



Kurzinformation

Zum Zweck des Klima- und Transformationsfonds (KTF)

Der Klima- und Transformationsfonds (KTF) ist ein **Sondervermögen des Bundes** nach dem **Klima- und Transformationsfondsgesetz (KTFG)**.¹ Das Sondervermögen wurde mit Gesetz vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807) mit der Bezeichnung „Energie- und Klimafonds“ (EKF) errichtet. Mit Gesetz vom 12. Juli 2022 (BGBl. I S. 1144) erfolgte eine Umbenennung in „Klima- und Transformationsfonds“. Im diesbezüglichen Gesetzentwurf heißt es:

„Zudem sollen die Möglichkeiten zur Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen ausgeweitet werden: Neben einer weiteren Abstrahierung in § 2 - neu - sollen durch § 2a - neu - pandemiebedingt unterbliebene Investitionen gefördert werden können, die entsprechende transformative Impulse hin zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft setzen. [...] Es sollen zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen und Maßnahmen zur nachhaltigen Transformation der deutschen Wirtschaft finanziert werden, die geeignet sind, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zu bekämpfen, und gleichzeitig dazu beitragen, die Klimaschutzziele des Klimaschutzgesetzes zu erreichen.“²

Zweckbestimmung gemäß §§ 2, 2a KTFG

Der neu gefasste § 2 Abs. 1 KTFG bezeichnet es als den Zweck des KTF, zusätzliche Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen zu ermöglichen, welche der **Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz**³ dienen. Förderfähig sind insbesondere Maßnahmen, die geeignet sind, die **Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft** voranzutreiben, außerdem Maßnahmen zum **internationalen Klima und Umweltschutz**. Aus dem Sondervermögen können auch Zuschüsse an stromintensive Unter-

1 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ (Klima- und Transformationsfondsgesetz - KTFG) vom 8.12.2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12.7.2022 (BGBl. I S. 1144) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/ekfg/KTFG.pdf>.

2 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“, BT-Drs. 20/1598, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/015/2001598.pdf>, S. 13 f.

3 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18.8.2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>.

nehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen, Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken und Ausgleichszahlungen zur Entlastung beim Strompreis geleistet werden (§ 2 Abs. 2 KTFG).

Mit dem im Januar 2022 beschlossenen **Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021**⁴ wurden dem EKF (nun KTF) **zusätzliche 60 Mrd. Euro** zugeführt, welche aus Kreditermächtigungen stammen, die der Bund für das Haushaltsjahr 2021 wegen der andauernden Pandemie in Abweichung von den verfassungsrechtlich vorgesehenen Kreditobergrenzen erteilt hatte.⁵ Der neu eingefügte § 2a KTFG ermöglicht die Verwendung von Mitteln des KTF zur **Überwindung der Folgen der COVID-19-Pandemie** und nimmt dabei auf das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 Bezug:

„Die dem Sondervermögen mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 18. Februar 2022 (BGBl. I S. 194) zur Überwindung der pandemiebedingten Notsituation zusätzlich zugewiesenen Mittel in Höhe von 60 Milliarden Euro sind zweckgebunden für zielgerichtete wachstumsfördernde Maßnahmen zur Abfederung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie. Im Rahmen dieses Zwecks sollen die Maßnahmen die notwendige Transformation zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft unterstützen und Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft langfristig sichern und stärken. Danach sind Ausgaben ausschließlich zu einem der folgenden Zwecke zulässig:

1. Förderung von Investitionen in Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich,
2. Förderung von Investitionen für eine kohlendioxidneutrale Mobilität,
3. Förderung von Investitionen in neue Produktionsanlagen in Industriebranchen mit emissionsintensiven Prozessen über Klimaschutzverträge,
4. Förderung von Investitionen zum Ausbau einer Infrastruktur einer kohlendioxidneutralen Energieversorgung oder
5. Stärkung der Nachfrage privater Verbraucherinnen und Verbraucher und des gewerblichen Mittelstands durch die Abschaffung der EEG-Umlage.“

Passfähigkeit der Förderung von Investitionen für den geplanten Intel-Produktionsstandort

Übereinstimmenden Medienangaben zufolge soll die Förderung von Investitionen für den geplanten Intel-Produktionsstandort in Magdeburg mithilfe von mehreren Mrd. Euro aus dem Sondervermögen KTF erfolgen.⁶ Neben der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 und der Zulässigkeit nach dem Beihilferecht der Union⁷ stellt sich die Frage, ob die beabsichtigte Förderung der Zweckbestimmung des KTF entspricht.

4 Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) vom 18.2.2022 (BGBl. I 2022, Nr. 6 vom 25.2.2022, S. 194).

