

KTFG-Änderungsgesetz:

Analyse zur Mittelverwendung über die EU-ETS-Richtlinie und Folgen für die Verwendung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaschutz

Neben dem Errichtungsgesetz für das Sondervermögen nach Art 143h GG und dem [Gesetz für die Länder](#) liegt nun auch ein [Entwurf für das Haushaltsbegleitgesetz](#) inklusive Änderungsgesetz zum KTFG vor.

Dieser Vermerk analysiert, ob die rechtlichen Anforderungen darin hinreichend abgebildet sind. Am Schluss findet sich eine **Formulierungshilfe**.

Dieser Vermerk setzt die Lektüre des Eckpunktepapiers zum „Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität“ voraus und verzichtet insoweit auf Begründungen und Herleitungen.

1.

Der KTF ist Begünstigter des neuen Sondervermögens nach Art. 143h Abs. 1 GG. Nach dem Gesetzentwurf (Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) vom 4.6.2025) erhält er 100 Mrd. Euro ohne weitere materielle Vorgaben. § 4 Abs. 2 des Entwurfs lautet:

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

2.

Der KTF wird bisher vor allem von den Einnahmen aus dem Emissionshandel getragen. Dazu wurde er auch gegründet.

§ 4 KTFG regelt Einnahmen des Sondervermögens und Ermächtigungen. Wesentlich sind die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen, also nach der EU-ETS-Richtlinie und dem deutschen TEHG.

Nach § 2 KTFG gilt ein relativ breiter Förderzweck:

„Förderfähig sind insbesondere Maßnahmen, die geeignet sind, die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft voranzutreiben. Außerdem förderfähig sind Maßnahmen zur Förderung der Mikroelektronik, zur Finanzierung der Schienenwege des Bundes, zum internationalen Klimaschutz sowie Maßnahmen des damit in Verbindung stehenden Umweltschutzes.“

Bindend für alle Mittelverwendung aus dem Zertifikathandel ist Art. 10 Abs. 3 ETS-Richtlinie (Richtlinie 2003/87/EG in der aktuellen Fassung). Die Berichterstattung dazu erfolgt innerhalb der Governance-VO, also innerhalb der Integrierten Energie- und Klimapläne (NECP). Der [deutsche Bericht vom August 2024](#) enthält hierzu wenige Angaben.

Die Zertifikatsverkäufe und die Abgabepflichten aus dem ETS 2 werden erst 2027 operativ, Art 30 d Abs. 6 ETS-Richtlinie.

3.

Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ist es irrelevant, wo die Mittel im jeweiligen Mitgliedsstaat gesammelt und verwendet werden. Es ist nicht vorgegeben, dass ein eigenes Sondervermögen dies erledigt. Zu beachten sind aber die Grenzen der Mittelverwendung. Alle Einnahmen aus den Zertifikatsverkäufen sind zweckgebunden – eine Verschiebung in den Kernhaushalt ist also überhaupt nur mit Weitergabe dieser Zweckbindung möglich. Das erlaubt die ETS-Richtlinie auch („entsprechenden finanziellen Gegenwert dieser Einnahme“, Art. 10 Abs. 3 ETS-Richtlinie).

Das KTFG schöpfte bislang nicht die Möglichkeiten und Zwecke aus, die die ETS-Richtlinie angibt: Der ETS 1 hat eine sehr breite Liste möglicher Verwendungszwecke und eine zusätzliche Zweckbestimmung gegen „carbon leakage“ über die Strompreiskompensation für Unternehmen (dies ist *de facto* der Ersatz für die anfänglich kostenlose Zertifikatsvergabe).

Art. 10 Abs. 3 lit. ha) erlaubt die „finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen, unter anderem durch die Senkung verzerrend wirkenden Steuern und durch gezielte Ermäßigungen von Abgaben und Gebühren für aus erneuerbaren Energiequellen gewonnenen Strom“.

