



## Stenografisches Protokoll der 24. Sitzung

### Haushaltsausschuss

Berlin, den 13. Oktober 2014, 15:00 Uhr  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1  
Paul-Löbe-Haus, Raum E.400

Vorsitz: Amtierender Vorsitzender  
Bernhard Schulte-Drüggelte, MdB

## Tagesordnung

### Tagesordnungspunkt

Seite 6

Gesetz der Bundesregierung

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur  
Änderung des Gesetzes zur Errichtung  
eines Sondervermögens „Energie- und  
Klimafonds“**

**BT-Drucksache 18/2443**

**Hierzu wurde verteilt:**

*Ausschussdrucksache 18(8)1021 (Anlage)*  
*(Stellungnahmen der geladenen  
Sachverständigen)*

**Federführend:**

Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und  
Reaktorsicherheit

**Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige  
Entwicklung

**Berichterstatter/in:**

Abg. Norbert Barthle [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Johannes Kahrs [SPD]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN]



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses Nr. 08 (Haushaltsausschuss)**

Montag, 13. Oktober 2014. 15:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Barthle, Norbert	.....	Brand, Michael	.....
Berghegger Dr., Andre	.....	Brinkhaus, Ralph	.....
Brackmann, Norbert	.....	Connemann, Gitta	.....
Brandl Dr., Reinhard	.....	Flosbach, Klaus-Peter	.....
Caesar, Cajus	.....	Gebhart Dr., Thomas	.....
Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	.....	Holzenkamp, Franz-Josef	.....
Gröhler, Klaus-Dieter	.....	Kaufmann Dr., Stefan	.....
Heiderich, Helmut	.....	Krichbaum, Gunther	.....
Hirte, Christian	.....	Kudla, Bettina	.....
Hübinger, Anette	.....	Lange, Ulrich	.....
Kalb, Bartholomäus	.....	Maag, Karin	.....
Karl, Alois	.....	Magwas, Yvonne	.....
Klein, Volkmar	.....	Michelbach Dr. h.c., Hans	.....
Körper, Carsten	.....	Schnieder, Patrick	.....
Kruse, Rüdiger	.....	Spahn, Jens	.....
Mattfeldt, Andreas	.....	Stefinger Dr., Wolfgang	.....
Radomski, Kerstin	.....	Straubinger, Max	.....
Rainer, Alois	.....	Stübgen, Michael	.....
Rehberg, Eckhardt	.....	Tillmann, Antje	.....
Schulte-Drüggelte, Bernhard	.....	Weiß (Eimmendingen), Peter	.....

Stand: 7. Oktober 2014

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



0/1

Tagungsbüro

Seite 2

**Sitzung des Ausschusses Nr. 08 (Haushaltsausschuss)**

Montag, 13. Oktober 2014. 15:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Barnett, Doris		Arndt-Brauer, Ingrid	.....
Evers-Meyer, Karin		Binding (Heidelberg), Lothar	.....
Gerster, Martin		Blienert, Burkhard	.....
Gottschalck, Ulrike		Ehrmann, Siegmund	
Hagedorn, Bettina		Freese, Ulrich	.....
Hinz (Essen), Petra		Hakverdi, Metin	.....
Jurk, Thomas		Lotze, Hiltrud	.....
Kahrs, Johannes	.....	Mast, Katja	.....
Krüger Dr., Hans-Ulrich		Rohde, Dennis	.....
Lemme, Steffen-Claudio		Schneider (Erfurt), Carsten	.....
Schulz (Spandau), Swen	.....	Sieling Dr., Carsten	.....
Schurer, Ewald	.....	Weber, Gabi	.....
Steffen, Sonja	.....	Wiese, Dirk	.....
<b>DIE LINKE</b>		<b>DIE LINKE</b>	
Bartsch Dr., Dietmar	.....	Behrens, Herbert	.....
Claus, Roland		Bluhm, Heidrun	.....
Leutert, Michael	.....	Hunko, Andrej	.....
Löttsch Dr., Gesine	.....	Kunert, Katrin	.....
<b>BÜ90/GR</b>		<b>BÜ90/GR</b>	
Deligöz, Ekin		Gehring, Kai	
Hajduk, Anja	.....	Paus, Lisa	.....
Kindler, Sven-Christian	.....	Sarrazin, Manuel	.....
Lindner Dr., Tobias	.....	Schick Dr., Gerhard	.....

