



WPKS

AUFTRAGSGUTACHTEN

Praktische und rechtliche Erwägungen zur Finanzierung von Klimaanpassung im Mehrebenensystem

Das Finanzpaket 2025

Rechtsgutachten von Dr. Roda Verheyen,
Dr. Johannes Franke und Arthur Latsch,
Rechtsanwälte Günther, Hamburg,

für die Wissenschaftsplattform Klimaschutz

Impressum

AUTOR:INNEN

Rechtsanwälte Günther, Hamburg.
Dr. Roda Verheyen, Dr. Johannes Franke, Arthur Latsch

ZITIERHINWEIS

Verheyen, R. /Franke, J. /Latsch, A. (2026): Praktische und rechtliche Erwägungen zur Finanzierung von Klimaanpassung im Mehrebenensystem – Das Finanzpaket 2025.

DOI: 10.48485/pik.2026.02

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 der Autor:innen 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

Februar 2026

Inhalt

	Zusammenfassende Thesen	2
I.	Einleitung	6
II.	Materielle Regelungen und Aufgabenverteilung: EU, Bund, Länder im Überblick und (Schutz)pflichten des Staates im Mehrebenensystem	9
	1. Völkerrecht	9
	2. EU-rechtlicher Rahmen (KlimaG), Resilienzstrategie	11
	3. Verfassungsrechtliche Vorgaben (Klimaschutzbeschluss)	13
	4. Bestehende Regelungen und Pflichten auf Ebene von Bund und Ländern	17
III.	Status quo der Anpassungsfinanzierung und Bedarfe (EU, Bund, Land, Kommune)	20
IV.	Finanzierungsverantwortung und -grenzen	23
	1. Bundesrechtliches Konnexitätsprinzip (Art. 104a GG)	24
	2. Finanzierungsverbot (Art. 104a Abs. 1 GG)	24
	3. Aufgabenübertragungs- oder Durchgriffsverbot des Bundes	25
	4. Schuldenbremse	26
	5. Kostenverantwortlichkeit auf der Landesebene	26
	6. Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben	27
	7. Zwischenfazit	28
V.	Finanzpaket 2025: Grundgesetzänderungen und Implikationen für Klimaanpassung	28
	1. Hintergrund und Inhalt der Grundgesetzänderung	29
	2. Klimaanpassung als Teil der Bereichsausnahme in Art. 109 GG	32
	3. Investitionen des Bundes und SVIKG	37
	4. Investitionen der Länder und LuKIFG	53
	5. KTF	62
	6. Zwischenfazit	63
VI.	Vorschlag: neues „Vorteilsrecht“ zur finanziellen Beteiligung Privater an Anpassungsmaßnahmen	64
	1. Prinzipien des Beitragsrechts	64
	2. Rechtliche Zulässigkeit und systematische Einordnung	65
	3. Kommunalen Gestaltungsspielraum und rechtliche Schranken	66
	4. Beispiel: Entsiegelung von Straßen in Niedersachsen	67
VII.	Fazit und Ausblick	70

Zusammenfassende Thesen

1. Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist eine Aufgabe für alle Akteure, staatliche wie Private. Eine „Pflicht“ zur Aufgabenerfüllung des Staates im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums ergibt sich aus **grundrechtlichen Schutzpflichten** (Art. 2 Abs. 2 GG). Sie ergänzt das objektiv-rechtliche Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG. Klimaschutz und Klimaanpassung stehen dabei in einem funktionalen Wechselverhältnis. Je wirksamer der nationale als auch internationale Klimaschutz ausfällt, desto geringer ist der mittel- und langfristige Anpassungsbedarf.
2. Es gibt keine allgemeine **Definition von „Anpassung“**. Gemeint ist allgemein und auf allen Zuständigkeitsebenen „die Ausrichtung an den aktuellen oder erwarteten Auswirkungen des Klimawandels“ (§ 2 Nr. 1 Bundes-Klimaanpassungsgesetz, KAnG). Zu unterscheiden ist aus praktischer Sicht zwischen Verfahrens-, Programmaufstellungs- und Berichtspflichten einerseits, und konkreten Maßnahmen andererseits. Letztere können entweder originär aus Gründen der Anpassung an Klimawandelfolgen vorgenommen werden (Beispiel: Maßnahmen zur Kühlung in Städten) oder anders ausgeführt werden, als in einer Welt ohne Klimawandelfolgen üblich („mainstreaming“ bzw. climate proofing, Beispiel: größeres Volumen bei Anlagen im Straßenbau um größere Regenmengen abzuführen).
3. Maßnahmen können dabei entweder von der **öffentlichen Hand** oder von **Privaten** umgesetzt werden, um öffentliche Anpassungsziele zu erreichen (Beispiel: Abfluss von Starkregen durch Entsiegelung von privaten oder öffentlichen Flächen).
4. Anpassung an den Klimawandel ist für den **Bund** auf der **Aufgabenseite** im Ansatz ähnlich geregelt wie der Klimaschutz: Mit dem EU-Klimagesetz einerseits und dem KAnG und den Landesgesetzen andererseits besteht ein Politikplanungsrecht ähnlich dem seit 2019 auf Grund der EU Governance-Verordnung und dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) bestehenden Klimaschutz-Planungsrecht. Maßgeblicher Unterschied sind die Ziele selber, die nur für den Klimaschutz konkret (in Reduktions- bzw. Mengenzielen und umgerechnet in CO₂ Äquivalenten) vorgegeben sind. Zielkonkretisierungen könnten seitens der Gesetzgeber erfolgen.
5. Die **Bundesländer** trifft eine bundesrechtliche Programmpflicht auf Grundlage des KAnG und zusätzlich nach Landesrecht. Diese besteht auf Ebene des Klimaschutzes nach KSG nicht, bzw. nur aufgrund von Landesgesetzen. Die Länder sollen nach § 12 KAnG zusätzlich die Kommunen verpflichten, eigene Klimaanpassungskonzepte zu erstellen. Das ist teilweise bereits erfolgt (Beispiel Niedersachsen).
6. Es bestehen erhebliche **Spielräume** zur Festlegung und Priorisierung von Maßnahmen in den Klimaanpassungsstrategien bzw. Programmen der Akteure im Mehrebenensystem. Gleichzeitig kann argumentiert werden, dass Maßnahmen, die

dort als **Priorität** aufgenommen werden, auch umzusetzen, also auch zu finanzieren sind, soweit sie der Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflichten dienen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber mit dem Begriff der „vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie“ (§§ 3 und 10 KAnG) arbeitet, obwohl das Ziel des Gesetzes den „Schutz von Leben und Gesundheit“ und die Vermeidung von Schäden bezweckt (§ 1 KAnG).

7. Nach der **Finanzverfassung** trägt grundsätzlich diejenige staatliche Ebene die Kosten von Klimaanpassungsmaßnahmen, die für deren Durchführung sachlich zuständig ist (Art. 104a Abs. 1 GG). Ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Finanzierung kommt nur in den verfassungsrechtlich ausdrücklich geregelten Ausnahmefällen in Betracht (Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und -finanzierung).
8. Das finanzverfassungsrechtliche System in der Bundesrepublik ist auf spezielle Aufgaben der Anpassung an den Klimawandel nicht ausgerichtet. Es bleibt bei der allgemeinen Frage nach der öffentlichen Sachherrschaft oder der **Verwaltungszuständigkeit**, wenn nicht ein neuer Tatbestand wie z.B. eine neue Gemeinschaftsaufgabe im Grundgesetz geschaffen wird. Nur für den Anpassungsbereich „Küstenschutz“ besteht schon eine gemeinsame Finanzierungsverantwortung für Bund und Länder als Gemeinschaftsaufgabe (GAK).
9. Dieses System **durchbricht das Finanzpaket 2025** teilweise, weil der Bund u.a. auch für die Länder neue Schulden aufnimmt (Art. 143h Abs. 2 GG).
10. **Klimaschutz und Klimaanpassung sind sicherheitsrelevant.** Eine Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen über die eingefügte Ausnahme von den Regelungen der Schuldenbremse, die **Bereichsausnahme in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG**, kommt aber nur in Betracht, wenn die Maßnahmen funktional einem der ausdrücklich genannten Aufgabenbereiche zuzuordnen sind und haushaltssystematisch in den in der Gesetzesbegründung angeführten Kapiteln des Bundeshaushalts verortet werden (v. a. Zivil- und Bevölkerungsschutz, Schutz von IT-Systemen, Verteidigung sowie Nachrichtendienste). Die allgemeine sicherheitspolitische Relevanz von Klimaschutz oder Klimaanpassung genügt nicht, um Anpassungsmaßnahmen durch die Bereichsausnahme zu finanzieren.
11. Der zum Zivil- und Bevölkerungsschutz gehörende **Katastrophenschutz** außerhalb des Verteidigungsfalls liegt in der Zuständigkeit der Länder, weshalb in diesem Bereich durch den Bund im Rahmen der Bereichsausnahme keine Klimaanpassungsmaßnahmen finanziert werden können.
12. Investitionen des Bundes aus dem **Sondervermögen** sind gemäß **Art. 143h Abs. 1 GG** zweckgebunden. Voraussetzung der Finanzierbarkeit von Klimaanpassungsmaßnahmen ist, dass es sich um **zusätzliche Investitionen in Infrastruktur** handelt.

13. **Investitionen** i.S.d. Art. 143h GG sind nur Ausgaben für a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen, b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt, und c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen. Darüber hinaus sind auch Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis c genannten Zwecke Investitionen. Der Investitionsbegriff des Art. 143h GG und des SVIKG ist inhaltsgleich mit dem Begriff der Sachinvestitionen im Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG).
14. **Infrastruktur** lässt sich im Bereich von Art. 143h GG als Anlagen oder Einrichtungen definieren, die unmittelbar von der Allgemeinheit genutzt werden können oder der Versorgung der Allgemeinheit mit essenziellen Gütern oder Leistungen dienen.
15. Die **Zusätzlichkeit** nach Art. 143h GG ist sowohl **formell** (Investitionsquote) als auch **materiell** (keine Ohnehin-Investitionen) zu erfüllen. Der Ausschluss von Ohnehin-Investitionen ergibt sich aus dem Sinn und Zweck sowie der Systematik der Verfassungsänderung. Wegen seines Ausnahmecharakters gilt für das Sondervermögen eine strenge Zweckbindung – nicht anders als beim Erfordernis einer Notlage (Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG), bei der das Bundesverfassungsgericht im sog. „KTF-Urteil“ vom November 2023 unter Verweis auf den Ausnahmecharakter der Vorschrift eine strenge Interpretation zugrunde legte. Nicht aus dem Sondervermögen finanzierbar sind daher jedenfalls Investitionen, bei denen eine rechtsverbindliche Finanzierungszusage zu Lasten späterer Haushaltsjahre bereits vor 2025 getroffen wurde.
16. **Investitionen des Bundes** müssen in die Zuständigkeit des Bundes fallen und sich einem der in § 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) abschließend genannten Bereiche zuordnen lassen. **Investitionen der Länder** müssen in die Zuständigkeit der Länder fallen und sich einem der Förderbereiche des § 3 Abs. 1 LuKIFG zuordnen lassen, wobei diese Förderbereiche nicht abschließend geregelt sind.
17. Es bestehen **erhebliche Zweifel an der Verfassungskonformität der beiden Umsetzungsgesetze SVIKG und LuKIFG**. § 4 Abs. 3 SVIKG normiert eine ungeeignete Berechnungsmethode für die Investitionsquote (formelle Zusätzlichkeit), welche diese im Bundeshaushalt künstlich erhöht, und das Gesetz enthält keinerlei Begrenzung für die Finanzierung von Ohnehin-Investitionen (materielle Zusätzlichkeit). Der Gesetzgeber hat für die Länder keine in Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG vergleichbare formelle Zusätzlichkeitsregelung im LuKIFG übernommen, weshalb Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes bestehen. Demgegenüber werden Ohnehin-Investitionen wohl verfassungsrechtlich hinreichend ausgeschlossen, weil aus dem

Sondervermögen (nur) die Finanzierung von Investitionsmaßnahmen zulässig ist, die nach dem 01.01.2025 begonnen wurden.

18. Aus den ausdrücklich für **Klimaneutralität** vorgesehenen Mitteln (100 Mrd. Euro / Klima und Transformationsfonds - KTF) ist eine Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen nur insoweit möglich, als diese „doppelfunktional“ auch dem natürlichen Klimaschutz dienen.
19. Selbst wenn der Infrastruktur-Begriff im Einzelfall nicht erfüllt wäre, wären Investitionen in die **Ertüchtigung natürlicher Senken** (Wälder, Moore) als Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 aus dem Sondervermögen finanzierbar, soweit die Maßnahmen doppelfunktional auch hierauf abzielen.
20. **Verfahrens- und Programmpflichten** (Strategien, Konzepte) für alle Ebenen des Staates aus dem KAnG und den Ländergesetzen sind rechtlich verbindlich, aber mangels Infrastruktur- und Investitionseigenschaft **nicht aus dem Sondervermögen** nach Art. 143h GG **finanzierbar**. Weder Bund noch Länder oder Kommunen können das Sondervermögen danach für die gesetzlich verpflichtende vorbereitende Planung nutzen. Viele der z.B. in der Deutschen Anpassungsstrategie **DAS 2024** aufgenommenen Programme und Maßnahmen erfüllen weder den Investitionsbegriff noch den Infrastrukturbezug.
21. Da auch der im Sondervermögen für die Länder vorgesehene Anteil von 100 Mrd. Euro nicht ausreicht, um die Bedarfe über die nächsten zwölf Jahre zu decken und für die Kommunen kein eigener Anteil mehr vorgesehen ist, muss angesichts der breiten Verantwortlichkeit für Klimaanpassung der Blick geweitet werden.
22. Grundstückseigentümer, deren Grundstücke durch Klimaanpassungsmaßnahmen wie z.B. eine verbesserte Aufnahmefähigkeit der Kanalisation, verbesserte Versickerung oder Entwässerung von Straßen einen **spezifischen Vorteil** ziehen, z.B. weil ihre Liegenschaften künftig besser vor Überflutung geschützt sind, dürfen zu Beiträgen herangezogen werden.
23. Der Bereich überlappender (Verkehrssicherungs)Pflichten Privater und Schutzpflichten des Staates ist unerforscht. Ziele aus Anpassungsstrategien könnten ggf. effektiver unter Einbeziehung Privater erreicht werden. Die Studie identifiziert diesbezüglich sowohl rechtlichen als auch forensischen **Forschungsbedarf**.

I. Einleitung

In den letzten Jahren hat sich die politische und rechtliche Debatte um den Klimaschutz thematisch diversifiziert: Neben Klimaschutz (*Mitigation*) werden zunehmend auch Anpassungsbedarfe (*Adaptation*) in den Blick genommen.¹ Das ist ein später Start, ist doch schon seit Jahrzehnten wissenschaftlich unstrittig, dass Anpassung Hand in Hand mit Klimaschutz gehen muss, weil auch bei Einhaltung von globalen Klimaschutzzielen (derzeit unwahrscheinlich) erhebliche Auswirkungen (und damit Schäden) eintreten werden.² Die theoretische Erkenntnis, dass die Welt sich weniger anpassen muss je mehr Klimaschutz betrieben wird³, hilft an dieser Stelle wenig.

Auch in Deutschland verursacht der Klimawandel bereits deutliche Schäden. Die Klimawirkungs- und Risikoanalyse des Umweltbundesamts⁴ (UBA) stellt bereits 2021 insgesamt 31 „sehr dringende“ Handlungserfordernisse fest, die insbesondere auf Gesundheitsgefahren durch extreme Hitze, auf die Folgen von Trockenheit und Niedrigwasser sowie von Starkregen, Sturzfluten und Hochwasser und auf den Meeresspiegelanstieg zurückzuführen sind.

Das BVerfG betonte entsprechend, dass neben das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG auch Anpassungspflichten treten: wirksame Anpassungsmaßnahmen des Staates sind zur Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten (Art. 2 Abs. 2, Art. 14 GG) verfassungsrechtlich geboten.⁵ Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel umfassen dabei physisch-technische Maßnahmen zum Küsten- und Hochwasserschutz, oder Maßnahmen zur Stärkung von Ökosystemen (Renaturierung, Entsiegelung von Flächen), aber auch Kapazitätserweiterungen der Kanalisation in den Städten, Grünflächenerhalt und -anlage zu Kühlzwecken, Entsiegelung von städtischen Flächen zur Steigerung der Versickerung bei Starkregen und vieles mehr.

Auf der Aufgaben- und Verwaltungsebene hat das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KANg, in Kraft seit 1. Juli 2024) einen wichtigen Schritt in dieser relativ neuen Materie gemacht. Das KANg ist – wie das KSG – ein Politikplanungsinstrument. Mehrere Bundesländer verfügen über Sonderregeln.⁶

¹ So schon Kaufhold/Heitzer, Rechtsfragen der gemeinsamen Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes durch Bund und Länder, 2024, S. 1, abrufbar unter: <https://www.bundesumweltministerium.de/download/rechtsfragen-der-gemeinsamen-finanzierung-von-massnahmen-der-klimaanpassung-und-des-naturschutzes-durch-bund-und-laender>. Alle hier in Bezug genommenen Quellen aus dem Internet wurden zuletzt am 12.02.2026 abgerufen bzw. überprüft.

² Dazu rechtlich schon: Verheyen, Climate Change Damage in International Law, 2005.

³ Schipper, Conceptual History of Adaptation in the UNFCCC Process, RECIEL 15 (2006), S. 82 ff.

⁴ Vgl. Umweltbundesamt, Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 (KWRA) – Zusammenfassung, Juni 2021, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/KWRA-Zusammenfassung>.

⁵ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 144, 150.

⁶ Dazu einen Überblick bietet Schlößer: Schlößer, Die grund- und menschenrechtliche Bewältigung der monumentalen Aufgabe der Klimaanpassung – Zu den Herausforderungen der Umsetzung des neuen Klimaanpassungsgesetzes, KlimR 2024, S. 2.

Wie im Hinblick auf das KSG und die aus den Klimazielen und Programmen fließenden notwendigen Maßnahmen entwickelt sich die Diskussion über die Finanzierungsbedarfe und -verantwortlichkeiten zur Umsetzung der rechtlich vorgesehenen Programme und Strategien langsam – auch wenn das Bundesumweltministerium (BMUKN) seit 2011 Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel fördert⁷. Eine erste Auswertung des UBA zum Bundeshaushaltsplan 2022 zeigte, dass in 255 Haushaltstiteln zwischen 2,1 Mrd. Euro und 3,4 Mrd. Euro für die Anpassung eingestellt waren.⁸ Aktuellere Auswertungen fehlen.

Nach dem aktuellen Bericht des Bundesrechnungshofs ist zudem der Mittelabfluss unbefriedigend, jedenfalls beim Einzelplan 16 (Umwelt): „Von den in den Jahren 2020 bis 2023 insgesamt für Klimaanpassung zur Verfügung gestellten 201 Mio. Euro verausgabte das BMUKN mit 98 Mio. Euro lediglich knapp die Hälfte.“⁹

Effektive Klimaanpassung setzt wohl unstreitig „eine ausreichende Finanzierung, eine starke Verwaltung und ein koordiniertes Vorgehen von Bund und Ländern voraus“¹⁰, – aber eben auch ein klares Verständnis der zuständigen Akteurs- und Finanzierungsebenen und für diese praktisch umsetzbare Schritte im Mehrebenensystem. Zentral behandelt dieses Gutachten im Auftrag der Wissenschaftsplattform Klimaschutz daher das Finanzpaket 2025 mit weitgehenden Ausnahmen von der Schuldenbremse (Art. 109 GG) durch die der Bund auch für die Länder Schulden im Rahmen des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaschutz (Art. 143h GG) aufnimmt.

Die vorliegende Analyse nutzt die Erkenntnisse aus vorangegangenen Gutachten, wie *Kaufhold/Heitzer* 2024¹¹ zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Gemeinschaftsaufgabe Klimaanpassung¹², *Hölscher et al.* (2025) zur Resilienz von öffentlichen Haushalten und möglichen Finanzierungs-Instrumenten¹³ und *Wieland* 2026 zu den rechtlichen Hürden der Umsetzung solcher Instrumente.¹⁴

⁷ Einzelplan 16, Titel 685-01.

⁸ Hölscher/Schulze/Kohli/Peter, Ausgaben des Bundes für die Anpassung an den Klimawandel, Umweltbundesamt, Reihe Climate Change, Juli 2025, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/ausgaben-des-bundes-fuer-die-anpassung-an-den->

⁹ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über die Entwicklung des Einzelplans 16 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026, 08.09.2025, abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/einzelplan-2026/16-volltext.pdf>.

¹⁰ Kaufhold/Heitzer, Fn. 1. S. 16.

¹¹ Kaufhold/Heitzer, Fn. 1. S. 16.

¹² Dazu rechtlich bereits: Verheyen/Hölzen: Kommunalen Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements, Oktober 2022, abrufbar unter: <https://www.germanwatch.org/de/87792>.

¹³ Hölscher/Hussels/Hippe/Lange/Bednar-Friedl/Knittel, Finanzielle Implikationen des Klimawandels – Finanzierung von Klimaanpassung und Klimaresilienz öffentlicher Haushalte. Studie im Auftrag der Wissenschaftsplattform Klimaschutz. 2025, Berlin, abrufbar unter: <https://wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/veroeffentlichungen/klimaanpassung-finanzieren-offentliche-haushalte-vor-neuen-herausforderungen>.

¹⁴ Wieland, Instrumente zur Stärkung der fiskalischen Resilienz – Umsetzungsmöglichkeiten und -hürden aus rechtswissenschaftlicher Sicht. Rechtsgutachten für die Wissenschaftsplattform Klimaschutz. 21.01.2026, abrufbar unter: <https://wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/veroeffentlichungen/finanzierung-der-klimaanpassung-rechtliche-einordnung-ausgewahlter-finanzierungsinstrumente>

Kaufhold/Heitzer untersuchten im Auftrag des BMUV (heute: BMUKN), inwieweit das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe in seiner damaligen Ausgestaltung sowie weitere verfassungsrechtliche Instrumente vor Verabschiedung des Finanzpakets 2025 geeignet waren, eine gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes durch Bund und Länder zu ermöglichen. Zugleich analysierten sie, welche verfassungsrechtlichen Änderungen zulässig und erforderlich wären, um einen weitergehenden Einsatz von Bundesmitteln zu eröffnen. Die vorliegende Analyse knüpft hieran an und fragt, ob und in welchem Umfang das Finanzpaket 2025 einen Schritt in diese Richtung darstellt oder die identifizierten Probleme, insbesondere auf kommunaler Ebene, beseitigt.

Nach einer gestrafften Erörterung der Aufgabenebene (materielles Recht) in Kapitel II., (inklusive Definitionen und Pflichtenkategorien auf Ebene des Völkerrechts, der EU und des Bundes) und einem Überblick zum relevanten Finanzverfassungsrecht in Kapitel IV. erläutert es vor dem Hintergrund der prognostizierten Finanzierungsbedarfe (Kapitel III) in Kapitel V. die Grundgesetzänderung zur Einführung einer Bereichsausnahme in Art. 109 GG und eines neuen Art. 143h GG zur Einführung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität, und bewertet die Umsetzung auf ihre Verfassungskonformität. Gleichzeitig werden die grund- und einfachgesetzlichen Änderungen „durch die Brille“ der Klimaanpassung bewertet. Besteht die seit Jahren bemängelte Lücke zwischen Anpassungsaufgaben und Anpassungsfinanzierung fort? Wie wirkt vor allem das Sondervermögen, aber auch die Bereichsausnahme konkret im Hinblick auf Anpassungsaufgaben? Dies wird praktisch erörtert u.a. anhand der Anpassungsstrategie Hamburgs, also aus Sicht eines Bundeslands, das gleichzeitig kommunale Aufgaben zu erfüllen hat, aber auch auf Grundlage der Deutschen Anpassungsstrategie (DAS).

Im Ergebnis können – obschon die Umsetzungsgesetze auf erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel stoßen – sowohl im Rahmen der Bereichsausnahme als auch aus dem Sondervermögen (v.a. durch die Länder) unter bestimmten Voraussetzungen auch Klimaanpassungsmaßnahmen finanziert werden. V.a. auf kommunaler Ebene lassen sich aber die prognostizierten Bedarfe mit diesen Mitteln (ohne Änderungen auf der Einnahmenebene) kaum decken. Deshalb befasst sich der letzte Teil der Analyse (Kapitel VI) mit beitragsrechtlichen Möglichkeiten der Vorteilsabschöpfung.

II. Materielle Regelungen und Aufgabenverteilung: EU, Bund, Länder im Überblick und (Schutz)pflichten des Staates im Mehrebenensystem

1. Völkerrecht

Art. 4.1(b) der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC, 1992) sieht vor, dass alle Vertragsparteien

„nationale und gegebenenfalls regionale Programme erarbeiten, umsetzen, veröffentlichen und regelmäßig aktualisieren, in denen Maßnahmen zur Abschwächung der Klimaänderungen (...) sowie Maßnahmen zur Erleichterung einer angemessenen Anpassung an die Klimaänderungen vorgesehen sind.“

Diese Formulierung wird zwar hauptsächlich als Berichtspflicht interpretiert, enthält jedoch nach seinem Wortlaut eine separate Verpflichtung auch zur Umsetzung von Programmen. Die Vertragsparteien müssen gemäß Art. 12.1 der UNFCCC in ihren nationalen Mitteilungen über die Erfüllung oder Nichterfüllung dieser Verpflichtungen Bericht erstatten.

Eine klare Definition von Anpassung fehlt in der UNFCCC. Wie in einer der ersten umfassenden Arbeiten¹⁵ schon 2005 ausgeführt, ist Anpassung vielmehr ein sehr weites Konzept, das sowohl vorsorgend und reaktiv sein kann:

“In the negotiations leading to agreement of the FCCC, adaptation was also described as “all purposeful and deliberate activity taken in response to or in anticipation of the adverse impacts of rapid climate change” – specifically human responses as opposed to spontaneous adjustments made by natural systems. Measures to enhance adaptive capacity and adaptation measures, can take many different forms and take place both on a ‘macro’ and ‘micro’ level. To enable a system to prevent damage from climate change more effectively, improved housing and infrastructure, education, dissemination of information, and generally the eradication of poverty could prove very successful (‘macro’ level). On a ‘micro’ level adaptation measures might include increasing the height of sea walls, building irrigation systems to protect agriculture from salt water intrusion, or installing air-conditioning systems to avoid heat-related illness or death.

While adaptation can significantly reduce vulnerability to climate change impacts, no level of adaptation will allow for a complete avoidance of impact from climate change.”

Klimaschutz und Anpassung vermeiden danach klimawandelbedingte Schäden, ohne sie vollständig auszuschließen. Im völkerrechtlichen Regime wurde deshalb zusätzlich die Kategorie „Loss and Damage“ geprägt.

¹⁵ Verheyen, Climate Change Damage in International Law, 2005, S. 47.

