

Petra Merkel, MdB
Vorsitzende
Haushaltsausschuss
Deutscher Bundestag
Berlin

AREPO CONSULT
Christine Wörlen, Ph.D.
Münzstrasse 19
10178 Berlin
Germany

fon +49 - (0)30 - 7809 787-0
fax +49 - (0)321 - 212415 12
mobil +49 - (0)1522 - 1971 234
mail woerlen@arepo-consult.com
web www.arepo-consult.com

st.-nr. 14 // 592 / 62333
USt-IdNr. DE264263471
kto.-nr. 150 299 52
blz 722 500 00
bank Sparkasse Nördlingen

23. Juni 2011

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

Sehr geehrte Frau Merkel,

vielen Dank für die Einladung als Sachverständige zu dieser Anhörung. In diesem Brief übermittele ich die von Ihnen erwünschte schriftliche Stellungnahme. Sie lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ist notwendig, um die Ausfälle auf der Einnahmeseite des Sondervermögens zu kompensieren.
- Eine Veränderung der Ausgabenplanung oder sogar der Förderbereiche des Fonds ist dagegen in diesem Moment nicht notwendig. Sie sollte auf der Basis von erster Umsetzungserfahrung und zuverlässigen Zielformulierungen nach umfangreicher Analyse stattfinden.
- Das Sondervermögen hat den klaren Auftrag, ein einzelnes Politikziel (nachhaltige Energieversorgung) umzusetzen. Daher ist zu überlegen, ob dieses Sondervermögen nicht zur Erhöhung seiner Transparenz und Effizienz unter Zuhilfenahme der moderneren fiskalischen Methode der Ergebnisorientierten Programmplanung verwaltet werden sollte, statt mit der traditionellen inputbasierten Haushaltsplanung.

Die Argumentation im Einzelnen:

Das Gesetz zum Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ EKFG wurde am 8.12.2010 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Das Sondervermögen wird auf der Basis eines jährlichen Wirtschaftsplans bewirtschaftet. Der erste solche Wirtschaftsplan bezieht sich auf das laufende Jahr 2011, das noch nicht einmal zur Hälfte vergangen ist. Die Berichterstattung durch die Bundesregierung zur Mittelverwendung ist nach dem EKFG zum 31.3.2012 fällig, so dass über die Verwendung der Mittel bisher keine Aussagen getroffen werden können. Es stellt sich also die Frage, warum zu diesem Zeitpunkt überhaupt schon eine Neuregelung notwendig ist.

Die Antwort ist, dass das hier zu besprechende Änderungsgesetz notwendig wurde, da eine der beiden Finanzierungsquellen für 2011 und 2012, nämlich die „Einnahmen nach Maßgabe einer vertraglichen Vereinbarung gemäß Absatz 3 zwischen dem Bund und den Betreibergesellschaften von Kernkraftwerken und ihren Konzernobergesellschaften in Deutschland“ (§4 Abs 1. Ziffer 1 EKFG)

...

wegfällt und kompensiert werden muss. Anderer Änderungsbedarf – insbesondere im Bereich der Mittelverwendung oder der Förderbereiche des Sondervermögens - besteht im Moment nicht.

1. Mittelherkunft für das Sondervermögen

Der EKFG-ÄndG-Entwurf schlägt vor, den Wegfall aus dem Vertrag mit den Betreibergesellschaften der Kernkraftwerke durch eine – gegenüber dem Ausfall von 300 Millionen Euro geringere – Summe von 225 Millionen Euro aus dem Bundeshaushalt zu kompensieren. Dies ist notwendig, um die bereits eingegangenen Verpflichtungen für 2011 zu erfüllen.

Auch die Bereitstellung einer weiteren Mittelherkunftsquelle in der Form von aufgelösten Rückstellungen aus KfW-Kreditprogrammen ist sinnvoll, um das Sondervermögen zu stabilisieren, auch wenn hier unter Umständen genauer spezifiziert werden sollte, um welche KfW-Programme es sich handelt, um höhere Klarheit auf der Einnahmeseite zu erreichen. Das genannte Programm der KfW z.B. vergibt ab 2011 Kredite mit 10- und 20jähriger Laufzeit. Daher halten sich die kurzfristig zu erwartenden Einnahmen zumindest aus diesem Programm wohl in sehr engen Grenzen.