Stand: 7. Oktober 2014  
 Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



Haushaltsausschuss

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag  
Haushaltsausschuss

**Anwesenheitsliste der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse**  
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 13. Oktober 2014  
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Zweiten Gesetz zur Änderung  
des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“  
(BT-Drucksache 18/2443)

Name (in Druckschrift)	Fraktion	Ausschuss	Unterschrift
Eva Zölling-Schwörer	Linke	Umwelt/Wirtsch	Zölling-Schwörer
A. Baerboch	Linke	Wirtschaft/Umwelt	A. Baerboch



---

**Anwesenheitsliste der Sachverständigen**

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 13. Oktober 2014  
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Zweiten Gesetz zur Änderung  
des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“  
(BT-Drucksache 18/2443)

---

**Sachverständige/r**

**Unterschrift**

Maria Krautzberger  
Umweltbundesamt

Damian Ludewig  
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft  
(FÖS) e.V.

Dr. Felix Christian Matthes  
Öko-Institut e. V.

Christian Noll  
Deutsche Unternehmensinitiative für  
Energieeffizienz e. V. (DENEFF)

Prof. Dr. Marc Ringel  
Hochschule für Wirtschaft und Umwelt

Dr. Christine Wörten  
arepo consult



(Beginn: 15.03 Uhr)

### Tagesordnungspunkt:

Gesetzentwurf der Bundesregierung

#### Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“

BT-Drucksache 18/2443

#### Federführend:

Haushaltsausschuss

#### Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

#### Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

#### Berichterstatter/in:

Abg. Norbert Barthle [CDU/CSU]

#### Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs [SPD]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN]

### Amtierender Vorsitzender Bernhard Schulte-

**Drüggel:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf Sie ganz herzlich begrüßen.

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 20. Sitzung am 24. September beschlossen, eine öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ auf Bundestagsdrucksache 18/2443 durchzuführen.

Zu dieser Veranstaltung darf ich Sie, die Sachverständigen, heute ganz besonders willkommen heißen. Sie haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben; sie liegen vor. Ich danke Ihnen dafür, dass Sie sich die Mühe gemacht haben und uns hier unterstützen. Ich heiße auch Vertreter von anderen Ausschüssen herzlich willkommen.

Gestatten Sie mir, vor Eintritt in die eigentliche Thematik noch einige Anmerkungen zum Ablauf zu machen. Vom Stenografischen Dienst wird ein Wortprotokoll gefertigt. Die Stellungnahmen der Sachverständigen sind ausgelegt. Sie wurden in

der Ausschussdrucksache 18(8)1021 zusammengefasst und dienen als Grundlage für die Fragen. Die Abgabe von Eingangsstatements ist nicht vorgesehen. Wir treten sofort in die erste Fragerunde ein.

Zum Verfahren: In der ersten Fragerunde kommen zunächst die haushaltspolitischen Sprecher der Fraktionen zu Wort. Gemäß der bei Anhörungen des Haushaltsausschusses in der Vergangenheit praktizierten Verfahrensweise werde ich auch bei dieser Anhörung in jeder Fragerunde jede Fraktion einmal das Fragerecht ausüben lassen. Nach der ersten Runde bitte ich die Obleute, die Koordinierung für die weiteren Fragerunden zu übernehmen und mir die Fragesteller ihrer Fraktionen, auch aus den mitberatenden Ausschüssen, zu benennen. Die bewährte Regel ist, dass jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder aber jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen kann. Diese Regel gilt auch bei dieser Anhörung. Weitere Fragen sind dann in der nächsten Fragerunde möglich.

Das waren meine einleitenden Bemerkungen. Wir kommen zur ersten Frage.

**Volkmar Klein** (CDU/CSU): Meine Frage ist die eigentlich ganz entscheidende: Wie beurteilen Sie die weitere Preisentwicklung der Zertifikate? - Vielleicht können Sie bei der Beantwortung auch ein bisschen auf die Begründung und auf die Bewertung der verschiedenen Einflussfaktoren eingehen. Es wird ja immer wieder darüber spekuliert, dass der Preisverfall in Südeuropa etwas mit der Wirtschaftsflaute, aber auch mit Einsparungen, also mit einem wünschenswerten Umwelteffekt, zu tun haben könnte. Für uns im Haushaltsausschuss ist natürlich Ihr Gesamtergebnis entscheidend: Welche künftige Entwicklung erwarten Sie?

Jetzt habe ich das Riesenproblem, auf Basis der Worte des Vorsitzenden zwei Sachverständige auszuwählen. Ich würde Frau Krautzberger vom Umweltbundesamt und Herrn Professor Ringel um Antwort bitten.