Wissenschaftliche Arbeiten verbanden von Anfang an die materiellen und verfahrensrechtlichen Pflichten zur Anpassung (Art. 4.1 b) UNFCCC) mit der zwischenstaatlichen Finanzierungsverpflichtung (Art. 4.3 und 4.4 UNFCCC).¹⁶

Aus den Aktivitäten der UNFCCC u.a. in fachlichen Workshops über die Jahre und den verschiedenen Entscheidungen der Vertragsparteien zur Konkretisierung der Vertragsvorschriften lassen sich die **zwischenstaatlichen Pflichten** im Kontext Anpassung nach Auffassung der Verf. wie folgt einordnen (nationale Kategorien weichen ggf. ab):

Verfahrens- und Programmpflichten, Berücksichtigung (Mainstreaming)	Umsetzungspflichten (konkrete Maßnahmen)
• Aufstellung von Anpassungs-Programmen: Durchführung von Risikobetrachtungen, Beteiligung von Betroffenen, Priorisierung von Maßnahmen • Erfüllung von Berichtspflichten (UNFCCC, Paris Übereinkommen) • „Mainstreaming“ (im Kontext von Haushaltsentscheidungen, nationalen Projekten, oder auch Projekten der Entwicklungszusammenarbeit) • Konkrete Risikoabwägung bei Vorhaben (Berücksichtigungsgebot als Verfahrenspflicht)	Umsetzung von priorisierten Maßnahmen bei vorliegender Finanzierung grundlegend auf zwei Ebenen: • Physisch (Beispiel. Hochwasserschutz durch höhere Deiche und Anpassung von bestehenden Planungen) • Management bzw. Erhöhung von menschlichen und physischen Kapazitäten zur Risikominimierung und Abwendung von Schäden (Raumordnung, Frühwarnsysteme etc.) Aber: Keine absolute „Bewahrenspflicht“ (Beispiel Aufgabe von Küstenabschnitten wegen Kosten-Nutzen Abwägung)

Aus den verschiedenen Umsetzungsentscheidungen, die sich teilweise auf die Aufgabenebene, teilweise aber auch auf die Finanzierungsebene beziehen ergibt sich eine Notwendigkeit der Priorisierung von Maßnahmen nach menschenrechtlichen Maßstäben. Dies ist normativ vorgezeichnet¹⁷, aber inzwischen auch praktisch umgesetzt.¹⁸

¹⁶ Verheyen: Adaptation Funding – Legal and Institutional Issues, in: Smith/Klein/Huq, Climate Change, Adaptive Capacity and Development, 2003, 191 ff.

¹⁷ Für eine Zusammenfassung der Entwicklungen und Entscheidungen auf Ebene des Klimaregimes siehe: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Integrating human rights in the UNFCCC process, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/climate-change/integrating-human-rights-unfccc>.

¹⁸ Vgl. z.B. Anschell et. al. (2022) Human Rights in the Process of National Adaptation Planning: Insights from a Review of Submitted NAPs, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Jakarta, Indonesia. Abrufbar unter: https://weadapt.org/wp-content/uploads/2023/05/human_rights_in_the_process_of_national_adaptation_plans_2022.pdf.

Die zwischenstaatliche **Finanzierungsverantwortung** bezieht sich auf Grundlage bindender Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenzen bislang auf die linke Spalte der Tabelle oben, während die rechte Spalte – also die eigentlich kostenintensive Umsetzung von physischen Projekten – bis heute zwischen den Mitgliedstaaten im Klimaregime umstritten bleibt. Wie diese Analyse zeigen wird, befindet sich auch die Umsetzung in Deutschland bei diesen Kategorien auf sehr unterschiedlichem Weg in eine effektive Finanzierung.

Nach der Stellungnahme (*Advisory Opinion*) des Internationalen Gerichtshofs vom Juli 2025 besteht allerdings eine klare rechtliche Finanzierungspflicht: In Absatz 211 der Entscheidung bestätigt der IGH eine Finanzierungspflicht auch von Anpassungsmaßnahmen aus Art 4.4. UNFCCC und stellt klar: „This is a legally binding obligation on all parties that are listed in Annex II.“¹⁹

Das Paris Übereinkommen von 2015 übernimmt das Anpassungsziel in seinen Art. 7 und strukturiert mit „Loss and Damage“ in Art. 8 auch das Verhältnis zwischen Mitigation, Adaptation und Schäden.²⁰

2. EU-rechtlicher Rahmen (KlimaG), Resilienzstrategie

Seit 2021 finden sich unionsrechtliche Vorgaben für die Anpassung an den Klimawandel im EU-Klimagesetz (VO (EU) 2021/1119, EU-KlimaG).²¹ Dieses legt allgemeine Ziele sowie Verfahren zur Koordinierung und Evaluierung der Bemühungen von Union und Mitgliedstaaten fest. Anpassung wird dort nicht eigenständig definiert, sondern es wird Bezug genommen auf die Definitionen des Paris Übereinkommen.

Nach Art. 5 EU-KlimaG sorgen die Union und die Mitgliedstaaten für kontinuierliche Fortschritte im Bereich der Klimaanpassung (Abs. 1). Hierfür entwickelt die Europäische Kommission (Kommission) eine Unionsstrategie (Abs. 2), auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten nationale Anpassungsstrategien und -pläne annehmen (Abs. 4). Die Fortschritte sowohl auf Unionsebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten werden von der Kommission bewertet (Art. 6 Abs. 1 lit. b), Abs. 2 lit. b) bzw. Art. 7 Abs. 1 lit. b) EU-KlimaG). Die Überprüfung und Bewertung erfolgt jeweils parallel zur Bewertung der unions- bzw. mitgliedstaatlichen Fortschritte hinsichtlich des Ziels, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen.

In der Anpassungsstrategie von 2021²² werden vor allem Wasserknappheit in der EU als für die gesamte Wirtschaft und die Ernährungssicherheit relevanter Faktor, sowie ausdrücklich

¹⁹ IGH, Advisory Opinion v. 23.7.2025, Obligations of States in Respect of Climate Change, Rn. 211. Abrufbar unter: <https://www.icj-cij.org/case/187>.

²⁰ Dazu Siegele, Loss and Damage under the Paris Agreement, in: Doelle/Seck, Research Handbook on Climate Change Law and Loss & Damage, 2021, 100 ff.

²¹ VO (EU) 2021/1119 (EU-KlimaG), ABl. L 243 vom 09.07.2021, S. 1.

²² Europäische Kommission, Ein klimaresilientes Europa aufbauen – die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel, 24.2.2021, COM (2021) 82 final.

Hitzewellen genannt: „Die Katastrophe, die 2019 weltweit die meisten Todesopfer forderte, war die Hitzewelle in Europa mit 2500 Todesfällen.“²³ Die Kommission verdeutlicht dort auch ihr Verständnis, dass im Kontext Anpassung vor allem die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Unionspolitik sei lediglich in einer unterstützenden Rolle.²⁴ So soll auf EU-Ebene die Wissensgrundlage und der Informationsaustausch zur Klimaanpassung verbessert werden, insbesondere mithilfe der Plattform Climate-ADAPT, die als „europäische Anpassungsplattform“ fungieren soll.²⁵

Das Planungssystem für Anpassung ist also jedenfalls im Ansatz vergleichbar mit den schon seit 2018 verpflichtend vorzulegenden Langfriststrategien zum Klimaschutz auf Grundlage der Governance-Verordnung (EU 2018/1999²⁶).²⁷ Maßgeblicher Unterschied sind die Ziele selber, die für den Klimaschutz auf Ebene des EU Emissionshandelsrechts sowie der Lastenverteilung (EU-Klimaschutzverordnung)²⁸ konkret vorgeben sind, während das Sekundärrecht und die EU Anpassungsstrategie bisher kaum messbare und gegenüber den Mitgliedstaaten durchsetzbare Ziele enthält. Auch dies kann sich allerdings ändern, wenn z.B. die EU feststellt, dass Schäden an unionsrelevanten Infrastrukturen nur durch gemeinsames Handeln abgewendet werden können. Der „einfache“ gemeinsame Nenner im Bereich Klimaschutz (Ziele bzw. Zuteilungen in t/ CO₂eq) fehlt im Kontext Anpassung aber ggf. auch dauerhaft.

Im Hinblick auf konkrete Aufgaben hebt Erwägungsgrund 5 des EU-KlimaG insbesondere die Gefahren für die Gesundheit hervor. Ausdrücklich genannt werden „häufigere und stärkere Hitzewellen, Waldbrände und Überschwemmungen, Bedrohungen für die Lebensmittel- und Wassersicherheit und die Ernährungssicherheit sowie die Entstehung und Verbreitung von Infektionskrankheiten“. Daneben werden auch andere Rechtsgüter, wie das Eigentum benannt, und auch konkrete sich darauf auswirkende Gefahren, so in Erwägungsgrund 32 beispielhaft „extreme Hitze, Überschwemmungen, Dürren, Wasserknappheit, Meeresspiegelanstieg, Gletscherschmelze, Waldbrände, Windbruch und Verluste in der Landwirtschaft“.²⁹

In der Anpassungsstrategie 2021 weist die Kommission darauf hin, dass Anpassungsmaßnahmen auch Schnittmengen mit Klimaschutzmaßnahmen haben, insbesondere im Bereich Waldschutz sowie Landwirtschaft und Landnutzung: Der Schutz und die Wiederherstellung von Feuchtgebieten und Mooren, die Entwicklung städtischer

²³ Ebd., S.2.

²⁴ Ebd., S. 4.

²⁵ Ebd., S. 5 ff.

²⁶ Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 1.

²⁷ Dazu Schlacke/Knodd, Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz, ZUR 2019, S. 404-412; Schlacke/Köster/Thierjung, Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, EuWZ 2021, S. 620.

²⁸ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 (EU-Klimaschutzverordnung), ABl. L 156 vom 19.06.2018, S. 26.

²⁹ Wickel, in: BeckOGK, 15.9.2024, EU-KlimaG Art. 5 Rn. 3, beck-online.

Grünflächen und eine nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern und landwirtschaftlichen Flächen sind kosteneffiziente und multifunktionale „No regret“-Lösungen,³⁰ die neben der Vermeidung bzw. dem Abbau von Emissionen und dem Erhalt bzw. der Förderung von Biodiversität eben auch der Anpassung an den Klimawandel dienen.

Die Kommission differenziert an dieser Stelle zwischen „vorsorgender“ Anpassung (multifunktional auch zur Erreichung wirtschaftlicher und ökologischer Vorteile) und Nothilfe- und Wiederaufbaumaßnahmen nach Katastrophen im Sinne des nachhaltigen Wiederaufbaus („Build Back Better“). Wie diese Differenzierung sich rechtlich auf die Aufgabenebene und Finanzierungsebene auswirken kann, ist weitgehend unerforscht, auch im Kontext der staatlichen Schutzpflichten, die auch aus der EU Grundrechtecharta hergeleitet werden.³¹ Dies kann in diesem Gutachten nicht weiter beleuchtet werden. Es besteht aber aus Sicht der Verf. allein aufgrund der tatsächlichen Herausforderung und Gefahren für Leib und Leben **Forschungsbedarf**.

Die Leitlinie nach Art. 5 Abs. 5 EU-KlimaG beinhaltet spezielle Methoden der Berücksichtigungsverpflichtung bei allen staatlichen Planungen,³² das sog. climate proofing – umgesetzt ist diese soweit ersichtlich in Deutschland kaum.

Die Kommission arbeitet derzeit auf Grundlage verschiedener Resolutionen und Aufforderungen des Parlaments³³ und Rats an einem größeren legislativen Paket für 2026, dem „*European Climate Resilience and Risk Management – Integrated Framework*“³⁴, um die Mitgliedstaaten und die EU bei der Anpassung besser zu unterstützen. Ob in diesem Kontext verpflichtende Verfahrenspflichten entstehen oder aber auch Umsetzungspflichten konkretisiert werden, bleibt abzuwarten.

3. Verfassungsrechtliche Vorgaben (Klimaschutzbeschluss)

Das Bundesverfassungsgericht hat im Klimaschutzbeschluss von 2021 grundsätzlich zu den verfassungsrechtlichen Maßstäben für staatliches Handeln im Kontext des Klimawandels ausgeführt. Ausgangspunkt war dabei die Feststellung, dass gegenüber den in Deutschland lebenden Beschwerdeführenden wegen der Gefahren des Klimawandels staatliche Schutzpflichten sowohl aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG als auch aus Art. 14 Abs. 1 GG bestehen.³⁵ Auch wenn das Gericht im konkreten Verfahren eine Schutzpflichtverletzung verneint und es

³⁰ Europäische Kommission, Ein klimaresilientes Europa aufbauen – die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel, 24.2.2021, COM (2021) 82 final, S. 14.

³¹ Dazu Jaeckel, Die Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, 2001; Szczekalla, Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, 2002; Lohse in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund; Unionsrechtliche Überformung des grundgesetzlichen Umweltschutzes, § 26 Umweltschutz Rn. 77-80, 2. Auflage 2022.

³² Europäische Kommission, Bekanntmachung der Kommission – Technische Leitlinien für die Sicherung der Klimaverträglichkeit von Infrastrukturen im Zeitraum 2021–2027, ABl. C 373, 16.09.2021, S. 1.

³³ Vgl. etwa Europäisches Parlament, Entschließung zu den verheerenden Überschwemmungen in Mittel- und Osteuropa und der Bereitschaft der EU, auf solche durch den Klimawandel verschlimmerten Katastrophen zu reagieren, 19.10.2024, 2024/2817(RSP).

³⁴ Europäische Kommission, European climate resilience and risk management – integrated framework (Have your say- Initiative), abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14770-European-climate-resilience-and-risk-management-integrated-framework_en.

³⁵ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 143.

zudem um das KSG, also die Klimaschutzdimension ging, entwickelte es einen Maßstab, der auch für die rechtliche Einordnung von Klimaanpassungsmaßnahmen von Bedeutung ist.

Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG enthält danach eine allgemeine staatliche Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit. Das Grundrecht schützt nicht nur als subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe, sondern verpflichtet den Staat auch, sich schützend und fördernd vor diese Rechtsgüter zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen oder sonstigen Gefahren zu bewahren.³⁶ Diese Schutzpflicht ist nicht auf bereits eingetretene Verletzungen beschränkt, sondern auch in die Zukunft gerichtet; sie kann insbesondere bei drohenden irreversiblen Entwicklungen eine Schutzverpflichtung auch im Hinblick auf künftige Generationen begründen.³⁷ Der Schutz vor Umweltbelastungen ist hiervon ausdrücklich umfasst, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen.³⁸

Vor diesem Hintergrund stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgende Schutzpflicht auch die Verpflichtung umfasst, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.³⁹ Angesichts der erheblichen Risiken eines fortschreitenden Klimawandels – etwa durch Hitzewellen, Überschwemmungen oder Stürme – ist der Staat hierzu sowohl gegenüber den heute lebenden Menschen als auch objektivrechtlich im Hinblick auf künftige Generationen verpflichtet⁴⁰.

Das Gericht unterscheidet innerhalb dieser Schutzpflicht dann die zwei sich ergänzenden Schutzrichtungen. Einerseits verpflichtet Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zu Maßnahmen, die dazu beitragen, die anthropogene Erderwärmung und den damit verbundenen Klimawandel zu begrenzen.⁴¹ Diese Klimaschutzdimension war Kern des Beschwerdeverfahrens, aus ihr entwickelte das Gericht die Bewirtschaftungspflicht im Sinne der intertemporalen Freiheitsrechte.

Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verpflichtet den Staat aber auch dazu, soweit der Klimawandel nicht aufgehalten werden kann oder bereits eingetreten ist, den daraus resultierenden Gefahren durch positive Schutzmaßnahmen zu begegnen. Das Gericht bezeichnet diese Maßnahmen ausdrücklich als „Anpassungsmaßnahmen“ und stellt klar, dass sie ergänzend erforderlich sind, um die tatsächlich eintretenden Folgen des Klimawandels auf ein verfassungsrechtlich hinnehmbares Maß zu begrenzen.⁴² Klimaanpassung ist damit integraler Bestandteil der grundrechtlichen Schutzpflichtenkonzeption und nicht lediglich eine politische Zweckmäßigkeitserwägung.

³⁶ Ebd., Rn. 145.

³⁷ Ebd., Rn. 146.

³⁸ Ebd., Rn. 147.

³⁹ Ebd., Rn. 148.

⁴⁰ Ebd., Rn. 148.

⁴¹ Ebd., Rn. 149.

⁴² Ebd., Rn. 150.

Zugleich stellt das Gericht klar: Allein durch Anpassung ließen sich Lebens- und Gesundheitsgefahren auch in Deutschland nicht dauerhaft hinreichend begrenzen.⁴³ Anpassungsmaßnahmen treten notwendig ergänzend neben den Klimaschutz, sie können den Klimaschutz zwar nicht ersetzen, haben aber erhebliches Gewicht bei der Beurteilung, ob das durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gebotene Schutzniveau erreicht ist. Während der Klimawandel als solcher nicht durch Anpassung verhindert werden kann, ist bei den konkreten Gefahren für Leben und Gesundheit ein ergänzender Schutz durch Anpassung möglich.⁴⁴ Das BVerfG verweist insoweit ausdrücklich auf die Deutsche Anpassungsstrategie (DAS) und benennt beispielhaft Maßnahmen der klimaangepassten Stadt- und Landschaftsplanung, des Hochwasserschutzes in Flussgebieten, der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, des Rückbaus und der Entsiegelung, der Renaturierung und Aufforstung sowie technische Maßnahmen wie Rückstauklappen oder den Umbau der Kanalisation zur Minderung von Starkregenschäden.⁴⁵

Ob ausreichende Maßnahmen zur Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten getroffen sind, ist verfassungsgerichtlich jedenfalls bislang nur begrenzt überprüfbar. Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden soll, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung sind „Sache des Gesetzgebers, dem ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt“.⁴⁶

Dabei – also beim Gestaltungsspielraum – ist zu berücksichtigen, dass für die Erreichung von Zielen der Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels – ebenso wie bei Klimaschutzmaßnahmen – auch private Akteure eine Rolle spielen und diese zudem ein Eigeninteresse an wirksamer Anpassung haben. Liest man den Leitsatz des Klimaschutzbeschlusses aus diesem Blickwinkel (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen ein, „gleich von wem und durch wen und durch welche Umstände sie drohen.“) wird deutlich, dass bei Anpassungsbelangen ebenso wie bei Klimaschutzmaßnahmen auch regulatorische Pflichten entstehen können, damit Private Maßnahmen umsetzen mit Anpassungswirkung für alle. Ein praktisches Beispiel ist die bereits in vielen Landesbauordnungen umgesetzte Gründachpflicht für bestimmte Neubauten. Dieser Aspekt ist kein Schwerpunkt dieses Gutachtens, in diesem Bereich besteht aber aus Sicht der Verf. **Forschungsbedarf**.

Neben Art. 2 Abs. 2 GG prüft das Gericht auch Art. 14 Abs. 1 GG. Das Grundrecht auf Eigentum beinhaltet danach eine staatliche Schutzpflicht, da infolge des Klimawandels auch in Deutschland Eigentum, insbesondere landwirtschaftlich genutzte Flächen und Immobilien, erheblich gefährdet sein können.⁴⁷ Dem Gesetzgeber kommt auch hier bei der Erfüllung der

⁴³ Ebd., Rn. 157.

⁴⁴ Ebd., Rn. 164.

⁴⁵ Ebd., Rn. 164.

⁴⁶ Ebd., Rn. 152.

⁴⁷ Ebd., Rn. 171.

Schutzpflcht ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Es wäre ein „Verfassungsverstoß erst bei evident unzureichenden Schutzvorkehrungen festzustellen“.⁴⁸

Im Ergebnis besteht also eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates, aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu planen und umzusetzen. Solche Maßnahmen sind nach der Dogmatik des BVerfG ergänzend erforderlich, um die unvermeidbaren oder bereits eingetretenen Folgen des Klimawandels auf ein verfassungsrechtlich hinnehmbares Maß zu begrenzen. Diese Pflichten treffen jeweils die staatliche Ebene, in deren Aufgaben- und Verwaltungszuständigkeit die konkreten Gefahren des Klimawandels zu bewältigen sind, also Bund, Länder und Kommunen.

Dem steht nicht etwa der Nichtannahmebeschluss des BVerfG von 2022 entgegen, wonach die aus dem intertemporalen Freiheitsschutz fließenden Bewirtschaftungspflichten beim Klimaschutz nicht direkt auf die Länder zu übertragen sind.⁴⁹ Das Grundgesetz verpflichtet durch Art. 20a GG als Staatszielbestimmung vielmehr ausdrücklich auch die Länder zum Klimaschutz. Und auch die staatlichen Schutzpflichten aus Art. 2 GG richten sich an die Länder⁵⁰ (ggf. erweitert durch die Landes-Verfassungen mit Grundrechtskatalogen, Art. 142 GG). Im Bundesrecht fand das BVerfG aber keine auf die einzelnen Länder bezogenen Gesamtreduktionsvorgaben, in deren Rahmen landesrechtliche Emissionsregelungen eingriffsähnliche Grundrechtsvorwirkung entfalten könnten.

Klimaschutz und Klimaanpassung stehen dabei in einem funktionalen Wechselverhältnis. Je wirksamer der nationale als auch internationale Klimaschutz ausfällt, desto geringer ist der Anpassungsbedarf; umgekehrt steigt der Anpassungsdruck, wenn Klimaschutzmaßnahmen unterbleiben oder hinter dem Erforderlichen zurückbleiben. Tatsächlich „pendelt“ diese Wechselbeziehung auch über die Zeit – Klimaschutzmaßnahmen wirken aufgrund der physikalischen und chemischen Realitäten langsamer, als Anpassungsmaßnahmen notwendig sind.

Die Tatsache, dass der Anpassungsdruck aufgrund von Klimaschutzerfolgen bzw. -misserfolgen und damit die Risikoprognose zu lokalen Auswirkungen maßgeblich von Handlungen anderer Akteure abhängt, dürfte den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zum Schutz von Leib und Leben (vgl. § 1 KAnG) beeinflussen, aber ihn nicht befreien. Die Forschung⁵¹ hat im Hinblick auf Umweltgefahren meist Prognosen zur Grundlage, und leitet aus Unsicherheit bisher vor allem Verfahrensmaßstäbe her. Wie sich dies konkret auf die Schutzpflichten im Kontext Anpassung auswirkt, kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht näher betrachtet werden. Letztlich geht es hier aber um die materiell-rechtliche Frage im Kontext des Gestaltungsspielraums (Kasten oben), wann und gemessen an welchem Maßstab „evident unzureichende Schutzvorkehrungen“ vorliegen. Es besteht auch in dieser Hinsicht **Forschungsbedarf**.

⁴⁸ Ebd., Rn. 172.

⁴⁹ BVerfG, Beschl. v. 18.1.2022 - 1 BvR 1565/21 -.

⁵⁰ Schlacke, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke, Klimaschutzrecht, 2025, § 14.

⁵¹ Siehe Fn. 31. Vgl. zum ökologischen Existenzminimum: Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 300 m.w.N.

Dieses Verhältnis erschwert eine eindeutige Zuweisung von Verantwortung im föderalen Mehrebenensystem zusätzlich. Denn Bund, Länder und Kommunen sind gemeinsam am Management klimabedingter Gefahren beteiligt, wobei Maßnahmen oder Unterlassungen auf einer Ebene die Belastungen und Handlungserfordernisse auf anderen Ebenen unmittelbar beeinflussen. Diese strukturelle Verbundenheit begründet ein zentrales Spannungsverhältnis zwischen verfassungsrechtlicher Schutzpflicht, föderaler Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung, das sich haushalts- und finanzverfassungsrechtlich fortsetzt.

4. Bestehende Regelungen und Pflichten auf Ebene von Bund und Ländern

Verfassungsrechtliche Schutzpflichten sind teilweise bereits einfachgesetzlich umgesetzt, und zwar sowohl auf Bundes-, als auch auf Landesebene.⁵²

a) Bund

Übergeordnetes Ziel des Bundesgesetzgebers war es, „Klimaanpassung auf eine verbindliche Grundlage zu stellen“.⁵³ Ziel des KAnG von 2024 ist nach § 1, zum Schutz von „Leben und Gesundheit, von Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastruktur sowie von Natur und Ökosystemen negative Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere die drohenden Schäden, zu vermeiden oder, soweit sie nicht vermieden werden können, weitestgehend zu reduzieren“. Klimaanpassung ist in § 2 weit definiert als „die Ausrichtung an den aktuellen oder erwarteten Auswirkungen des Klimawandels“.

Die Bundesregierung musste nach § 3 KAnG zum 30. September 2025 eine „vorsorgende Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen“ vorlegen, und diese „im Rahmen ihrer Zuständigkeit“ umsetzen.⁵⁴ Dafür sind die Ziele durch geeignete Maßnahmen auf Bundesebene zu unterlegen.⁵⁵ Die Strategie ist alle vier Jahre fortzuschreiben. Es ist eine verbindliche Nachsteuerung vorgesehen. § 5 Abs. 3 KAnG ordnet an, dass im Falle einer Verfehlung der Ziele nach der Strategie „eine Anpassung der Maßnahmen zur Zielerreichung im Rahmen der Fortschreibung der Klimaanpassungsstrategie nach § 3 Absatz 1 erfolgen“ soll. Die DAS wird in Teil V. 3. f) näher auf ihre Elemente und die Finanzierbarkeit aus dem Sondervermögen untersucht.

Klimaanpassungskonzepte sind nach § 6 KAnG von juristischen Personen des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Bundes zu erstellen und umzusetzen. Das Klimaanpassungskonzept muss zwingend einen Maßnahmenkatalog enthalten, der die

⁵² Vgl. Schlößer, Die grund- und menschenrechtliche Bewältigung der monumentalen Aufgabe der Klimaanpassung – Zu den Herausforderungen der Umsetzung des neuen Klimaanpassungsgesetzes, KlimR 2024, S. 2.

⁵³ BT-Drs. 20/8764, S. 2.

⁵⁴ Die Deutsche Klimaanpassungsstrategie 2024 ist am 11. Dezember 2024 im Bundeskabinett beschlossen worden und enthält insgesamt 33 Ziele und 45 Unterziele. Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel 2024, 11.12.2024, abrufbar unter: <https://www.bundesumweltministerium.de/download/deutsche-anpassungsstrategie-an-den-klimawandel-2024>.

⁵⁵ BT-Drs. 20/8764, S. 2.

vorgesehenen Anpassungsmaßnahmen konkretisiert.⁵⁶ Flankiert wird diese Pflicht durch das in § 8 KAnG normierte umfassende Berücksichtigungsgebot, das Klimaanpassung als querschnittliche Aufgabe in relevanten Planungs- und Entscheidungsprozessen verankert.

Für die Länder normiert § 10 KAnG die Verpflichtung, jeweils eine landeseigene vorsorgende Klimaanpassungsstrategie vorzulegen und umzusetzen. Daneben verpflichtet § 12 Abs. 1 KAnG die Länder, diejenigen öffentlichen Stellen zu bestimmen, die für die Gebiete der Gemeinden und Kreise jeweils ein Klimaanpassungskonzept aufstellen. Nach § 12 Abs. 2 KAnG zielen die Konzepte auf ein planmäßiges Vorgehen, das in einen Maßnahmenkatalog zur Umsetzung mündet. Zwar wird die Umsetzungspflicht in § 12 KAnG nicht ausdrücklich benannt, sie ergibt sich jedoch eindeutig aus der Zielbestimmung des § 12 Abs. 2 KAnG.

