

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG-ÄndG)

Stellungnahme zur Anhörung des
Haushaltsausschusses
des 17. Deutschen Bundestages
am 27. Juni 2011

Berlin, 26. Juni 2011

Dr. Felix Chr. Matthes

Öko-Institut e.V.
Büro Berlin
Schicklerstr. 5-7
D-10179 Berlin
Tel.: (030) 405085-0
Fax: (030) 405085-388

Geschäftsstelle Freiburg
Merzhauser Straße 173
D-79100 Freiburg
Tel.: (0761) 4 52 95-0
Fax (0761) 4 52 95-88

Büro Darmstadt
Rheinstraße 95
D-64295 Darmstadt
Tel.: (06151) 81 91-0
Fax (06151) 81 91-33

www.oeko.de

(1) Die Einrichtung und Fortführung eines Sondervermögens „Energie- und Klimaschutzfonds“ ist aus klimapolitischer Sicht ausdrücklich zu begrüßen. Mit einer solchen Konstruktion kann das bisher oft vorfindliche „Stop and Go“ von Fördermaßnahmen vermieden bzw. eingeschränkt werden, das bisher nicht nur aus Sicht der klimapolitischen Effektivität, sondern auch mit Blick auf die klimapolitische Effizienz (aus Unsicherheiten folgende Risikozuschläge bei den entsprechenden Investoren) zu kritisieren war. Mit dem Energie- und Klimafonds kann auch das (subjektive) Vertrauen potenzieller Fördernehmer in die Kontinuität von Fördermaßnahmen wiederhergestellt werden. Letztlich wird die mit dem Energie- und Klimaschutzfonds ermöglichte Kontinuität von energie- und klimapolitischen Fördermaßnahmen bzw. das entsprechende Vertrauen auch zum sparsameren Einsatz von Haushaltsmitteln führen. Gleichwohl muss darauf hingewiesen werden, dass die besondere haushaltsrechtliche Konstruktion des Energie- und Klimafonds letztlich nur für diejenigen Ausgabenzwecke gerechtfertigt werden kann, für die das Vertrauen auf die Kontinuität der Mittelflüsse von besonderer Bedeutung ist (Kontinuitätsgebot).

(2) Mit dem Wegfall der Einnahmen aus den Ausgleichszahlungen für die Laufzeitverlängerungen der deutschen Kernkraftwerke werden dem Energie- und Klimaschutzfonds ausschließlich Mittel aus den Versteigerungen aus dem EU-Emissionshandel zufließen. Bei einer unveränderten Mengen von Emissionsberechtigungen, die für die Auktionierung zur Verfügung stehen, also ohne Berücksichtigung eventueller Veränderungen des Emissionsziels im EU-Emissionshandelssystem (Cap) oder der aktuell diskutierten „Set asides“ für die Auktionsmengen (und die dadurch einerseits bedingten Verminderungen der Auktionsmengen bzw. die andererseits steigenden Preise für EU-Emissionsberechtigungen) ergeben sich die folgenden Eckdaten für den Energie- und Klimaschutzfonds

- Die Erträge aus den Auktionen werden sich bei einem mittleren Preis von 15 Euro je EU-Emissionsberechtigung (European Union Allowance – EUA) im Jahr 2013 auf etwa 3,09 Milliarden Euro (Mrd. €) belaufen. Bis 2020 wird das Auktionsvolumen durch die Verringerung der Cap bei einem unverändertem Zertifikatspreis von 15 €/EUA auf etwa 2,93 Mrd. € zurückgehen.
- Nach dem Entwurf des EKFG-ÄndG sollen diesen Summen, verringert nur um die Kosten für die Deutsche Emissionshandelssteller (DEHSt) vollständig dem Energie- und Klimafonds zufließen. Bei jahresdurchschnittlichen Kosten der DEHSt von ca. 11 Millionen Euro (Mio. €) ergibt sich ein jährlicher Zufluss von etwa 3,09 Mrd. € (2013) bis 2,92 Mio. € (2020).