**Maria Krautzberger** (Umweltbundesamt): Ich will ein klein wenig ausholen, um den Gesamtkontext zu verdeutlichen. Wir haben in den vergangenen Jahren aufgrund der anhaltend niedrigen Preise, die sich nun schon einige Jahre zeigen, die Situation, dass die Erlöse weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleiben. Ich gehe zunächst auf die Preisentwicklung in den nächsten Jahren ein. Zum Schluss sage ich noch etwas zur Frage des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Preisentwicklung.

Die in diesem Jahr erstmalig zum Tragen gekommenen gekürzten Auktionsmengen durch das sogenannte Backloading haben dazu geführt, dass wir im Jahr 2014 fortschreitend eine leichte Erhöhung des Durchschnittspreises der Emissionsberechtigungen feststellen können. Ließe sich dieser Erlös fortschreiben, so würde sich die Erlössituation aufgrund der steigenden Mengen in den kommenden Jahren bis 2017 verbessern. Die Zahlen sind in der schriftlichen Stellungnahme wiedergegeben; ich könnte sie hier auch noch einmal zitieren.

Bei sinkenden Auktionsmengen, so wie sie nun bis 2017 festgelegt sind, und bei einem durchschnittlichen Preis von 5,75 Euro im Jahr 2014 käme es im Jahr 2015 zu einer schrittweisen Verbesserung der Erlössituation, nämlich zu 5 Prozent höheren Erlösen im Vergleich zu 2013; im Jahr 2016 wären es - vorausgesetzt, der Preis bliebe konstant - 17 Prozent und im Jahr 2017 immerhin 43 Prozent mehr als 2013. Kämen dann noch steigende Preise für die Emissionsberechtigungen hinzu, würde sich dieser jetzt rein mengenbasierte Trend nach oben weiterhin verstärken.

Wir können allerdings derzeit schon sagen, dass die Solleinnahmen des Energie- und Klimafonds kurzfristig nicht aus den Auktionserlösen gedeckt werden können. Für 2015 erwarten Marktanalysten derzeit Preise von 6,50 Euro bis 9 Euro. Wenn man einmal von dem oberen Wert, von 9 Euro, ausgeht, ergäbe sich immer noch ein Zuschussbedarf von rund 386 Millionen Euro. Wenn man den bisherigen Durchschnittspreis aus 2014 von 5,75 Euro fortschreiben würde, ergäbe sich ein Zuschussbedarf von 850 Millionen Euro.

Eine weitere Stabilisierung der Einnahmen könnte sich ergeben, falls sich die Mitgliedstaaten auf eine Reform des Emissionshandels verständigten. Das ist Ende Oktober auch Thema des Rates. Kurzfristig ließen sich daraus moderate Preisimpulse ableiten, während ein Ausbleiben der Reform eher zu einem Absinken des Preises führen würde. Man hat da also keine klare Grundlage.

Wir gehen davon aus, dass sich Entwicklungen nach oben ergäben, wenn sich die Reformvorschläge sowohl im Hinblick auf ein anspruchsvolleres Cap als auch im Hinblick auf die konsequente Einführung einer Marktstabilitätsreserve durchsetzen würden. Aber auf jeden Fall können die Sollerlöse des Energie- und Klimafonds dadurch in den nächsten Jahren nicht erreicht werden.

Es zeigt sich ein sehr eindrucksvoller Zusammenhang zu den wirtschaftlichen Entwicklungen seit 2008: Man kann feststellen, dass die Preise der Emissionsberechtigungen ab dem Jahr 2011 deutlich nach unten gegangen sind und seither auf diesem Niveau verharren. Allerdings hat auch der Wirkmechanismus des mengenmäßigen Anstiegs der Emissionsberechtigungen zu diesem extremen Preisverfall geführt. Erst durch die Einführung des Backloading kommt es jetzt zu einer schrittweisen Anhebung der Preise der Emissionsberechtigungen.

**Prof. Dr. Marc Ringel** (Hochschule für Wirtschaft und Umwelt): Um das Problem ein Stück weit mengenmäßig zu illustrieren, ergänze ich: Wir stellen in der dritten Handelsperiode des Emissionshandels letztlich einen Überhang in Höhe von 2,1 Milliarden Zertifikaten fest. Das ist also das Problem, das wir haben. Insgesamt hat ein pures Mengenproblem für ein Absinken und Absacken der Preise gesorgt.

