

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Protect the Planet, Gesellschaft für ökologischen
Aufbruch gGmbH
Gotzingerstr. 48
81371 München

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

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

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

Gutachten

**zur Rechtmäßigkeit der Finanzierung
der Gasspeicherumlage aus dem KTF
sowie zu einem Ausschluss der Finanzierung
fossiler Investitionen aus dem Sondervermögen
Infrastruktur und Klimaneutralität**

Dr. Johannes Franke/Dr. Roda Verheyen

24.09.2025
00290/25 /R /jf/jf
Mitarbeiterin: Claudia Rosner
Durchwahl: 040-278494-20
Email: rosner@rae-guenther.de

Zusammenfassung

Mit der Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) hat der Gesetzgeber eine fossile Subvention in ein Sondervermögen verlagert, das eigentlich dem Klimaschutz dienen soll. Dies geschieht zudem vor dem Hintergrund der Einrichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK), für das in Art. 143h GG eine Ausnahme von der Schuldenbremse geschaffen wurde. Die Mittel des SVIK sind verfassungsrechtlich auch zur Finanzierung zusätzlicher Klimaschutzinvestitionen bestimmt, hierfür werden in den kommenden zehn Jahren insgesamt 100 Milliarden Euro für den KTF bereitgestellt. Dies wirft die Frage auf, ob die Mittel im KTF sowie die Mittel des SVIK rechtswidrig zweckentfremdet werden.

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

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Dieser Frage geht das Gutachten nach. Es untersucht sowohl die Rechtmäßigkeit der Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF als auch die Rechtmäßigkeit des KTF-Wirtschaftsplans insgesamt und insbesondere mit Blick auf die Verwendung der Mittel aus dem neuen Sondervermögen SVIK.

Im Ergebnis ist eher fraglich, ob die Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF für sich genommen gegen höherrangiges Recht verstößt. Das liegt daran, dass nicht alle Einnahmequellen des KTF von vornherein ausscheiden. Zwar kommen weder das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) noch die Einnahmen aus dem ETS I hierfür in Betracht, weil diese Einnahmen Zwecken dienen, denen die Gasspeicherumlage nicht zugeordnet werden kann. Allerdings kommen sowohl die BEHG-Mittel als auch die allgemeine Rücklage des KTF aus früheren Jahren als Finanzierungsquellen grundsätzlich in Betracht, weil diese Einnahmen nicht verfassungs- oder unionsrechtlich zweckgebunden sind. Zwar lassen sich auch insoweit Gegenargumente anführen, insbesondere erscheint eine Verwendung der BEHG-Mittel für eine fossile Subvention zumindest angreifbar. Jedenfalls mit Blick auf die Rücklage erscheint es aber schwierig, eine Rechtswidrigkeit der Finanzierung der Gasspeicherumlage herzuleiten.

Erfolgversprechender wäre eine Argumentation, die sich darauf stützt, dass der Wirtschaftsplan des KTF insgesamt nicht verfassungskonform ist. Hierfür sprechen gewichtige Argumente. So lässt sich anführen, dass „zusätzliche“ Investitionen in den Klimaschutz nicht in ausreichendem Umfang stattfinden, weil ein Großteil der Mittel für die Finanzierung von Verpflichtungen aufgewendet wird, die schon vor dem Jahr 2025 verbindlich eingegangen wurden. Auch andere Posten im Wirtschaftsplan des KTF, nicht die Gasspeicherumlage (keine Investition) dürfen nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden. Im Ergebnis bleiben nach unserer Auffassung nur 5,6 Milliarden Euro (und damit nur gut die Hälfte der Zuführungen aus dem SVIK), die im Sinne wirklich „zusätzlicher“ Klimaschutzinvestitionen, also entsprechend des Zwecks des Art. 143h GG verausgabt werden können. Da die 3,4 Milliarden Euro für die Gasspeicherumlage einen erheblichen Anteil der dann zweckwidrig verwendeten Mittel ausmachen, würde ein solches Vorgehen jedenfalls erheblichen Druck auf die Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF aufbauen.

In einem zweiten Teil wendet sich das Gutachten einem weiteren Problem zu: Der Finanzierung fossiler Investitionen aus den Mitteln des SVIK. Hier zeigt das Gutachten auf, dass eine solche Mittelverwendung (die im Haushalt 2025 vorgesehen ist) verfassungswidrig wäre und macht einen Regelungsvorschlag, um derartige Finanzierungen zu verhindern.

Hinweis: *Das Gutachten wurde bereits vor Verabschiedung des SVIKG und des Haushalts 2025 in Auftrag gegeben und verfasst, aber erst später veröffentlicht.*

Inhalt

I.	Hintergrund und Gutachtenauftrag	3
II.	Gutachten: Rechtliche Bewertung einer Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF	5
1.	Finanzierungsquellen des KTF	5
2.	Prüfung der Rechtmäßigkeit der Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF	6
a)	„Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“ (SVIK)	6
b)	EU-Emissionshandel	7
c)	CO ₂ -Bepreisung nach BEHG	7
d)	Finanzierung aus der Rücklage	10
e)	Zwischenergebnis	10
3.	Prüfung der Rechtmäßigkeit des KTF-Wirtschaftsplans 2025 insgesamt	11
a)	Entstehungsgeschichte des SVIK und Bedeutung von „Zusätzlichkeit“, insbesondere im KTF	12
b)	Anwendung auf den Wirtschaftsplan des KTF im Haushalt 2025	15
4.	Ergebnis zur Rechtmäßigkeit der Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF	17
III.	Annex: Ausschluss fossiler Investitionen von der Finanzierung aus dem SVIK und Regelungsvorschlag im SVIKG	18
1.	Unzulässigkeit der Finanzierung fossiler Infrastrukturinvestitionen aus dem SVIK	18
2.	Regelungsvorschlag für das SVIKG	20

I. Hintergrund und Gutachtenauftrag

Im März 2025 wurde mit den Stimmen von Union, SPD und Grünen die Grundlage für ein „Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität“ (SVIK) in der Verfassung verankert (Art. 143h GG). Das Sondervermögen wird mit einer Kreditermächtigung in Höhe von 500 Milliarden Euro über zwölf Jahre ausgestattet. Auf die Kreditermächtigung – und das ist zentral – ist die Schuldenbremse nicht anzuwenden (Art. 143h Abs. 1 Satz 3 GG). Die Grünen stimmten der Grundgesetzänderung damals nur unter der Bedingung zu, dass als weiterer Finanzierungszweck die „Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ aufgenommen wurde (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG), das Sondervermögen auf die Finanzierung „zusätzlicher“ Investitionen beschränkt wird und 100 Milliarden Euro dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) zugeführt werden (Art. 143h Abs. 1 Satz 4 GG). Im Entwurf für ein Errichtungsgesetz¹ für das Sondervermögen Infrastruktur und

¹ BT-Drs. 21/779.

Klimaneutralität (SVIKG-E) ist vorgesehen, dass die Auszahlung in zehn Tranchen á 10 Milliarden Euro/Jahr bis zum Jahr 2034 ausgezahlt wird (§ 4 Abs. 2 SVIKG-E).