§4 Absatz 1 Ziffer 2 EKFG nennt als weitere Einnahmequelle die Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer, soweit sie für die Jahre 2011 bis 2016 den Betrag von 2,3 Milliarden Euro jährlich übersteigen. Dies wird vermutlich nicht der Fall sein. Diese Erwartung hat sich durch das jetzt zu verabschiedende Energiepaket nicht verändert. Der im EKFG-ÄndG-Entwurf vorgeschlagene Wegfall von §4 Abs 1 Ziffer 2 EKFG (alt) ist daher unmotiviert, nimmt er doch dem Sondervermögen die Chance auf eine (wenn auch für den Moment hypothetische) Einnahme. Diese Ziffer sollte also im Sinne des Sondervermögens erhalten bleiben, eine Änderung in diesem Punkt wird nicht als notwendig erachtet.

Weiterhin würde dem Sondervermögen durch die vorgeschlagene Änderung erlaubt, eventuelle Liquiditätsengpässe in der Zukunft durch unvorhergesehene Einnahmehausfälle durch Darlehen aus dem Bundeshaushalt zu überbrücken. Dies ist im Sinne der Stabilisierung des Sondervermögens, und der langfristigen Zwecke des Gesetzes durchaus sinnvoll und angebracht, da die Einnahmen aus dem Verkauf der Emissionszertifikaten vermutlich stark von konjunkturellen Zyklen abhängen werden – in guter Konjunktur wird viel Energie verbraucht, die Emissionszertifikate sind teuer und das Sondervermögen kann gute Einnahmen verzeichnen, in schlechter Konjunktur umgekehrt.

Vor allem ab 2013 können diese Schwankungen Milliardenhöhe erreichen. Es wäre unter Umständen mittelfristig angebracht, einen zusätzlichen konjunkturellen Ausgleichsmechanismus zu ersinnen, der es dem Sondervermögen erlaubt, in konjunkturell trüben Zeiten, wenn die „Peitsche“ der Emissionszertifikate keinen Anreiz zur Treibhausgaseinsparung bietet, da die Preise niedrig sind, mit dem „Zuckerbrot“ von energieeffizienzorientierten Anreizprogrammen zu ergänzen.

2. Förderzweck und Mittelverwendung

Es ist zu diesem Zeitpunkt – ohne neue Informationen zum Stand der Umsetzung oder Erfüllung der Förderzwecke des Sondervermögens - aus Sicht langfristiger Kontinuität und im Sinne der evidenzbasierten Politikgestaltung (vgl. z.B. Pawson 2006) nicht begründbar, warum die Zweckbestimmung oder die Förderbereiche des Fonds im Rahmen dieses Gesetzentwurfes überhaupt verändert werden sollten. Vielmehr wäre es sinnvoll zumindest das erste Haushaltsjahr des Sondervermögens und seine Evaluierung abzuwarten, bevor neue Förderbereiche in das Sondervermögen aufgenommen werden.

...

Auch wenn die Begründung des EKFG-ÄndG-E mehrfach den Anschein erweckt, dass auch die Erweiterung der Spiegelstriche in §2 Absatz 1 Satz 2 EKFG als Erweiterung, Änderung oder „Neufassung der gesetzlichen Zweckbestimmung“ bezeichnet werden kann, so muss man doch bei genauem Studium des Wortlauts feststellen, dass der Zweck des Sondervermögens in §2 Absatz 1 Satz 1 EKFG formuliert wird. Dies wird insbesondere auch durch die Bestimmung im EKFG-ÄndG-E unterstrichen, die den Verweis auf den Förderzweck (§2 Absatz 2 EKFG) um „Satz 1“ ergänzt.

Die Spiegelstriche dagegen werden in §2(1) Satz 2 als „Förderbereiche“ bezeichnet. Daher kann sich wohl in der Begründung die „Neufassung der gesetzlichen Zweckbestimmung“ nur auf die Ergänzung des Förderzwecks um den „Klimaschutz“ beziehen, nicht jedoch auf die Änderung des Verbs in Satz 3, die Erweiterung der Spiegelstriche oder das Hinzufügen eines Satz 4.

Damit ist es bei den beiden momentan vorgeschlagenen neuen Förderbereichen – Elektromobilität und Subventionen für stromintensive Industrien – nicht unbedingt klar, dass sie dem Förderzweck des EKF, also einer „umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung“ und ggf. (nach der hier zu beschließenden Änderung) „Klimaschutz“ überhaupt entsprechen.