Allgemeine Unterstützungen oder Steuererlasse sind aus ETS nicht zulässig. Insbesondere im Hinblick auf Gaspreisentlastungen ergibt sich dies schon aus dem Sinn und Zweck der Richtlinie. Es ergibt schlicht ökonomisch keinen Sinn, dass die Zweckbindung des ETS 1/ETS 2 Subvention fossiler Energieträger zulässt. Denn der CO₂-Preis soll ja als Lenkungsinstrument durch eine Verteuerung fossiler Energieträger Anreize zur Emissionsminderung setzen. Wenn die CO₂-Preiseinnahmen dazu verwendet werden, fossile Kosten zu subventionieren – wie über Entlastungen bei Gasspeicherumlagen – wird der vom EU-Gesetzgeber ausdrücklich intendierte Preissignaleffekt ausgehebelt.

4. Im Detail:

Die **Zweckbindungen für die Mittel aus ETS 1 und ETS 2** unterscheiden sich, wobei für die Verwendung der Einnahmen aus ETS 2 noch **etwas strengere Anforderungen** gelten.

Einnahmen aus dem **ETS 1** sind nur für bestimmte aufgezählte Zwecke erlaubt (Art 10 Abs. 3) wie z. B.:

- Beiträge zu internationalen Fonds zu Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Anpassungsfonds,
- erneuerbare Energien und Netze für Stromübertragung,
- Verhinderung von Abholzung, Maßnahmen zur Renaturierung,
- Investitionen in die Verkehrswende, auch für Seeverkehr und Dekarbonisierung von Flughäfen,
- Forschung und Entwicklung für Technologien in den ETS-1-Sektoren,
- Klimaschutzmaßnahmen (auch Anpassung) in gefährdeten Drittländern,
- Verbesserung von Energieeffizienz, Fernwärmenetzen, Wärmedämmung,
- finanzielle Unterstützung für soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen, u. a. durch Senkung verzerrend wirkender Steuern und gezielte Ermäßigungen von Abgaben/Gebühren für EE-Strom (*de facto* also Strompreissenkungen für Verbraucher),

- Finanzierung des nationalen Klimadividendensystems mit „nachgewiesenen positiven Umweltauswirkungen“ („Klimageld“),
- staatliche Beihilfen zur Bekämpfung von „carbon leakage“ in ETS-1-Sektoren,
- Art 10a Abs. 6: Strompreiskompensation (Beihilfe für indirekte CO₂-Kosten). Mitgliedsstaaten sollen diese Beihilfe auszahlen und dabei 25 % der Einnahmen aus EU-ETS 1 nicht überschreiten; bei Überschreitung sind sie begründungspflichtig und andere Maßnahmen, um die indirekten CO₂-Kosten mittel- bis langfristig senken zu können, müssen gebührend berücksichtigt werden. Deutschland hat diese Grenze schon mehrmals überschritten.

Einnahmen aus dem erst 2027 operativ einsetzenden **ETS 2** (geregelt in Art 30a ff. der ETS Richtlinie 2003/87) sind für all die oben aufgezählten Zwecke außer für die Strompreiskompensation erlaubt (Art 30d). **Vorrang** haben dabei aber Tätigkeiten, die zur **Bewältigung sozialer Aspekte** des ETS 2 beitragen **können**. Zudem sind folgende Zwecke erlaubt:

- Dekarbonisierung, Wärme- und Kälteversorgung von Gebäuden, finanzielle Unterstützung einkommensschwacher Haushalte in Gebäuden mit der schlechtesten Energiebilanz,
- Beschleunigung bei der Einführung emissionsfreier Fahrzeuge, hierfür Aufbau der Infrastruktur, Förderung der Umstellung auf öffentliche Verkehrsmittel, finanzielle Unterstützung für soziale Aspekte der Verkehrsteilnehmer mit niedrigem/mittlerem Einkommen,
- Finanzierung des Klima-Sozialplans,
- Kompensation für Endverbraucher von Brennstoffen im Falle einer Doppelzählung¹.

5.

Das KTFG enthält bereits jetzt Zwecke, die so nicht von der ETS-Richtlinie gedeckt sind, insbesondere die Förderung der Mikroelektronik.