Der KTF ist ein „Finanzierungstopf“, aus dem (primär) Klimaschutzmaßnahmen in Deutschland finanziert werden sollen. Er speist sich – neben der neuen Finanzierungsquelle des SVIK – vor allem aus den Einnahmen des EU-Emissionshandels sowie der CO₂-Bepreisung nach BEHG (§ 4 Abs. 1 KTFG). Nach der Zweckbestimmung in § 2 Abs. 1 Satz 1 des Klima- und Transformationsfondsgesetzes (KTFG) ermöglicht das Sondervermögen KTF die Förderung von Maßnahmen, die der Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz dienen. Diese Zweckbestimmung wird in § 2 Abs. 2 KTFG bereits nach der derzeitigen Rechtslage ergänzt um die Möglichkeit, verschiedene Ausgleichszahlungen und Zuschüsse zu leisten, unter anderem zur Entlastung beim Strompreis (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 KTFG).

Nach den aktuellen Plänen der Bundesregierung soll aus dem KTF nunmehr auch die sogenannte Gasspeicherumlage finanziert werden, die derzeit von Gasverbrauchern erhoben wird, um die Kosten für das Befüllen und Betreiben der deutschen Gasspeicher zu decken. Hierfür sind im Entwurf des Wirtschaftsplans des KTF finanzielle Mittel in Höhe von 3,4 Milliarden Euro vorgesehen.² In diesem Zusammenhang soll auch das KTFG geändert werden und im genannten § 2 Abs. 2 Nr. 3 KTFG und die Entlastung beim Strompreis um die „Entlastung beim Gaspreis“ ergänzt werden.³

In den Folgejahren ist nach den Entwürfen für den Haushalt 2026 und die Finanzplanung der Bundesregierung kein weiterer Posten für Zuschüsse zur Gasspeicherumlage mehr vorgesehen, diese soll zum 01. Januar 2026 abgeschafft werden.⁴ Allerdings sollen die Ausgaben für Entlastungen der Verbraucher bei den Energiekosten von 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2025 in den Folgejahren auf etwa 10 Milliarden Euro ansteigen, ohne dass dies näher konkretisiert ist.

Klar ist: Eine Entlastung beim Gaspreis fördert weder den Klimaschutz noch stellt sie eine Investition dar. Sie ist vielmehr eine nicht-investive fossile Subvention. Daher stellt sich die Frage, ob die beabsichtigte Finanzierung aus dem KTF rechtswidrig ist und wer ggf. dagegen vorgehen könnte.

Neben der Verlagerung der Gasspeicherumlage in den KTF sollen nach den aktuellen Plänen der Bundesregierung weitere fossile Investitionen unmittelbar aus dem SVIK getätigt werden. Konkret geht es um mehr als 800 Millionen Euro für die LNG bezogene „Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der

² BT-Drs. 21/500.

³ BT-Drs. 21/778.

⁴ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/senkung-energiepreise-2358526>

FSRU und FSRU-Standorte“ sowie weitere ca. 400 Millionen Euro für die Öltrafinerie PCK Schwedt inkl. Ertüchtigung der Pipeline von Rostock nach Schwedt.⁵

Vor diesem Hintergrund wird in einem Annex zum Gutachten geprüft, inwieweit derartige fossile Investitionen aus dem Sondervermögen verfassungsrechtlich problematisch sind und ein Regelungsvorschlag für einen rechtssicheren Ausschluss fossiler Investitionen aus SVIK-Mitteln im Errichtungsgesetz (SVIKG) vorgeschlagen.

II. Gutachten: Rechtliche Bewertung einer Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF

Im Folgenden wird untersucht, ob die Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF gegen höherrangiges Recht verstößt bzw. zu solchen Rechtsverstößen führt. Hierfür werden zunächst die Finanzierungsquellen des KTF kurz dargestellt, einschließlich ihres Volumens für das Jahr 2025 laut aktuellem Haushaltsentwurf (dazu 1.).

Im zweiten Schritt wird dann untersucht, ob die Finanzierung der Gasspeicherumlage „als solche“ verfassungs- oder unionsrechtswidrig ist – dies wäre der Fall, wenn sie sich keiner der bestehenden Finanzierungsquellen rechtmäßig zuordnen ließe (dazu 2.).

Drittens wird weitergehend untersucht, ob der Wirtschaftsplan für den KTF insgesamt verfassungskonform ist – insofern geht es nicht unmittelbar um ein Verbot der Finanzierung der Gasspeicherumlage, sondern um die Rechtmäßigkeit des Wirtschaftsplans insgesamt und insbesondere um die Frage, ob die Mittel des Sondervermögens nach den derzeitigen Plänen tatsächlich für zusätzliche Klimaschutzinvestitionen genutzt werden (dazu 3.). Ist dies nicht hinreichend der Fall, würde dies zumindest mittelbar die Finanzierung der Gasspeicherumlage betreffen, weil diese ein großer nicht-investiver Posten im KTF-Wirtschaftsplan ist.

1. Finanzierungsquellen des KTF

Der KTF wird nach der aktuellen Haushaltsplanung im Wesentlichen aus drei Finanzierungsquellen gespeist, wobei für 2025 folgende Einnahmen antizipiert werden (insgesamt ca. 36,7 Milliarden Euro):⁶

- Erlöse aus dem EU-Emissionshandel: ca. 5,3 Mrd. Euro
- Erlöse aus dem BEHG (nationale CO₂-Bepreisung), de facto als Vorbereitung auf ETS II: ca. 15,4 Mrd. Euro

⁵ BT-Drs. 21/500, Anlage 2 Wirtschaftsplan des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (6093), dort S. 55.

⁶ Anlage 3 zum Einzelplan 60, BT-Drs. 21/500, S. 3348 ff.

- Zuweisungen aus dem Sondervermögen Klimaschutz und Infrastruktur (SVIK): 10 Mrd. Euro
- Hinzu kommen Entnahmen aus der Rücklage in Höhe von knapp 6 Milliarden Euro, deren ursprüngliche Herkunft hier nicht weiter aufgeklärt werden kann.

Der Summe nach kann die Gasspeicherumlage 2025 theoretisch aus jedem dieser Posten finanziert werden. Die Finanzierungsquellen sind auch nicht einzelnen Ausgabenposten (wie der Gasspeicherumlage) zugeordnet, sodass im ersten Schritt für alle Finanzierungsquellen zu prüfen ist, ob eine Finanzierung aus dem jeweiligen Aufkommen zulässig ist.

2. Prüfung der Rechtmäßigkeit der Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF

Für die Rechtmäßigkeit der Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF kommt es darauf an, ob eine der Finanzierungsquellen zulässigerweise für eine Finanzierung der Gasspeicherumlage in Betracht kommt. Eine Unzulässigkeit kann sich grundsätzlich nur aus Unions- oder Verfassungsrecht ergeben, da die Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF selbst gesetzlich vorgesehen ist, indem das KTFG entsprechend angepasst wurde und die Mittelbereitstellung letztlich über das Haushaltsgesetz erfolgt (s.o.).

Die Finanzierungsquellen des KTF sind teilweise nach höherrangigem Recht (Verfassungs- und EU-Recht) zweckgebunden zu verwenden. Dies betrifft insbesondere die Einnahmen aus dem ETS 1 und die Einnahmen aus dem „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz“, wie wir bereits an anderer Stelle dargestellt haben.⁷ Diese kommen für eine Finanzierung der Gasspeicherumlage von vornherein nicht in Betracht. Im Einzelnen:

a) „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“ (SVIK)

Die Mittel des SVIK sind verfassungsrechtlich für „Investitionen“ reserviert. Eine Entlastung beim Gaspreis durch Übernahme der Gasspeicherumlage ist aber keine Investition, sondern eine Ausgleichszahlung zum Ausgleich der Belastungen der Gasspeicherbetreiber durch gesetzliche Füllstandvorgaben (vgl. § 35e EnWG).