Elektromobilität an sich wird die Energieversorgung weder umweltschonender noch zuverlässiger noch bezahlbarer machen. Ihr Beitrag zum Klimaschutz hängt nach Meinung aller Experten davon ab, ob hier fossile Rohstoffe durch erneuerbar erzeugten Strom ersetzt werden können. Dadurch wird – aus Sicht der Stromwirtschaft – zunächst allenfalls die Nachfrage nach (erneuerbar erzeugtem) Strom erhöht. Damit wird durch die Elektromobilität das Erreichen der Förderziele des Energie- und Klimafonds tendenziell erschwert. Auch wenn es ein erklärtes Ziel der Bundesregierung ist, die Elektromobilität zu fördern, sind weiterhin nur wenige Synergien mit anderen Förderbereichen des Energie- und Klimafonds¹ ersichtlich, die diesen Nachteil wettmachen könnten. Die Bundesregierung erkennt ja selbst in der Begründung auch schon an, dass die Elektromobilität nicht direkt zu Energieversorgung und Klimaschutz beiträgt, in dem sie hier formuliert, dass *neben* den eigentlichen Zwecken auch die Elektromobilitätsbemühungen hier gebündelt werden sollen (Besonderer Teil, Zu Artikel 1 Nr. 1 (§2 EKFG), Satz 2). Es ist weiterhin zu hinterfragen, warum ausgerechnet im Bereich der Elektromobilität ein so großer Handlungsdruck zu bestehen scheint. Ähnlicher Koordinierungsbedarf zwischen einer Vielzahl von Bundesministerien besteht in den – wesentlich deutlicher dem Förderzweck und den Förderbereichen des EKF entsprechenden - Feldern E-Energy/Intelligente Netze, Bioenergie, oder Verbraucherforschung für den Klimaschutz. Diese Bereiche werden jedoch nicht im Sondervermögen gebündelt.

Während also schon die Elektromobilität nur schwer in den Förderzweck des Sondervermögens einzuordnen ist, kann man Subventionen an stromintensive Industrien für den Ausgleich von höheren Strompreisen durch Zertifikatshandel als dem Förderzweck des Sondervermögens geradezu entgegengesetzt bezeichnen (im englischen Sprachraum: „perverse subsidy“). Falls dieser Ausgleich dazu führt, dass die Lenkungswirkung des Emissionshandels untergraben wird, wird wiederum der Förderzweck des Sondervermögens, umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung und ggf. Klimaschutz zu ermöglichen, gefährdet. Denn je größer der Stromverbrauch der stromintensiven Industrie ist, desto mehr Strom wird in Deutschland verbraucht, und desto weniger zuverlässig können diese Strommengen bezahlbar bereitgestellt werden. Die Begründung des EKFG-ÄndG-E geht nicht auf die Gründe für die zusätzliche Subventionierung der stromintensiven Industrie ein. Vermutlich wird die Subvention mit der Standortqualität des Produktionsstandorts Deutschland, die mit dieser Maßnahme befördert würde, begründet. In diesem Fall stehen hier nicht Energie- und Klimaaspekte im Vordergrund, sondern es sollte ein

¹ allenfalls in sehr geringem Umfang mit der Förderung von Speicher- und Netztechnologien

wirtschaftsstandort-bezogener Förderzweck in einem der Fachpläne des „normalen“ Bundeshaushalts definiert werden.

Zu bedenken sind jedoch auch in diesem Zusammenhang mögliche Kollisionen mit dem EU Beihilferecht sowie die anderen Entlastungen für die Industrie in Form kostenloser Zertifikatszuteilungen für direkte Emissionen, der Ausnahme von der EEG-Umlage z.B. in 2011 in Höhe von etwa 2 Milliarden Euro² sowie der Entlastungen von der Energie- und Stromsteuer (z.B. allein im Bereich des Spitzenausgleichs der Stromsteuer 1.8 Milliarden Euro in 2009³).

3. Weiterer Forschungsbedarf

Die Begründung des Gesetzes konstatiert, dass durch diese Gesetzesänderung keine zusätzlichen Belastungen auf die Verbraucher oder die mittelständische Wirtschaft zukommen. Dies sollte in einer eingehenderen Studie, die den Rahmen dieser Stellungnahme sprengt, überprüft werden. Falls nämlich das Abfedern der Zusatzbelastungen aus gestiegenen Strompreisen durch die genannte Subvention für die stromintensive Industrie langfristig zu einer Reduktion der auf Energieeffizienz ausgerichteten Innovationstätigkeit oder einer Verknappung von Emissionszertifikaten führen würde, kann diese Subvention langfristig doch zu einer Steigerung der Zertifikatspreise führen, und damit entgegen der Annahmen in der Begründung zum EKEG-ÄndG, zu erhöhten Kosten für die mittelständische Wirtschaft und die Verbraucher, die nicht von entlastenden Subventionen profitieren.