5 Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG: „Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden.“

6 Vgl. stellvertretend: Traufetter, Aus Klima- und Transformationsfonds - Habeck stellt weitere drei Milliarden Euro bereit für Intel-Chipfabrik in Magdeburg, in: Spiegel vom 19.6.2023, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/intel-chipfabrik-in-magdeburg-roboter-habeck-stellt-weitere-drei-milliarden-euro-aus-klimafonds-bereit-a-3603cf77-0ae3-4cee-8291-d606ff2bab4b>, Tagesschau vom 21.6.2023.

7 Diese Fragen sind nicht Gegenstand der vorliegenden Kurzinformation.

Nach Intel-Angaben soll Magdeburg Standort einer „hochmodernen **Halbleiter-Megafabrik**“ („state-of-the-art semiconductor mega-fab“) werden.⁸ Für die Intel-Ansiedlung in Magdeburg werden insbesondere **geostrategische Gründe**⁹ angeführt (digitale Souveränität, Zugriff auf Hightechproduktion, Wettbewerb um attraktive Zukunftsindustrien, Resilienz Deutschlands und der EU im internationalen Technologiewettbewerb, Reduzierung von Lieferkettenabhängigkeiten, sog. Derisking¹⁰).

Halbleiter (häufig auch „integrierte Schaltkreise“ oder „(Mikro-)Chips“ genannt) werden **in einer Vielzahl von Produkten eingesetzt**. Sie können hinsichtlich ihrer Verwendung grundsätzlich in sechs Haupttypen eingeteilt werden: Kommunikation, Computer, industrielle Anwendungen, Unterhaltungselektronik, Automobil und Regierung („government“).¹¹ In Fahrzeugen kommen sie vielerorts zum Einsatz, u.a. in Airbags, im Gurtstraffer, Regensensor, Tempomat und im Antriebsstrang.¹² **Elektromobilität** erhöht den Bedarf nach Halbleitern. Insbesondere bei der Nachfrage der Automobilindustrie für ausgereifte und fortschrittliche „Knoten“¹³ für Elektrofahrzeuge und für autonomes Fahren dürfte in den nächsten Jahren mit einem deutlichen Anstieg zu rechnen sein.¹⁴

In einer Intel-Pressemitteilung von März 2022 zu den Investitionen für Forschung, Entwicklung und Produktion in der EU heißt es:

„Supporting Europe’s Green Transition

A state-of-the-art European semiconductor ecosystem will support the green transition and help deliver the European Green Deal. More efficient chips can reduce the power consumption of the next wave of digital hardware while driving HPC and AI solutions.”¹⁵

Die Magdeburger Chips könnten also durchaus auch in Technologien zum Einsatz kommen, die den Klimaschutz voranbringen. Prof. Dr. Kai Niebert, Präsident des Deutschen Naturschutzrings (DNR) und Nachhaltigkeitsforscher an der Universität Zürich, erklärte gegenüber der taz, dass es aber völlig unklar sei, was für Chips Intel für welche Verwendung in Magdeburg herstellen wolle.

8 <https://www.intel.com/content/www/us/en/corporate-responsibility/intel-in-germany.html?wapkw=magdeburg>.

9 Vgl. beispielhaft: Heuberger, Was Sie über Computerchips jetzt wissen müssen, In: FAZ vom 30.1.2023, S. 18. Kritisch: Gropp, Subventionen für Halbleiter?, Wirtschaft im Wandel - Jg. 29 (1), 2023, abrufbar unter: <https://www.iwh-halle.de/publikationen/detail/kommentar-subventionen-fuer-halbleiter/>.

10 Vgl. dazu z.B. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. DGAP Policy Brief No. 16/2023, China “De-risking” - A Long Way from Political Statements to Corporate Action, https://dgap.org/system/files/article_pdfs/dgap-policy%20brief-2023-15-en-AG%20Zeitenwende-GW.pdf.

11 Wissenschaftliche Dienste, Dokumentation, Einzelfragen zur Halbleiterproduktion (WD 5-3000-004/22), <https://www.bundestag.de/resource/blob/900450/25b9b36d92928f932b242efc8578386a/WD-5-004-22-pdf-data.pdf> m.w.N.

12 <https://www.ingenieur.de/technik/fachbereiche/elektronik/mehr-reichweite-fuer-e-autos-dank-moderner-chips/>.

13 Fortschritte in der Technologie für den Chipherstellungsprozess werden gewöhnlich als „Knoten“ beschrieben. Die Größe wird in Nanometer (nm) der Transistor-Gates (die Hauptkomponenten von Chips) angegeben.