⁷ Verheyen, Kurzanalyse für den WWF, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Gesetz-Klima-Transformationsfonds.pdf>

Hinzu kommt, dass die klimaschädliche Verwendung dem Zweck des Sondervermögens zuwiderläuft – auch im Infrastrukturbereich dürfen aus dem SVIK jedenfalls keine klar klimaschädlichen Investitionen getätigt werden.⁸

b) EU-Emissionshandel

Die Mittel aus dem EU-Emissionshandel dürfen ebenfalls nicht für eine Entlastung beim Gaspreis verwendet werden. Nach Art. 10 Abs. 3 Emissionshandels-Richtlinie (ETS-RL) legen die Mitgliedstaaten die Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate fest, entweder durch eine Zweckbindung der Mittel selbst oder durch eine Zweckbindung des finanziellen Gegenwerts im Haushalt. Deutschland hat sich mit der Struktur des KTF für einen „Sonderfinanzierungskreislauf“ entschieden, der allerdings – in problematischer Weise, s.u. – durch die verschiedenen Einnahmequellen des Fonds letztlich „verwässert“ wird.

Die nach Art. 10 Abs. 3 ETS-RL genannten zulässigen Zwecke der Mittelverwendung greifen für die Gasspeicherumlage insgesamt nicht. So erlaubt Art. 10 Abs. 3 lit. ha) ETS-RL lediglich die „finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen“, was aber keine allgemeine Energiepreissenkung „mit der Gießkanne“ umfasst. Als Beispiel wird hier darüber hinaus die „Ermäßigungen von Abgaben und Gebühren für aus erneuerbaren Energiequellen gewonnenen Strom“ genannt – das zeigt, dass es um den Ausgleich sozialer Härten bei der Transformation geht, nicht um fossile Subventionen. Letzteres liefe auch dem Ziel der CO₂-Bepreisung diametral zuwider.

c) CO₂-Bepreisung nach BEHG

Damit kommen für eine Finanzierung der Gasspeicherumlage vor allem die Mittel aus dem BEHG in Betracht.

aa) Keine verfassungsrechtliche Zweckbindung

Hier ist eine Zweckbindung im höherrangigen Recht nicht ausdrücklich vorgesehen. Auch das BEHG selbst sieht in § 10 Abs. 4 Satz 2 BEHG nur eine partielle Zweckbindung für Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Durchführung des Gesetzes vor, die nur einen (kleinen) Teil der Mittel betrifft.⁹ Im Übrigen trifft das Gesetz nur die Regelung, dass die Erlöse aus der Veräußerung dem Bund zustehen (§ 10 Abs. 4 Satz 1 BEHG).

Die Notwendigkeit einer Zweckbindung ergibt sich auch nicht aus der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung der CO₂-Abgabe nach dem BEHG. Insbesondere weil es bislang keine feste Deckelung der Zertifikate gibt, ist die Einordnung und

⁸ Dazu eingehend Verheyen/Franke, Eckpunkte für ein verfassungskonformes Errichtungsgesetz Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz, Juni 2025, S. 2 ff., abrufbar unter <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Sondervermoegen-Infrastruktur-und-Klimaschutz.pdf>

⁹ Dazu z.B. Unnerstall, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 10 BEHG Rn. 17 f.

die Verfassungskonformität insgesamt sehr umstritten, was hier nur in Grundzügen nachgezeichnet werden soll:

Die CO₂-Bepreisung wird teilweise als Steuer oder – wie der EU-Emissionshandel laut BVerfG¹⁰ – wohl überwiegend als nichtsteuerliche „Vorteilsabschöpfungsabgabe“, mit der ein Sondervorteil (Verschmutzungsrecht) abgeschöpft wird, eingeordnet.¹¹ Bei einer Einordnung als Steuer wird bezweifelt, ob eine Steuer überhaupt zulässig wäre, weil die Abgabepflicht als Gegenleistung für Zertifikate erhoben wird (vgl. § 10 Abs. 1 BEHG) und der Ausstoß von CO₂ keinen der zulässigen Steueranknüpfungstatbestände des Grundgesetzes beträfe.¹² Andere halten eine Einordnung als Verbrauchssteuer noch für vertretbar.¹³ Auch die Rechtmäßigkeit als Vorteilsabschöpfungsabgabe wird teilweise abgelehnt, meist mit Hinweis auf eine fehlende Knappheit der Ressource bzw. eines fehlenden Bewirtschaftungssystems, solange es noch keine festen Mengen, sondern nur eine Bepreisung gibt.¹⁴

Insgesamt halten einige Autoren die BEHG-Abgabe vor Einführung eines Handelssystems als Obergrenze für insgesamt verfassungswidrig,¹⁵ andere äußern zumindest erhebliche Zweifel.¹⁶

Für die Zwecke des vorliegenden Gutachtens ist diese Diskussion indes nicht entscheidend, weil es mit Blick auf die Finanzierung der Gasspeicherumlage nicht um die Verfassungskonformität der *Erhebung*, sondern um die *Verwendung* der Abgabe geht. Es geht nicht darum, ob die Abgabe selbst unzulässig ist, sondern ob sie nicht zur Finanzierung einer fossilen Subvention wie die Gasspeicherumlage verwendet werden darf. Insoweit besteht das Problem, dass grundsätzlich weder Vorteilsabschöpfungsabgaben noch Steuern einer Zweckbindung unterliegen, sondern dass ihr Aufkommen grundsätzlich in den allgemeinen Staatshaushalt fließt. Eine von Verfassung wegen zweckgebundene Finanzierungsabgabe war nicht beabsichtigt. Dies bringt auch der bereits erwähnte § 10 Abs. 4 Satz 1 BEHG zum Ausdruck, nach dem die Erlöse allgemein „dem Bund“ zustehen. Insofern wäre es grundsätzlich auch zulässig, das Aufkommen aus der CO₂-Bepreisung nach BEHG dem Bundeshaushalt zuzuführen.

¹⁰ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 05.03.2018 – 1 BvR 2864/13, Rn. 35 ff. (juris).

¹¹ Zur Diskussion z.B. Wernsmann/Bering, NVwZ 2020, 497 ff.; T. Müller, in: Säcker/Ludwigs, Berliner Kommentar zum Energierecht, 5. Aufl. 2022, § 10 BEHG Rn. 21; Klinski/Keimeyer, ZUR 2020, 342 (347 f.); Meßerschmidt, DÖV 2021, 605 (609).

¹² T. Müller, in: Säcker/Ludwigs, Berliner Kommentar zum Energierecht, 5. Aufl. 2022, § 10 BEHG Rn. 21; siehe auch Klinski/Keimeyer, ZUR 2020, 342 (347 f.).

¹³ Meßerschmidt, DÖV 2021, 605 (609).

¹⁴ Wernsmann/Bering, NVwZ 2020, 497 (503 f.).