(3) Im Unterschied zur bisherigen Konstruktion des Energie- und Klimaschutzfonds sollen aus dem Fonds zukünftig auch die Beihilfen für die energieintensiven Industrien zur Kompensation der Strompreiseffekte des EU-Emissionshandelssystems nach Art. 10a der EU-Emissionshandelsrichtlinie (EU EHS-RL) sowie die Fördermittel für die Entwicklung der Elektromobilität aufgebracht werden.

(4) Für die o.g. Beihilfen für die Kompensation von Stromkosten in der energieintensiven Industrie wird eine Summe von bis zu 500 Mio. € jährlich veranschlagt. Dabei ist

jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich bei dieser Summe um eine Grobabschätzung für ein sehr weitreichendes Beihilfemodell handelt. Eine Summe von etwa 500 Mio. € jährlich würde sich jedoch nur ergeben, wenn für das sich für die Beihilfezahlungen qualifizierende Stromverbrauchsvolumen ein sehr hoher Wert (etwa analog des im Rahmen des Erneuerbare Energien Gesetzes privilegierten Endabsatzniveaus) oder ein sehr hoher CO₂-Kostenansatz für den Großhandelsstrompreis (z.B. 15 Euro je Megawattsunde (€/MWh)) unterstellt wird. Es ist als eher unwahrscheinlich anzusehen, dass sich diese beiden Ansätze im Rahmen der EU-Beihilfenkontrolle bzw. im Rahmen des derzeit diskutierten Beihilferahmens materialisieren werden. Bei realistischer Betrachtung der aktuellen Diskussionen um den EU-Beihilferahmen wird für Deutschland im Rahmen des einschlägigen Beihilferahmens bei einem Zertifikatspreis von 15 €/EUA eher ein Transfervolumen von höchstens 200 bis 300 Mio. € zu Stande kommen. Gleichwohl ist hier deutlich in Frage zu stellen, ob derartige Zahlungen aus dem Energie- und Klimafonds mit seiner speziellen haushaltsrechtlichen Form zu rechtfertigen sind.

(5) Auf Grundlage der aktuellen Diskussionen zur Förderung der Elektromobilität (mit einem Mittelvolumen von etwa 1 Mrd. €) kann davon ausgegangen werden, dass für die Elektromobilität aus dem Energie- und Klimafonds jährliche Mittel von 100 bis 200 Mio. € erbracht werden sollen. Grundsätzlich ist jedoch auch hier die Frage zu stellen, ob Zahlungen für primär industriepolitische Maßnahmen grundsätzlich aus dem Energie- und Klimafonds erfolgen sollten bzw. ob diese Zahlungen durch die für den Energie- und Klimafonds spezifischen Kontinuitäts- und Flexibilitätsanforderungen gedeckt sind.

(6) Perspektivisch werden aus dem Energie- und Klimafonds erhebliche Mittel für den internationalen Klimaschutz erbracht werden müssen. Nimmt man den Zielwert der auf der Klimakonferenz in Kopenhagen vereinbarten Mittelbereitstellungen für Entwicklungs- und Schwellenländer in Höhe von 100 Mrd. US-\$ jährlich ab 2020 zum Maßstab, so würden davon etwa 7 Mrd. US-\$ bzw. etwa 5 Mrd. € auf Deutschland entfallen. Vor diesem Hintergrund müsste ein erheblicher Teil des Energie- und Klimafonds für internationale Zwecke verfügbar gemacht werden, wobei auch hier dem Kontinuitätsgebot eine besondere Rolle zukommen dürfte. Vor diesem Hintergrund ist die Vorhaltung von etwa einem Drittel des Fonds (dies entspricht auch der heutigen Aufteilung zwischen dem Internationalen und dem nationalen Teil der Klimaschutzinitiative) für internationale Zwecke ein sinnvoller Ausgangswert.