Insgesamt erwartet das Finanzministerium ab 2013 Einnahmen des Sondervermögens von „über“ 2,5 Milliarden Euro.⁴ Bei der Aufnahme neuer Förderbereiche sollte in jedem Fall beachtet werden, dass genügend Mittel zur Verfügung stehen, um die Ausgaben in den bestehenden Bereichen zu tätigen. Die Größe der Aufgabe sollte nicht unterschätzt werden, so dass der Haushaltsausschuss hier besonders in der Pflicht steht, auf die Wahrung des Förderzweckes „einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung“ zu achten. In diesem Sinne ist eine langfristige Ausgabenplanung anzufordern. Nach dem Stand der Verpflichtungsermächtigungen aus dem Wirtschaftsplan 2011⁵ sowie der Vorschläge aus dem vorliegenden Gesetzentwurf ist – im Lichte der Ankündigungen einiger Fachministerien – baldmöglichst auch eine zumindest indikative Wirtschaftsplanung für das Jahr 2015 anzufordern.

Klimaschutz und umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung sind wichtige Werte für Deutschland und damit Orientierungsziele für unsere Wirtschaft und Gesellschaft. Die Bundesregierung hat ambitionierte operative Langfristziele, deren Umsetzung effizientes und ergebnisorientiertes Vorgehen und geschickte Steuerung der eigenen Ausgaben sowie der Investitionen in Wirtschaft und Gesellschaft erfordert. Das Sondervermögen Energie- und Klimafonds ist ein abgeschlossener und diesem Ziel gewidmeter Fonds, dessen Programmstruktur und Zielorientierung, wie diese Diskussion zeigt, bereits heute, nach nur einem halben Jahr der Implementierung, zu verwässern droht. Hier wäre die Bundesregierung und das Parlament zu ermutigen, mit einer moderneren Methode an die Programmplanung heranzutreten, und möglichen Ressortstreitigkeiten und Intransparenz durch eine klare und quantitativ überprüfbare Zielorientierung vorzubeugen, am besten anhand von klar definierten Erfolgs- und evtl. auch Performanzkriterien für den Fonds. Wichtig wäre hierfür, zunächst inhaltliche Ziele für die

² Vgl. BMU: Informationen zur Anwendung von §40 ff EEG (Besondere Ausgleichsregelung) für das Jahr 2011

³ Alle Entlastungen von Energie- und Stromsteuer zusammen betragen in 2009 5 Milliarden Euro.

⁴ Gemäß Website des BMF.

⁵ Für 2014 und 2015 bestehen bereits Verpflichtungsermächtigungen aus dem Wirtschaftsplan 2011 von über 1 Milliarde Euro ohne den Sperrvermerk auf dem Internationalen Klima- und Umweltschutz.

Verwendung des Sondervermögens zu definieren. Dazu sollten von programmatischen Papieren (z.B. Energiekonzept) ausgehend zeitgebundene und messbare Ober- und Unterziele⁶ abgeleitet werden, die im EKFG oder einem langfristigen Bewirtschaftungsplan als vom Sondervermögen zu erreichende Ergebnisse aufzunehmen sind. Der Wirtschaftsplan könnte dann in transparenter Weise von diesen Ergebnissen deduziert werden. Eine regelmäßige Evaluierung der vom Sondervermögen finanzierten Aktivitäten würde nachweisen, inwieweit durch den Mitteleinsatz Fortschritt auf die formulierten Ziele hin erreicht wurden. Internationalen Erfahrungen zufolge würde diese Vorgehensweise die Effizienz der Zielerreichung sowie die Nachprüfbarkeit der Erfolge der Politik und damit die Transparenz stark erhöhen – was im Licht der enormen Aufgabe des Sondervermögens mehr als angebracht wäre.

Für weitere Fragen stehe ich gerne am Montag zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Christine Wörten
arepo consult

⁶ Nachfragen und Beispiele gerne in der Anhörung