¹⁵ Wernsmann/Bering, NVwZ 2020, 497 (504).

¹⁶ T. Müller, in: Säcker/Ludwigs, Berliner Kommentar zum Energierecht, 5. Aufl. 2022, § 10 BEHG Rn. 24; Klinski/Keimeyer, ZUR 2020, 342 (349 f.).

bb) Mittelbare einfachgesetzliche Zweckbindung und resultierende Möglichkeit der Zuordnung von Ausgaben

Fraglich ist, wie es sich auswirkt, dass das Aufkommen nicht dem Bundehaushalt, sondern dem KTF zugeführt wird. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 BEHG fließen nämlich die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung nach BEHG dem KTF zu, soweit sie nicht zur Finanzierung der Deutschen Emissionshandelsstelle benötigt werden. Das bedeutet: Auch wenn dies verfassungsrechtlich nicht geboten ist, werden die Mittel aus der CO₂-Bepreisung nach BEHG ausschließlich für Maßnahmen verwendet, die aus dem KTF finanziert werden. Auch wenn also keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Zweckbindung besteht, hat sich der Gesetzgeber auf diese Weise selbst durchaus eine gewisse Zweckbindung auferlegt.

Dieses Vorgehen hat zur Folge, dass man den Einnahmen aufgrund des BEHG zumindest in gewissem Umfang bestimmte Ausgaben zuordnen kann (nämlich die aus dem KTF). Darf nun ein Posten (hier: die Gasspeicherumlage) nicht aus anderen Finanzierungsquellen finanziert werden, so wird sie notwendig auch aus den BEHG-Mitteln finanziert.

cc) Konsequenzen einer dem Abgabenzweck widersprechenden Verwendung?

Auf dieser Grundlage lässt sich allgemein fragen: Darf das Aufkommen einer Abgabe (BEHG) für Zwecke verwendet werden, die dem eigentlichen Zweck der Abgabe (Bepreisung von Emissionen und damit Förderung der Klimaziele) zuwiderlaufen? Der Widerspruch ist im vorliegenden Fall besonders eklatant, weil ein Verhalten (Verbrauch von Erdgas) vergünstigt wird, das mit der CO₂-Bepreisung verteuert werden soll.

Es ist schwierig, hieraus verfassungsrechtliche Konsequenzen abzuleiten:

Der Sachverhalt lässt sich möglicherweise unter dem Gedanken der „Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“ problematisieren. Dieser wurde bislang aber vom BVerfG nur in einer vielfach kritisierten Entscheidung zur Verpackungssteuer¹⁷ angewendet. Dort ging es zudem um einen Widerspruch zwischen Landesabgabenrecht und Bundesrecht und einen nach Auffassung des Gerichts unzulässigen „Übergriff“ des Steuergesetzgebers des Landes in die Sachgesetzgebung des Bundes. Demgegenüber geht es hier ausschließlich um Bundesrecht (BEHG und KTFG sowie dessen Wirtschaftsplan). Ein „Kompetenzübergriff“ im Sinne des damaligen Urteils des BVerfG lässt sich daher schwerlich begründen.

Ob sich anderweitig eine Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Vorschriften begründen lässt, die im KTFG bzw. im Wirtschaftsplan des KTF als Teil des Haushaltsgesetzes eine Finanzierung der Gasspeicherumlage aus Mitteln des BEHG

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 07.05.1998 – 2 BvR 1991–95 u.a.

ermöglichen, ist offen. Entsprechende Rechtsprechung des BVerfG fehlt, auch weil die Situation (faktisch mögliche Zuordnung einer eigentlich nicht zweckgebundenen Abgabe zu einer Ausgabe) soweit ersichtlich keinen Präzedenzfall hat. Anknüpfen ließe sich möglicherweise an das Gebot der Folgerichtigkeit, das im Steuerrecht für die Abgabengerechtigkeit entwickelt wurde. Danach muss „bei der Ausgestaltung des steuerrechtlichen Ausgangstatbestands (...) die einmal getroffene Belastungsentscheidung folgerichtig im Sinne der Belastungsgleichheit umgesetzt werden. Ausnahmen von einer solchen folgerichtigen Umsetzung bedürfen eines besonderen sachlichen Grundes.“¹⁸ Dieser Grundsatz wurde allerdings für die Belastungsgleichheit bei der Abgabenerhebung entwickelt und hat mit der Verknüpfung von Erhebung und Verwendung einer Abgabe zunächst nichts zu tun. Ob der Grundsatz der Folgerichtigkeit in dieser Hinsicht ausgedehnt werden kann, ist völlig offen.

d) Finanzierung aus der Rücklage

Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass eine Finanzierung der Gasspeicherumlage der Summe nach grundsätzlich auch aus den Mitteln der Rücklage finanzierbar wäre.

Für die Entnahmen aus der unspezifischen „Rücklage“ würde es darauf ankommen, aus welcher Quelle diese Mittel ursprünglich kommen. Für die Einnahmen aus EU-ETS und BEHG (das SVIK aus Art. 143h GG gab es noch nicht) lässt sich ein Verbot der Finanzierung der Gasspeicherumlage recht gut (ETS I) bzw. zumindest mit einigem Aufwand (BEHG) begründen. Allerdings können die Mittel der Rücklage zumindest teilweise auch aus dem allgemeinen Haushalt stammen, weil der KTF auch aus Zuführungen aus dem Bundeshaushalt gespeist werden darf (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 KTFG), was in der Vergangenheit auch geschehen ist. Derartige Haushaltszuschüsse sind von vornherein nicht verfassungsrechtlich zweckgebunden.

Woher die Mittel aus der Rücklage stammen, wird sich nicht mehr nachvollziehen lassen, schon weil die unterschiedlichen Einkünfte im KTF nicht getrennt verwaltet, sondern ununterscheidbar vermischt werden. Einzige Möglichkeit wäre daher wohl eine Zuordnung der Rücklage zu den verschiedenen Einnahmequellen anhand des tatsächlichen Verhältnisses der Einnahmen in der Vergangenheit, als die Rücklage gebildet wurde. Was das Ergebnis wäre und ob ein solches Vorgehen verfassungsrechtlich begründbar bzw. maßgeblich wäre, ist offen.

e) Zwischenergebnis

Nach dem Vorstehenden dürfte es jedenfalls sehr schwierig sein darzulegen, dass die Gasspeicherumlage aus Gründen höherrangigen Rechts per se nicht aus dem KTF finanziert werden darf.

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 09.12.2008 – 2 BvL 1/07, Rn. 57.

Zwar wäre eine Finanzierung aus dem SVIK sowie eine Finanzierung aus dem Aufkommen des EU-ETS verfassungs- bzw. unionsrechtlich unzulässig.

Damit bleiben aber die Finanzierungsquellen der BEHG-Mittel sowie der Rücklage aus den vergangenen Jahren, die der Summe nach jede für sich genommen ausreichen, um die Gasspeicherumlage zu finanzieren.

Hinsichtlich der BEHG-Mittel besteht keine Zweckbindung unmittelbar aufgrund höherrangigen Rechts, die Mittel dürften auch in den allgemeinen Staatshaushalt fließen. Allerdings fließen die BEHG-Mittel real nur in den KTF und werden daher auch nur für darüber finanzierte Ausgaben verwendet. Lässt sich eine Ausgabe nur den BEHG-Mitteln zurechnen, weil sie nicht aus anderen Mitteln finanziert werden darf, ist dies möglicherweise angreifbar, weil eine Maßnahme finanziert würde, die dem Zweck der Erhebung zuwiderläuft. Ob dies verfassungswidrig ist und mit welchen Konsequenzen, ist aber völlig offen.