Nach § 12 Abs. 2 KAnG ist Ziel von Klimaanpassungskonzepten die Entwicklung eines planmäßigen Vorgehens zur Klimaanpassung der jeweiligen Gebietskörperschaft unter Berücksichtigung bestehender Prozesse und Aktivitäten, das in einen auf die örtlichen Gegebenheiten bezogenen Maßnahmenkatalog zur Umsetzung des Klimaanpassungskonzepts mündet. Der gesetzliche Fokus auf einen Maßnahmenkatalog zur Umsetzung verdeutlicht, dass Klimaanpassungskonzepte nicht als unverbindliche Strategiepapiere, sondern als handlungsleitende Instrumente ausgestaltet sind.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren wurde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für diese Regelungen bestritten. Im Zentrum der Kritik stand dabei weniger die inhaltliche Zielrichtung der Klimaanpassung als vielmehr die Sorge um die Bewältigung der finanziellen Lasten, die mit der Aufstellung und insbesondere der Umsetzung derartiger Strategien und Konzepte verbunden sind.⁵⁷

Aus der Gesetzesbegründung des KAnG wird deutlich, dass der konkret geschätzte Erfüllungsaufwand sich vor allem auf die Verfahrensschritte, nicht auf die Umsetzung von konkreten Maßnahmen bezieht.⁵⁸ Aus der Anpassungsstrategie des Bundes ergibt sich, dass eine Kostenschätzung über einen Zeitraum x ohnehin nicht erfolgt ist. Dort heißt es lediglich: „Alle genannten oder sich daraus ergebenden Maßnahmen bilden eine Grundlage für die ressortinterne finanzielle Prioritätensetzung und stehen unter Finanzierungsvorbehalt sowie unter dem Vorbehalt einer bestehenden Verwaltungs- oder Finanzierungskompetenz des

⁵⁶ BT-Drs. 20/8764, S. 26.

⁵⁷ Hofmann in: BeckOK KlimR, 4. Auflage, 1.10.2024, KAnG § 1, Rn. 2-6.

⁵⁸ BT-Drs. 20/8764, S. 26: „E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung - Für den Bund ergeben sich aus diesem Gesetzentwurf jährliche Kosten von schätzungsweise rund 2 750 000 Euro. Hinzu kommen einmalige Kosten von rund 16 500 000 Euro. Die auf den Bund entfallenden Ausgaben sollen im Rahmen der jeweils geltenden Finanzplanung finanziert werden. Für die Länder ergeben sich aus diesem Gesetzentwurf jährliche Kosten von 830 000 Euro bis 1 670 000 Euro pro Jahr. Die einmaligen Kosten können je nach Ausgestaltung durch die Länder stark variieren und entsprechend der landesrechtlichen Ausgestaltung so unterschiedliche Größenordnungen wie 66 320 000 oder 1 923 540 000 Euro erreichen.“

Bundes. Sie beinhalten weder eine (Vor-)Festlegung im Hinblick auf den Etat noch präjudizieren sie den Haushaltsgesetzgeber.“⁵⁹

Inwieweit die Strategien und Konzepte mit einer (einklagbaren?) Umsetzungspflicht einhergehen ist bisher gerichtlich schon aufgrund derder Aktualität des Gesetzes nicht geklärt. Das KAnG geht aber schon vom Wortlaut her deutlich über eine reine Programmpflicht hinaus. So regelt u.a. § 10 Abs. 5 KAnG konkret die „Begleitung der Umsetzung ihrer landeseigenen vorsorgenden Klimaanpassungsstrategien“. ⁶⁰

Der Gesetzgeber geht an dieser Stelle deutlich über das Politikplanungsrecht beim Klimaschutz hinaus, indem gesetzlich vorgegeben wird (auch für die Länder), dass nicht nur Strategien und Konzepte zu erstellen sind, sondern Maßnahmen, die dort priorisiert sind, auch umzusetzen sind. Dies stärkt die Verbindlichkeit der entsprechenden Programme. Es besteht erheblicher **Forschungsbedarf**, sowohl zu Maßstäben als auch für die Reichweite der Umsetzungsverpflichtung.

b) Bundesländer

Mehrere Bundesländer verfügten bereits vor Erlass des KAnG über eigene Anpassungsgesetze oder jedenfalls einschlägige Regelungen im Landesrecht:

Bundesland	Gesetz (Landesrecht)	Jahr (Fassung)	Charakter der Regelung
Nordrhein-Westfalen	Klimaanpassungsgesetz Nordrhein-Westfalen (KAnG)	2021	Eigenständiges Klimaanpassungsgesetz mit Zielen + Strategiepflcht
Bayern	Landesklimaschutzgesetz	2020	Pflicht zur Erstellung einer Anpassungsstrategie (Art. 5) und „Empfehlung“ an Kommunen
Baden-Württemberg	Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW)	2023	Klimaschutzgesetz mit eigenem Teil zur Klimawandelanpassung (Anpassungsstrategie etc.)
Hessen	Hessisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Hessisches Klimagesetz)	2023	Verankert Anpassungsstrategie und regelmäßige Fortschreibung
Niedersachsen	Niedersächsisches Klimagesetz (NKlimaG) – „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“	2020	Pflicht zur Anpassungsstrategie sowie Fortschreibung/Monitoring

⁵⁹ Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel 2024, Fn. 54, S. 11.

⁶⁰ Es bleibt abzuwarten wie die jüngste Entscheidung des BVerwG zum KSG und dem dort tenorierten Leistungsanspruch auf ein Programm mit hinreichenden Maßnahmen sich auf die Ebene der Anpassungsplanung und -umsetzung übertragen lässt, vgl. BVerwG 7 C 6.24 - Urteil vom 29. Januar 2026. Die Urteilsgründe lagen zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Gutachtens noch nicht vor.

Saarland	Saarländisches Klimaschutzgesetz (SKSG)	2023	Klimaschutzgesetz, mit Anpassungszielen
Thüringen	Thüringer Klimagesetz (ThürKlimaG) – „... zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“	2018	Zwei Säulen: Klimaschutz + Anpassung, inkl. Rahmen/Monitoring
Schleswig-Holstein	Energiewende- und Klimaschutzgesetz (EWKG) (novelliert)	2025 (<i>Novelle</i>)	EWKG wurde aktualisiert und enthält auch Vorgaben zur Anpassung (inkl. Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben)

Soweit ersichtlich gehen diese über die Berücksichtigungs- und Strategiepflcht bzw. die Pflicht zum Erlass konkreter Anpassungsstrategien nicht hinaus. Konkrete (konnexitätsaugliche) Regelungen zur Umsetzung von Maßnahmen sind nicht ersichtlich. Hier besteht allerdings **Forschungsbedarf**.

U.a. Niedersachsen verpflichtet die Kommunen aber bereits verbindlich zur Planung: Sie sind verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2028 Klimaanpassungskonzepte nach Maßgabe des § 12 KAnG und nach Maßgabe dieses Gesetzes aufzustellen und zu beschließen (§ 26 NKlimaG). Zudem werden die Kommunen verpflichtet, „ab dem 1. Januar 2027 ein Klimaanpassungsmanagement einzuführen, mit dem die strukturierte Umsetzung ihrer Klimaanpassungskonzepte organisatorisch gewährleistet werden kann.“

III. Status quo der Anpassungsfinanzierung und Bedarfe (EU, Bund, Land, Kommune)

Angesichts einer fehlenden Definition von „Anpassung“ und der unterschiedlichen Akteurs- und Berücksichtigungsebenen gibt es keine einheitliche Kostenschätzung für die EU, Deutschland oder einzelne Bundesländer oder Kommunen. Die Europäische Umweltagentur (EEA) hat 2023 nach Szenarien differenziert gesamtwirtschaftliche Kosten ausgeworfen, wobei allerdings auch Schäden und nicht nur Anpassungskosten umfasst sind: „*Assessing the adaptation benefits and costs across Europe*“⁶¹ nennt folgende Größenordnungen für **jährlichen Investitionsbedarf** in der EU-27:

- **ca. 35–56 Mrd. Euro pro Jahr** für zusätzliche Anpassungsinvestitionen (Basisfall), laut BASE-Studie.
- **ca. 40 Mrd. Euro pro Jahr** im 1,5 °C-Szenario (EU-27 + UK).
- **ca. 80–120 Mrd. Euro pro Jahr** im 2 °C-Szenario.
- **ca. 175–200 Mrd. Euro pro Jahr** im 3–4 °C-Szenario.

⁶¹ Europäische Umweltagentur (EEA), Assessing the costs and benefits of climate change adaptation, Briefing no. 23/2022, abrufbar unter: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/assessing-the-costs-and-benefits-of-climate-change-adaptation>.

Viele volkswirtschaftliche Studien schätzen auch für Deutschland die Gesamtkosten bzw. Schäden *aufgrund des Klimawandels*, nicht ausschließlich Anpassungsausgaben. Einige Kostenschätzungen beziehen sich auf die Ebene des Verfahrens (Schätzung der Kosten der Erstellung von Anpassungsprogrammen), während andere gesamtwirtschaftliche Kosten für Anpassungsmaßnahmen schätzen, etwa bis 2050.

Das UBA hat 2025 das erste Mal explizit Ausgaben im Bundeshaushalt analysiert, die auf Grundlage einer eigenen Definition Anpassungsausgaben umsetzen bzw. eine Anpassungswirkung haben und auf dieser Grundlage eine jährliche Ausgabenschätzung erstellt.

Ansonsten variieren die Studien hinsichtlich der jeweils betrachteten Akteursebene, der methodischen Herangehensweise, der zugrunde gelegten Schätzparameter sowie des Prognosezeitraums erheblich (vgl. auch das umfangreiche Gutachten von adelphi⁶²). Die nachfolgende eigene Übersicht mit Quellenangaben unternimmt daher den Versuch, die verfügbaren Kostenschätzungen nach Finanzierungsebenen systematisch zu differenzieren.

Zuständigkeit	Ausgaben / Schätzung (Euro)	Studie (Jahr)	Methode / Erfassung
Bund	2,07–3,41 Mrd. Euro (2022, jährlich)	Umweltbundesamt: <i>Ausgaben des Bundes für die Anpassung an den Klimawandel</i> (2025) ⁶³	Top-Down-Analyse des Bundeshaushalts 2022; Identifikation klimarelevanter Haushaltstitel und anteilige Zuordnung zu Anpassungsausgaben
Länder	0,83–1,67 Mio. Euro pro Land (einmalig)	Referentenentwurf Klimaanpassungsgesetz (2024) ⁶⁴	Hochrechnung der Kosten zur Erstellung von Klimaanpassungskonzepten auf Landesebene
Kommunen	ca. 1 Mrd. Euro jährlich	KfW-Kommunalpanel (2023) ⁶⁵	Befragung von Kommunen und Hochrechnung geplanter und realisierter Investitionen in Klimaanpassung

⁶² Hölscher/Hussels/Hippe/Lange/Bednar-Friedl/Knittel, Finanzielle Implikationen des Klimawandels, Fn. 13.

⁶³ Hölscher/Schulze/Kohli/Peter, Ausgaben des Bundes für die Anpassung an den Klimawandel, Fn. 8.

⁶⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung an den Klimawandel (Klimaanpassungsgesetz – KAnG), abrufbar unter: https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/20_Lp/kang/Entwurf/kang_refe_bf.pdf.

⁶⁵ KfW, Kommunen investieren rund 4 Mrd. EUR in Klimaschutz und Klimaanpassung, Pressemitteilung vom 24.04.2023, abrufbar unter: https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_760640.html.

Zuständigkeit	Ausgaben / Schätzung (Euro)	Studie (Jahr)	Methode / Erfassung
Kommunen	ca. 956,8 Mio. Euro (einmalig)	Referentenentwurf Klimaanpassungsgesetz (2024) ⁶⁶	Hochrechnung auf Basis durchschnittlicher Kosten von Klimaanpassungskonzepten für Gemeinden und Landkreise
Private (Gebäudeeigentümer)	137–237 Mrd. Euro bis 2035	Prognos-Studie im Auftrag von BDB/ZDB (2025) ⁶⁷	Szenariobasierte Abschätzung der Kosten für klimaresiliente Anpassungen an Wohn- und Nichtwohngebäuden

Andere (auch frühere) Studien differenzieren nicht nach Akteur:

Studie	Schätzung / Prognose (Euro)	Zeitraum	Methode
IÖW / GWS / Prognos ⁶⁸	280–900 Mrd. Euro	bis 2050	Modellbasierte volkswirtschaftliche Szenarioanalyse zu Klimafolgekosten (Schäden + Anpassungseffekte)
BMWK (Schlaglichter der Wirtschaftspolitik) ⁶⁹	280–900 Mrd. Euro	bis 2050	Makroökonomische Modellierung mehrerer Klimaszenarien für Deutschland
DIW ⁷⁰	ca. 170 Mrd. Euro	bis 2050	Aggregierte volkswirtschaftliche Abschätzung klimabedingter Schäden und Anpassungskosten
Deloitte ⁷¹	ca. 730 Mrd. Euro	bis 2070	Unternehmensbezogene Klimarisiko- und Kostenmodellierung

Der Überblick über den Status quo der Anpassungsfinanzierung auf Ebene der EU, des Bundes, der Länder und der Kommunen zeigt ein insgesamt unübersichtliches Bild.

Einheitliche Definitionen von Klimaanpassung und konsolidierte Kostenschätzungen fehlen sowohl horizontal zwischen den Ebenen als auch vertikal innerhalb der einzelnen Akteursgruppen. Auf EU-Ebene werden, abhängig vom Erwärmungsszenario, jährliche Investitionsbedarfe in einer Größenordnung von mehreren zehn bis zu knapp zweihundert

⁶⁶ BMUV, Referentenentwurf KAnG, Fn. 64.

⁶⁷ Prognos AG, Klimaanpassung in der Bauwirtschaft – Studie im Auftrag des Zentralverbands Deutsches Baugewerbe (ZDB), Juni 2025, abrufbar unter: https://www.zdb.de/fileadmin/user_upload/250613_Studie_Klimaanpassung_in_der_Bauwirtschaft_final.pdf.

⁶⁸ Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Kosten durch Klimawandelfolgen in Deutschland, Projektseite, abrufbar unter: https://www.ioew.de/projekt/kosten_durch_klimawandelfolgen_in_deutschland.

⁶⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Eine modellbasierte Szenarienanalyse zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des Klimawandels, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik 04/2025, abrufbar unter: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2025/04/05-eine-modellbasierte-szenarienanalyse.html>.

⁷⁰ Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Kosten des Klimawandels, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/lernen/angebote/grafstat/umweltbewusstsein/134955/m-04-39-kosten-des-klimawandels/>.

⁷¹ Spiegel Online, Klimawandel könnte Deutschland 730 Milliarden Euro kosten, 25.10.2021, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/klimawandel-koennte-deutschland-730-milliarden-euro-kosten-a-a6fd8169-cc35-4e7b-9f73-c6bdfdc61352>.

Milliarden Euro ausgewiesen, wobei diese Schätzungen regelmäßig auch klimabedingte Schäden und nicht ausschließlich Anpassungsausgaben umfassen. Für Deutschland liegen demgegenüber überwiegend aggregierte volkswirtschaftliche Szenarien vor, die Anpassungskosten, Schadensfolgen und Vermeidungseffekte nicht trennscharf auseinanderhalten. Erst die Analyse des Umweltbundesamts aus dem Jahr 2025 erlaubt eine haushaltsbezogene Quantifizierung tatsächlicher Anpassungsausgaben des Bundes, die mit rund 2 bis 3,5 Mrd. Euro jährlich jedoch nur einen begrenzten Ausschnitt der insgesamt erforderlichen Maßnahmen abbildet.

Die tabellarische Gegenüberstellung der vorhandenen Schätzungen macht zugleich deutlich, dass die Anpassungsbedarfe und die verfügbaren Finanzmittel weit auseinanderfallen. Während Bund und Länder bislang vor allem Verfahrens- und Programmkosten erfassen, fallen die wesentlichen investiven Umsetzungsbedarfe auf kommunaler Ebene an, wo die finanziellen Spielräume am geringsten sind. Die von Kommunen ausgewiesenen jährlichen Investitionen von etwa 1 Mrd. Euro stehen in keinem angemessenen Verhältnis zu den in den Szenarien auf EU- und Bundesebene prognostizierten langfristigen Bedarfen. Es besteht offensichtlich **Forschungsbedarf** zu einheitlichen Methoden, die sich aber inzwischen jedenfalls an den Vorgaben des KAnG orientieren könnten.

Auch vor diesem forensisch nicht zufriedenstellenden Hintergrund fokussiert die politische Diskussion in Deutschland weniger auf die absolute Höhe der gesamtwirtschaftlichen Anpassungskosten als vielmehr auf die Frage, wie die strukturelle Finanzierungslücke insbesondere bei Ländern und Kommunen unter den bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen geschlossen werden kann.

IV. Finanzierungsverantwortung und -grenzen

Wie im vorangegangenen Teil des Gutachtens dargestellt, besteht eine – wenn auch wenig ausdefinierte und mit weiten Spielräumen versehene – verfassungsrechtliche Pflicht, Klimaanpassungsmaßnahmen zu ergreifen. Diese Pflicht trifft Bund, Länder und Kommunen jeweils in ihren eigenen Aufgabenbereichen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wer zur Finanzierung dieser Maßnahmen verpflichtet bzw. befugt ist. Grundsatz der Finanzverfassung ist, dass jede staatliche Ebene die ihr zugewiesenen Aufgaben selbst zu finanzieren hat. Die Ausgabenlast folgt der grundgesetzlich festgelegten Aufgabenlast im Sinne der jeweiligen Verwaltungskompetenz (Art. 104a Abs. 1, Art. 83 ff. GG), die nicht kongruent ist mit der materiellen Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 70 ff. GG).

Der verfassungsrechtliche Rahmen wird dabei insbesondere geprägt durch das bundesrechtliche Konnexitätsprinzip (1.) samt Finanzierungsverbot für „fremde“ Aufgaben (2.) sowie durch das Durchgriffs- und Aufgabenübertragungsverbot des Bundes gegenüber

den Kommunen (3.), die für Bundes- und Länderhaushalte geltende Schuldenbremse (4.), die Kostenverantwortlichkeit auf Landesebene (5.) und die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben (6.).⁷²

1. Bundesrechtliches Konnexitätsprinzip (Art. 104a GG)

Das bundesrechtliche Konnexitätsprinzip ist in Art. 104a Abs. 1 GG geregelt. Es ist zu unterscheiden vom landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip, das eine Verpflichtung des Landes zum Kostenausgleich gegenüber den Kommunen vorsieht, wenn das Land den Kommunen Aufgaben überträgt (siehe dazu unten, 5.).

Das bundesrechtliche Konnexitätsprinzip besagt, dass derjenige, der die Verantwortung für die staatliche Aufgabe hat, auch für die Finanzierung verantwortlich ist – Erfüllungs- und Finanzierungslast müssen zusammenfallen.⁷³ Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 104a Abs. 1 GG: *„Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“*

Nach dem bundesrechtlichen Konnexitätsprinzip tragen Bund und Länder daher getrennt die Kosten für den Vollzug der jeweils wahrgenommenen Aufgaben. Irrelevant ist dabei, wer die kostenverursachende Norm erlassen hat. In der Praxis verursacht sogar häufig der Bund die Kosten für Länderaufgaben. Entscheidend sind die Verwaltungszuständigkeiten, die – auch beim Vollzug von Bundesgesetzen – grundsätzlich bei den Ländern liegen (Art. 83 GG).⁷⁴

Dem Bund zuzurechnen wären v.a. Klimaanpassungsmaßnahmen im Bereich der Bundesverkehrsinfrastruktur, also die Anpassung von Autobahnen, Schienenwegen des Bundes oder bundeseigenen Wasserstraßen an steigende Temperaturen, Starkregen oder Hochwasser. Diese Bereiche werden in bundeseigener Verwaltung wahrgenommen (Art. 87e Abs. 1, 89 Abs. 2, 90 Abs. 2 GG). Nach Art. 104a Abs. 1 GG trägt der Bund daher die hier entstehenden Kosten, unabhängig davon, dass die konkreten Klimafolgen lokal oder regional auftreten.

2. Finanzierungsverbot (Art. 104a Abs. 1 GG)

Die Kehrseite des Konnexitätsprinzips ist das sog. Finanzierungsverbot. Art. 104a Abs. 1 GG enthält nicht nur das Gebot, die Ausgaben im Bereich der jeweiligen Verwaltungszuständigkeit zu tragen, sondern auch das Verbot, fremde Aufgaben zu finanzieren.⁷⁵

Darüber hinaus gilt grundsätzlich ein sog. Verbot der „Mischfinanzierung“, d.h. der gemeinsamen Finanzierung einer Aufgabe durch Bund und Länder. Anders ist es nur, wenn die Verfassung eine solche Mischfinanzierung ausdrücklich erlaubt (z.B. Art. 104c, 104d GG).

⁷² Vgl. zu diesen Punkten auch Kaufhold/Heitzer, Fn. 1.

⁷³ Statt vieler Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, 108. EL August 2025, GG Art. 104a Rn. 30.m.w.N.

⁷⁴ Vgl. dazu Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 104a Rn. 4 ff., 13.

⁷⁵ Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 104a Rn. 12.

Keine verbotene Mischfinanzierung ist gegeben, wenn Bund und Länder eine „gemeinschaftliche Aufgabe“ auch gemeinsam finanzieren.⁷⁶ Solche Gemeinschaftsaufgaben sind in Art. 91a GG geregelt.⁷⁷

Sinn und Zweck des Finanzierungsverbotes ist es, Einwirkungen des Bundes in die den Ländern zugewiesenen Kompetenzbereiche vorzubeugen und zu verhindern, dass die Länder durch eine finanzielle Beteiligung oder Mitfinanzierung zur Übernahme von staatlichen oder Bundesaufgaben veranlasst werden.⁷⁸ Insbesondere das Finanzierungsverbot führt also dazu, dass der Bund die Länder und Kommunen nur innerhalb eines engen Rahmens finanziell unterstützen kann.⁷⁹

3. Aufgabenübertragungs- oder Durchgriffsverbot des Bundes

Das Durchgriffsverbot wurde eingeführt, um zu verhindern, dass der Bund Aufgaben an die Gemeinden überträgt und diesen so Kosten verursacht. Vor der Föderalismusreform durfte der Bund Aufgaben unmittelbar den Gemeinden übertragen. Diese waren dann für den Vollzug zuständig und dabei fielen ihnen Kosten an. Zwischen Bund und Gemeinden kam aber keine Rechtsbeziehung zustande, sodass die Gemeinden keine Kostenübernahmeansprüche gegenüber dem Bund hatten. Auch hatten die Gemeinden keine Ansprüche gegen die Länder, weil diese nicht verantwortlich für die Aufgabenübertragung waren.⁸⁰

Seit der Föderalismusreform 2006 ist es dem Bundesgesetzgeber deshalb gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG verboten, neue Aufgaben unmittelbar auf die Gemeinden zu übertragen (sog. Aufgabenübertragungs- oder Durchgriffsverbot).⁸¹ Der Gedanke dahinter: Ohne weitere Aufgabenübertragung kann auch keine weitere Kostenlast mehr verursacht werden.⁸² Die Auferlegung neuer Pflichtaufgaben kann nur durch Landesgesetz erfolgen.

Nach der geltenden Rechtslage darf der Bundesgesetzgeber den Kommunen damit grundsätzlich keine Pflichtaufgaben mehr zuweisen.⁸³ „Alte“ Bundesgesetze, die vor In-Kraft-Treten der Reform erlassen worden sind, gelten gem. Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG fort, sie können allerdings gem. Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden.⁸⁴ Das relevanteste

⁷⁶ Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 104a Rn. 12 f.

⁷⁷ Bund und Länder haben insofern einen Verfassungsauftrag diese Aufgaben in Kooperation zu erfüllen, wenn das Gemeinwohl dies erfordert, das eine verfassungsrechtliche Ausnahme der sog. Mischverwaltung darstellt. Siehe auch Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. Auflage 2022, § 91a Rn. 6.

⁷⁸ Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 98. EL März 2022, Art. 104a Rn. 14.

⁷⁹ Dezernat Zukunft, Kommunale Klimaschutzinvestitionen und deren Finanzierung – Eine Fallstudienanalyse, 2022, S. 12.

⁸⁰ Suerbaum, in: BeckOK GG, 54. Ed. 15.2.2023, Art. 84 Rn. 26 ff.

⁸¹ Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, Dietlein / Hellermann, 8. Auflage 2021, § 2 Kommunalrecht, Rn. 63

⁸² Kluth, Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, LKV 2009, 337 (338).

⁸³ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Was sind „Pflichtaufgaben der Kommunen im Auftrag des Bundes“ im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge?, vom 9.10.2014, WD 3 - 3000 - 192/14, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1102510/WD-4-018-25.pdf>.

⁸⁴ Geis, Kommunalrecht, 6. Auflage 2023, § 7 Rn. 17.

Beispiel hierfür ist das BauGB und dort insbesondere die Bauleitplanung.⁸⁵ Dabei hält die h.M. im Bereich der Bauleitplanung auch neue Bundesregelungen für möglich, soweit diese der „Ausformung kommunaler Selbstverwaltung“ im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG dienen. Deswegen wird z.B. die besondere Hervorhebung von Klimaschutz und Klimaanpassung in § 1a Abs. 5 BauGB als zulässig angesehen.⁸⁶

Vor diesem kompetenzrechtlichen Hintergrund ist auch das KAnG einzuordnen. Zwar weist es den Kommunen selbst keine unmittelbaren Aufgaben zu, verpflichtet jedoch die Länder, öffentliche Stellen zur Erstellung von Klimaanpassungskonzepten heranzuziehen. Da es sich hierbei faktisch regelmäßig um kommunale Stellen handelt, entfaltet das KAnG mittelbare Wirkungen auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung, ohne die verfassungsrechtliche Grenze einer unmittelbaren Aufgabenübertragung durch den Bund zu überschreiten.

4. Schuldenbremse

Die sog. Schuldenbremse ist auf Bundesebene in Art. 109 Abs. 3 GG verankert. Die Schuldenbremse besagt, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Gebunden werden der Bundeshaushalt und die Länderhaushalte (Art. 109 Abs. 3 GG).⁸⁷ Das Verbot der Kreditaufnahme (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG) gilt also auch für die Bundesländer. Eine unmittelbare Bindung der Gemeinden und Gemeindeverbände an Art. 109 Abs. 3 GG scheidet aus, da die Schuldenbremse nach dem gesetzgeberischen Willen nur Bundes- und Länderhaushalte binden sollte.⁸⁸ Die Verankerung der Schuldenbremse für den Landshaushalt wirkt sich allerdings mittelbar auch auf die Kommunen aus, da den Ländern vermehrt die Mittel zur Finanzierung der kommunalen Wahrnehmung der Aufgaben fehlen, die die Länder an die Kommunen übertragen haben.

5. Kostenverantwortlichkeit auf der Landesebene

Art. 104a Abs. 1 GG regelt nur die Kostentragung zwischen Bund und Ländern. Aufgabenverlagerungen zwischen Land und Kommunen und die damit in Zusammenhang stehende Finanzierungsverantwortung werden davon nicht erfasst.

Grundsätzlich lassen sich bei der Finanzierung der Kommunen zwei Aspekte unterscheiden.⁸⁹ Einerseits müssen alle Länder ihren Kommunen für die Erfüllung ihrer gesamten Aufgaben, insbesondere der Selbstverwaltungsaufgaben, ständig eine angemessene Finanzausstattung gewährleisten (allgemeine Finanzgarantie). Dieser Aspekt ist in den Bundesländern durch spezielle Finanzausgleichsgesetze geregelt. Andererseits müssen die Länder für einzelne

⁸⁵ Siehe dazu Verheyen/Hölzen, Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld, Fn. 12.

⁸⁶ Z.B. Wagner, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 159. EL Mai 2025, § 1a Rn. 285.

⁸⁷ Reimer, in: BeckOK GG, 53. Ed. 15.8.2022, GG Art. 109 Rn. 48 ff.

