet werden.

3. Klima-resiliente Schuldenklauseln

Klima-resiliente Schuldenklauseln ermöglichen bei Naturkatastrophen eine vorübergehende Stundung. Im Schadensfall könnte ein Ausgleich über den Länderfinanzausgleich nicht erfolgen, weil dieser Ausgleich rein finanzkraftbasiert ist und Finanzbedarfe nicht berücksichtigt. Es wird zu Recht darauf hingewiesen, dass Klima-resiliente Schuldenklauseln nur in einem politisch höchst komplexen Vorhaben in den deutschen Finanzausgleich eingebettet werden können.

4. Resilienzprüfung von Infrastrukturinvestitionen

Eine verbindliche Integration von Klimaanpassung und Resilienz in sämtlichen Phasen öffentlicher Investitionen sollte vorgeschrieben werden. Es wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die Einführung solcher Prüfungen zu einem erhöhten bürokratischen Aufwand führt und die Dauer von Genehmigungsprozessen verlängert. Politisches Ziel ist dagegen der Abbau von Bürokratie und die Einführung schneller Verfahren. Daraus ergibt sich im günstigsten Fall ein Spannungsverhältnis.

E. Fazit

Der Staat ist verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, neben Maßnahmen zum Klimaschutz auch solche zur Anpassung an den fortschreitenden Klimawandel und seine Folgen zu ergreifen. Hieraus ergibt sich ein erheblicher Finanzierungsbedarf, auf den öffentliche Haushalte vorbereitet werden müssen. Die in der Auftragsstudie skizzierten Finanzierungsinstrumente eignen sich überwiegend, um dieser Aufgabe nachzukommen. Sie müssen allerdings im Einzelfall im Einklang mit verfassungsrechtlichen und gegebenenfalls einfachgesetzlichen Vorgaben ausgestaltet werden. Der Staat hat einen erheblichen Ermessensspielraum im Hinblick darauf, welche der zur Verfügung stehenden Maßnahmen er ergreift. Er kann aber nicht tatenlos bleiben, sondern muss seine grundrechtlichen Schutzpflichten auch im Wege von Anpassungsmaßnahmen erfüllen.