14 Wissenschaftliche Dienste, Dokumentation, Einzelfragen zur Halbleiterproduktion (Fn. 11), S. 15 f.

15 <https://www.intel.co.uk/content/www/uk/en/newsroom/news/eu-news-2022-release.html>.

„Der Klima- und Transformationsfonds ist gegründet worden, um den Weg in die Klimaneutralität zu unterstützen. Nur wenn Intels Chipfabrik hier einen **signifikanten und messbaren Beitrag** liefert, ist eine Finanzierung aus dem Fonds gerechtfertigt.“¹⁶

Ob die geplante Halbleiterfabrik in Magdeburg einen substantiellen Beitrag zum Klimaschutz oder zum Umbau Deutschlands zu einem nachhaltigen und klimaneutralen Wirtschaftsstandort leisten wird, erscheint zum jetzigen Zeitpunkt jedenfalls nicht offensichtlich.

Bindung an Zweckbestimmung

Sondervermögen sind Vermögensmassen, die neben dem eigentlichen Staatshaushalt bestehen und „besonderen“ Finanzierungszwecken dienen.¹⁷ Die Verwendung der Mittel, mit denen ein Sondervermögen ausgestattet wird, muss gesetzlich geregelt sein. Es besteht eine **enge inhaltliche Verbindung zwischen der Mittelverwendung und der Bestimmung des Zwecks** des Sondervermögens. Die Mittel dürfen nur im Rahmen des vorgesehenen Zwecks und der weiteren gesetzlichen Voraussetzungen unter Einhaltung der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen eingesetzt werden. Insofern tritt der Zweck des Sondervermögens als weiteres einschränkendes Tatbestandsmerkmal an die Stelle eines konkreten Ausgabentitels im Kernhaushalt.¹⁸ Gleichzeitig besteht der **Einfluss des parlamentarischen Gesetzgebers** auf das Sondervermögen fort - etwa hinsichtlich der Festlegung seines Zwecks, der Einzelheiten der Mittelverwendung, der Bestimmung der Laufzeit und der Aufbringung der Mittel.¹⁹

Eine Änderung der Zweckbestimmung im KTFG oder eine Einengung des finanziellen Spielraums des KTF durch einen vom Zweck des geltenden KTFG abweichenden Titel im Haushaltsgesetz könnten auch in Ansehung der ursprünglichen Zweckausrichtung dieses Sondervermögens kritisch zu bewerten sein. So führte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im einstweiligen Rechtsschutzverfahren zum Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 aus:

„Die - auch nur vorübergehende - Einengung des finanziellen Spielraums des Sondervermögens brächte in Folge der Neustrukturierung Kürzungen und Streichungen von anderen Programmen innerhalb des KTF mit sich, was ein Verfehlen von CO₂-Minderungszielen nach sich ziehen könnte. Wegen der Verpflichtungen aus dem Klimaschutzgesetz müsste hier über alternative Programme nachgesteuert werden, was neuerliche Haushaltsbelastungen mit sich bringen könnte. Würden die Minderungsziele verfehlt, müssten entsprechende Emissionszertifikate bei anderen EU-Mitgliedstaaten angekauft werden, was ebenfalls Haushaltsbelastungen nach sich zöge.“²⁰

16 Schwarz, Geplante Intel-Fabrik in Magdeburg - Wo die Chips an den Bäumen wachsen, In: taz vom 24.6.2023, <https://taz.de/Geplante-Intel-Fabrik-in-Magdeburg!/5939815/>. Hervorhebung nicht im Original.

17 Waldhoff, Was ist eigentlich ... ein Sondervermögen?, JuS 2022, 319.

18 Zum Ganzen: Schmidt, Sondervermögen als offene Flanke des Haushaltsrechts, DÖV 2022, 526 (530).

19 Schmidt, ebd., S. 531.

20 BVerfG, Beschluss vom 22.11.2022, 2 BvF 1/22 „Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 - eA“, zitiert nach juris - Rn. 228. Die Entscheidung des BVerfG in der Hauptsache stand zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Kurzinformation noch aus.

Sondervermögen und Haushaltsrechts

Für die Mittelverwendung aus einem Sondervermögen gelten die allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätze (§ 113 BHO²¹, § 48 Abs. 1 HGrG²²). Weitere rechtliche Erfordernisse hängen von der konkreten Ausgestaltung der beabsichtigten Finanzierung (u.a. Art der Subvention, Form des Subventionsrechtsverhältnisses) ab.

* * *

-
- 21 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1.7.2022 (BGBl. I S. 1030) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/BHO.pdf>.
- 22 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14.8.2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/HGrG.pdf>.