Darüber hinaus ist die Rücklage eine „black box“. Woher die Mittel hier ursprünglich stammten, lässt sich nicht mehr nachvollziehen und ob auf historischen Anteilen am KTF-Volumen beruhende „Hilfsrechnungen“ (verfassungs-)rechtlich relevant wären, ist sehr unklar.

Insgesamt ist es schwierig zu begründen, dass die Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF grundsätzlich verboten ist, wenn sie – wie für 2025 – gesetzlich im KTFG vorgesehen ist.

3. Prüfung der Rechtmäßigkeit des KTF-Wirtschaftsplans 2025 insgesamt

Fraglich ist aber, ob der Wirtschaftsplan des KTF in seiner geplanten Form insgesamt verfassungskonform ist. Diese Frage stellt sich insbesondere mit Blick auf eine mögliche Zweckentfremdung der 10 Mrd. Euro Zuweisungen aus dem SVIK. Dies betrifft zwar nicht unmittelbar bzw. nicht isoliert den Posten „Ausgleich der Gasspeicherumlage“. Die Finanzierung der Gasspeicherumlage hat aber erhebliche Bedeutung für die Rechtmäßigkeit des KTF-Wirtschaftsplans insgesamt, weil sie ein großer Posten im KTF ist, der rechtlich nicht aus dem SVIK finanziert werden darf, weil es sich nicht um eine Investition handelt.

Im Folgenden wird zunächst die Entstehung des SVIK kurz nachvollzogen und daraus die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Mittelverwendung abgeleitet. Dies betrifft insbesondere die Frage, welche Investitionen – insbesondere mit Blick auf den KTF – als „zusätzlich“ gelten können.

a) Entstehungsgeschichte des SVIK und Bedeutung von „Zusätzlichkeit“, insbesondere im KTF

Das SVIK zielt darauf ab, zweckgebunden Mittel für *zusätzliche* Investitionen in die Infrastruktur und für Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität 2045 bereitzustellen (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG). Dies gilt auch für Investitionen, die über den KTF abgewickelt werden. Nach Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG soll „Zusätzlichkeit“ vorliegen, wenn im Bundeshaushalt eine angemessene Investitionsquote eingehalten wird, die in einem korrespondierenden Entschließungsantrag sowie in der Gesetzesbegründung zur GG-Änderung auf 10 % aller Ausgaben im Bundeshaushalt festgelegt wurde, wobei Sondervermögen nicht einbezogen werden.¹⁹ Diese Investitionsquote kann als „formelle Zusätzlichkeit“ bezeichnet werden.²⁰

Insoweit ist zunächst festzustellen, dass diese Investitionsquote für den KTF keine Aussagekraft hat. Denn der KTF ist ein Sondervermögen, dessen Ausgaben und Investitionen in der genannten Investitionsquote unberücksichtigt bleiben. Schon deswegen bedarf es für den KTF ergänzender Kriterien für die Definition von „Zusätzlichkeit“, wie auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hervorhebt.²¹

Darüber hinaus ist eine bloße Investitionsquote auch allgemein nicht ausreichend, um den Zweck des SVIK zu sichern. Vielmehr bedarf es darüber hinaus eines wirkamen Ausschlusses von „Ohnehin-Investitionen“, die auch ohne Existenz des SVIK mit Sicherheit hätten getätigt werden müssen, insbesondere weil entsprechende Verpflichtungen schon eingegangen worden waren. Dies lässt sich als „materielle Zusätzlichkeit“ bezeichnen und ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Das SVIK war als Ausnahme von der Schuldenbremse von vornherein auf eine materielle Verbesserung und in diesem Sinne auf zusätzliche Investitionen, die gerade durch das Sondervermögen ermöglicht werden sollen.

Dieser Zweck ergibt sich unzweifelhaft aus den Gesetzesmaterialien zur Einführung des Art. 143h GG. Bereits im ursprünglichen Gesetzesentwurf von CDU und SPD, der das Sondervermögen noch allein auf Infrastrukturinvestitionen bezog und keine explizite „Zusätzlichkeit“ vorsah, kommt dies eindeutig zum Ausdruck. In der Begründung wird betont, dass ein „gesteigerter Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich“ besteht.²² Hervorgehoben wird ein „gesamtwirtschaftlicher

¹⁹ BT-Drs. 20/15123; BT-Drs. 20/15117, S. 23.

²⁰ Hierzu und zum Folgenden ausführlich Verheyen/Franke, Eckpunkte für ein verfassungskonformes Errichtungsgesetz Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz, Juni 2025, S. 9 ff., abrufbar unter <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Sondervermoegen-Infrastruktur-und-Klimaschutz.pdf>

²¹ SVR, Frühjahrsgutachten 2025, Rn. 137, wo zur Wahrung der Zusätzlichkeit eine eigene Investitionsquote für den KTF vorgeschlagen wird; abrufbar unter https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/fg2025/FG2025_Gesamtausgabe.pdf.

²² BT-Drs. 20/15096, S. 2.

Investitionsbedarf“ im mittleren bis hohen dreistelligen Milliardenbereich, insbesondere in den Bereichen Dekarbonisierung, Verkehr und Bildung.²³ Demzufolge „müssten die Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen signifikant erhöht“ werden; über das Sondervermögen sollte eine „Investitionsoffensive des Bundes als integraler Bestandteil eines umfassenden Wachstums- und Investitionspakets“ ermöglicht werden.²⁴ Ausdrücklich geht es um die „aus dem Sondervermögen mögliche Finanzierung der Erhöhung öffentlicher Investitionen“.²⁵

Die zitierten Passagen finden sich gleichlautend in der finalen Gesetzesbegründung²⁶ und zeigen unabhängig vom nachträglich ergänzend eingeführten Zusätzlichkeitserfordernis in Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG: Zweck des SVIK war stets und von vornherein nur eine reale Verbesserung (und in diesem Sinne eine „Zusätzlichkeit“) im Hinblick auf die Finanzierungsgegenstände. Schon deswegen dürfen bereits vor Einführung des SVIK feststehende Investitionen nicht aus dessen Mitteln finanziert werden.

Dieses Ergebnis wird gestützt durch systematische Erwägungen, weil es sich bei dem SVIK (nur) um eine Ausnahme von der Schuldenbremse handelt. Eine grundlegende Reform der Schuldenbremse wurde mit der Einführung des Art. 143h GG gerade nicht verbunden. Weil Art. 143h GG nur eine Ausnahmegesetzgebung ist, ist sie eng auszulegen – nicht anders als beim Erfordernis einer Notlage (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG), bei der das BVerfG unter Verweis auf den Ausnahmecharakter der Vorschrift eine strenge Interpretation zugrunde legte.²⁷ Insbesondere entwickelte das BVerfG im KTF-Urteil im Zusammenhang mit der Erklärung einer Notlage das (in der Verfassung ungeschriebene) Erfordernis eines „Veranlassungszusammenhangs“, zu dem das Gericht ausführte:²⁸

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

²³ BT-Drs. 20/15096, S. 2 f.