⁸⁸ Reimer, in: BeckOK GG, 53. Ed. 15.8.2022, GG Art. 109 Rn. 51; Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 24.03.09, BR-Drs. 262/09, 22.

⁸⁹ Siehe z.B. Leisner-Egensperger, NVwZ 2021, 1487, 1487 (1487 f.).

Aufgaben nach dem Konnexitätsprinzip zusätzlich einen Mehrbelastungsausgleich regeln, wenn sie den Kommunen (neue) Pflichtaufgaben übertragen.

Auf Landesebene ist das landesrechtliche Konnexitätsprinzip der Dreh- und Angelpunkt für die Finanzierung der den Kommunen durch das Land übertragenen Aufgaben.⁹⁰ Das Konnexitätsprinzip als Ausprägung des Verursacherprinzips⁹¹ besagt, dass bei Mehrbelastung der Gemeinden durch die Übertragung staatlicher Aufgaben ein entsprechender finanzieller Ausgleich durch die Länder zu verschaffen ist.⁹² Denn ohne Ausgleich der finanziellen Mehrbelastung der Kommunen durch die Erledigung der ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben würden die Finanzmittel geschmälert, die ihnen zur Erledigung ihrer originären Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen.⁹³ Es geht also auch um die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung. Hintergrund der Konnexitätsregelungen sind die beschränkten Möglichkeiten der Kommunen, sich selbständig Finanzierungsquellen zu erschließen.⁹⁴ Ein zweiter Grund für das Konnexitätsprinzip besteht in einer Selbstbeschränkung der Länder, die Aufgaben nicht leichtfertig auf die Kommunen übertragen sollen.⁹⁵

Alle Konnexitätsregelungen auf Landesebene sind dahingehend vergleichbar, als dass sie an die Begründung neuer Aufgaben der Kommunen anknüpfen und den übertragenden Landesgesetzgeber dazu verpflichten, die finanziellen Folgen zu regeln⁹⁶, wobei sich die Ausgestaltung zwischen den Ländern unterscheidet.

6. Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben

Der Bund darf lediglich Aufgaben finanzieren, für die er nach dem Grundgesetz eine ausdrückliche oder ungeschriebene Verwaltungskompetenz besitzt. Eine solche Kompetenz besitzt der Bund unter anderem gemäß Art. 91a GG für sog. Gemeinschaftsaufgaben. Darunter fallen die dort bezeichneten Aufgaben zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Nr. 1) und der „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Nr. 2), welche darüber hinaus „für die Gesamtheit bedeutsam“ sein müssen und die „Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse“ erfordern.⁹⁷ Liegen diese Voraussetzungen vor, ist der Bund verpflichtet, die Gemeinschaftsaufgabe gemeinsam mit dem Land zu erfüllen.⁹⁸

⁹⁰ Vgl. Gern/Brüning, Kommunalrecht, 4. Auflage 2019, Rn. 295.

⁹¹ Gesetzentwurf der Landesregierung, Landesgesetz zur Ausführung des Artikels 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG –) vom 22.11.2005, Drucks. 14/4675, S. 9.

⁹² Leisner-Egensperger, NVwZ 2021, 1487; Schnelle, DVBl. 2015, 1141.

⁹³ Leisner-Egensperger, NVwZ 2021, 1487 (1488).

⁹⁴ Kluth, LKV 2009, 337 (339).

⁹⁵ Leisner-Egensperger, NVwZ 2021, 1487 (1488 f.).

⁹⁶ Kluth, LKV 2009, 337 (339).

⁹⁷ Hierbei handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die einen weiten politischen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum eröffnen.

⁹⁸ Bund und Länder haben insofern einen Verfassungsauftrag diese Aufgaben in Kooperation zu erfüllen, wenn das Gemeinwohl dies erfordert, das eine verfassungsrechtliche Ausnahme der sog. Mischverwaltung darstellt. Siehe auch Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. Auflage 2022, § 91a Rn. 6.

Dabei kann die Unterstützung des Bundes auch finanzieller Natur sein (Art. 91a Abs. 3 GG), was die strikte Trennung der Finanzierungsverantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern durchbricht. Insofern stellt Art. 91a GG eine ausnahmsweise zulässige Form der sog. Mischfinanzierung dar.⁹⁹ In Bezug auf Klimaanpassungsmaßnahmen ist die Finanzierung des Küstenschutzes gem. Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG das relevanteste Beispiel.

7. Zwischenfazit

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes ordnet die Finanzierungsverantwortung für Klimaanpassungsmaßnahmen grundsätzlich derjenigen staatlichen Ebene zu, die für die jeweilige Aufgabe zuständig ist (Art. 104a Abs. 1 GG). Diese Trennung der Ausgabenverantwortung wird zwischen Bund und Ländern durch das Finanzierungsverbot (ebenfalls Art. 104a Abs. 1 GG) und zwischen Bund und Kommunen durch das Aufgabenübertragungs- bzw. Durchgriffsverbot des Bundes (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG) abgesichert. Hinzu kommt die Schuldenbremse, die die finanziellen Spielräume von Bund und Ländern erheblich begrenzt und sich mittelbar auch auf die Kommunen auswirkt.

Auf Landesebene kommt dem landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip eine zentrale Rolle zu. Dieses sichert zwar die Finanzierung der den Kommunen übertragenen Pflichtaufgaben, enthält jedoch keine eigenständigen Finanzierungsgrundlagen für zusätzliche oder neu entstehende Anpassungsaufgaben, die unabhängig von einer Aufgabenzuweisung durch das Land auf kommunaler Ebene entstehen.

Insgesamt trifft der verfassungsrechtliche Rahmen klare Zuständigkeits- und Finanzierungszuweisungen, eröffnet zugleich aber nur begrenzte Möglichkeiten für eine übergreifende oder gemeinsame Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen. Diese Begrenzungen begründen und verstärken bestehende strukturelle Finanzierungsprobleme insbesondere auf kommunaler Ebene, die maßgeblich auf einen langfristigen Aufgabenzuwachs bei zugleich unzureichendem finanziellem Ausgleich zurückzuführen sind.

V. Finanzpaket 2025: Grundgesetzänderungen und Implikationen für Klimaanpassung

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht lediglich politisch wünschenswert, sondern – jedenfalls in Teilen – als staatliche Schutzpflichten rechtlich geboten sind. Aus einer solchen Pflicht zur Aufgabenwahrnehmung folgt zugleich die Verpflichtung des Staates, die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel bereitzustellen.

⁹⁹ Waldhoff, Mischfinanzierungen in der Bundesstaatsreform, KritV 2008, 213 (219).

Aus der Pflicht zur Finanzierung folgt jedoch keine verfassungsrechtliche Bindung an eine bestimmte Finanzierungsform. Nach dem aus Art. 110 Abs. 1 GG folgenden Gesamtdeckungsprinzip dienen alle Einnahmen grundsätzlich der Deckung aller Ausgaben. Die Entscheidung darüber, ob staatliche Aufgaben aus laufenden Einnahmen, durch Umschichtungen im Haushalt oder unter Rückgriff auf kreditfinanzierte Sonderinstrumente finanziert werden, unterliegt der haushaltspolitischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und den Vorgaben der Haushaltsverfassung. Insbesondere lässt sich aus der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Umsetzung von (priorisierten) Klimaanpassungsmaßnahmen kein eigenständiger Anspruch auf eine Finanzierung außerhalb der Schuldenbremse herleiten; vielmehr unterliegen auch entsprechende Ausgaben den allgemeinen Anforderungen des Art. 109 Abs. 3 GG, wie sie das BVerfG im „KTF-Urteil“ vom November 2023 zugrunde gelegt hat.¹⁰⁰

In Bezug auf das Finanzpaket 2025 stellt sich daher die Frage, unter welchen Voraussetzungen Klimaanpassungsmaßnahmen außerhalb der Schuldenbremse im Rahmen der Bereichsausnahme oder des Sondervermögens finanzierbar sind. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass dieses teilweise die oben aufgezeigten finanzverfassungsrechtlichen Grenzen durchbricht, weil der Bund u.a. auch für die Länder neue Schulden aufnimmt (Art. 143h Abs. 2 GG), wie sich im Folgenden zeigt:

1. Hintergrund und Inhalt der Grundgesetzänderung

Im März 2025 einigten sich SPD, CDU und Grüne auf eine Verfassungsänderung, die weitreichende, aber zweckgebundene Ausnahmen von der Schuldenbremse vorsah.

Zum einen wurde eine weite „Bereichsausnahme Verteidigung“ eingeführt. Kredite für Verteidigungsausgaben werden nicht auf die Schuldenbremse angerechnet, soweit die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten 1 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts übersteigen (Art. 109 Abs. 3 S. 5, Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG).

Zum anderen wurden in Art. 143h GG die verfassungsrechtlichen Grundlagen für ein Sondervermögen geschaffen, über welches außerhalb der Schuldenbremse und innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren Kredite von bis zu 500 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz bereitgestellt werden können. Die für die Verfassungsänderung notwendige Zustimmung von Bündnis 90/Die Grünen erfolgte unter der Bedingung, dass die Mittel des Sondervermögens ausschließlich für zusätzliche Investitionen

¹⁰⁰ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 - juris.

eingesetzt werden dürfen und neben der Verbesserung der Infrastruktur auch Investitionen in die Erreichung des Klimaneutralitätsziels 2045 erfasst sind.¹⁰¹

Ergänzt werden diese beiden Kernelemente des Finanzpakets durch eine weitere Änderung der bundesstaatlichen Finanzverfassung: Den Ländern wird auf Grundlage einer Änderung in Art. 109 GG künftig ein eigenständiger Verschuldungsspielraum bei der Aufstellung ihrer Haushalte eingeräumt. Danach darf die Kreditaufnahme der Ländergesamtheit bis zu 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts betragen. Die Aufteilung dieses Spielraums auf die einzelnen Länder ist im Gesetz zur Ausführung von Artikel 109 Abs. 3 S. 6 und 7 des Grundgesetzes (Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz - StruKomLäG)¹⁰² geregelt. Bestehende landesrechtliche Regelungen, die hinter dieser Kreditobergrenze zurückbleiben, treten insoweit zurück. Dieser zusätzliche Verschuldungsspielraum der Länder ist Teil des Gesamtkompromisses des Finanzpakets 2025, steht jedoch systematisch neben der Bereichsausnahme des Art. 109 GG und dem Sondervermögen nach Art. 143h GG. Er begründet keine zweckgebundene Ausnahme von der Schuldenbremse, sondern erweitert die allgemeine Kreditaufnahmebefugnis der Länder. Dies erhöht allgemein auch die Finanzierungsmöglichkeiten im Bereich der Klimaanpassung, bringt darüber hinaus aber keine weiteren Rechtsfragen mit sich, weshalb dieser Aspekt im Folgenden außer Betracht bleibt.

Für das Verständnis der Reichweite und der Auslegung der neuen Finanzverfassungsnormen ist die Entstehungsgeschichte des Finanzpakets von Bedeutung. Ausgangspunkt der Reform war die Diagnose eines erheblichen, über Jahre gewachsenen Investitionsstaus in der öffentlichen Infrastruktur. Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD sah ein Sondervermögen allein für Infrastrukturinvestitionen vor und zielte primär auf eine wachstumsorientierte Ausweitung öffentlicher Investitionen.¹⁰³ Erst im weiteren Gesetzgebungsverfahren, und maßgeblich auf Drängen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, wurden der Klimaschutz als eigenständiger Zweck sowie das ausdrückliche Erfordernis „zusätzlicher“ Investitionen in den Verfassungstext aufgenommen.¹⁰⁴ Die Aufnahme der „Zusätzlichkeit“ war zentrale Voraussetzung für die verfassungsändernde Mehrheit in der 20. Wahlperiode und diente ausdrücklich dem Ziel, eine Verlagerung ohnehin geplanter Ausgaben aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen zu verhindern.¹⁰⁵ Die Änderung steht zugleich im Kontext der kurz zuvor ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Klima- und Transformationsfonds (KTF), in der das Gericht betont, dass die Nutzung von

¹⁰¹ Dazu schon Verheyen/Franke 2025: Eckpunkte für ein verfassungskonformes Errichtungsgesetz Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz, WWF; Verheyen/Franke 2025: Eckpunkte zum Entwurf eines Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz gemäß Art. 143h Abs. 2 GG, WWF; abrufbar unter: <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publicationen-PDF/Klima/Sondervermoegen-Infrastruktur-und-Klimaschutz.pdf>.

¹⁰² BGBl. 2025 I Nr. 247 vom 23.10.2025.

¹⁰³ BT-Drs. 20/15096.

¹⁰⁴ Tagesschau.de, Das Finanzpaket steht, 14. März 2025, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/schwarz-rotes-finanzpaket-einigung-gruene-100.html>.

¹⁰⁵ Ebd.

Ausnahmen von der Schuldenbremse nur unter strikter Zweckbindung und bei einem konkreten Veranlassungszusammenhang verfassungsrechtlich tragfähig sind.¹⁰⁶

Gerade für die Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen ist dieses neue Gefüge von zentraler Bedeutung. Einerseits eröffnet die Bereichsausnahme nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG potenziell kreditfinanzielle Spielräume in Haushaltsbereichen, in denen Klimarisiken typischerweise als Gefahren für Bevölkerung und kritische Infrastrukturen auftreten. Andererseits enthält Art. 143h GG über das Sondervermögen die deutlich umfangreichere, zugleich aber rechtlich stärker konditionierte Möglichkeit, Anpassungsmaßnahmen als zusätzliche Investitionen in Infrastruktur zu finanzieren. In beiden Fällen entscheidet sich die tatsächliche Reichweite der Finanzierungsmöglichkeiten in der Auslegung und Operationalisierung der verfassungsrechtlichen Begriffe und Kriterien.

Die Einhaltung dieser Anforderungen in der nachfolgenden Haushalts- und Vollzugspraxis wird jedoch aktuell bezweifelt.¹⁰⁷ Darüber hinaus sehen zahlreiche ökonomische Stellungnahmen eine „echte Zusätzlichkeit“ der schuldenfinanzierten Investitionen nicht hinreichend gewährleistet.¹⁰⁸ Vor diesem Hintergrund ist es für die Bewertung der Finanzierungsmöglichkeiten von Klimaanpassungsmaßnahmen erforderlich, die Mechanismen des Finanzpakets getrennt zu untersuchen: Zunächst ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang Klimaanpassung als Teil der in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG genannten Ausgabenkategorien, insbesondere des Zivil- und Bevölkerungsschutzes, außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden kann (dazu 2.). Sodann ist zu untersuchen, welche Investitionen des Bundes und der Länder im Rahmen des Sondervermögens nach Art. 143h GG unter den einfachgesetzlichen Konkretisierungen des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)¹⁰⁹ und des Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz - LuKIFG)¹¹⁰ als finanzierungsfähig in Betracht kommen (dazu 3. und 4.). Da dieses Gutachten auf praktischen Erwägungen fokussiert, werden bestehende Strategien und Programme dort als Blaupause untersucht (DAS, unter 3.f) und Hamburger Anpassungsstrategie unter 4.f)). Zu Möglichkeiten der Verwendung der 100 Mrd. Euro, die ausdrücklich in den KTF verausgabt werden sollen (Art. 143h Abs. 1 GG), wird kurz unter 6. ausgeführt, weil diese Gelder mit der Zweckbestimmung Klimaneutralität auch

¹⁰⁶ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 - juris.

¹⁰⁷ Siehe dazu – mit unterschiedlich weitreichender verfassungsrechtlicher Kritik – die Gutachten im Auftrag der Grünen-Fraktion von Franke/Verheyen, Gutachterliche Prüfung der Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens wegen missbräuchlicher Verwendung der Mittel des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) sowie von Tappe, Erfolgschancen eines Organstreitverfahrens wegen der Nichteinhaltung der Vorgaben des Art. 143h GG im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung 2025. Beide Gutachten sind abrufbar unter www.gruene-bundestag.de/unsere-politik/fachtexte/die-haushaltspolitik-der-koalition-ist-verfassungswidrig/.

¹⁰⁸ Siehe hier nur Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2025, S. 96 ff., abrufbar unter https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202526/JG202526_Kapitel_2.pdf.

¹⁰⁹ BGBl. 2025 I Nr. 230 vom 02.10.2025.

¹¹⁰ BGBl. 2025 I Nr. 246 vom 23.10.2025.

den Doppelzweck Klimaanpassung verfolgen können (vor allem im Bereich natürliche Kohlenstoffsinken).

2. Klimaanpassung als Teil der Bereichsausnahme in Art. 109 GG

Zu prüfen ist, ob und in welchem Umfang Klimaanpassungsmaßnahmen den in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG genannten sicherheitsbezogenen Ausgaben zuzuordnen sind und daher außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden können.

a) Normstruktur und haushaltsrechtliche Wirkungsweise der Bereichsausnahme

Zu klären ist zunächst die Struktur und haushaltsrechtliche Wirkungsweise der in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG normierten Bereichsausnahme. Die Vorschrift ergänzt die allgemeine Schuldenregel des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG, wonach die Einnahmen aus Krediten 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten dürfen. Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG hebt diese Regel nicht auf, sondern modifiziert sie rechnerisch durch einen Abzugsmechanismus: Von den bei der Einhaltung der Schuldenbremse zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist derjenige Betrag außer Ansatz zu lassen, um den bestimmte sicherheitsbezogene Ausgaben des Bundes eine Schwelle von 1 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts übersteigen.

Die Norm nennt die Verteidigungsausgaben sowie die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz, für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten. Soweit diese Ausgaben in ihrer Gesamtheit über 1 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts hinausgehen, können sie kreditfinanziert werden, ohne dass dies auf die Schuldenbremse angerechnet wird. Die Schuldenbremse ist insoweit nicht verletzt, auch wenn die tatsächliche Nettokreditaufnahme des Bundes die Regelgrenze (deutlich) überschreitet.

Der Regelungsmechanismus begründet damit keinen eigenständigen Kreditermächtigungstatbestand, sondern entlastet den Kernhaushalt punktuell, indem er bestimmte Ausgabenkategorien aus dem Anwendungsbereich der Schuldenbremse herausnimmt. Die Bereichsausnahme ist funktional an konkrete Aufgabenbereiche gebunden. Sie eröffnet keine allgemeine Erweiterung des finanzpolitischen Handlungsspielraums, sondern erlaubt eine kreditfinanzierte Überschreitung der Regelgrenze nur für die in der Norm ausdrücklich benannten sicherheitsbezogenen Ausgaben.

Diese Bindung an klar umrissene Ausgabenbereiche wird durch die Gesetzesmaterialien bestätigt. Der im Gesetzgebungsverfahren beschlossene Änderungsantrag¹¹¹ konkretisiert die Bereichsausnahme unter Bezug auf bestimmte Einzelpläne des Bundeshaushalts. Danach sind Verteidigungsausgaben insbesondere dem Einzelplan 14, Ausgaben für den Zivil- und

¹¹¹ Drs. 20-7485neu des Haushaltsausschusses. 20. Wahlperiode.

Bevölkerungsschutz sowie für das Bundesamt für Verfassungsschutz dem Einzelplan 06 und die Ausgaben für den Bundesnachrichtendienst dem Einzelplan 04 zugeordnet. Die Bereichsausnahme wird damit auch haushaltssystematisch verortet.

In ihrer praktischen Wirkung eröffnet die Vorschrift nach gegenwärtigen Schätzungen einen erheblichen kreditfinanzierten Spielraum außerhalb der Schuldenbremse. Zugleich führt sie zu einer spürbaren Entlastung des Kernhaushalts, da sicherheitsbezogene Ausgaben oberhalb der 1 %-Schwelle nicht mehr auf die Regelgrenze angerechnet werden. Die Reichweite dieses Spielraums ist jedoch von der Auslegung der erfassten Ausgabenkategorien abhängig. Ob und in welchem Umfang Klimaanpassungsmaßnahmen unter einen dieser Bereiche – insbesondere den Zivil- und Bevölkerungsschutz – subsumiert werden können, ist eine Frage der verfassungsrechtlichen Auslegung des Ausnahmetatbestands.

b) Entstehungsgeschichte und sicherheitspolitischer Kontext der Erweiterung

Die Einführung der Bereichsausnahme in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG ist vor dem Hintergrund veränderter sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen und eines erhöhten Finanzierungsbedarfs im Bereich Sicherheit zu sehen. Anlass der Reform war insbesondere, dass das im Jahr 2022 errichtete Sondervermögen für die Bundeswehr absehbar ausgeschöpft war, während zugleich infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine und der Abkehr der Vereinigten Staaten von ihrer Rolle innerhalb der NATO dauerhaft höhere Verteidigungs- und Sicherheitsausgaben erwartet wurden.

Im ursprünglichen Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD war die Ausnahme von der Schuldenbremse noch primär auf klassische Verteidigungsausgaben bezogen. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren setzte sich jedoch die Auffassung durch, dass ein ausschließlich militärischer Verteidigungsbegriff den tatsächlichen Anforderungen staatlicher Sicherheitsvorsorge nicht mehr vollständig gerecht wird. Vor diesem Hintergrund wurde die Bereichsausnahme im parlamentarischen Verfahren erweitert und um weitere sicherheitsbezogene Aufgaben ergänzt.

Insbesondere auf Initiative der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wurde auf einen umfassenden, integrierten Sicherheitsbegriff Bezug genommen¹¹², wie er der Nationalen Sicherheitsstrategie der letzten Legislaturperiode zugrunde liegt, die Nachhaltigkeit und Resilienz ausdrücklich als Bestandteile nationaler Sicherheit versteht und damit auch Klimaanpassung und Klimaschutz umfasst. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurde dieser Ansatz jedoch modifiziert. In der schließlich beschlossenen Fassung des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG hat sich der Gesetzgeber für eine konkretisierte Aufzählung bestimmter Ausgabenbereiche im Haushalt entschieden. Gegenüber dem Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen wurden insbesondere krisenreaktive Maßnahmen der Auslandshilfe sowie die Stärkung internationaler Organisationen zur Friedenssicherung nicht übernommen. Der Normtext

¹¹² BT-Drs. 20/15098.

beschränkt sich stattdessen auf Verteidigungsausgaben, Ausgaben für den Zivil- und Bevölkerungsschutz, für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme sowie für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten.

Die Entstehungsgeschichte verdeutlicht, dass die Bereichsausnahme nicht auf einen rein militärischen Verteidigungsbegriff beschränkt ist, sondern auf einem erweiterten sicherheitspolitischen Verständnis beruht, das auch zivile und präventive Elemente staatlicher Sicherheitsvorsorge umfasst, die allerdings eng konkretisiert sind.

c) Klimaanpassung im sicherheitspolitischen Kontext

Klimaschutz und Klimaanpassung sind sicherheitsrelevant. Die Bundesregierung bewertet die Folgen des Klimawandels wie Destabilisierung und Migration neben einem aggressiv-expansiven Russland, weltpolitischen Ambitionen Chinas, zunehmenden Cybergefahren sowie dem weiterhin virulenten internationalen Terrorismus als eine der fünf großen externen Bedrohungen des Landes.¹¹³ Daher stellt sich die Frage, ob und inwieweit Aufgaben der Klimaanpassung unter den erweiterten Sicherheitsbegriff fallen.

Für die hier zu klärende Frage der Finanzierung außerhalb der Schuldenbremse ist zwischen sicherheitspolitischer Relevanz und verfassungsrechtlicher Einordnung zu unterscheiden. Dass Klimaschutz und Klimaanpassung sicherheitsrelevant sind, bedeutet nicht ohne Weiteres, dass sie als sicherheitsbezogene Ausgaben im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG qualifiziert werden können. Maßgeblich ist vielmehr, ob und in welchem Umfang sich konkrete Maßnahmen funktional den dort genannten Aufgabenbereichen, insbesondere dem Zivil- und Bevölkerungsschutz, zuordnen lassen. Denn Maßnahmen zur Vorsorge gegen klimabedingte Extremereignisse, zum Schutz kritischer Infrastrukturen oder zur Sicherung von Wohn- und Siedlungsräumen weisen deutliche Berührungspunkte mit klassischen Aufgaben des Zivil- und Bevölkerungsschutzes auf.

d) Begrenzte Einbeziehbarkeit von Klimaanpassung in die Bereichsausnahme

Die in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG aufgelisteten Ausgaben wurden vom verfassungsändernden Gesetzgeber mit Blick auf bestimmte Haushaltskapitel ausgestaltet, die sich im Wortlaut der Norm und der Begründung der Grundgesetzänderung wiederfinden.

In Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG heißt es:

„Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den

¹¹³ Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland, 14. Juni 2023, Abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/blob/5636374/38287252c5442b786ac5d0036ebb237b/nationale-sicherheitsstrategie-data.pdf>.

Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.“

In der Begründung zur Änderung des Grundgesetzes heißt es:

„Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie die Ausgaben für die Nachrichtendienste sind die im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) veranschlagten Ausgaben, die im Einzelplan 06 (Bundesministerium des Innern und für Heimat) veranschlagten Ausgaben für den Zivil- und Bevölkerungsschutz und für das Bundesamt für Verfassungsschutz, die veranschlagten Ausgaben für den Schutz der informationstechnischen Systeme im Bundeshaushalt, die im Einzelplan 04 (Bundeskanzleramt) veranschlagten Ausgaben für den Bundesnachrichtendienst, sowie die im Einzelplan 60 veranschlagten Aufgaben für die Ertüchtigungshilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten des jeweiligen Haushaltsgesetzes.“¹¹⁴

Die in Bezug genommenen Haushaltstitel sind ihrem Zuschnitt nach nicht auf Klimaanpassungsfinanzierung ausgelegt. Zwar ist die Gesetzesbegründung kein zwingender Auslegungsmaßstab, aber eine wichtige Interpretationsgrundlage. Außerdem spricht auch der Wortlaut der Norm selbst gegen eine umfassende Einbeziehung der Klimaanpassungsfinanzierung. Die allein für eine weite Auslegung plausible Aufgabe des „Zivil- und Bevölkerungsschutz“ wird in anderen Zusammenhängen enger interpretiert. Der Schutz der Zivilbevölkerung findet sich etwa auch in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG im Zusammenhang mit der Verteidigung und meint dort den „Schutz der nicht den Streitkräften angehörenden Bevölkerung durch Schutzanlagen, Schutzübungen, vorbereitende Maßnahmen und Vorratshaltung“.¹¹⁵

Anders als im Rahmen dieser Kompetenzvorschrift, die strikt auf klassische Verteidigung bezogen ist,¹¹⁶ geht der erweiterte Sicherheitsbegriff in Art. 109 GG aber über den Verteidigungsfall bzw. militärische Gefahren hinaus. Dies ergibt sich daraus, dass explizit eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs bezweckt war und auch aus den o. g. Haushaltstiteln, die auch das Technische Hilfswerk (THW) und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) umfassen, die nicht-militärische Gefahren abwehren sollen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der absehbaren – und etwa im Ahrtal bereits realisierten – erheblichen Gefahren für die Zivilbevölkerung durch den Klimawandel ist davon auszugehen, dass auch Maßnahmen der Klimaanpassung von der Ausnahme von der Schuldenbremse erfasst sind, sofern sie den durch diese Haushaltskapitel finanzierten Aufgabenbereichen zuzuordnen sind. Die Beschränkung auf die vom Gesetzgeber konkretisierten Haushaltstitel ist dabei Ausdruck einer dem Ausnahmecharakter der Norm gerecht werdenden engen

¹¹⁴ BT-Drs. 20/15117, S. 23.

¹¹⁵ Seiler, in: BeckOK GG, Stand 28.12.2024, Art. 73 Rn. 4.

¹¹⁶ Dazu Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 73 Rn. 51.