6.

Der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf zur Änderung des KTF erweitert die Zwecke des KTFG:

§ 2 Absatz 2 Nummer 3 wird durch die folgende Nummer 3 ersetzt:

[§ 2 Absatz 2: Aus dem Sondervermögen können auch: [...]]

3. „Ausgleichszahlungen geleistet werden, um beim Strompreis und beim Gaspreis zu entlasten“

Begründung:

„Durch eine Ergänzung der Zweckbestimmung des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF) im § 2 des KTFG wird die rechtliche Grundlage geschaffen, dass Kosten für die Sicherstellung der Gas-Versorgungssicherheit auch aus dem KTF finanziert und damit die Gasverbraucher entlastet werden können. Durch eine Ergänzung der Einnahmequellen des KTF in § 4 KTFG wird die rechtliche Grundlage für die Vereinnahmung der in Artikel 143h Grundgesetz sowie im geplanten

¹ Dieser Zweck ist auch explizit im BEHG aufgenommen.

Errichtungsgesetz des Sondervermögens „Infrastruktur und Klimaneutralität“ vorgesehenen Zuführungen an den KTF geschaffen.

Wie oben beschrieben sind Strompreisentlastungen vom Zweck der ETS-Richtlinie umfasst, aber durchaus klimapolitisch fragwürdig und im Hinblick auf die direkte CO₂-Reduktionswirkung ggf. sogar wirkungslos. Deswegen enthält die ETS-1-Richtlinie im Hinblick auf Unternehmen (indirekte CO₂-Kosten) auch eine diesbezügliche Beschränkung auf 25 % der Einnahmen aus EU-ETS 1 (Art 10a Abs. 6). Der ETS 2 schließt die Strompreiskompensation für Unternehmen aus. Vorrang haben Tätigkeiten zur Bewältigung sozialer Aspekte wie Klimageld etc.

Gaspreiskompensationen fallen grundsätzlich *nicht* unter Artikel 10 Abs. 3 der ETS-Richtlinie – außer sie sind klar klimapolitisch begründbar und konkret mit Emissionsminderungen verknüpft.

Die Ergänzung des KTFG dient laut der Begründung dazu, „dass Kosten für die Sicherstellung der Gas-Versorgungssicherheit auch aus dem KTF finanziert und damit die Gasverbraucher entlastet werden können“. Dieser Zweck fällt weder unter die Zwecke des Art 10 Abs. 3 noch (im Hinblick auf Unternehmen) unter Art 10a.

Sollte die Bundesregierung dies unter Art. 10 Abs. 3 lit ha) subsumieren, müssen die Verwendungsmöglichkeiten auf sozial schwache Verbraucher begrenzt werden.

Gaspreisentlastungen können demnach nicht aus den Einnahmen des ETS 1 (und auch nicht aus dem ETS 2) geleistet werden.

Dasselbe gilt für die Mittel aus dem ETS 2, für den Mittel ohnehin noch nicht fließen (Art 30d Abs. 6 ETS-Richtlinie). Die Mittelverwendung umfasst jedenfalls auch nicht Versorgungssicherheit mit Gas.

7.

Das Änderungsgesetz beschränkt die Zuführungen auf die 100 Mrd. aus Art. 143h Abs. 1 Satz 5 GG. Das ist nicht sinnvoll im Hinblick auf den Verfassungsauftrag Klimaschutz und zu erweitern.

8.

Weder ETS 1 noch ETS 2 haben (anders als die Mittel aus dem Sondervermögen) explizit Zusätzlichkeit als Bedingung. Es gibt keine Beschränkung auf Investitionen. Die Richtlinie enthält auch keine klare Anforderung an die Fördereffektivität (CO₂-Einsparung pro eingesetztem Euro), wie sie etwa der Bundesrechnungshof regelmäßig anmahnt.

Die Verwendungsmöglichkeiten der ETS-1- und -2-Gelder sind also zwar zweckgebunden, dies jedoch deutlich weiter als die des Sondervermögens aus Art. 143h GG.

9.