²⁴ BT-Drs. 20/15096, S. 3.

²⁵ BT-Drs. 20/15096, S. 10.

²⁶ BT-Drs. 20/15117, S. 3 f.

²⁷ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 99 ff.

²⁸ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 129, eig. Hervorhebung

ist [...]. Um den Charakter von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG als notlagenspezifische Ausnahmevorschrift 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 SVIK nach Art. 143h Abs. 1 GG übertragen. Wie bei den „Notlagengeldern“ im KTF-Urteil geht es auch im vorliegenden Zusammenhang darum, was außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden darf. Auch das SVIK stellt nur eine Ausnahme dar, die das weiterhin geltende Grundprinzip der Schuldenbremse durchbricht. Die Inanspruchnahme der Sonderregelung muss sich daher besonders rechtfertigen lassen. Eine solche Rechtfertigung kann nicht darin bestehen, ohnehin bereits fest geplante Investitionen nunmehr außerhalb der Schuldenbremse zu finanzieren, um den Haushalt auch für konsumtive Ausgaben oder Spielraum für Steuerentlastungen zu entlasten. Denn auf diese Weise würde gerade kein zusätzlicher „Output“ im Sinne der Verfassungsvorschrift (bessere Infrastruktur, besserer Klimaschutz) generiert. Stattdessen würden Finanzmittel aus dem Geltungsbereich der Schuldenbremse „herausgeschoben“, um ohnehin geplante Investitionen zu finanzieren und auf diese Weise im allgemeinen Bundeshaushalt „Platz zu schaffen“. Das Ergebnis wäre – wie im Falle des KTF-Urteils – ein Etikettenschwindel: Das SVIK würde materiell gar nicht den Zwecken dienen, für die es errichtet wurde, sondern andere (letztlich im Einzelnen unbekannte) Vorhaben aus dem allgemeinen Bundeshaushalt finanzieren.

Vor diesem Hintergrund darf das SVIK nur genutzt werden, um die genannten Zwecke (Infrastruktur und Klimaneutralität bis 2045) tatsächlich, d. h. im Vergleich zur bisherigen Situation, zu befördern. Insbesondere dürfen keine bereits zuvor feststehenden Investitionen in das Sondervermögen hinein- und damit aus der Schuldenbremse herausgeschoben werden.

Das deutlichste Beispiel, bei dem dies der Fall ist, sind die Finanzierung von Verbindungen, die aufgrund von sog. Verpflichtungsermächtigungen bereits vor Einführung des Art. 143h GG zulasten künftiger Haushalte eingegangen wurden. Verpflichtungsermächtigungen sind in § 38 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) geregelt. Nach der über den Bundestag verfügbaren Definition²⁹ sind sie „Vorgriffe auf künftige Haushalte, durch die schon jetzt entschieden wird, dass auch künftig Zahlungen erfolgen. Sie sind das Haushaltsinstrument zur Finanzierung langfristiger Beschaffungsvorhaben und werden entsprechend der fortschreitenden Realisierung des jeweiligen Vorhabens in Anspruch genommen.“ Soweit derartige Verpflichtungsermächtigungen bereits in früheren Jahren in Anspruch genommen wurden, wurde die verbindliche Investitionsentscheidung bereits damals getroffen und die spätere Auszahlung kann nicht als zusätzliche Investition gewertet werden.

²⁹ <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/V/verpflichtungserm-245556#:~:text=Verpflichtungserm%C3%A4chtigungen%20sind%20Vorgriffe%20auf%20k%C3%BCnftige,dem%20Haushaltsplan%20zu%20erkennen%20ist>

Dies alles gilt – wie bereits erwähnt – insbesondere für den KTF, für den in der Verfassung kein eigenes Zusätzlichkeitskriterium festgelegt wurde.

b) Anwendung auf den Wirtschaftsplan des KTF im Haushalt 2025

Unter Zugrundelegung der oben entwickelten Maßstäbe ist der derzeitige Wirtschaftsplan des KTF jedenfalls hoch problematisch.

Auch die Zuweisungen an den KTF müssen zu zusätzlichen Investitionen führen, wobei das auf den Bundeshaushalt (ohne Sondervermögen) bezogene 10 %-Kriterium hier nicht wirklich weiterhilft (s.o.). Der aktuelle Bericht des Bundesrechnungshofs zum KTF zeigt indes auf, dass die geplanten Ausgaben zu einem ganz wesentlichen Anteil auf Verbindungen aufgrund von in früheren Jahren eingegangenen Verpflichtungsermächtigungen zurückgehen.³⁰

Konkret sind etwa 25 Milliarden Euro (von insgesamt 36,7 Milliarden Euro im KTF) aufgrund von Verpflichtungen vorgebunden, die bis Ende 2024 eingegangen wurden. Dabei handelt es sich um „Ohnehin-Investitionen“ im oben dargestellten Sinne: Die Verpflichtung zur Finanzierung dieser Investitionen wurde bereits vor Inkrafttreten des Art. 143h GG verbindlich eingegangen, die Investitionsentscheidung in diesem Sinne also bereits verbindlich getroffen. Die Verbindungen durch in Vorjahren eingegangene Verpflichtungsermächtigungen dürfen daher nicht aus dem SVIK finanziert werden.

Nun soll zudem auch die Gasspeicherumlage i.H.v. 3,4 Milliarden Euro aus dem KTF bezahlt werden soll. Diese darf ebenfalls nicht aus dem SVIK finanziert werden, schon weil es sich nicht um eine Investition handelt. Sie sollte auch insgesamt nicht aus dem KTF finanziert werden, da sie dessen Transformationszweck zuwiderläuft.

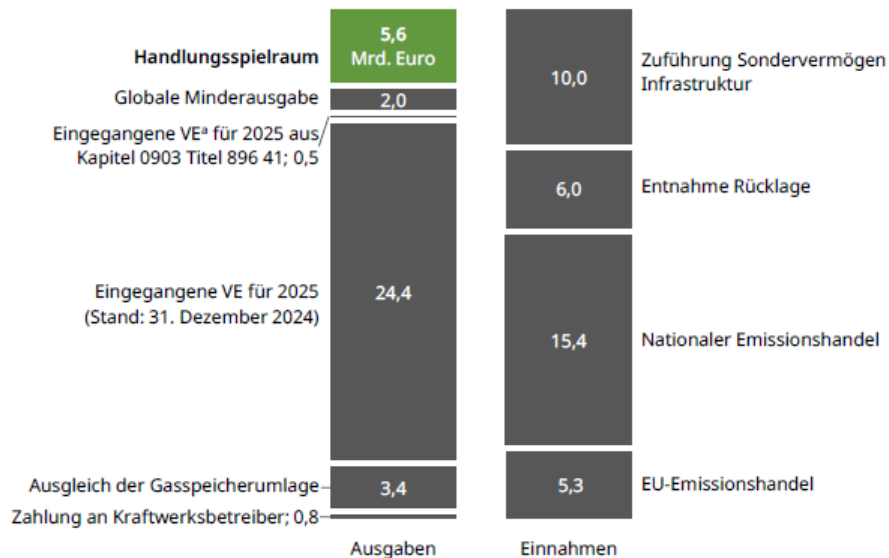
Insgesamt stellt der Bundesrechnungshof die Zusammensetzung des Wirtschaftsplans des KTF wie folgt dar:³¹

³⁰ BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für die Beratungen zum zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des Klima- und Transformationsfonds, 17.07.2025, S. 26 ff. Siehe zum Folgenden auch Franke, Schriftliche Stellungnahme zu den Entwürfen für ein SVIKG und ein Haushaltsbegleitgesetz 2025, S. 8 f., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1105990/RA-Dr-Johannes-Franke.pdf>

³¹ A.a.O., S. 28.