Auslegung. Eine grundsätzliche Ausdehnung der Bereichsausnahme über die Haushaltskapitel hinaus vermag aufgrund des Ausnahmecharakters der Norm nicht zu überzeugen.

Die Frage, welche Klimaanpassungsmaßnahmen vom Anwendungsbereich der Bereichsausnahme des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG erfasst sind, lässt sich nicht abstrakt, sondern nur anhand einer funktionsbezogenen Betrachtung beantworten. Maßgeblich ist, ob die jeweilige Maßnahme einen hinreichend spezifischen Zusammenhang mit den in der Norm benannten sicherheitsbezogenen Aufgabenbereichen aufweist. Die damit einhergehende Begrenzung des Anwendungsbereichs der Bereichsausnahme entspricht der Systematik der Finanzverfassung. Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG stellt eine ausdrückliche Ausnahme von der Schuldenbremse dar, die (weiterhin) zu den Strukturprinzipien der Haushaltsverfassung zählt. Aus diesem Ausnahmecharakter folgt, in Parallele zum KTF-Urteil des BVerfG,¹¹⁷ ein Gebot restriktiver Auslegung.

Gleichwohl spricht vieles dafür, in den Begriff der sicherheitsbezogenen Aufgabenbereiche zumindest solche Bereiche einzubeziehen, die auch vom Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall umfasst sind. Hierzu zählen neben dem Schutz von Infrastrukturen und Wohngebieten etwa auch Maßnahmen zur Sicherung der Lebensmittelversorgung, was im Kontext der Klimaanpassung z.B. Anpassungen in der Landwirtschaft einschließen kann.

Für Klimaanpassungsmaßnahmen bedeutet dies, dass ihre bloße sicherheitspolitische Relevanz nicht ausreicht, um eine Finanzierung außerhalb der Schuldenbremse zu rechtfertigen. Erfasst sein können vielmehr nur solche Maßnahmen, die funktional der Abwehr von und Vorsorge gegen Gefahren für die Bevölkerung oder für kritische Infrastrukturen¹¹⁸ dienen und sich einem der ausdrücklich genannten Aufgabenbereiche, insbesondere dem Zivil- und Bevölkerungsschutz oder dem Schutz informationstechnischer Systeme, zuordnen lassen. In Betracht kommen damit vor allem präventive Schutzmaßnahmen, die auf die Erhöhung der strukturellen Resilienz zentraler Schutz- und Versorgungsstrukturen gerichtet sind. Hierzu zählen insbesondere investive Maßnahmen zur Stärkung von Frühwarn-, Alarmierungs- und Informationssystemen, zur Absicherung kritischer Infrastrukturen gegen klimabedingte Extremereignisse sowie zur Vorbereitung auf großflächige Schadenslagen infolge von Starkregen, Hochwasser, Hitzeperioden oder länger anhaltenden Versorgungsunterbrechungen. Soweit derartige Maßnahmen im Aufgabenbereich des Bundes liegen und über die hierfür zuständigen Haushaltskapitel finanziert werden, können sie grundsätzlich unter die Bereichsausnahme fallen.

Darüber hinaus können Klimaanpassungsmaßnahmen auch Bezüge zum Verteidigungshaushalt aufweisen. Denkbar sind insoweit etwa Maßnahmen zur klimaresilienten Ausgestaltung militärischer Liegenschaften, zur Sicherung militärischer

¹¹⁷ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22.

¹¹⁸ Vgl. dazu Walter, Schutz Kritischer Infrastrukturen, DÖV 2023, 888.

Logistik- und Versorgungsstrukturen oder zur Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit der Streitkräfte bei extremen Wetterereignissen. Auch insoweit ist jedoch Voraussetzung, dass es sich um Maßnahmen handelt, die funktional der Verteidigungsfähigkeit zuzurechnen sind und im Einzelplan 14 veranschlagt werden.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG zwar einen begrenzten finanzverfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt für einzelne, bundesbezogene Klimaanpassungsmaßnahmen bietet, der Großteil der realen Bedarfe ohne Änderung der Verwaltungszuständigkeit aber eben nicht über die Bereichsausnahme finanziert werden kann.

3. Investitionen des Bundes und SVIKG

Im folgenden Teil wird untersucht, ob und in welchem Umfang Klimaanpassungsmaßnahmen als Investitionen des Bundes aus dem Sondervermögen gemäß Art. 143h Abs. 1 GG i. V. m. § 4 Abs. 1 SVIKG finanziert werden können.

a) Einleitung

Die Reichweite der bundesgesetzlichen Ausgestaltung des Sondervermögens entscheidet maßgeblich darüber, ob die mit Art. 143h GG geschaffene Ausnahme von der Schuldenbremse verfassungsrechtlich tragfähig umgesetzt wird. Während die Grundgesetzänderung selbst nur einen rahmenhaften Finanzierungs- und Zweckzusammenhang vorgibt, verlagert sie die konkrete Bestimmung der zulässigen Mittelverwendung weitgehend auf den einfachen Gesetzgeber (und im Anschluss den Haushaltsgesetzgeber). Dem Errichtungsgesetz kommt damit eine Scharnierfunktion zu: Es hat die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu konkretisieren, ihre Zweckbindung abzusichern und die Grenzen der Ausnahmegesetzgebung zu wahren.

Zentral sind in diesem Zusammenhang die in Art. 143h Abs. 1 GG verwendeten, aber nicht definierten Begriffe der „Investitionen“ und der „Infrastruktur“. Erst ihre einfachgesetzliche Konkretisierung bestimmt, welche Ausgaben des Bundes überhaupt in den Anwendungsbereich des Sondervermögens fallen können. Hinzu tritt das verfassungsrechtliche Erfordernis der Zusätzlichkeit, das sicherstellen soll, dass das Sondervermögen nicht zur Umgehung der Schuldenbremse, sondern zur tatsächlichen Ausweitung öffentlicher Investitionen genutzt wird. Die Ausgestaltung insbesondere dieses Kriteriums entscheidet darüber, ob das Sondervermögen seinem Charakter als Ausnahmegesetzgebung gerecht wird.

Vor diesem Hintergrund untersucht der folgende Teil die Investitionen des Bundes nach dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) entlang vier zentraler Prüfungsebenen: Zunächst ist zu klären, welcher Investitionsbegriff dem Art. 143h GG zugrunde liegt und wie dieser einfachgesetzlich umzusetzen ist (b). Daran

anschließend ist der ebenfalls unbestimmte Infrastrukturbegriff zu konturieren (c). Auf dieser Grundlage wird das verfassungsrechtlich gebotene Erfordernis der Zusätzlichkeit analysiert (d). Abschließend ist zu prüfen, wie der Gesetzgeber diese Vorgaben durch den abschließenden Katalog der Investitionsbereiche in § 4 Abs. 1 SVIKG konkretisiert hat und welche Folgerungen sich daraus für die Zulässigkeit einzelner Maßnahmen ergeben (e), bevor die spezifischen Implikationen für Klimaanpassungsmaßnahmen in den Blick genommen werden (f).

b) Investitionen

Die Mittel des Sondervermögens dürfen gem. Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG nur für Investitionen verwendet werden. Das Grundgesetz enthält keine Bestimmung des Begriffs der Investition.¹¹⁹ Die Kameralistik des Grundgesetzes und des Bundeshaushaltsrechts beruht auf dem Prinzip der zahlungsorientierten Haushaltsführung, bei der Einnahmen und Ausgaben periodenbezogen nach dem Kassenfluss veranschlagt und verbucht werden, ohne Vermögens- und Schuldenstände vollständig abzubilden (vgl. Art. 110 GG). Das Bundeshaushaltsrecht ist daher von sich aus nicht zur Unterscheidung investiver von konsumtiven Ausgaben in der Lage.¹²⁰

Der Investitionsbegriff in Art. 143h Abs. 1 GG ist daher offen und bedarf der einfachgesetzlichen Konkretisierung. In den Umsetzungsgesetzen SVIKG und LuKIFG wird der Begriff jedoch ebenfalls nicht konkret definiert; das SVIKG enthält hierzu gar keine Aussage, in § 1 LuKIFG findet sich zumindest eine Begrenzung auf „Sachinvestitionen“. Naheliegend erscheint daher zunächst ein Rückgriff auf die Definition in § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO), auf die auch die Begründung des SVIKG verweist¹²¹ und die auch das BVerfG in der Vergangenheit als Mindestvoraussetzung für eine Investition im verfassungsrechtlichen Sinne angesehen hat.¹²² Danach sind Ausgaben für Investitionen die Ausgaben für

a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,

b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,

c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,

¹¹⁹ Reimer, in: BeckOK GG, 63. Ed. 15.9.2025, GG Art. 143h Rn. 9-11.

¹²⁰ Reimer, in: BeckOK GG, 63. Ed. 15.9.2025, GG Art. 143h Rn. 9.

¹²¹ BT-Drs. 21/0079, S. 11.

¹²² BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, Rn. 88.

d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,

e) Darlehen,

f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,

g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.

Dieser Investitionsbegriff ist allerdings sehr weit gefasst und wird in Bezug auf Art. 143h GG von anderen Gesetzgebungsunterlagen eingeschränkt.

So soll die gem. § 4 Abs. 3 SVIKG zu berechnende Investitionsquote nach dem dazu ergangenen Entschließungsantrag¹²³ ausdrücklich keine finanziellen Transaktionen umfassen. Eine finanzielle Transaktion ist ein beiderseitiges „Geschäft“, etwa der Erwerb von Beteiligungen. Die unter Buchstaben d) und e) der obigen Definition genannten „Investitionen“ sind jedoch als finanzielle Transaktionen zu qualifizieren. Daher sind die in d) und e) genannten Aspekte nicht vom Investitionsbegriff des Art. 143h Abs. 1 GG erfasst und dürfen nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden. Die Herausnahme finanzieller Transaktionen entspricht im Übrigen auch der ganz h.M. zur Auslegung des Investitionsbegriffs in Art. 104b GG.¹²⁴

Auch lit. f) dürfte nicht vom Investitionsbegriff des Art. 143h Abs. 1 GG erfasst sein. Zwar zählt § 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen zu den Investitionsausgaben, doch diese Einordnung beruht auf haushaltsplanerischen Gründen und dient der systematischen Erfassung auszahlungswirksamer Vorgänge im Bundeshaushalt. Materiell handelt es sich bei der Inanspruchnahme einer Gewährleistung – etwa aus Hermes-Gewährleistungen – nicht um eine investive Ausgabe, sondern um die Realisierung eines zuvor übernommenen Haftungsrisikos. Die hierdurch ausgelöste Auszahlung dient weder der Schaffung noch der Erhaltung oder Verbesserung staatlichen Sach- oder Finanzvermögens, sondern der Erfüllung einer bestehenden Verpflichtung und ist daher funktional den finanziellen Transaktionen zuzuordnen.

Die unter lit. g) genannten Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben gelten in Folge auch nur für die in den Buchstaben a bis c genannten Ausgaben.

¹²³ BT-Drs. 20/15123.

¹²⁴ Kube, in: BeckOK GG, Stand: 15.03.2025, Art. 104b Rn. 4 m. w. N.; Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 14a.

Der Investitionsbegriff ist insbesondere aufgrund des gleichen Wortlauts sowie der systematischen Verknüpfung der Absätze 1 und 2 des Art. 143h GG einheitlich für das gesamte Sondervermögen auszulegen.

Das Umsetzungsgesetz zu Art. 143h Abs. 2 GG (LuKIFG) beschränkt den Investitionsbegriff jedoch im Wortlaut auf Sachinvestitionen (z.B. §§ 1, 3 Abs. 1 und 3 LuKIFG), einschließlich investiver Begleit- oder Folgemaßnahmen, sofern sie in unmittelbarem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einer förderfähigen Sachinvestition stehen (§ 3 Abs. 4 LuKIFG). Diese Einschränkung ist vom Gesetzgeber möglicherweise an die Auslegung des Investitionsbegriffs in Art. 104b GG angelehnt, die nach ganz h. M. nur Sachinvestitionen erfasst.¹²⁵ Vor diesem Hintergrund ist die Begrenzung auf den Begriff der Sachinvestitionen im LuKIFG nachvollziehbar. Sie steht jedoch in auffälligem Widerspruch zum SVIKG, das den Begriff Investitionen verwendet und in seiner Begründung allein auf den Begriff des § 13 BHO verweist und somit eine Differenz zwischen den Begriffen vermuten lässt.

Es erscheint aber vor dem Hintergrund des Wortlautes des Art. 143h Abs. 1 und 2 GG sowie deren systematischer Verknüpfung nicht begründbar, den einheitlichen Investitionsbegriff in Art. 143h GG für Investitionsmaßnahmen des Bundes anders auszulegen als für Investitionsmaßnahmen der Länder. Der Konflikt ist dahingehend aufzulösen, dass die beiden Begriffe in den Umsetzungsgesetzen inhaltsgleich als „Sachinvestitionen“ auszulegen sind. Der weite Wortlaut des SVIKG wird durch die Aussagen der Gesetzgebungsmaterialien (Entschließungsantrag) und die dies umsetzende Regelung in § 4 Abs. 3 SVIKG in einer Art eingeschränkt, dass er letztlich nur noch Sachinvestitionen und Zuschüsse zu solchen umfasst.

Im Ergebnis sind aufgrund der dargelegten Einschränkungen des Verweises auf die Definition in § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO durch die Berechnung der Investitionsquote nur Ausgaben für

- a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,*
- b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,*
- c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,*
- g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis c genannten Zwecke.*

Investitionen im Sinne des Art. 143h GG.

¹²⁵ Kube, in: BeckOK GG, Stand: 15.03.2025, Art. 104b Rn. 4 m. w. N.; Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 14a.; jüngst BVerfG, Beschl. v. 29.11.2023 – 2 BvF 1/18 –, Rn. 70.

c) Infrastruktur

Das Grundgesetz enthält ebenfalls keine einheitliche Definition des Begriffs der „Infrastruktur“. Auch der in Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG verwendete Infrastrukturbegriff ist nicht näher bestimmt. Auch im Haushaltsrecht des Bundes gibt es keine Legaldefinition des Begriffs „Infrastruktur“ in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) oder den zugehörigen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV-BHO).

Laut DUDEN „Wirtschaft von A bis Z“ umfasst Infrastruktur

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

Einen anderen Zuschnitt weist demgegenüber der Begriff der kritischen Infrastruktur auf.¹²⁶ Nach der KRITIS-Definition der Bundesressorts handelt es sich hierbei um Organisationen oder Einrichtungen

„mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“¹²⁷

Laut Reimer bezeichnet der Begriff Infrastruktur aus Art. 143h GG

„jede räumlich-geographische Struktur, die dem Gemeingebrauch, Sondernutzungen und/oder dem Verwaltungsgebrauch gewidmet ist. Er umfasst damit insbesondere die sog. Netzinfrasturktur (Straßen, Schienenwege, ortsfeste Verkehrseinrichtungen wie Bahnhöfe, Häfen, Flughäfen und Flugplätze, aber auch Leitungen, die körperlichen Gegenstände zur Errichtung und zum Betrieb von Funk- und Satellitennetzen) und die körperlichen, zumeist ortsfesten Einrichtungen der Daseinsvorsorge einschließlich ihrer dauernden Ausstattung (Möblierung, Haustechnik, IT, Bibliotheken und dauerhafte Datenbestände).“¹²⁸

Auf die Trägerschaft dieser Struktur komme es nicht an; zur Infrastruktur im Sinne des Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG können daher auch formprivatisierte Einrichtungen sowie materiell

¹²⁶ Vgl. Walter, Schutz Kritischer Infrastrukturen, DÖV 2023, S. 888.

¹²⁷ Bundesministerium des Innern, KRITIS-Definition der Bundesregierung, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/schutz-kritischer-infrastrukturen/schutz-kritischer-infrastrukturen-node>.

¹²⁸ Reimer, in: BeckOK GG, 63. Ed. 15.9.2025, GG Art. 143h Rn. 12.

privatisierte und rein private (etwa industrielle) Einrichtungen gehören.¹²⁹ Eine solche Auslegung wird durch § 3 Abs. 2 und Abs. 3 LuKIFG gestützt, wonach die Förderung trägerneutral erfolgt und auch dann möglich sei, wenn sich die öffentliche Verwaltung zur Erledigung der von ihr wahrzunehmenden Aufgabe eines Privaten bediene. Nicht zur Infrastruktur zählen nach *Reimer* die auf oder in den o.g. Netzen verkehrenden oder transportierten Gegenstände (Straßen-, Schienen- und Wasserfahrzeuge, Flugzeuge, Elektrizität, Gas, Wasserstoff, Fernwärme oder durchgeleitete Daten als solche), die Gebrauchsgüter oder das (Verwaltungs-)Personal.¹³⁰

Auf der Staatsrechtslehrertagung 2013 wurde in den Beiträgen von *Dörr* und *Wißmann* eine systematische Annäherung an den rechtlichen Infrastrukturbegriff vorgenommen.

Dörr fasst den Rechtsbegriff Infrastruktur – anknüpfend an verschiedenen Gesetzen, die den Infrastrukturbegriff verwenden (AEG, EnWG, LuftVG, TKG, ROG) – als ortsfeste Anlagen und Einrichtungen, die der Versorgung der Allgemeinheit mit essenziellen Gütern oder Leistungen dienen.¹³¹ *Wißmann* fasst Infrastruktur im Ergebnis ähnlich als Einrichtungen, die unmittelbar von der Allgemeinheit genutzt werden können oder für weitere Dienste zur Verfügung stehen, die sich an die Allgemeinheit richten.¹³²

Beide Autoren teilen einen funktionalen Grundansatz, der Infrastruktur über ihren Bezug zur Allgemeinheit bestimmt. Infrastruktur ist bei beiden nicht schlicht jede Anlage oder Einrichtung, sondern nur solche, die auf eine allgemeine Nutzung oder Versorgung ausgerichtet ist.¹³³ Gemeinsam ist ihnen außerdem, dass Infrastruktur nicht privat-individuelle Zwecke erfüllt, sondern eine kollektive Dimension aufweist. Sie bildet die sachliche Grundlage dafür, dass Leistungen oder Nutzungen der Allgemeinheit überhaupt möglich werden.

Unterschiede zeigen sich vor allem im Grad der Gegenständlichkeit und Weite des Begriffs. *Dörr* fasst Infrastruktur eher eng als ortsfeste Anlagen und Einrichtungen auf.¹³⁴ Sein Begriff ist stark an physische, raumgebundene Träger der Versorgung gebunden. *Wißmann* dagegen formuliert den Infrastrukturbegriff offener. Zwar stellt auch er auf Einrichtungen ab, verzichtet aber auf eine ausdrückliche Beschränkung auf Ortsfestigkeit.¹³⁵

Die Anforderung der Ortsfestigkeit ist im Zusammenhang mit dem Infrastrukturbegriff zwar ein häufiges, aber kein überzeugendes Abgrenzungskriterium. Sie erklärt sich historisch aus der Prägung des Infrastrukturbegriffs durch klassische, bauliche Anlagen und physische

¹²⁹ Ebd., Rn. 13.

¹³⁰ Ebd., Rn. 14.

¹³¹ Dörr, VVDStRL 73 (2014) 323, 331.

¹³² Wißmann, VVDStRL 73 (2014) 323, 372 f.

¹³³ Dörr, VVDStRL 73 (2014) 323, 328 f.

¹³⁴ Ebd., 331.

¹³⁵ Wißmann, VVDStRL 73 (2014) 323, 372 f.

Einrichtungen der Daseinsvorsorge und ist daher wie von *Dörr* dargelegt in zahlreichen einfachgesetzlichen Konkretisierungen angelegt. Allerdings beziehen sich diese in der Vergangenheit geschaffenen Infrastrukturbegriffe nachvollziehbarerweise auch auf ältere Formen von Infrastruktur. Gerade bei moderner Telekommunikations-, IT- und hybrider Infrastruktur erweist sich eine strikt ortsgebundene Definition als problematisch. Zwar beruhen auch digitale Infrastrukturen auf gegenständlichen Komponenten wie Servern, ihre infrastrukturelle Funktion ergibt sich jedoch wesentlich aus vernetzten, austauschbaren und nicht körperlich-physischen Elementen. Eine Auslegung des Infrastrukturbegriffs, die zwingend auf Ortsfestigkeit abstellt, würde zentrale Bereiche moderner Infrastruktur von vornherein ausschließen und liefe einem funktionalen Verständnis des Infrastrukturbegriffs zuwider.

Da die Rechtsprechung bislang keine eigenständige Begriffsbestimmung des Infrastrukturbegriffs entwickelt hat, erscheint es sachgerecht, an den von *Dörr* herausgearbeiteten Ansatz anzuknüpfen und diesen fortzuentwickeln. *Dörrs* Begriffsbestimmung beruht auf einer systematischen Auswertung einfachgesetzlicher Konkretisierungen und trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die inhaltliche Ausformung des Infrastrukturbegriffs maßgeblich durch den Gesetzgeber geprägt werden sollte. Die Abweichung von einer strikt verstandenen Ortsfestigkeit stellt vor diesem Hintergrund keine Abkehr, sondern eine sachgerechte Korrektur einer historisch erklärbaren Überbetonung des Gesetzgebers dar.

Infrastruktur lässt sich somit in Anlehnung an die dargestellten Begriffe überzeugend definieren als

„Anlagen oder Einrichtungen, die unmittelbar von der Allgemeinheit genutzt werden können oder der Versorgung der Allgemeinheit mit essenziellen Gütern oder Leistungen dienen.“

Der Begriff ist funktional und offen genug, um neben klassischen Netzinfrastrukturen auch sonstige Einrichtungen einzubeziehen, die vergleichbare Aufgaben erfüllen. Zugleich dient er im Hinblick auf Art. 143h GG als Ausnahme von der Schuldenbremse der sachlichen Begrenzung des Sondervermögens und verhindert eine Ausdehnung auf beliebige staatliche Aufgaben mit Allgemeinbezug. Erfasst sind daher nur solche Anlagen oder Einrichtungen, die als eigenständige, auf Dauer angelegte Strukturen für die Allgemeinheit Bedeutung haben.

Dass der Einrichtungsbegriff¹³⁶ auch personelle Kräfte umfasst, steht einer solchen Auslegung des Art. 143h GG nicht entgegen. Ausgaben für diese Teile der Infrastruktur werden im Sondervermögen über den Begriff der Investition ausgeschlossen.

¹³⁶ Burgi, Kommunalrecht, 7. Auflage München 2024, § 16 Rn. 5: „Unter einer „öffentlichen Einrichtung“ versteht man eine Zusammenfassung personeller Kräfte und sächlicher Mittel, die von der Gemeinde zu Zwecken der Daseinsvorsorge durch Widmung bereitgestellt und sodann unterhalten wird zum Zwecke der bestimmungsgemäßen Nutzung (jedenfalls) durch die Einwohner.“

d) Zusätzlichkeit

Neben den Merkmalen der Investitionen und der Infrastruktur müssen Ausgaben aus dem Sondervermögen auch das Merkmal der „Zusätzlichkeit“ erfüllen.

Dabei ist aus Sicht der Verf. zwischen zwei Arten der Zusätzlichkeit zu unterscheiden, die sich beide aus der Auslegung des Art. 143h GG unter Einbeziehung von Systematik, Historie und Zweck als Erfordernis einer „doppelten Zusätzlichkeit“ ergeben.

Einerseits ist die *formelle Zusätzlichkeit* zu erfüllen. Auf Druck der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wurde in den Verhandlungen ein ausdrückliches Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG aufgenommen, das eine Zusätzlichkeit der bereitgestellten Finanzmittel über die Zeit sichern soll und eine „angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt“ verlangt. Damit soll über die Gesamtlaufzeit des Sondervermögens „auf der Haushaltsseite“ vermieden werden, dass der Kernhaushalt von Investitionsausgaben in beliebigem Umfang „befreit“ wird und die Investitionstätigkeit mehr oder weniger vollständig in das Sondervermögen ausgelagert wird.

Um den Zweck des Sondervermögens zu sichern, bedarf es daneben nach unserer Auffassung¹³⁷ aber auch des Merkmals einer *materiellen Zusätzlichkeit*. Das Sondervermögen zielte von vornherein, also bereits nach dem Gesetzesentwurf von SPD und CDU, allein auf eine zusätzliche Verbesserung der Infrastruktur. Dies geht aus dem Zweck des Sondervermögens und den Gesetzgebungsmaterialien sowie aus dem Charakter als Ausnahmevorschrift von der Schuldenbremse und der Rechtsprechung des BVerfG im KTF-Urteil eindeutig hervor.

Während die formelle Zusätzlichkeit im SVIKG – wenn auch unzureichend – geregelt ist, fehlt dort jegliche Regelung zur materiellen Zusätzlichkeit. Deren Notwendigkeit ergibt sich aber unmittelbar aus dem Grundgesetz.

aa) Formelle Zusätzlichkeit

Die formelle Zusätzlichkeit ist durch die Vorgabe einer angemessenen Investitionsquote im Bundeshaushalt in Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG normiert. Diese wurde in einem Entschließungsantrag¹³⁸ auf 10 % ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen durch den Bundestag konkretisiert. In der Begründung zur Grundgesetzänderung heißt es weiter, dass bei den Ausgaben im Bundeshaushalt die Ausgaben im Rahmen der Bereichsausnahme (Verteidigung usw. oberhalb 1 % des BIP) nicht berücksichtigt werden.¹³⁹

¹³⁷ Näher Franke/Verheyen, Gutachterliche Prüfung der Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens, Fn.107, S. 67 ff.

¹³⁸ BT-Drs. 20/15123.

¹³⁹ BT-Drs. 20/15117, S. 23.

Auch wenn der Entschließungsantrag und die Gesetzesbegründung nicht verfassungsrechtlich verbindlich sind, sind sie als Gesetzgebungsmaterialien bei der Auslegung heranzuziehen. Eine Unterschreitung der Investitionsquote von 10 % birgt daher erhebliche verfassungsrechtliche Risiken.¹⁴⁰

In § 4 Abs. 3 S. 1 SIVKG sind die 10 % als Maßstab für die Angemessenheit der Investitionsquote aufgenommen worden. Allerdings soll die Investitionsquote nach der Begründung des SVIKG für Zähler und Nenner unterschiedlich gebildet werden: Die Regelung in § 4 Abs. 3 S. 2 SVIKG soll – ausdrücklich bestätigt durch die Gesetzesbegründung zum SVIKG¹⁴¹ – so zu interpretieren sein, dass die Ausgaben in der Bereichsausnahme für Verteidigung (Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG) allein im Nenner gestrichen werden. Das bedeutet: Sämtliche Investitionen, die in die neue Bereichsausnahme fallen, werden im Zähler in die Quote eingepreist, während die Gesamtausgaben der Bereichsausnahme im Nenner nicht berücksichtigt werden. Das Ergebnis ist eine künstliche Erhöhung der Investitionsquote.

Ein solches Vorgehen lässt sich aus der Verfassung und den oben zitierten Gesetzesmaterialien nicht ableiten.¹⁴² Es scheint recht offensichtlich, dass eine (Nicht-)Berücksichtigung der Ausgaben der Bereichsausnahme sowohl für den Zähler als auch für den Nenner gelten muss. Dies ergibt sich schon aus dem Begriff der „Quote“, die definiert ist als „Anteil, der bei Aufteilung eines Ganzen auf etwas entfällt“.¹⁴³ Wenn im Zähler aber „mehr zählt als im Nenner“, ist dies keine Aufteilung eines Ganzen. Die Berechnung der Investitionsquote in § 4 Abs. 3 SVIKG führt zwangsläufig zu verzerrten Ergebnissen und bietet Raum für „Verschiebemöglichkeiten“, die mit der verfassungsrechtlichen Regelung gerade unterbunden werden sollten.