(7) In der Diskussion befindet sich schließlich auch die Forderung, aus dem Energie- und Klimafonds entgangene Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden zu kompensieren, die durch die Einführung der Auktionierung im EU-Emissionshandelssystem (ab 2013 mit einer Gewinnabschöpfung von 2,9 bis 3,1 Mrd. €) sowie die Einführung der Kernbrennstoffsteuer (bisher bis 2016 begrenzt und mit einem Aufkommen von 1,1 bis 1,3 Mrd. €) entfallen. Bei einer Gewinnabschöpfung von 4,4 Mrd. € (d.h. der voraussichtlichen Situation 2013) würden bei den Ländern etwa 100 Mio. € und bei (einig) Gemeinden etwa 530 Mio. € Steueraufkommen entfallen. Bei einer Gewinnabschöpfung von etwa 2,9 Mrd. € (d.h. nach heutiger Rechtslage der Situation in 2020)

würden bei den Ländern etwa 65 Mio. € bei den entsprechenden Gemeinden etwa 350 Mio. € entfallen. Sofern diese Summen aus dem Energie- und Klimafonds kompensiert werden sollten, würde ein erheblicher Teil des Fonds (ca. 20% in 2013 bzw. 14% in 2020) für die primären Zwecke des Fonds entfallen. Gleichzeitig ist für solche Forderungen die spezifische haushaltsrechtliche Form des Energie- und Klimafonds nicht zu rechtfertigen.

(8) Vor diesem Hintergrund lassen sich zusammenfassend die folgenden Rückschlüsse auf die für die bezüglich der speziellen haushaltsrechtlichen Konstruktion des Energie- und Klimafonds rechtfertigbaren Ausgaben schließen

- Mittel in Höhe von etwa 1 Mrd. € für internationale Klimaschutzprojekte (mit tendenziell steigendem Umfang) lassen sich in Bezug auf das Kontinuitätsgebot rechtfertigen.
- Die eingeplanten Mittel für Beihilfen für energieintensive Unternehmen sind einerseits mit 500 Mio. € jährlich wahrscheinlich deutlich zu hoch veranschlagt und andererseits ist hier deutlich zu bezweifeln, ob die real fließenden Mittel (von wahrscheinlich deutlich unter 300 Mio. €) bezüglich des Kontinuitätsgebots für (freiwillige) Förderzahlungen im Rahmen des Energie- und Klimafonds gerechtfertigt werden können.
- Hinsichtlich der primär industriepolitisch motivierten Zahlungen für die Elektromobilität (ca. 100 bis 200 Mio. € jährlich) ist zu fragen, ob die Aufnahme dieser Zahlungen in den Energie- und Klimafonds durch das Vertrauens- bzw. Kontinuitätsgebot abgedeckt sind. Für Verlaufsprämien wäre das der Fall, für andere Verwendungszwecke wohl eher nicht.
- Steuerliche Kompensationszahlungen an Länder und Gemeinden (410 bis 625 Mio. € jährlich) aus dem Energie- und Klimafonds lassen sich für die besondere haushaltsrechtliche Form des Fonds eindeutig nicht rechtfertigen.

Unterstellt man die o.g. Zahlungen für Verwendungen im internationalen Klimaschutz als gebotene (Mindest-) Volumina für Zahlungen aus dem Energie- und Klimafonds, so zeigt die Zusammenstellung, dass mit den Zahlungen für energieintensive Unternehmen (selbst bei realistischen Annahmen), für die Elektromobilität sowie die steuerlichen Kompensationszahlungen für Länder und Gemeinden nur noch Mittel im Umfang von etwa 1 Mrd. € für andere Förderzwecke verfügbar werden, für die das Vertrauens- und Kontinuitätsgebot von besonderer Bedeutung ist (v.a. im Bereich der Gebäudesanierung). Auch aus dieser Perspektive muss noch einmal auf die nicht hinreichend dargelegte Sinnfälligkeit von Zahlungen für die Kompensation energieintensiver Unternehmen, steuerliche Kompensationszahlungen sowie ggf. der Förderung der Elektromobilität aus dem Energie- und Klimafonds hingewiesen werden.