Voraussichtliche Einnahmen von 36,7 Mrd. Euro im Jahr 2025 weit überwiegend vorgebunden

Durch hohe Mittelverbindungen gibt es wenig Handlungsspielräume im KTF.



Die Einnahmen des KTF sind im rechten Balken dargestellt, die Ausgaben im linken. Erkennbar ist, dass außerhalb von Verbindungen, Gasspeicherumlage und Entschädigungen an Kohlekraftwerksbetreiber (ebenfalls keine Investition) überhaupt nur 5,6 Mrd. Euro (grün unterlegt) Handlungsspielraum für „neue“ Ausgaben bestehen, deutlich weniger als die 10 Milliarden Zuführungen aus dem SVIK. Da aus den 5,6 Mrd. Euro vermutlich auch nicht-investive Ausgaben finanziert werden, ist auf Grundlage der oben dargelegten Argumentation davon auszugehen, dass mehr als die Hälfte der KTF-Zuführungen aus dem SVIK zweckwidrig verausgabt werden könnte. Auch für das Jahr 2026 bestehen bereits erhebliche Verbindungen der KTF-Mittel, sodass auch hier eine teilweise zweckwidrige Verwendung droht.

Der Gesamtwirtschaftsplan des KTF ist daher nicht zuletzt aufgrund der Gasspeicherumlage verfassungsrechtlich angreifbar, sofern man der oben dargestellten Argumentation zur Notwendigkeit einer „materiellen Zusätzlichkeit“ von KTF-Investitionen folgt.

Ohne die Gasspeicherumlage läge der vom BRH identifizierte Handlungsspielraum immerhin bei 9 Milliarden Euro und damit schon recht nahe an der Zuführung von 10 Milliarden Euro an den KTF. Ein Vorgehen gegen den Wirtschaftsplan des KTF würde daher erheblichen Druck dahingehend erzeugen, die Gasspeicherumlage entweder nicht oder anderweitig (d.h. aus dem Kernhaushalt) zu finanzieren.

4. Ergebnis zur Rechtmäßigkeit der Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF

Es ist schwer zu begründen, dass die Gasspeicherumlage rechtlich allgemein nicht aus KTF-Mitteln finanziert werden darf. Sowohl die BEHG-Mittel als auch die Rücklage kommen als Finanzierungsquellen – jedenfalls mit Blick auf den Haushalt 2025 – grundsätzlich in Betracht. Zwar lassen sich auch insoweit Gegenargumente anführen, insbesondere erscheint eine Verwendung der BEHG-Mittel für eine fossile Subvention zumindest angreifbar, wenn auch mit sehr ungewissem Ergebnis. Bei der Rücklage, die zumindest teilweise wohl aus allgemeinen Haushaltszuschüssen stammen dürfte, ist die Argumentation noch schwieriger.

Erfolgversprechender – wenn auch mangels klarere Rechtsprechung und Auslegung der neuen Vorschriften rechtlich nicht eindeutig – wäre eine Argumentation, die sich darauf stützt, dass der Wirtschaftsplan des KTF insgesamt nicht verfassungskonform ist. Hierfür lässt sich anführen, dass „zusätzliche“ Investitionen in den Klimaschutz in der Sache nicht in ausreichendem Umfang stattfinden, weil ein Großteil der Mittel für Verbindungen aufgewendet wird, die schon vor dem Jahr 2025 verbindlich aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen aufgewendet wurden. Sieht man deswegen eine Finanzierung aus dem SVIK als unzulässig an, so werden nicht zuletzt wegen der Finanzierung der Gasspeicherumlage (die keine Investition ist) Teile des SVIK zweckwidrig verwendet. Denn es bleiben nur 5,6 Milliarden Euro, die überhaupt im Sinne „zusätzlicher“ Klimaschutzinvestitionen verausgabt werden könnten. Da die 3,4 Milliarden Euro für die Gasspeicherumlage einen erheblichen Anteil der dann zweckwidrig verwendeten Mittel ausmachen, würde ein solches Vorgehen jedenfalls erheblichen Druck auf die Finanzierung der Gasspeicherumlage aus dem KTF aufbauen.

III. Annex: Ausschluss fossiler Investitionen von der Finanzierung aus dem SVIK und Regelungsvorschlag im SVIKG

Mit Blick auf die Pläne der Bundesregierung, unter anderem LNG-Infrastruktur sowie eine Erdölpipeline mit Mitteln des SVIK zu finanzieren, stellt sich weitergehend die Frage, ob derartige fossile Infrastrukturinvestitionen mit dem verfassungsrechtlichen Zweck des Sondervermögens vereinbar sind.

Im Folgenden wird hergeleitet, dass und in welchem Umfang eine Finanzierung fossiler Infrastrukturinvestitionen aus SVIK-Mitteln unzulässig ist. Auf dieser Grundlage wird ein Regelungsvorschlag für einen Ausschluss fossiler Investitionen im SVIKG erarbeitet. Dass eine gesetzliche Regelung bereits auf Ebene des Errichtungsgesetzes erforderlich ist, zeigt der aktuelle Vorschlag Entwurf des SVIK-Wirtschaftsplans für 2025. Danach sollen aus dem Sondervermögen unter der Titelgruppe „Investitionen in die Energieinfrastruktur“ mehr als 800 Millionen Euro für die „Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der FSRU und FSRU-Standorte“ bereitgestellt werden sowie weitere ca. 400 Millionen Euro für die Ölraffinerie PCK Schwedt inkl. Ertüchtigung der Pipeline von Rostock nach Schwedt.³²

1. Unzulässigkeit der Finanzierung fossiler Infrastrukturinvestitionen aus dem SVIK

Das SVIK dient nach Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG sowohl der Finanzierung zusätzlicher Investitionen in die Infrastruktur als auch der Finanzierung zusätzlicher Investitionen zur Erreichung von Klimaneutralität bis zum Jahr 2045. Beide Gesetzeszwecke stehen gleichberechtigt nebeneinander. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift und wird durch ihre Entstehungsgeschichte untermauert. Die Aufnahme des Klimaneutralitätszwecks war eine Zustimmungsbedingung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, ohne welche die Verfassungsänderung zur Errichtung des Sondervermögens nicht möglich gewesen wäre. Die Gleichrangigkeit der Zwecke wird auch in der Gesetzesbegründung zur Verfassungsänderung von den Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen ausdrücklich hervorgehoben:³³

„Die Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellten heraus, dass diese Ausgaben nur abbildbar seien, wenn die Wirtschaft wieder auf einen stabilen Wachstumskurs zurückkehre. Dazu brauche es vor allem auch eine deutliche Verbesserung der Infrastruktur sowie weiterer Investitionen und Ausgaben in den Klimaschutz zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045. Die Instandhaltung und Sanierung von

³² BT-Drs. 21/500, Anlage 2 Wirtschaftsplan des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (6093), dort S. 55

³³ BT-Drs. 20/15117, S. 17 (eig. Hervorhebung).