Das Ergebnis lässt sich im Haushaltsentwurf 2025 nachvollziehen:¹⁴⁴ Bei der Berechnung werden im Zähler die Investitionen in der Bereichsausnahme außerhalb der Schuldenbremse einbezogen („Investitionen insgesamt“), im Nenner aber aus den Gesamtausgaben herausgerechnet. Nur so werden die (genau) 10 % der Investitionsquote erreicht. Zieht man – wie geboten – die Investitionen in der Bereichsausnahme im Zähler ab, so wird die Investitionsquote von 10 % unterschritten, mit entsprechenden verfassungsrechtlichen Risiken für den Haushalt. Im Ergebnis bestehen daher aus Sicht der Verf. erhebliche Zweifel an der Verfassungskonformität des § 4 Abs. 3 S. 2 SVIKG. Zähler und Nenner müssen anhand desselben Maßstabes gebildet werden.

¹⁴⁰ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zum Kriterium der Zusätzlichkeit im Sinne von Art. 143h Abs. 1 Grundgesetz, 18.6.2025, WD 4 - 3000 - 018/25, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1102510/WD-4-018-25.pdf>.

¹⁴¹ BT-Drs. 21/779, S. 10.

¹⁴² Siehe Franke/Verheyen, Gutachterliche Prüfung der Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens, Fn. 101107. S. 64 ff.; noch für verfassungsrechtlich vertretbar hält das Vorgehen Tappe, Erfolgschancen eines Organstreitverfahrens, Fn. 101107. S. 72 ff.

¹⁴³ Duden, Stichwort „Quote“, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Quote>.

¹⁴⁴ BT-Drs. 21/500, dort S. 105.

Letztlich müssen alle Ausgaben des Bundes aus dem Sondervermögen das Merkmal der formellen Zusätzlichkeit erfüllen, anhand einer zutreffend (gleicher Maßstab für Zähler und Nenner) gebildeten Investitionsquote von mindestens 10 %. Wird eine solche Quote nicht erreicht, wurden Teile des Sondervermögens in verfassungswidriger Weise in Anspruch genommen. Im Hinblick auf die Finanzierung konkreter Anpassungsmaßnahmen hat die Investitionsquote freilich nur eine sehr mittelbare Bedeutung. Die Investitionsquote ist im Gesamthaushalt zu erreichen und lässt sich nicht auf einzelne Maßnahmen herunterbrechen.

bb) Materielle Zusätzlichkeit

Unabhängig von den dargestellten Mängeln bei der Berechnung der Investitionsquote, fehlen im SVIKG jegliche Regelungen dazu, dass vor Einführung des Sondervermögens bereits feststehende „Ohnehin-Investitionen“ nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden dürfen. Insoweit stellt sich die Frage, ob eine solche Voraussetzung neben der Investitionsquote erforderlich ist, ob es sich also bei der Investitionsquote um eine notwendige oder eine hinreichende Bedingung handelt.¹⁴⁵

Der Wortlaut spricht tendenziell für eine abschließende Regelung („Zusätzlichkeit liegt vor, wenn...“). Dementsprechend wird teilweise davon ausgegangen, dass neben der Investitionsquote keine weiteren Anforderungen an die Zusätzlichkeit bestehen.¹⁴⁶

Aus unserer Sicht besteht aber über die Investitionsquote in Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG hinaus die Notwendigkeit, Ohnehin-Investitionen von der Finanzierung durch das Sondervermögen auszuschließen. Dies ergibt sich aus einer Auslegung des Art. 143h GG unter Einbeziehung von dessen Systematik, Historie und Zweck.¹⁴⁷

Zweck des Sondervermögens war von vornherein die Ermöglichung von Investitionen, die ohne das Sondervermögen nicht stattfinden würden. Dieser Zweck der Verfassungsänderung ergibt sich aus den Gesetzesmaterialien. Bereits im ursprünglichen Gesetzesentwurf von CDU/CSU und SPD, der noch keine explizite „Zusätzlichkeit“ vorsah, kommt dies klar zum Ausdruck: In der Begründung wird betont, dass ein „gesteigerter Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich“ besteht.¹⁴⁸ Demzufolge „müssten die Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen signifikant erhöht“ werden; über das Sondervermögen sollte eine „Investitionsoffensive des Bundes“ ermöglicht werden.¹⁴⁹ Ausdrücklich geht es um die „aus dem Sondervermögen mögliche Finanzierung der Erhöhung öffentlicher Investitionen“.¹⁵⁰ Die zitierten Passagen finden sich auch in der finalen Gesetzesbegründung zur GG-Änderung.¹⁵¹

¹⁴⁵ Als „unklar“ bezeichnet bei Reimer, in: BeckOK GG, 63. Ed. Stand: 15.09.2025, Art. 143h Rn. 18.

¹⁴⁶ Tappe, Erfolgchancen eines Organstreitverfahrens, Fn. 101107, S. 75 ff.

¹⁴⁷ Dazu: Franke/Verheyen, Gutachterliche Prüfung der Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens, Fn.107, S. 69 ff.

¹⁴⁸ Siehe insgesamt BT-Drs. 20/15096, S. 2.

¹⁴⁹ Ebd., S. 3.

¹⁵⁰ Ebd., S. 10.

¹⁵¹ BT-Drs. 20/15117, S. 3 f.

Den Zweck einer „Investitionsoffensive“ – also eines Fortschritts gegenüber dem status quo – greift z.B. auch die Begründung des vorliegenden Gesetzesentwurfs zum SVIKG wieder auf.¹⁵² Daher sind die Mittel des Sondervermögens auf Investitionen zu beschränken, die nicht ohnehin schon vor seiner Einführung feststanden.

Dies ergibt sich auch aus der Systematik der Verfassung. Eine grundlegende Reform der Schuldenbremse wurde mit der Einführung des Art. 143h GG nicht verbunden. Damit ist Art. 143h GG nur eine Ausnahme von der Schuldenbremse. Wegen dieses Ausnahmecharakters gilt für das Sondervermögen eine strenge Zweckbindung – nicht anders als beim Erfordernis einer Notlage (Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG), bei der das BVerfG im „KTF-Urteil“ unter Verweis auf den Ausnahmecharakter der Vorschrift eine strenge Interpretation zugrunde legte.¹⁵³ Insbesondere entwickelte das BVerfG im KTF-Urteil im Zusammenhang mit der Erklärung einer Notlage das ungeschriebene Erfordernis eines „Veranlassungszusammenhangs“, zu dem das Gericht ausführt:¹⁵⁴

„Der Systematik der Art. 109, 115 GG lässt sich das allgemeine Verbot der strukturellen Neuverschuldung (...) als Grundsatz und im Falle außergewöhnlicher Notlagen (...) eine tatbestandlich klar konturierte Ausnahme entnehmen (...), welche eine gewichtige Grundentscheidung des Haushaltsverfassungsrechts durchbricht. Daraus folgt, dass – selbst wenn die geschriebenen Voraussetzungen von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorliegen – eine grenzen- und maßstabslose Kreditaufnahme verfassungsrechtlich nicht zulässig ist [...]. Um den Charakter von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG als notlagenspezifische Ausnahmenvorschrift zu wahren, muss die Kreditaufnahme im Einzelnen sachlich gerade auf die konkrete Notsituation und den Willen des Gesetzgebers, diese zu bewältigen, rückführbar sein.“

Diese Erwägungen lassen sich auf das Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 1 GG übertragen.¹⁵⁵ Wie bei den „Notlagengeldern“ im KTF-Urteil geht es auch im vorliegenden Zusammenhang darum, was außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden darf. Auch das hier behandelte Sondervermögen stellt lediglich eine Ausnahme dar, die das weiterhin geltende Grundprinzip der Schuldenbremse durchbricht. Die Inanspruchnahme der Sonderregelung muss sich daher besonders rechtfertigen lassen. Eine solche Rechtfertigung dürfte fehlen, wenn ohnehin bereits feststehende Investitionen nunmehr außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden sollen. Die Anschlussfrage ist, wie derartige Investitionen bestimmt werden können.

¹⁵² BT-Drs. 21/779, S. 2 und S. 8.

¹⁵³ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 -, Rn. 99 ff.

¹⁵⁴ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 -, Rn. 129.

¹⁵⁵ Franke/Verheyen, Gutachterliche Prüfung der Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens, Fn.107, S. 70 ff.; a.A. Tappe, Erfolgschancen eines Organstreitverfahrens, Fn. 101107, S. 76 ff.

Dies ist aus Sicht der Verf. jedenfalls der Fall für Ausgaben, für die bereits vor 2025 rechtsverbindliche Finanzierungszusagen gemacht wurden.¹⁵⁶ Wurden z.B. Verpflichtungsermächtigungen¹⁵⁷ in den Haushaltsjahren 2023 oder 2024 genutzt (z.B. Eingehen von Verträgen), die zu Auszahlungen in den Jahren 2025 oder 2026 führen, so kann von einer materiellen Zusätzlichkeit keine Rede sein. Denn die Zahlungspflichten standen insoweit vor Schaffung der Voraussetzungen für das Sondervermögen bereits fest und hätten so oder so finanziert werden müssen. Es liegt auf der Hand, dass bei einer Verlagerung in das Sondervermögen gerade kein zusätzlicher „Output“ (bessere Infrastruktur, besserer Klimaschutz) generiert würde. Stattdessen würden bereits fest verplante Finanzmittel aus dem Geltungsbereich der Schuldenbremse „herausgeschoben“, um auf diese Weise im allgemeinen Bundeshaushalt Platz zu schaffen. Dem lässt sich kaum entgegenhalten, dass bei Anwendung eines materiellen Kriteriums wichtige „geplante“ Aufgaben ggf. nicht finanziert werden könnten¹⁵⁸ – eine rechtsverbindliche Finanzierungszusage ist mehr als eine „Planung“¹⁵⁹ und wäre einzuhalten, auch wenn sich unerwartete Haushaltslücken auftun.

Im Ergebnis dürfen „Ohnehin-Investitionen“ daher aus unserer Sicht zumindest insoweit nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden, als es um die Erfüllung verbindlicher Finanzierungszusagen vor 2025 geht. Diese Zweckbindung abzusichern, ist die Aufgabe des Errichtungsgesetzes nach Art. 143h Abs. 1 S. 6 GG.¹⁶⁰ Dass eine solche Regelung im SVIKG vollständig fehlt, geht daher auch mit erheblichen Risiken für die Verfassungskonformität der die Ausgaben tätigenden jeweiligen Haushalte einher.¹⁶¹

Das Erfordernis einer materiellen Zusätzlichkeit gilt auch für die Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen aus dem Sondervermögen. Jedenfalls Investitionen, für die bereits vor 2025 eine rechtsverbindliche Finanzierungszusage gemacht wurden, dürfen nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden.

cc) Zwischenergebnis Zusätzlichkeit

In Bezug auf das SVIKG bestehen aus zwei Gründen erhebliche Zweifel an der Verfassungskonformität mit Blick auf die geforderte „Zusätzlichkeit“. Einerseits regelt es die formelle Zusätzlichkeit durch eine recht eindeutig unzulässige Berechnung der Investitionsquote. Andererseits trifft das Gesetz keinerlei Regelungen zur materiellen Zusätzlichkeit (im Sinne eines Ausschlusses von „Ohnehin-Investitionen“), die aufgrund des

¹⁵⁶ Franke/Verheyen, a.a.O., Fn.107, S. 77 f.

¹⁵⁷ Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es der Verwaltung, Verpflichtungen für die Tätigkeit von Investitionen oder zur Förderung von Investitionsmaßnahmen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben bzw. Auszahlungen führen. Verpflichtungsermächtigungen lassen sich insofern auch als Vorgriff auf spätere Haushaltsjahre begreifen. Burth/Gnädinger, HaushaltsSteuerung.de, Stichwort „Verpflichtungsermächtigung“, abrufbar unter: <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-verpflichtungsermaechtigung.html>.

¹⁵⁸ Tappe, Erfolgchancen eines Organstreitverfahrens, Fn. 101107, S. 77 f.

¹⁵⁹ Gegen ein Abstellen auf die Finanzplanung auch Franke/Verheyen, Gutachterliche Prüfung der Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens, Fn.107, S. 74 f.

¹⁶⁰ BT-Drs. 20/15096, S. 3; ebenso BT-Drs. 20/15117, S. 6.

¹⁶¹ vgl. zu den Risiken Schmidt, Sondervermögen als offene Flanke des Haushaltsrechts, DÖV 2022, 526.

Charakters des Art. 143h GG als Ausnahme von der Schuldenbremse verfassungsrechtlich aber erforderlich wäre.

Im Ergebnis müssen alle Haushaltsgesetze und Ausgaben des Bundes aus dem Sondervermögen die verfassungsrechtlichen Anforderungen der formellen und materiellen Zusätzlichkeit erfüllen; die unzureichenden Regelungen im SVIKG sind insoweit nicht maßgeblich. Für die Finanzierung einzelner Klimaanpassungsmaßnahmen ist allerdings nur die materielle Zusätzlichkeit unmittelbar relevant – vor 2025 bereits verbindliche zugesagte „Ohnehin-Investitionen“ dürfen nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden.

e) Investitionsbereiche des § 4 Abs. 1 SVIKG

§ 4 Abs. 1 SVIKG regelt die Investitionen des Bundes aus dem Sondervermögen und bestimmt abschließend die Bereiche, in denen zusätzliche Infrastrukturinvestitionen innerhalb der bundesrechtlichen Ausgabenzuständigkeit finanziert werden dürfen. Die Norm verfolgt damit einen Zuschnitt der Investitionszwecke und begrenzt die Mittelverwendung auf die im Gesetz genannten Bereiche. Eine Öffnungsklausel enthält die Vorschrift nicht. Das im Referentenentwurf noch verwendete Wort „insbesondere“ wurde aus dem Entwurf gestrichen.¹⁶² Diese Ausgestaltung unterscheidet § 4 Abs. 1 SVIKG von Regelungen des § 3 Abs. 1 LuKIFG, der für Investitionen der Länder eine nicht abschließende Aufzählung vorsieht.

Nach § 4 Abs. 1 SVIKG darf das Sondervermögen Infrastruktur in den Feldern von Zivil- und Bevölkerungsschutz, Verkehr, Krankenhäusern, Energie, Bildung, Betreuung und Wissenschaft, ferner Forschung und Entwicklung, Digitalisierung, Bauen und Wohnen sowie des Sports finanzieren. Dass ein Teil der Elemente dieser Aufzählung ihrerseits erneut den Wortbestandteil „Infrastruktur“ enthalten, andere dagegen nicht, ist ein Redaktionsversehen.¹⁶³

Insgesamt legt § 4 Abs. 1 SVIKG damit einen abgegrenzten, abschließenden Katalog von Investitionsbereichen fest. Die bewusste Entscheidung des Gesetzgebers gegen eine offene Formulierung begrenzt die Investitionen des Bundes aus dem Sondervermögen auf den Katalog des § 4 Abs. 1 SVIKG.

f) Finanzierbarkeit von Klimaanpassungsmaßnahmen am Beispiel der Deutschen Anpassungsstrategie der Bundesregierung 2024

Die Deutsche Anpassungsstrategie der Bundesregierung 2024 (DAS 2024) enthält ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Für die Frage der Finanzierbarkeit aus dem Sondervermögen nach Art. 143h GG und nach dem

¹⁶² Bundesministeriums der Finanzen, Referentenentwurf des LuKIFG, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_V/21_Legislaturperiode/2025-10-23-LuKIFG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

¹⁶³ Reimer, in: BeckOK GG, 63. Ed. 15.9.2025, GG Art. 143h Rn. 14.1.

Sondervermögen- SVIKG ist entscheidend, ob und inwieweit diese Maßnahmen die in den vorangegangenen Teilen entwickelten verfassungs- und einfachgesetzlichen Anforderungen erfüllen.

aa) Ausgabenzuständigkeit des Bundes

Voraussetzung jeder Finanzierung aus dem Sondervermögen nach § 4 SVIKG ist, dass es sich um eine Investition des Bundes innerhalb seiner Ausgabenzuständigkeit handelt (Art. 104a Abs. 1 GG, dazu oben, IV.1.). Art. 143h GG erweitert die Möglichkeiten der Kreditaufnahme, begründet jedoch keine neuen Sach- oder Ausgabenzuständigkeiten. Maßnahmen, die dem Aufgaben- und Verantwortungsbereich der Länder oder Kommunen zuzuordnen sind, können daher nicht über § 4 SVIKG finanziert werden, sondern sind systematisch der Ländersäule nach Art. 143h Abs. 2 GG i. V. m. dem LuKIFG zugewiesen.

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich daher auf solche Klimaanpassungsmaßnahmen, die grundsätzlich als Bundesinvestitionen in Betracht kommen.

bb) Grundsätzliche Einordnung von Klimaanpassungsmaßnahmen

Klimaanpassung ist kein eigenständiger Investitionsbereich des § 4 Abs. 1 SVIKG. Maßnahmen der Klimaanpassung können daher nur dann aus dem Sondervermögen finanziert werden, wenn sie sich einem der dort abschließend genannten Investitionsbereiche zuordnen lassen und zugleich als Investitionen im Sinne des Art. 143h GG (d.h. im Kern als „Sachinvestition“, siehe oben, b)) zu qualifizieren sind.

Bereits die Struktur der DAS 2024 zeigt, dass ein erheblicher Teil der vorgesehenen Maßnahmen nicht auf den Bau oder die bauliche Veränderung von Infrastruktur, sondern auf Planung, Beratung, Monitoring, Bildung, Governance oder Eigenvorsorge gerichtet ist. Solche Maßnahmen erfüllen regelmäßig weder den Investitionsbegriff noch den Infrastrukturbezug und scheiden daher von vornherein als Finanzierungsgegenstand des Sondervermögens aus.

Finanzierungsfähig können demgegenüber solche Klimaanpassungsmaßnahmen sein, die auf die Errichtung, den Ausbau oder die qualitative Anpassung bestehender Infrastruktur gerichtet sind und als zusätzliche Sachinvestitionen ausgestaltet werden. Finanzierungsfähig sind ferner Investitionen, die zugleich einen Ausbau natürlicher Senken (Wälder, Moore) bedeuten, weil und soweit diese dann dem Zweck der „Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ dienen.¹⁶⁴

cc) Klimaanpassungsmaßnahmen mit Infrastrukturbezug

Besonders überzeugend lassen sich Klimaanpassungsmaßnahmen aus den Clustern „Infrastruktur“, „Wasser“ sowie „Stadtentwicklung, Raumplanung und Bevölkerungsschutz“ der DAS 2024 unter die Vorgaben des SVIKG subsumieren.

¹⁶⁴ Dazu: Schlacke/Sauthoff: Die Wiedervernässung von Mooren – Rechtliche Grundlagen und rechtspolitische Empfehlungen, ZUR 2025, 14.

(1) Verkehrs- und Verkehrsinfrastruktur

Maßnahmen zur klimaresilienten Ausgestaltung von Straßen-, Schienen- und Wasserverkehrsinfrastruktur stellen typische Sachinvestitionen dar. Hierzu zählen insbesondere:

- bauliche Anpassungen zur Erhöhung der Hitze- und Starkregenresilienz,
- Verstärkungen von Brücken, Dämmen und Verkehrsanlagen,
- infrastrukturelle Maßnahmen zur Sicherstellung der Schiffbarkeit von Bundeswasserstraßen bei Niedrigwasser.

Diese Maßnahmen betreffen Netzinfrastuktur, dienen der Daseinsvorsorge und fallen somit unter den Infrastrukturbegriff des Art. 143h GG. Sie lassen sich dem Investitionsbereich „Verkehrsinfrastruktur“ (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 SVIKG) zuordnen und dürfen aus dem Sondervermögen finanziert werden, sofern sie zusätzliche Investitionen im formellen und materiellen Sinne darstellen.

(2) Gebäude und Liegenschaften

Die in der DAS 2024 vorgesehenen baulichen Anpassungen von Gebäuden und Liegenschaften, etwa durch Hitzeschutz, Starkregen- und Hochwasservorsorge oder bauliche Resilienzmaßnahmen, stellen ebenfalls Sachinvestitionen dar. Sie betreffen Einrichtungen der Daseinsvorsorge und können dem Investitionsbereich „Bauen und Wohnen“ (§ 4 Abs. 1 Nr. 8 SVIKG) zugeordnet werden. Gleiches gilt für investive Maßnahmen an Einrichtungen der kritischen Infrastruktur, etwa im Krankenhausbereich.

Nicht investiv sind demgegenüber rein analytische oder vorbereitende Maßnahmen wie Risiko- oder Starkregen-Checks, sofern sie nicht als notwendige, unmittelbar investitionsbezogene Begleitmaßnahmen ausgestaltet sind.

(3) Wasserwirtschaftliche Infrastruktur

Auch Maßnahmen zur Anpassung wasserwirtschaftlicher Infrastruktur können finanzierungsfähig sein, wenn sie einem Investitionsbereich nach § 4 Abs. 1 SVKG zuzuordnen sind. Dazu zählen etwa:

- Ausbau und Anpassung von Hochwasserschutzanlagen,
- klimaangepasste Ertüchtigung von Talsperren, Stauanlagen sowie Anlagen der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung,
- bauliche Maßnahmen zum Wasserrückhalt in der Fläche.

Diese Maßnahmen betreffen Sachinvestitionen in klassische technische Infrastruktur und könnten, je nach Ausgestaltung, dem Bereich des Zivil- und Bevölkerungsschutzes oder z.B. der Energieinfrastruktur zugeordnet werden. Gerade im Bereich des Zivil- und

Bevölkerungsschutzes ist allerdings auf die Ausgabenzuständigkeit des Bundes zu achten, da der Katastrophenschutz grundsätzlich Ländersache ist.

(4) Bevölkerungs- und Katastrophenschutz

Auch Maßnahmen zur Stärkung des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes sind ein tragfähiger Anknüpfungspunkt für Klimaanpassung im Rahmen des SVIKG. Investitionsfähig sind insbesondere:

- Errichtung oder Ausbau von Warn- und Informationsinfrastrukturen,
- technische Systeme zur Frühwarnung vor Extremereignissen.

Soweit diese Maßnahmen als dauerhafte Infrastruktur ausgestaltet sind, fallen sie unter § 4 Abs. 1 Nr. 1 SVIKG. Hierzu gehört insbesondere auch die nicht im strengen Sinne ortsfeste technische Infrastruktur für z.B. Frühwarnsysteme. Für den Katastrophenschutz sind grundsätzlich die Länder gem. Art. 70 i. V. m. Art. 30 GG zuständig, weshalb der jeweiligen Ausgabenzuständigkeit des Bundes auch hier eine besondere Bedeutung zukommt.

dd) Blau-grüne Infrastruktur

Die DAS 2024 betont die Bedeutung der „blau-grünen Infrastruktur“. Darunter fallen insbesondere Retentionsflächen, renaturierte Gewässerläufe, wassersensible Grünanlagen oder kombinierte Wasser- und Grünstrukturen zur Bewältigung von Hitze, Starkregen und Hochwasser. Blau-grüne Infrastruktur kann den Infrastrukturbegriff des Art. 143h GG erfüllen, sofern sie als dauerhafte Struktur mit eigenständiger Schutz- oder Versorgungsfunktion ausgestaltet ist. Maßgeblich ist nicht der ökologische Charakter der Maßnahme, sondern ihre funktionale Einbindung in die Daseinsvorsorge, etwa als Hochwasser-, Starkregen- oder Hitzeschutz.

Selbst wenn der Infrastruktur-Begriff im Einzelfall nicht erfüllt wäre, wären jedenfalls Investitionen in die Ertüchtigung natürlicher Senken (Wälder, Moore) als Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 aus dem Sondervermögen finanzierbar, soweit die Maßnahmen doppelfunktional auch hierauf abzielen.

Als Investitionen kommen insbesondere bauliche Maßnahmen in Betracht, etwa Erd- und Bauarbeiten, die Herstellung wasserbaulicher Anlagen oder die dauerhafte Umgestaltung bestehender Infrastrukturen. Nicht investiv sind hingegen reine Pflege-, Bewirtschaftungs- oder Fördermaßnahmen ohne baulichen Schwerpunkt.

Auch in diesem Punkt ist aber die Ausgabenzuständigkeit des Bundes zu beachten, da ein erheblicher Teil der potentiellen Bereiche für blau-grüne Infrastruktur in die Zuständigkeit der Länder fällt.

ee) Zusätzlichkeit

Auch bei grundsätzlich investitions- und infrastrukturenklischen Klilnaanpassungsmaßnahmen ist das Erfordernis der materiellen Zusätzlichkeit strikt zu beachten. Maßnahmen, für die bereits vor Errichtung des Sondervermögens eine rechtsverbindliche Finanzierungszusage für spätere Haushaltsjahre gemacht wurde, dürfen nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden.

ff) Zwischenergebnis

Im Ergebnis zeigt die Auswertung der DAS 2024, dass Klilnaanpassungsmaßnahmen nur in begrenztem Umfang aus dem Sondervermögen nach § 4 SVIKG finanzierbar sind. Finanzierungsfähig sind insbesondere zusätzliche, investive Maßnahmen zur klilmaresilienten Ausgestaltung klassischer Infrastruktur, vor allem im Bereich Verkehr, Wasserwirtschaft, Gebäude sowie, in bestimmten Fällen, der blau-grünen Infrastruktur. Nicht investive, planerische oder ordnungspolitische Maßnahmen fallen hingegen außerhalb des Anwendungsbereichs des SVIKG.

4. Investitionen der Länder und LuKIFG

Im folgenden Teil wird untersucht, ob und in welchem Umfang Klilmaanpassungsmaßnahmen als Investitionen der Länder aus dem Sondervermögen gemäß Art. 143h Abs. 2 GG i. V. m. § 3 Abs. 1 LuKIFG finanziert werden können.

a) Einleitung

Während Art. 143h Abs. 1 GG die Investitionen des Bundes aus dem Sondervermögen regelt, eröffnet Art. 143h Abs. 2 GG eine eigenständige Finanzierungsgrundlage für Investitionen der Länder. Damit trägt der Verfassungsgesetzgeber dem Umstand Rechnung, dass ein erheblicher Teil des gesamtstaatlichen Investitionsbedarfs in Infrastruktur und Klilmaschutz auf Landes- und Kommunalebene anfällt. Zugleich verlässt der Bund mit dieser Regelung den Grundsatz der ausschließlichen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung der Länder (Art. 30, 70, 104a Abs. 1 GG). Gemäß Art. 143h Abs. 2 GG stehen den Ländern 100 Mrd. Euro auch für Investitionen in die Infrastruktur zur Verfügung, wobei der Bund zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt ist. Es handelt sich der Sache nach um eine Finanzhilfe (vgl. Art. 104b ff. GG), die nicht aus dem Haushalt, sondern aus dem Sondervermögen finanziert wird.

Zwar bleibt das Sondervermögen insgesamt auf zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klilmaschutz ausgerichtet; die konkrete Ausgestaltung der Investitionen der Länder unterscheidet sich jedoch strukturell von denjenigen der Bundesinvestitionen. Während der Bund seine Mittelverwendung durch ein abschließendes Errichtungsgesetz selbst normiert, werden die Länder mit einem eigenständigen Mittelkontingent ausgestattet und erhalten, innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens, einen erheblichen Gestaltungsspielraum bei der Auswahl und Umsetzung förderfähiger Investitionen.

Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung verlangt gleichwohl eine hinreichend bestimmte einfachgesetzliche Konkretisierung. Art. 143h Abs. 2 S. 3 GG ordnet hierfür ausdrücklich den Erlass eines zustimmungspflichtigen Bundesgesetzes an. Dieses Gesetz, das LuKIFG, übernimmt eine doppelte Steuerungsfunktion: Einerseits soll es den Ländern eine flexible und bedarfsgerechte Verwendung der Mittel ermöglichen, andererseits muss es sicherstellen, dass die Finanzierung der Länderinvestitionen dem Zweck des Sondervermögens entspricht und die Grenzen der verfassungsrechtlichen Ausnahme von der Schuldenbremse gewahrt bleiben.

Vor diesem Hintergrund untersucht der folgende Teil die Investitionen der Länder aus dem Sondervermögen entlang der maßgeblichen rechtlichen Anforderungen. Zunächst wird der herausgearbeitete Investitionsbegriff für das LuKIFG dargestellt (b). Sodann ist der Infrastrukturbegriff für Länderinvestitionen zu übertragen (c). Daran anschließend wird geprüft, ob und in welcher Form das verfassungsrechtliche Erfordernis der Zusätzlichkeit auch für Investitionen der Länder gilt (d). Auf dieser Grundlage werden die Investitionsbereiche des § 3 LuKIFG analysiert (e), bevor die Finanzierbarkeit von Klimaanpassungsmaßnahmen exemplarisch anhand der Hamburger Klimaanpassungsstrategie untersucht wird (f).

b) Sachinvestitionen

Der Begriff der Sachinvestitionen im LuKIFG gilt letztlich auch für das SVIKG und Art. 143h GG und wurde in V.3.2 dargelegt. Er umfasst im Ergebnis nur Ausgaben für

- a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,*
- b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,*
- c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen.*
- d) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis c genannten Zwecke.*

Gem. § 4 Abs. 3 LuKIFG sind auch notwendige Begleit- oder Folgemaßnahmen förderfähig, wenn sie in unmittelbarem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einer Sachinvestition stehen.

c) Infrastruktur

Der Begriff der Infrastruktur im LuKIFG ist mit dem Begriff der Infrastruktur im SVIKG und Art. 143h GG inhaltsgleich, wie in V.3.c) herausgearbeitet. Infrastruktur lässt sich somit als Anlagen oder Einrichtungen definieren, die unmittelbar von der Allgemeinheit genutzt werden können oder der Versorgung der Allgemeinheit mit essenziellen Gütern oder Leistungen dienen.

d) Erfordernis der Zusätzlichkeit bei Investitionen der Länder?

Fraglich ist, inwieweit das Merkmal der Zusätzlichkeit auch bei Investitionen der Länder aus den ihnen zugewiesenen 100 Mrd. Euro gegeben sein muss.

Der Wortlaut ist diesbezüglich uneindeutig. In Art. 143h Abs. 2 GG kommt das Wort „zusätzliche“ in Bezug auf die Investitionen der Länder nicht erneut vor. Dort heißt es lediglich: „Aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 stehen den Ländern 100 Mrd. Euro auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung.“ Allerdings wird ein direkter Bezug zu Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG hergestellt.

Systematisch betrachtet werden in Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG die gesamten 500 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen zweckgebunden. Dass diese Zweckbindung durch das Weglassen des Wortes „zusätzlich“ in Abs. 2 für die Länder aufgehoben werden sollte, erscheint zweifelhaft, zumal der verfassungsändernde Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten gehabt hätte, dies klarzustellen oder ein eigenständiges, nicht (bzw. anders) zweckgebundenes Sondervermögen für die Länder in Abs. 2 zu begründen.

Art. 143h Abs. 2 S. 4 GG enthält den Auftrag an den einfachen Gesetzgeber, das Nähere zu regeln. Dem ist der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG) nachgekommen.

Im Referentenentwurf des Umsetzungsgesetzes war in § 4 eine Regelung zur (formellen) Zusätzlichkeit der Länderinvestitionen vorgesehen,¹⁶⁵ die aber im verabschiedeten Gesetz entfallen ist.

Im Rahmen der historischen Auslegung des Art. 143h Abs. 2 GG lässt sich insofern nicht ableiten, dass das Fehlen des Wortes „zusätzliche“ in Abs. 2 S. 1 ein bewusster Verzicht des verfassungsändernden Gesetzgebers auf das Zusätzlichkeitskriterium gewesen sei. Der Wegfall des Zusätzlichkeitskriteriums im LuKIFG zeigt lediglich, dass der einfache Gesetzgeber (konkret der Bundesrat) den Art. 143h Abs. 2 GG in seinem Umsetzungsgesetz ohne ein ausdrückliches Merkmal der Zusätzlichkeit konkretisieren wollte.

Im Grundsatz ist Art. 143h GG aber eine zweckgebundene Ausnahme von der Schuldenbremse und aufgrund ihres Ausnahmecharakters eng auszulegen.¹⁶⁶ Da sowohl der Wortlaut des Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG, die systematische Verbindung des Abs. 1 und Abs. 2, die Aufnahme einer expliziten Regelung der Zusätzlichkeit in den Referentenentwurf des LuKIFG im Gesetzgebungsprozess, sowie der Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung des Art. 143h GG

¹⁶⁵ Bundesministeriums der Finanzen, Referentenentwurf des LuKIFG, Fn. 162.

¹⁶⁶ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 -, Rn. 99 ff.

zur „Erhöhung“ von Infrastrukturinvestitionen¹⁶⁷ für die Notwendigkeit eines Merkmals der Zusätzlichkeit auch für die Länderinvestitionen sprechen, kann der uneindeutige Wortlaut des Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG nicht überzeugend begründen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber ein solches Merkmal nicht aufnehmen wollte.

Dass der einfache Gesetzgeber vom Merkmal der Zusätzlichkeit im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens im Bundesrat Abstand nahm, führt daher zu erheblichen Zweifeln an der Verfassungskonformität der Konkretisierung des Art. 143h Abs. 2 GG.

Allerdings bleibt zu prüfen, ob das Gesetz ein Merkmal der Zusätzlichkeit jedenfalls implizit vorsieht, auch wenn es dieses nicht mehr ausdrücklich benennt.

Für Investitionen des Bundes muss, wie oben dargelegt, eine „doppelte Zusätzlichkeit“ gewährleistet sein. Die Erforderlichkeit einer „formellen Zusätzlichkeit“ ergibt sich unmittelbar aus Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG: Danach ist über die gesamte Laufzeit des Sondervermögens eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt sicherzustellen.

Darüber hinaus ist auch die „materielle Zusätzlichkeit“ von Investitionen zu sichern, denn die Finanzierung bereits fest geplanter Ohnehin-Investitionen aus dem Sondervermögen ist unzulässig. Das folgt bereits aus dem Charakter des Art. 143h GG als zweckgebundene Ausnahme von der Schuldenbremse: Würden Ohnehin-Investitionen aus dem Sondervermögen finanziert, führte dies dazu, dass die außerhalb der Schuldenbremse aufgenommenen Kredite letztlich anderen, gegebenenfalls sogar konsumtiven, Ausgaben zugutekämen, nicht jedoch der angestrebten Verbesserung von Infrastruktur und Klimaschutz. Ein solcher „Etikettenschwindel“ ist nach der Rechtsprechung des BVerfG im KTF-Urteil unzulässig.

Im Hinblick auf Investitionen der Länder nach Art. 143h Abs. 2 GG sind diese Vorgaben zu modifizieren. Die Probleme des LuKIFG liegen dabei insbesondere im Bereich der formellen Zusätzlichkeit, während die materielle Zusätzlichkeit der Sache nach adressiert wird – anders als im SVIKG.

aa) Formelle Zusätzlichkeit

Die formelle Zusätzlichkeit kann nicht an einer Investitionsquote im Bundeshaushalt (so Art. 143h Abs. 1 S. 2 GG) festgemacht werden, da dies für Investitionen der Länder keinen Sinn ergibt. Eine Regelung der „Zusätzlichkeit“ ist allerdings eine übergeordnete Anforderung an das Sondervermögen aus Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG, um dessen Zweckbindung zu wahren.

¹⁶⁷ BT– Drs. 20/15117 S. 3.

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

Dies sollte § 4 RefE¹⁶⁸ sicherstellen, wonach „die Zusätzlichkeit der Investitionen in Bezug auf die dynamisierte Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich seiner Kommunen gegeben“ sein muss. Dieser Teil ist im verabschiedeten Gesetz allerdings wieder gestrichen worden. Bei der Zusätzlichkeit handelt es sich um eine zentrale Voraussetzung für die Finanzierung von Investitionen gem. Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG. Für den Bund wird ein formelles Zusätzlichkeitskriterium in Art. 143h Abs. 1 S. 2 definiert, der aber nicht auf die Länder übertragbar ist. Gleichwohl zeigt die Regelung für den Bundeshaushalt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber es zur Wahrung der Zusätzlichkeit als erforderlich ansah, Substituierungsmöglichkeiten aus dem Kernhaushalt zumindest einzuschränken und dauerhaft Mindestinvestitionen aus dem Kernhaushalt zu sichern. Da auch für die Länder „Zusätzlichkeit“ erforderlich ist, spricht vieles dafür, dass zumindest irgendeine funktional vergleichbare Regelung erforderlich wäre.

Durch die Streichung des ursprünglich im Referentenentwurf vorgesehenen Kriteriums wird es den Ländern aber ermöglicht, die Investitionsquote ihrer Haushalte beliebig abzusenken, indem zuvor dort finanzierte Investitionen aus dem Sondervermögen finanziert werden. Dies schafft neue Spielräume im Haushalt, die nichts mit der Zweckbindung des Sondervermögens für zusätzliche Investitionen zu tun haben und eine Umgehung der Schuldenbremse darstellen. Ohne irgendeine Begrenzung der Verlagerung von Investitionen aus den Kernhaushalten der Länder wird der im Verfassungstext verankerte übergeordnete Zweck des Sondervermögens (Finanzierung zusätzlicher Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz) wohl nicht hinreichend umgesetzt. Denn eine Substitution der eigenen investiven Mittel durch Mittel des Sondervermögens wäre uneingeschränkt möglich. Das Sondervermögen könnte dann statt für Investitionen in die Infrastruktur für beliebige sonstige Zwecke verwendet werden, z.B. zur Kompensation der durch den „Investitionsbooster“ ausgelösten Einnahmenausfälle. Diese Interpretation wird auch in der Literatur vertreten.¹⁶⁹

bb) Materielle Zusätzlichkeit

Die Sicherung der materiellen Zusätzlichkeit der Investitionen auf Länderebene ist zum Schutz der Schuldenbremse auf Bundesebene weniger bedeutsam als für Bundesinvestitionen. Eine zweckwidrige Umgehung der Schuldenbremse droht hier streng genommen nicht, weil es von vornherein um Ausgaben geht, die ohne die spezielle Ermächtigung in Art. 143h Abs. 2 GG verfassungsrechtlich unzulässig wären (Art. 104a GG) und die daher nicht aus dem Kernhaushalt „verschoben“ werden können, um dort Platz für andere Ausgaben zu schaffen.

¹⁶⁸ Bundesministeriums der Finanzen, Referentenentwurf des LuKIFG, Fn. 162.

¹⁶⁹ Reimer, in: BeckOK GG, 63. Ed. 15.9.2025, GG Art. 143h Rn. 34.

Allerdings zielte die Verfassungsänderung ihrem Zweck nach eindeutig auf auch materiell zusätzliche Investitionen der Länder. Nach der Gesetzesbegründung „müssten die Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen signifikant erhöht werden“¹⁷⁰. Daher sind auch auf Landesebene Regelungen zur materiellen Zusätzlichkeit notwendig, die eine Finanzierung ohnehin fest geplanter Investitionen aus dem Sondervermögen verhindern.

Anders als beim Errichtungsgesetz für Investitionen des Bundes wird die materielle Zusätzlichkeit gegenüber den Ländern adressiert, und zwar über den Förderzeitraum: Grundsätzlich dürfen nur Investitionsmaßnahmen finanziert werden, die am 01.01.2025 oder später begonnen werden (§ 4 Abs. 1 LuKIFG). Aufgrund dieser Regelung ist eine Finanzierung von Ohnehin-Investitionen wesentlich eingeschränkt, wohl sogar weitergehend als der aus unserer Sicht jedenfalls gebotene Ausschluss der bloßen Erfüllung von Verbindlichkeiten aus früheren Haushaltsjahren. Nach § 4 LuKIFG dürften insbesondere mehrjährige Investitionsmaßnahmen ausgeschlossen sein, die in vergangenen Haushaltsjahren begonnen wurden und für die dementsprechend Verpflichtungsermächtigungen für spätere Haushaltsjahre bestehen. In der Förderpraxis gilt der Ausschluss, sobald ein erster Vertrag im Zusammenhang mit einem Projekt geschlossen wurde.¹⁷¹ In der VV-Bund/Länder zur Umsetzung des LuKIFG¹⁷² ist in § 4 eine dieser Praxis wohl entsprechende Regelung getroffen worden:

„Investitionsmaßnahmen können aus dem Sondervermögen finanziert werden, sofern sie nicht vor dem 1. Januar 2025 begonnen wurden: Maßgeblich für den Zeitpunkt des Beginns einer Maßnahme ist in der Regel das Datum des ersten Vertrags für die Leistungserbringung der Investitionsmaßnahme. Sofern bestimmbar, können die Länder stattdessen bei Baumaßnahmen auch den Baubeginn vor Ort zugrunde legen. Vorbereitende Studien- und Planungsleistungen, die vor dem 1. Januar 2025 begonnen worden sind, stehen der Finanzierung der Investition aus den Mittel des Sondervermögens nicht entgegen.“

Im Ergebnis ist die materielle Zusätzlichkeit im LuKIFG damit wohl hinreichend gesichert und es ist bemerkenswert, dass eine entsprechende Regelung dem Gesetzgeber hier (anders als im SVIKG) offenbar selbstverständlich vorkam. Gleichwohl ist die vollständige Streichung eines formellen Zusätzlichkeitsmerkmals deswegen wohl nicht entbehrlich. Nimmt man an, dass das Zusätzlichkeitserfordernis des Art. 143h Abs. 1 GG allgemein gilt, so wäre auch hier zumindest irgendeine Begrenzung der Verlagerung der Investitionstätigkeit aus dem Kernhaushalt geboten. Das vollständige Fehlen einer solchen Ausnahmeregelung begründet erhebliche

¹⁷⁰ BT-Drs. 20/15117, S. 3.

¹⁷¹ z.B. in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) unter Ziff. 1.3 zu § 44 BHO.

¹⁷² Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Durchführung des Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen „Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG)“, abrufbar unter:
https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/DSi_Schriften/Verwaltungsvereinbarung_SVIK.pdf.

Zweifel an der Verfassungskonformität des Gesetzes.¹⁷³ Allerdings kann dies nur allgemein konstatiert werden – die konkrete Gestalt des eigentlich gebotenen formellen Zusätzlichkeitskriteriums lässt sich nicht aus der Verfassung ableiten. In besonders klaren Fällen, also bei einer offensichtlichen und weitreichenden Substituierung von Investitionen aus dem Kernhaushalt, käme aber eine Verfassungswidrigkeit des jeweiligen Landeshaushalts in Betracht.

e) Investitionsbereiche des § 3 LuKIFG

§ 3 LuKIFG bestimmt die förderfähigen Investitionsbereiche für die den Ländern nach Art. 143h Abs. 2 GG zugewiesenen Mittel aus dem Sondervermögen. Anders als § 4 Abs. 1 SVIKG, der für Investitionen des Bundes einen abschließenden Katalog normiert, verfolgt § 3 LuKIFG einen offeneren Regelungsansatz. Der Wortlaut des § 3 Abs. 1 LuKIFG („insbesondere“) macht deutlich, dass es sich nicht um eine abschließende Aufzählung förderfähiger Infrastrukturbereiche handelt.

Die Gesetzesbegründung bestätigt diese gesetzgeberische Entscheidung. Sie hebt hervor, dass der Förderbereichskatalog nicht abschließend zu verstehen ist und auch solche Infrastrukturbereiche erfassen soll, die zwar nicht zwingend zu den Pflichtaufgaben der Kommunen gehören, aber regelmäßig von Ländern und Kommunen wahrgenommen werden. Genannt werden beispielhaft Investitionen in wirtschaftsnahe Infrastruktur, Wohninfrastruktur, Sport- und Kultureinrichtungen, innere Sicherheit, Wasserwirtschaft sowie ländliche Infrastruktur.¹⁷⁴ Der Förderansatz des § 3 LuKIFG ist damit funktional und nicht enumerativ angelegt.

Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass die Stellungnahme des Bundesrates in der Gesetzesbegründung ausdrücklich darauf hinweist, dass auch Maßnahmen der Klimaanpassung vom Anwendungsbereich des § 3 LuKIFG erfasst sein sollen.¹⁷⁵

Im Ergebnis unterscheidet sich § 3 LuKIFG damit grundlegend von § 4 Abs. 1 SVIKG: Während die Investitionen des Bundes durch einen abschließenden Katalog eng begrenzt werden, eröffnet § 3 LuKIFG den Ländern bewusst einen weiten, offenen Förderrahmen, der auch investive Maßnahmen der Klimaanpassung umfasst.

¹⁷³ A.a. ist Reimer, in: BeckOK GG, 63. Ed. 15.9.2025, GG Art. 143h Rn. 34. Er schreibt „Das folgt schon aus dem Umkehrschluss zu den Formulierungen des Abs. 1, lässt sich ferner entstehungsgeschichtlich begründen.“ Wie sich dies entstehungsgeschichtlich Begründen ließe, schreibt er allerdings nicht.

¹⁷⁴ BT-Drs. 21/1085, S. 14.

¹⁷⁵ BT-Drs. 21/1085, S.22.

f) Finanzierbarkeit von Klimaanpassungsmaßnahmen am Beispiel der Hamburger Klimaanpassungsstrategie

Die Hamburger Klimaanpassungsstrategie¹⁷⁶ wurde vom Hamburger Senat am 25.02.2025 beschlossen und wird hier aufgrund ihrer Aktualität als Beispiel für Anpassungsstrategien der Länder genommen. Sie enthält ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels, die rechtlich auch auf Aufgabenebene der Kommune angesiedelt sind. Artikel 4 der Hamburgischen Verfassung bestimmt, dass „staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt“ werden.¹⁷⁷

Für die Frage der Finanzierbarkeit dieser Maßnahmen aus dem Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 2 GG und § 3 LuKIFG ist entscheidend, ob und inwieweit sie die in den vorangegangenen Teilen herausgearbeiteten Anforderungen erfüllen. Maßgeblich sind dabei insbesondere der Investitions- und Infrastrukturbegriff, die funktionale Anknüpfung an Landes- oder kommunale Aufgaben, sowie das verfassungsrechtliche Erfordernis der Zusätzlichkeit. Letzteres ist im Hinblick auf die materielle Zusätzlichkeit allerdings in § 4 Abs. 1 LuKIFG abgedeckt, die formelle Zusätzlichkeit fehlt zwar, kann aber ohne Regelung kaum aus der Verfassung allein operationalisiert werden (s.o.).

aa) Grundsätzliche Einordnung von Klimaanpassungsmaßnahmen nach § 3 LuKIFG

Klimaanpassung ist kein ausdrücklich benannter Förderbereich des § 3 Abs. 1 LuKIFG. Anders als bei § 4 Abs. 1 SVIKG ist der Förderbereichskatalog jedoch ausdrücklich offen ausgestaltet. Nach Wortlaut („insbesondere“) und Gesetzesbegründung sollen auch solche Sachinvestitionen erfasst sein, die nicht ausdrücklich genannt sind, aber funktional der Erfüllung von Landes- oder kommunalen Aufgaben dienen. Die Gesetzesbegründung hebt hervor, dass auch investive Maßnahmen der Klimaanpassung vom Anwendungsbereich des § 3 LuKIFG erfasst sein sollen.¹⁷⁸

Gleichwohl scheiden einige der in der Hamburger Klimaanpassungsstrategie vorgesehenen Maßnahmen bereits deshalb aus, weil sie keinen investiven Charakter aufweisen oder nicht auf die Errichtung, den Ausbau oder die qualitative Anpassung von Infrastruktur gerichtet sind.

bb) Klimaanpassungsmaßnahmen mit klassischem Infrastrukturbezug

Ein zentraler Anwendungsfall finanzierungsfähiger Klimaanpassungsmaßnahmen sind Maßnahmen der Wasserwirtschaft und Starkregenvorsorge. Die Hamburger Strategie sieht

¹⁷⁶ Hansestadt Hamburg, Strategie zur Anpassung Hamburgs an den Klimawandel, abrufbar unter: <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/bukea/themen/klima/klimaanpassung/klimaanpassungsstrategie>.

¹⁷⁷ Hamburg erwartet aus dem Sondervermögen rund 2,66 Mrd. Euro. Wie diese Mittel konkret eingesetzt werden, ist nicht entschieden, sondern wird mit dem Doppelhaushalt 2027/2028 für den ersten Zeitraum abgeschichtet. Behörde für Finanzen und Bezirke der Hansestadt Hamburg, Pressemitteilung vom 11.11.2025, abrufbar unter: <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/finanzbehoerde/aktuelles/hamburg-ist-ready-fuer-das-neue-sondervermoegen-1114354>.

¹⁷⁸ BT-Drs. 21/1085, S.22.

unter anderem die Planung und den Bau von Schutzmaßnahmen für kritische Anlagen, bauliche Maßnahmen zur Regenrückhaltung und Versickerung, sowie die Sicherung der Trinkwasser- und Abwasserinfrastruktur vor. Soweit diese Maßnahmen als bauliche Anlagen umgesetzt werden, betreffen sie klassische technische Infrastruktur und stellen Sachinvestitionen dar. Sie können funktional dem Bevölkerungsschutz oder der Versorgungsinfrastruktur zugeordnet werden und sind grundsätzlich förderfähig im Sinne des § 3 LuKIFG.

Entsprechendes gilt für Maßnahmen der Verkehrsinfrastruktur, etwa den klimaangepassten Umbau von Straßenräumen zur Verbesserung der Hitze- und Starkregenresilienz. Auch hier handelt es sich um Netzinfrastruktur, deren Anpassung über laufende Unterhaltung hinausgeht und auf eine dauerhafte Funktionssicherung zielt.

Ebenso kommen öffentliche Gebäude und Liegenschaften als Fördergegenstand in Betracht. Die Strategie sieht insbesondere bei Neubau und Sanierung öffentlicher Gebäude Maßnahmen wie Hitzeschutz, Starkregenvorsorge oder Gebäudebegrünung vor. Soweit diese im Rahmen von Bau- oder Umbaumaßnahmen erfolgen, stellen sie Sachinvestitionen dar und können dem Bereich der Bildungs-, Betreuungs- oder sonstigen sozialen Infrastruktur zugeordnet werden.

cc) Blau-grüne Infrastruktur

In der Hamburger Klimaanpassungsstrategie kommt der blau-grünen Infrastruktur eine herausgehobene Bedeutung zu. Vorgesehen sind unter anderem Entsiegelungsmaßnahmen, die Schaffung wassersensibler Grün- und Freiräume, bauliche Regenrückhaltesysteme sowie die Integration solcher Maßnahmen in ohnehin anstehende Baumaßnahmen im öffentlichen Raum.

Blau-grüne Infrastruktur erfüllt den Infrastrukturbegriff, sofern sie als dauerhafte Einrichtung mit eigenständiger Schutz- oder Versorgungsfunktion ausgestaltet ist. Maßgeblich ist nicht der ökologische Charakter der Maßnahme, sondern ihre funktionale Einbindung in die Daseinsvorsorge, etwa durch Hitze-, Hochwasser- oder Starkregenschutz. Als Sachinvestitionen kommen insbesondere Erd- und Bauarbeiten sowie die Herstellung wasserbaulicher Anlagen in Betracht. Nicht förderfähig sind demgegenüber reine Pflege-, Bewirtschaftungs- oder Monitoringmaßnahmen ohne investiven Schwerpunkt. Eine Finanzierung über die „Klimaschutzalternative“ des Sondervermögens kommt anders als beim SVIKG (s.o., 3.f)dd)) nicht ohne weiteres in Betracht, weil Art. 143h Abs. 2 GG allein auf Infrastrukturinvestitionen Bezug nimmt.

dd) Infrastrukturbegriff und digitale Einrichtungen (IT- und Datensysteme)

Neben klassisch baulichen Anlagen stellt sich auch hier die Frage, ob auch IT-, Daten- und Informationssysteme als Infrastruktur im Sinne des § 3 LuKIFG in Betracht kommen können. Nach dem in Teil V. 3. c) dargestellten Infrastrukturbegriff sind diese Systeme einzubeziehen.

Auch nach *Reimer* umfasst Infrastruktur im Sinne des Art. 143h GG nicht nur Netze und bauliche Anlagen, sondern auch „körperliche, zumeist ortsfeste Einrichtungen der Daseinsvorsorge einschließlich ihrer dauernden Ausstattung“¹⁷⁹, wozu ausdrücklich auch IT-Systeme und dauerhafte Datenbestände zählen. Somit sind diese Teile selbst dann einzubeziehen, wenn man Infrastruktur als ortsfest definiert aber deren Ausstattung miterfasst.

ee) Nicht investive Klimaanpassungsmaßnahmen

Nicht aus dem Sondervermögen finanzierbar sind insbesondere Maßnahmen der Information, Beratung, Koordination, Beteiligung und strategischen Steuerung, wie sie die Hamburger Klimaanpassungsstrategie ebenfalls in großer Zahl vorsieht. Hierzu zählen etwa der Betrieb von Informationsportalen, Klimafolgenmonitoring oder die Fortschreibung strategischer Konzepte. Diese Maßnahmen mögen für eine wirksame Klimaanpassung unverzichtbar sein, erfüllen jedoch regelmäßig weder den Investitions- noch den Infrastrukturbegriff.

ff) Zusätzlichkeit

Auch bei grundsätzlich investitions- und infrastrukturentsprechenden Klimaanpassungsmaßnahmen ist das Erfordernis der Zusätzlichkeit zu beachten. Für die materielle Zusätzlichkeit ist das Kriterium in § 4 Abs. 1 LuKIFG wohl ausreichend. Die formelle Zusätzlichkeit ist nicht gesichert, aber auch nur schwer – und im Hinblick auf Einzelinvestitionen letztlich sowieso nicht (s.o., 3.d)aa)) – operationalisierbar.

gg) Zwischenergebnis

Das Beispiel der Hamburger Klimaanpassungsstrategie zeigt, dass § 3 LuKIFG den Ländern einen erheblichen Spielraum eröffnet, investive Maßnahmen der Klimaanpassung aus dem Sondervermögen zu finanzieren. Förderfähig sind insbesondere zusätzliche Sachinvestitionen in Wasserwirtschaft, Verkehrsinfrastruktur, öffentliche Gebäude sowie in blau-grüne und unter engen Voraussetzungen auch digitale Infrastruktur. Nicht investive Maßnahmen der Planung, Beratung, Steuerung oder Kommunikation fallen hingegen außerhalb des Anwendungsbereichs des Sondervermögens. Dabei ist es auf Ebene des LuKIFG grundsätzlich irrelevant, ob Ausgaben der kommunalen Aufgabenebene zuzuordnen sind, oder der des Bundeslandes.

5. KTF

Der Klimatransformationsfonds (KTF) ist ebenfalls Begünstigter des neuen Sondervermögens nach Art. 143h Abs. 1 GG. Gem. § 4 Abs. 2 SVIKG erhält er 100 Mrd. Euro ohne weitere materielle Vorgaben.