Ab 2027 (Einführung ETS 2) finden sich im KTF ohnehin schon zwei „Töpfe“, die zweckentsprechend verwendet werden müssen, was haushaltsrechtlich derzeit nicht vorgegeben ist und im KTFG auch so nicht explizit angelegt ist.

Das Sondervermögen ist ein dritter „Topf“.

Diese Einnahmenbereiche sind zwingend zu trennen.

Es gibt daher eine hohe Transparenzanforderungen aus dem EU-Recht selbst, ein System zur Schaffung von Transparenz findet sich aber weder im KTFG noch (derzeit) im Entwurf des „Gesetz[es] zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität“ (SVIKG) vom 4. Juni 2025.

10.

Fazit: Der vorliegende Vorschlag für die Änderung des KTFG ist nicht ausreichend und birgt erhebliche Rechtsunsicherheiten.

Die vorgeschlagene Gaspreiskompensation ist nur aus dem Kernhaushalt oder aus Mitteln des BEHG zulässig.

Über die Verwendung der Mittel aus dem ETS 1 und ETS 2 besteht eine Planungs- und Festsetzungspflicht.

Sie *müssen* nicht gebunden an einen Fonds/ein Sondervermögen verwendet werden. Die Zweckbindung gilt für die „Einnahmen oder den finanziellen Gegenwert dieser Einnahmen“. Theoretisch dürften die Einnahmen also auch in den allgemeinen Haushalt fließen, solange sichergestellt ist, dass über deren Gegenwert zweckgebunden verfügt wird.

Die Mitgliedsstaaten müssen im Rahmen der jährlichen Berichte nach der EU-Governance-VO ausreichend und transparent über die Mittelverwendung Bericht erstatten.

Formulierungshilfe zum vorgelegten Änderungsgesetz zum KTFG

(Streichungen und Zufügungen sind gelb unterlegt.)

Artikel 3

Änderung des Klima- und Transformationsfondsgesetzes

Das Klima- und Transformationsfondsgesetz vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 2 Abs. 1

Satz 2: Förderfähig sind insbesondere Maßnahmen, die geeignet sind, die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft **bis 2045** voranzutreiben. Außerdem förderfähig sind Maßnahmen **zur Förderung der Mikroelektronik,** zur Finanzierung der Schienenwege des Bundes, zum internationalen Klimaschutz sowie Maßnahmen des damit in Verbindung stehenden Umweltschutzes.

§ 2 Abs. 2

3. Ausgleichszahlungen geleistet werden, um beim Strompreis **und beim Gaspreis** zu entlasten, **insoweit dies von Art 10 Abs. 3 und 30d der Richtlinie 2003/87/EG zulässig ist.**

§ 4 Abs. 1

6. „Zuführungen aus dem Sondervermögen gemäß Artikel 143h Absatz 1 **Satz 5** Grundgesetz nach Maßgabe des Wirtschaftsplans dieses Sondervermögens.“

§ 6

(neu) Abs. 2 [soweit dies nicht ins Errichtungsgesetz aufgenommen wird]

„Investitionen, die dem Sondervermögen nach § 4 Abs. 1 Nr. 6 zugeführt werden, müssen eine Treibhausgasminderungswirkung ausweisen, die über das nach § 5a Bundesklimaschutzgesetz vom Umweltbundesamt erstellte „Mit Maßnahmen“-Szenario mit Stand 2025 hinausgeht. Dies ist Grundlage der Beschlussfassung nach Absatz 1 und wird vom Bundesministerium der Finanzen in einer prüffähigen Unterlage dargelegt. Diese wird vom Expertenrat nach § 11 Bundesklimaschutzgesetz auf Schlüssigkeit geprüft und dem Deutschen Bundestag vor der Beschlussfassung nach Absatz 1 zugeleitet.

Impressum

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

Stand: Juni 2025

Autor:innen: Dr. Roda Verheyen

Dank an: Niklas Illenseer, Dezernat Zukunft; Emmanuel Schlichter, German Zero

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

Korrektur: Dr. Xenia Boe

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