*Infrastrukturen sei eine wichtige Voraussetzung für einen attraktiveren Wirtschaftsstandort Deutschland und damit für eine Stärkung des mittelfristigen Wirtschaftswachstums. Zur Sicherung der globalen Wettbewerbsfähigkeit sowie unserer Lebensgrundlagen bedürfe es jedoch **gleichermaßen** auch weiterer umfassender Investitionen und Ausgaben in den Klimaschutz, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen.“*

Aus der Gleichrangigkeit der Ziele folgt, dass aus dem SVIK zumindest keine offensichtlich klimaschädlichen Infrastrukturinvestitionen getätigt werden dürfen, wie auch in der Sachverständigenanhörung zum Entwurf des SVIKG vorgetragen.³⁴ Die Zwecke des Sondervermögens dürfen nicht dergestalt gegeneinander ausgespielt werden, dass im Namen des Infrastrukturzwecks Investitionen getätigt werden, die dem Klimaschutzzweck strukturell und eindeutig entgegenstehen. Wie auch sonst bei der Verfassungsauslegung ist es erforderlich einen abwägenden Ausgleich zwischen den Zwecken herzustellen.

Das bedeutet, dass jedenfalls neue Investitionen in fossile Infrastrukturen von einer Finanzierung aus dem SVIK auszuschließen sind, da diese den Klimaschutzzweck eindeutig unterminieren. Notwendig ist in diesem Zusammenhang eine nähere Definition „fossiler Infrastruktur“, da der Begriff aus sich heraus einen weiten Interpretationsspielraum bietet und keine allgemeine Definition auf nationaler oder europäischer Ebene besteht. Letztlich ist jede Infrastruktur zu erfassen, die der Verbreitung fossiler Energieträger dient und daher zu fossilen Lock-ins führen kann, sei es auf Ebene der Förderung, des Transports, der Speicherung oder der Verbrennung oder sonstigen Umwandlung fossiler Energieträger (insbesondere³⁵ Erdöl, Erdgas oder Kohle). Erfasst ist damit die gesamte Wertschöpfungskette von der Förderung über Transport und Speicherung bis hin zur Nutzung. Staatliche Mittel für derartige fossile Infrastrukturen dürfen nicht außerhalb der Schuldenbremse aus dem „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“ bereitgestellt werden, sondern sind – wenn überhaupt – aus dem Kernhaushalt zu finanzieren.

Nicht verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist eine Finanzierung von Infrastrukturen, die möglicherweise mittelbar auch der fossilen Energieversorgung dienen, aber auch anderweitig genutzt werden. Dies betrifft z.B. allgemeine Verkehrsinfrastruktur. Notwendige Neben- und Hilfsanlagen zu fossilen Infrastrukturen (z.B. Pumpstationen bei Ölpipelines oder Verdichterstationen im Gasbereich) sind hingegen vom Ausschluss umfasst, weil sie notwendiger Teil der jeweiligen fossilen Infrastrukturen sind.

Fraglich kann darüber hinaus sein, ob bestimmte Investitionen in fossile Infrastrukturen mit dem Klimaneutralitätszweck vereinbar sein können. Dies ist v.a. denkbar

³⁴ Z.B. auch Franke, Schriftliche Stellungnahme zum SVIK und Haushaltsbegleitgesetz 2025, S. 5 f., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1105990/RA-Dr-Johannes-Franke.pdf>

³⁵ Weitere fossile Energieträger sind z.B. Ölsande, Torf, LPG.

für Investitionen, die nachweislich und dauerhaft eine erhebliche Minderung der mit dem Betrieb der betreffenden Infrastruktur verbundenen Treibhausgasemissionen bewirken. Allerdings ist darauf zu achten, dass es auch in solchen Fällen nicht mittelbar zu fossilen Lock-ins kommt. Kapazität, Flexibilität oder Nutzungsdauer der Infrastrukturen dürfen daher nicht verlängert oder erweitert werden. Eine eng gefasste Ausnahme erkennt an, dass es Investitionen in fossile Infrastrukturen geben kann, die den Klimaschutzzweck nicht unterlaufen, sofern sie sich dauerhaft emissionsenkend auswirken und auch mittelbar keine Lock-in-Effekte zur Folge haben. Eine Ausnahme kann daher sinnvoll sein, ist aber nicht verfassungsrechtlich geboten. Das Errichtungsgesetz kann auch weitergehende Einschränkungen vorsehen, als sie sich aus einer Auslegung der Verfassung ergeben. Von daher ist die Aufnahme einer entsprechenden Ausnahmeregelung eine politische Frage, wobei sie jedenfalls in der oben dargestellten Enge Eine Finanzierung allgemeiner Instandhaltungsmaßnahmen oder gar der Betriebskosten aus dem SVIK ist jedenfalls unzulässig.

Klarzustellen ist, dass es für den Ausschluss fossiler Infrastrukturen von einer Finanzierung aus dem SVIKG nicht darauf ankommt, ob eine Investition unmittelbar als Sachinvestition des Bundes getätigt wird oder ob Gelder an Unternehmen ausgeschüttet werden, die derartige Investitionen vornehmen.

2. Regelungsvorschlag für das SVIKG

Der Ausschluss fossiler Investitionen ist bereits in das Errichtungsgesetz zum Sondervermögen aufzunehmen, um Rechtsunsicherheiten bei späteren Haushaltsgesetzen zu vermeiden. Insbesondere aufgrund der pauschalen Aufnahme der Energieinfrastruktur in Abs. 1 Nr. 4 besteht die Gefahr, dass fossile Investitionen entgegen den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus dem SVIK finanziert werden. Dies ist aktuell beabsichtigt (s.o.) und auch für künftige Haushalte zu befürchten.

Der folgende Regelungsvorschlag setzt die oben erarbeiteten Erkenntnisse um. Er legt den aktuellen Entwurf des SVIKG³⁶ zugrunde und schlägt im Anschluss an die Auflistung der Finanzierungsgegenstände in § 4 Abs. 1 SVIKG die Ergänzung der folgenden Sätze 2 bis 5 vor:

„Von einer Finanzierung aus dem Sondervermögen ausgeschlossen sind Investitionen in fossile Infrastrukturen. Fossile Infrastrukturen sind Infrastrukturen, die unmittelbar der Förderung, dem Transport, dem Umschlag, der Speicherung oder der Verbrennung oder sonstigen Umwandlung fossiler Energieträger wie insbesondere Erdöl, Erdgas oder Kohle dienen, einschließlich der hierfür notwendigen Neben- und Hilfsanlagen. Abweichend von Satz 2 können Maßnahmen finanziert werden, die

³⁶ BT-Drs. 21/779.

nachweislich und dauerhaft eine erhebliche Minderung der mit dem Betrieb der betreffenden Infrastruktur verbundenen Treibhausgasemissionen bewirken, ohne dass dadurch deren Kapazität, Flexibilität oder Nutzungsdauer verlängert oder erweitert wird. Die Sätze 2 bis 4 gelten entsprechend für die Finanzierung von Unternehmen, die fossile Infrastrukturen im Sinne des Satz 3 errichten oder betreiben.“