¹⁷⁹ Reimer, in: BeckOK GG, 63. Ed. 15.9.2025, GG Art. 143h Rn. 12.

(2) Für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 führt das Sondervermögen dem Klima- und Transformationsfonds insgesamt 100 Milliarden Euro in zehn gleichmäßigen, jährlichen Tranchen bis einschließlich zum Jahr 2034 zu.

Mit Blick auf den KTF stellen sich die verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der „Zusätzlichkeit“ der Investitionen noch einmal verschärft, weil das formelle Kriterium der Investitionsquote im Bundeshaushalt hier effektiv leerläuft.¹⁸⁰ Dies muss an dieser Stelle nicht vertieft werden, da es im Schwerpunkt die Investitionen zum Zweck der Klimaneutralität 2045 betrifft und nicht die „Infrastrukturinvestitionen“. Im vorliegenden Zusammenhang ist der KTF (nur) insoweit relevant als er zur Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen genutzt werden kann, die „doppelfunktional“ zugleich eine Stärkung natürlicher Senken bedeuten.

Für dieses Gutachten sind daher nur naturbezogene Ausgaben relevant, insbesondere solche für den natürlichen Klimaschutz, die unter das KTFG subsumiert werden können und zugleich eine Anpassungswirkung entfalten.¹⁸¹ Im KTF-Wirtschaftsplan 2026 ist insoweit lediglich der Titel „Naturschutz und Klimaanpassung“ mit einem Ansatz von 0,05 Mrd. Euro ausgewiesen. Er umfasst naturbasierte Vorsorgemaßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie Maßnahmen der Naturwiederherstellung und des Naturschutzes. Ob und inwieweit diese Ausgaben im verfassungsrechtlichen Sinne als Investitionen einzuordnen sind, bedürfte einer gesonderten Prüfung im Einzelfall, ist für die Finanzierbarkeit aus dem KTF aber auch nicht entscheidend, weil dieser auch andere Einnahmequellen hat, insbesondere den Emissionshandel.

6. Zwischenfazit

Nachdem Spielräume für die Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen aus dem Finanzpaket 2025 dargelegt wurden, zeigt sich, dass dieses nicht ausreichen wird, um die prognostizierten Bedarfe (siehe Kapitel III) in den nächsten Jahrzehnten abzudecken. Tatsächlich ist die Umsetzung sogar verfassungsrechtlich bedenklich.

Insbesondere sind aber die Kommunen weiter auf den politischen Willen der Länder angewiesen, um Mittel aus dem Sondervermögen zu erhalten. Der ursprünglich im RefE LuKIFG vorgesehene Anteil für die Kommunen wurde im Gesetzgebungsprozess vollständig gestrichen. Solange sich die Verteilung von Steuermitteln (also die Einnahmenseite) nicht grundlegend ändert (politische Diskussionen um die Erbschaftssteuer machen den Gemeinden als Begünstigte hier u.U. Hoffnung), stellt sich daher weiterhin die Frage, wie Mittel zur Umsetzung von Klimaanpassung im angemessenen Umfang gesichert werden können, und welche Rolle dabei ggf. auch private Akteure spielen werden (müssen). Das nächste Kapitel

¹⁸⁰ Franke/Verheyen, Gutachterliche Prüfung der Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens, Fn.107, S. 80 ff.

¹⁸¹ Vgl. dazu etwa das Förderthema des Bundes „Klimaangepasstes Waldmanagement“: <https://www.klimaanpassung-wald.de/>.

beschäftigt sich mit einem kleinen Teilaspekt auf Grundlage bestehender Spielräume im Abgabenrecht.¹⁸²

VI. Vorschlag: neues „Vorteilsrecht“ zur finanziellen Beteiligung Privater an Anpassungsmaßnahmen

Maßnahmen mit Schutzwirkung vor Schäden bzw. den Folgen des Klimawandels können entweder von der öffentlichen Hand oder von Privaten umgesetzt werden, um insgesamt (auch) öffentliche Anpassungsziele zu erreichen. Auch die hier herangezogene Hamburger Anpassungsstrategie enthält Ziele, für die das gilt. Das einfachste Beispiel ist die Erhöhung der Versickerungsrate im Boden, um Schäden im Falle von Starkregen zu vermeiden. Dies ist erreichbar durch Entsiegelung von privaten oder/und öffentlichen Flächen, oder auch deren gezielte Bewirtschaftung. In jedem Fall haben alle Maßnahmen, die in Kapitel V am Beispiel der Hamburger Anpassungsstrategie erörtert wurden, zumindest *auch* positive Wirkung auf den Schutz privaten Eigentums. Daher ist zu diskutieren, ob derartige Anpassungsmaßnahmen einen Vorteil im beitragsrechtlichen Sinne darstellen, für den die Bevorteilten zur Kostentragung herangezogen werden können.

1. Prinzipien des Beitragsrechts

In jeder kommunalen Abgabenordnung bildet das Vorteilsprinzip ein zentrales Fundament für die Erhebung von Beiträgen. Beiträge sind Vorteilsabgaben, die voraussetzen, dass den Abgabepflichtigen ein besonderer Nutzen („Sondervorteil“) aus der öffentlichen Maßnahme erwächst, der sie gegenüber der Allgemeinheit begünstigt.¹⁸³ Grundstückseigentümer, deren Grundstücke durch Klimaanpassungsmaßnahmen, wie z.B. eine verbesserte Aufnahmefähigkeit der Kanalisation, verbesserte Versickerung oder Entwässerung von Straßen einen spezifischen Nutzen ziehen, z.B. weil ihre Liegenschaften künftig besser vor Überflutung geschützt und entsorgungstechnisch gesichert sind, dürfen zu Beiträgen herangezogen werden.

Der abgabenrechtliche Vorteilsbegriff ist dabei funktional zu verstehen. Es kommt nicht zwingend auf eine messbare Wertsteigerung des Grundstücks an; entscheidend ist vielmehr die Erhöhung oder Sicherung seines Gebrauchswerts bzw. seiner Nutzbarkeit durch die Maßnahme.¹⁸⁴ Bereits die verbesserte Möglichkeit, z.B. die öffentliche Entwässerungseinrichtung in Anspruch zu nehmen, begründet für sich genommen einen konkreten und damit beitragsfähigen Vorteil.¹⁸⁵ Eine Erweiterung der Kapazitäten der Kanalisation etwa verschafft den angeschlossenen Grundstücken einen individuellen Schutz- und Nutzeneffekt, der über das hinausgeht, was der Allgemeinheit zugutekommt. Allgemeine

¹⁸² Dazu auch umfassender Wieland, Fn. 14.

¹⁸³ BVerwG, Beschluss vom 30.07.2018 - 9 B 23.17 -, Rn.6.

¹⁸⁴ BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10 -, Rn. 53.

¹⁸⁵ BVerwG, Beschluss vom 30.07.2018 - 9 B 23.17 -, Rn.8.

Vorteile, wie ein insgesamt resilientes Stadtgebiet oder abstrakte Klimafolgenminderung, genügen demgegenüber nicht für eine Beitragserhebung, da sie allen Bürgern gleichermaßen zufließen. Die dogmatische Herleitung der Beitragspflicht fußt somit auf dem Vorteilsprinzip als Ausprägung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG. Wer durch eine öffentliche Investition einen besonderen Nutzen hat, soll in angemessenem Verhältnis zu deren Finanzierung beitragen.

2. Rechtliche Zulässigkeit und systematische Einordnung

Die Erhebung von Beiträgen für klimabedingte Infrastrukturmaßnahmen ist in den Grenzen des Kommunalabgabenrechts rechtlich zulässig. Landesrechtliche Kommunalabgabengesetze (KAG) ermächtigen Kommunen regelmäßig, Beiträge zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Erweiterung und Verbesserung öffentlicher Einrichtungen zu erheben.¹⁸⁶ Systematisch handelt es sich um einmalige öffentliche Abgaben, die eine konkrete Gegenleistung abgelten. Der Beitragspflichtige „bezahlt“ für die Möglichkeit der Inanspruchnahme der verbesserten Einrichtung. Im Unterschied zu Gebühren, die für die laufende Benutzung erhoben werden, knüpft der Beitrag an die bloße Schaffung oder Verbesserung der Anschlussmöglichkeit an.¹⁸⁷ Eine klimabedingte Kapazitätserhöhung der Kanalisation oder auch ein gezielter verbesserter Abfluss kann z.B. als Verbesserung einer bestehenden öffentlichen Einrichtung qualifiziert werden. Sofern das jeweilige Landes-KAG Beiträge für Verbesserungen vorsieht, ist die Beitragserhebung für solche Maßnahmen grundsätzlich zulässig. Auch nach der Ersterstellung durchgeführte Ausbaumaßnahmen sind beitragsfähig, solange sie einen eigenständigen Sondervorteil vermitteln.¹⁸⁸

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht, sofern die Beitragserhebung gesetzlich vorgesehen und sachlich durch das Vorteilsprinzip legitimiert ist. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit von (einmaligen wie wiederkehrenden) Ausbaubeiträgen bestätigt, solange die Belastung der Grundeigentümer durch einen besonderen Nutzenvorteil gerechtfertigt ist.¹⁸⁹

Die zulässige Beitragserhebung setzt eine formell ordnungsgemäße Satzungsgrundlage voraus. Die Gemeinde muss durch Satzung festlegen, für welche Maßnahmen Beiträge erhoben werden, wer beitragspflichtig ist und wie der Beitrag bemessen wird. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens besteht kommunale Gestaltungsfreiheit, ob und in welchem Umfang Beiträge erhoben werden. Insbesondere sind Verbesserungsbeiträge häufig fakultativ; die Kommune kann also entscheiden, statt eines Beitrags die Finanzierung über Gebühren (z.B.

¹⁸⁶ Z.B. § 8 Abs. 2 KAG NRW „(2) Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen im Sinne des § 4 Absatz 2, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen.“

¹⁸⁷ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26. September 2017 – 15 B 825/17 –, Rn. 11, juris.

¹⁸⁸ So schon §128 Abs. 2 BauGB „(2) Soweit die Gemeinden nach Landesrecht berechtigt sind, Beiträge zu den Kosten für Erweiterungen oder Verbesserungen von Erschließungsanlagen zu erheben, bleibt dieses Recht unberührt.“ Ausführlich Raden, in: Driehaus/Raden Erschließungsbeiträge, 11. Aufl. 2022, § 28 ff.

¹⁸⁹ BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10 -, Rn. 54.

Umlage der Kosten auf die laufenden Abwassergebühren) oder allgemeine Haushaltsmittel vorzunehmen.¹⁹⁰

Durch Klimaanpassungsmaßnahmen bedingte Verbesserungsbeiträge fügen sich damit in das System der öffentlichen Abgaben als Instrument einer vorteilsgerechten Finanzierung ein.

3. Kommunalen Gestaltungsspielraum und rechtliche Schranken

Bei der Ausgestaltung einer Beitragssatzung für klimabedingte Anpassungsmaßnahmen, wie z.B. Straßenbaumaßnahmen oder eine Verbesserung der Kanalisation, hat die Kommune erheblichen Spielraum, muss jedoch zentrale rechtliche Schranken beachten. Zunächst verlangt das Äquivalenzprinzip, dass die Beitragshöhe in einem angemessenen Verhältnis zum Vorteil steht.¹⁹¹

Praktisch ist dafür ein sachgerechter Maßstab in der Satzung festzulegen, der die unterschiedliche Vorteilsintensität abbildet. Nach dem Grundsatz „je höher der Vorteil, desto höher der Beitrag“ dürfen Beitragspflichtige mit größerem Sondervorteil entsprechend stärker herangezogen werden. Dies dient dem Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG).¹⁹²

Weiterhin ist die Kostendeckungsfunktion von Beiträgen zu wahren. Beiträge dürfen nur zur Deckung des tatsächlich entstandenen Aufwandes der Maßnahme erhoben werden; die Kommune darf mit Beiträgen keinerlei Überschuss erwirtschaften.¹⁹³ Aus dem Vorteilsprinzip folgt insofern eine Ober- und Untergrenze der Kostenumlage. Die Anlieger dürfen nicht mit mehr Kosten belastet werden, als durch ihren Sondervorteil gerechtfertigt ist. Umgekehrt gebietet aber auch der Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG), dass Kosten für die Sondervorteile nicht ohne Grund auf die Allgemeinheit zu verteilen sind.

In der Praxis wird zur Wahrung dieser Grenze ein sogenannter Gemeindeanteil bestimmt, mit dem die Kommune einen Teil der Kosten selbst trägt, um den allgemeinen Nutzen (z.B. den Schutz öffentlichen Raums und Verkehrsflächen vor Überflutung) abzudecken. Die Höhe des Gemeindeanteils kann gesetzlich oder satzungsrechtlich vorgegeben sein.¹⁹⁴ Wichtig ist, dass durch diese Aufteilung das Vorteilsprinzip gewahrt bleibt. Allgemeinwohlbelange werden aus Steuermitteln, individuelle Vorteile durch Beiträge finanziert.

¹⁹⁰ Raden, in: Drießhaus/Raden Erschließungsbeiträge, 11. Aufl. 2022, § 28 Rn. 5.-10.

¹⁹¹ BVerfGE 20, 257 (270); st. Rspr.

¹⁹² BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10 -, Rn. 51.

¹⁹³ Vgl. z.B. § 6 Abs. 1 S. 3 KAG NRW.

¹⁹⁴ Matloch, in: Matloch/Wiens, Das Erschließungsbeitragsrecht in Theorie und Praxis, 01.05.2024, IV. Gemeindeanteil, Rn. 2145.

Ebenso scheiden reine Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen aus der Beitragsfinanzierung aus¹⁹⁵; solche Kosten sind über Gebühren zu tragen, da Beiträge ausschließlich der (Erst-)Herstellung oder substantiellen Verbesserung von Anlagen dienen.

Im Ergebnis ist die Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen durch Beiträge ein juristisch gangbarer Weg, der die kommunale Anpassung an den Klimawandel mitfinanzieren kann. Entscheidend ist eine scharfe Trennung zwischen Sondervorteilen und gemeinwohlbezogenen Effekten der Maßnahme. Das Vorteilsprinzip trägt die Beitragslösung insofern, als es sicherstellt, dass die Abgabelast proportional zum spezifischen Nutzen verteilt wird. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens verfügen Kommunen über Gestaltungsspielräume, etwa bei der Bestimmung des Umlageschlüssels und des Gemeindeanteils, können diese aber nur bis zur Grenze der abgabenrechtlichen Prinzipien ausschöpfen (Äquivalenz, Kostendeckung, Gleichbehandlung). Insgesamt ermöglicht die Beitragsfinanzierung somit, kommunale Klimaanpassungsmaßnahmen gerecht verteilt zu verwirklichen.

4. Beispiel: Entsiegelung von Straßen in Niedersachsen

a) Entsiegelung von Straßen

Die praktische Tragfähigkeit des dargestellten Vorteilsprinzips lässt sich exemplarisch am Beispiel von Entsiegelungsmaßnahmen im Straßenraum einer niedersächsischen Kommune verdeutlichen. Angenommen wird, dass eine Kommune in einem innerstädtischen Wohnquartier plant, mehrere bislang vollständig asphaltierte Anliegerstraßen teilweise zu entsiegeln. Konkret sollen Parkstreifen und Randbereiche der Fahrbahn zurückgebaut, wasserdurchlässig gestaltet und mit Versickerungsmulden versehen werden. Ziel der Maßnahme ist es, bei Starkregenereignissen den Oberflächenabfluss zu reduzieren, die Kanalisation zu entlasten und lokale Überflutungen auch zu Lasten der Anlieger zu vermeiden.¹⁹⁶

Die Maßnahme dient damit ersichtlich allgemeinen Zielen der Klimaanpassung und des Infrastrukturschutzes. Zugleich zeigt sich jedoch, dass insbesondere die anliegenden Grundstücke in besonderer Weise profitieren. In der Vergangenheit kam es in dem betroffenen Quartier wiederholt zu Überflutungen von Kellern und Grundstückszufahrten, weil Niederschlagswasser von der Straße auf die angrenzenden Flächen abfloss. Durch die Entsiegelung wird dieses Risiko spürbar reduziert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang ein Teil der Kosten der Maßnahme im Wege von Beiträgen auf die Anlieger umgelegt werden kann.

¹⁹⁵ Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26. September 2017 – 15 B 825/17 –, Rn. 17, juris.

¹⁹⁶ Zur strukturellen Notwendigkeit der Transformation der Wasserversorgung infolge des Klimawandels und zur Bedeutung von Fernwassernetzen als Anpassungsinstrument im Besonderen, vgl. Jasper/Seitz, Fernwasserleitungsnetze als Säulen einer klimaresilienten Trinkwasserversorgung, UPR 1/2026, 12 ff.

b) Rechtsrahmen und beitragsrechtliche Einordnung nach § 6 NKAG

Rechtsgrundlage für eine Beitragserhebung ist in Niedersachsen § 6 NKAG. Danach können Gemeinden Beiträge zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung öffentlicher Einrichtungen erheben, sofern den Grundstücken durch die Maßnahme ein besonderer Vorteil geboten wird. Straßen stellen unstreitig beitragsfähige öffentliche Einrichtungen dar. Beitragsfähig sind dabei nicht nur klassische Ausbaumaßnahmen, sondern auch funktionale Verbesserungen, sofern sie die Nutzbarkeit oder Zweckbestimmung der Straße qualitativ verändern und den angrenzenden Grundstücken einen Sondervorteil vermitteln. Die niedersächsische Rechtsprechung stellt insoweit maßgeblich auf den Gebrauchswert des Grundstücks sowie auf die Erhaltung und Verbesserung der wegemäßigen Erschließung ab.

c) Qualifikation der Entsiegelung als beitragsfähige Verbesserung

Die Entsiegelung der Straße ist nicht als bloße Unterhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahme zu qualifizieren. Sie geht über die Erhaltung des bisherigen Zustands hinaus und stellt eine qualitative Umgestaltung der Verkehrsanlage dar. Zwar erfüllt die Straße auch nach der Maßnahme weiterhin ihre Verkehrsfunktion; sie erhält jedoch zusätzlich eine wasserwirtschaftliche Funktion, indem sie Niederschlagswasser zurückhält, versickern lässt oder zeitlich verzögert ableitet. Die Maßnahme wirkt dauerhaft und strukturell und passt die Anlage an veränderte Umwelt- und Nutzungsanforderungen an. Dogmatisch lässt sich die Entsiegelung daher als Verbesserung der Straße im Sinne des § 6 NKAG einordnen, sodass der erste Schritt zur Beitragsfähigkeit eröffnet ist.

d) Sondervorteil der angrenzenden Grundstücke und Abgrenzung zum Allgemeinwohl

Entscheidend ist sodann, ob den angrenzenden Grundstücken durch die Entsiegelung ein abgrenzbarer Sondervorteil vermittelt wird. Dieser Vorteil liegt hier nicht in einer abstrakten Verbesserung der städtischen Klimabilanz, sondern in einer konkreten, grundstücksbezogenen Risikoreduktion. Durch die Entsiegelung verbleibt ein Teil des Niederschlagswassers im Straßenraum, der Abfluss auf private Grundstücke wird vermindert und die Wahrscheinlichkeit von Überflutungsschäden an Gebäuden, Zufahrten und Kellern sinkt. Der Vorteil knüpft damit unmittelbar an die räumliche Nähe der Grundstücke zur Maßnahme an. Grundstücke außerhalb des betroffenen Straßenzugs profitieren demgegenüber nicht oder nur mittelbar. Der Nutzen unterscheidet sich damit qualitativ vom allgemeinen Vorteil einer insgesamt resilienteren Stadt.

Nach der niedersächsischen Vorteilsdogmatik genügt es, dass der Gebrauchswert der Grundstücke objektiv verbessert oder zumindest gesichert wird. Weder ist eine konkrete Schadenswahrscheinlichkeit für jedes einzelne Grundstück nachzuweisen noch bedarf es einer rechnerisch nachweisbaren Wertsteigerung. Bereits die Möglichkeit, das Grundstück künftig

unter geringerer Überflutungsgefahr nutzen zu können, stellt einen beitragsrechtlich relevanten Vorteil dar.¹⁹⁷

Zugleich dient die Entsiegelung auch allgemeinen Interessen, namentlich dem Schutz der öffentlichen Infrastruktur, der Entlastung der Kanalisation und der Anpassung an den Klimawandel insgesamt. Diese Effekte sind nicht beitragsfähig und müssen von der Kommune getragen werden. Konsequenz ist die Festlegung eines kommunalen Eigenanteils, der den Allgemeinnutzen abbildet. Die Höhe dieses Eigenanteils stellt eine wertende Entscheidung dar, die gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist, sofern sie sachlich vertretbar begründet wird.

e) Ausgestaltung der Beitragserhebung und Bedeutung für ein „neues Vorteilsrecht“

Die konkrete Ausgestaltung der Beitragserhebung obliegt der Kommune. Als Abrechnungsgebiet bietet sich der jeweilige Straßenzug oder das betroffene Entwässerungssegment an; beitragspflichtig sind die angrenzenden Grundstücke mit unmittelbarer Inanspruchnahmefähigkeit. Als Beitragsmaßstab kommen insbesondere die Grundstücksfläche, der Versiegelungsgrad oder eine Kombination aus Grundstücksgröße und baulicher Nutzung in Betracht. Gerade bei Entsiegelungsmaßnahmen erscheint es sachgerecht, den Maßstab am potenziellen Schadensrisiko zu orientieren, etwa indem stärker versiegelte oder tieferliegende Grundstücke höher gewichtet werden. Dies bewegt sich innerhalb des Äquivalenzprinzips. Der Beitrag kann als einmaliger Verbesserungsbeitrag nach Abschluss der Maßnahme erhoben werden; alternativ kann – sofern die Satzung dies vorsieht – eine Einbindung in ein System wiederkehrender Beiträge erfolgen, wenn Entsiegelungsmaßnahmen regelmäßig im Gemeindegebiet durchgeführt werden.

Das Beispiel zeigt, dass das geltende niedersächsische Beitragsrecht bereits die dogmatischen Instrumente bereithält, um Klimaanpassungsmaßnahmen vorteilsgerecht zu finanzieren, ohne ein neues Abgabeninstrument schaffen zu müssen. Ein „neues Vorteilsrecht“ liegt weniger in der Einführung neuer Abgabenarten als in einer erweiterten Vorteilsdefinition, die Schutz- und Risikoreduktionsfunktionen systematisch einbezieht, in einer funktionalen Betrachtung öffentlicher Einrichtungen und in der bewussten Entscheidung, spezifische Klimaanpassungsvorteile nicht vollständig zu sozialisieren. Gerade Entsiegelungsmaßnahmen verdeutlichen, dass Klimaanpassung häufig nicht abstrakt, sondern räumlich konkret wirkt und damit grundsätzlich für eine beitragsrechtliche Teilfinanzierung nach dem Vorteilsprinzip geeignet ist.

¹⁹⁷ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 19. Juni 2025 – 9 LB 155/22 –, Rn. 158, juris.

VII. Fazit und Ausblick

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass die Herausforderung „Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ riesig ist, und zugleich eine Aufgabe für alle Akteure, staatliche wie private. Die Verantwortungsebene ist dabei schon im staatlichen Mehrebenensystem nicht immer klar, bezieht man den Blickwinkel privater Infrastruktur und Flächen ein, wird sie noch komplexer. Handlungs- und Zustandsverantwortlichkeit ergibt sich auch aus zivilrechtlichen Verkehrs(sicherungs)pfllichten.

Zugleich ist die Finanzierung und Umsetzung von notwendigen Maßnahmen allein auf der Ebene der staatlichen Handlungsverantwortlichkeit derzeit unklar bzw. sind jedenfalls sehr erhebliche Haushaltsmittel bereitzustellen, selbst wenn man zum Schutz von Gesundheit, Leben und Eigentum mit dem BVerfG einen weiten Gestaltungsspielraum annimmt. Das Finanzpaket 2025 löst die Probleme nicht, auch wenn die Länder die ihnen zufließenden 100 Mrd. EUR nach dem LuKlIFG sehr weitgehend auch für Anpassungszwecke nutzen *dürfen*. Das Gutachten behandelt die Einnahmenseite nicht, auf der ebenfalls erheblicher Gestaltungsspielraum besteht, um auch kommunale Haushaltslücken zu adressieren.

Wie bereits unter II.3 beschrieben, ist die Interaktion zwischen staatlichen Schutzpflichten und Pflichten Privater im Kontext Anpassung bisher weitgehend unbearbeitet. Grundsätzlich gilt *zivilrechtlich*, dass derjenige, der eine Gefahrenlage – gleich welcher Art – schafft, verpflichtet ist, alle zumutbaren und geeigneten Vorkehrungen zu treffen, damit sich die Gefahr nicht realisiert.¹⁹⁸ Die zu Gewohnheitsrecht gewachsene Rechtsprechung des RG und BGH¹⁹⁹ stützt die Entstehung einer Verkehrspflicht maßgeblich auf die Gefahrenschaffung für Rechtsgüter, die Beherrschung einer Gefahrenquelle und die Vorteilsziehung.

Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass Verkehrssicherungspflichten, etwa auf Grundlage von § 823 Abs. 1 BGB, sich dynamisch gestalten. Wo also bisher „nur“ eine Pflicht zur Schneeräumung vor dem Haus bestanden hat, mag sich diese wandeln in die Pflicht, eigene Wege und Flächen so zu bauen und zu unterhalten, dass Niederschläge hinreichend abfließen können, damit z.B. die Keller der Nachbarn und U-Bahn-Tunnel nicht überschwemmen. Eine „Nachrüstungspflicht“ (die sich auch gegen öffentliche Eigentümer und Straßenbaulastpflichtige richten kann) ist grundsätzlich gegeben.²⁰⁰ Tatsächlich werden Pflichten, die sich aus Erwägungen der Anpassung an den Klimawandel ergeben, fachrechtlich auch heute schon auf Private erstreckt, ein Beispiel ist die „Gründachpflicht“ (u.a. geregelt in § 16 HmbKliSchG).

¹⁹⁸ BGH, NJW 2006, 2326 = VersR 2006, 1083 (1084); BGH, NJW 2006, 195 = VersR 2006, 233 (234) und BGH, NJW-RR 2003, 1459 = VersR 2003, 1319, jeweils m.w.N.

¹⁹⁹ vgl. grundlegend: v. Bar, Verkehrspflichten – Richterliche Gefahrsteuerungsgebote im deutschen Deliktsrecht, 1980, S. 112 ff; Wilhelmi, Risikoschutz durch Privatrecht, 2009, S. 156.

²⁰⁰ BGH, Urteil vom 2. 3. 2010 - VI ZR 223/09.

Zugleich ergibt sich im Hinblick auf die Erwägung der Vorteilsabschöpfung (Kapitel VI.) eine Verteilungsfrage: Wenn Anpassungsziele – in Strategien und Konzepten festgelegt und angemessen priorisiert – ebenso oder kostengünstiger durch Maßnahmen auf privatem Grund erreichbar wären, stellt sich die Frage nach der Legitimität einer ausschließlichen Umsetzung im öffentlichen Raum mit anschließender Vorteilsabschöpfung.

Diese Problematik betrifft zahlreiche Maßnahmen und berührt grundlegende Fragen der Aufgabenverteilung, der Eigentumsverantwortung und der Zumutbarkeit privater Mitwirkung. Es besteht hier dogmatischer und konzeptioneller **Forschungsbedarf**.