Über die Sofortmaßnahme des Backloading, das heißt die Rücknahme von Zertifikaten aus den geplanten Auktionierungen in den nächsten drei Jahren, also in diesem Jahr 400 Millionen Zertifikate weniger, im nächsten Jahr 300 Millionen, im übernächsten Jahr, 2016, 200 Millionen Zertifikate weniger, kann zunächst einmal ein Stück weit eine Preisstabilisierung erfolgen. Allerdings



ist geplant bzw. im Beschluss der Kommission vorgesehen, diese Zertifikate in den Jahren 2019 und 2020 phasenweise wieder in den Markt zurückzugeben. An der Stelle ist der Zertifikateüberhang ein Problem; auch wenn der Zertifikatspreis über das Backloading kurzfristig stabilisiert werden kann, ist eine strukturelle Reform langfristig zwingend erforderlich. Wie Frau Krautzbberger schon sagte, wird aktuell eine Marktstabilisierungsreserve diskutiert, das heißt ein systematisches Herausnehmen von Zertifikaten, sobald ein bestimmter Überhang an Zertifikaten am Markt vorliegt, um damit die Preise zu stabilisieren.

Hinsichtlich der Strukturen teile ich die Analyse von Frau Krautzbberger eindeutig: wirtschaftlicher Einbruch speziell im Süden Europas sowie ganz klar ein Zertifikateüberhang, zumal nicht nur EU-interne Zertifikate, also EU Allowances, gehandelt werden, sondern auch Emissionszertifikate aus Drittstaaten, also die sogenannten CERs und ERUs, die über CDM- und Joint-Implementation-Projekte zu extrem niedrigen Preisen in das System hineinkommen.

Mit den aktuell vorgeschlagenen Maßnahmen kann es strukturell, wie es aussieht, zu einer Stabilisierung der Preise kommen. Allerdings werden die Erlöse aus diesen Preisen auf absehbare Zeit, bis zum Jahre 2020 - das ist die Periode, die wir aktuell beim EKF betrachten -, nicht geeignet sein, um den Fonds vollständig mit Einnahmen aus dem Emissionshandel zu speisen.

**Bettina Hagedorn (SPD):** Um das Repertoire unserer Sachverständigen anständig auszuschöpfen, richte ich meine Fragen an Herrn Noll und an Herrn Dr. Matthes.

Es geht mir darum, festzuhalten, dass wir auch deshalb in diese missliche Situation gekommen sind, weil von den ursprünglich angedachten drei Einnahmequellen nur noch eine übrig geblieben ist, die dazu noch mit den eben von Ihnen so nachvollziehbar beschriebenen Risiken behaftet ist.

Mich interessiert nun: Was bedeutet das für die Energie- und Klimaziele in den Jahren 2020 und 2030? Welche weiteren Maßnahmen über die von

Ihren beiden Vorrednern schon angerissenen wären noch möglich? Herr Professor Ringel beispielsweise hat von der mittelfristigen Notwendigkeit einer strukturellen Reform des EKF gesprochen, damit wir, gerade mit Blick auf die Verwirklichung der Klimaziele, für mehr Nachhaltigkeit sorgen können. Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie zu diesem Bereich Stellung nehmen könnten.

**Christian Noll** (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e. V.): In der Tat ist durch die Konzentration ausschließlich auf die Einnahmen aus dem Zertifikatehandel zur Ausstattung des Energie- und Klimafonds bei diesem eine sehr hohe Volatilität entstanden. Das hat vor allen Dingen Auswirkungen auf die Programme, die mehr Energieeffizienz und weitere Klimaschutzinvestitionen auf dem Markt erst einmal stimulieren sollen; für diese ist keine Planungssicherheit mehr gegeben.

Beim CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm - um nur das prominenteste Beispiel zu nennen - hatten wir es in den vergangenen Jahren mit einer erheblichen Stop-and-go-Situation zu tun. Das hat bei Investitionen im Gebäudesektor, die über mehrere Jahre hinweg geplant werden, den Nachteil, dass keine Abstimmung zwischen dem gewünschten energetischen Standard und der Fördersituation, die in den Folgejahren vorherrscht, vorgenommen werden kann. Das ist ein großes Problem, das in den letzten Jahren immer dadurch behoben worden ist, dass relativ kurzfristig Bundeszuschüsse gewährt wurden, um die Fördersituation zu stabilisieren. Dieses Beispiel zeigt, dass es dringend erforderlich ist - darauf hatte Ihre Frage ja abgezielt -, dass man den Mechanismus stärker stabilisiert.

In diesem Zusammenhang sind mehrere Mechanismen denkbar. Es ist auch denkbar, dass man weitere Einnahmequellen für den Fonds oder für die Maßnahmen selber erschließt. Durch die im heute vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen wird aber zumindest teilweise schon eine Stabilisierung geschaffen, etwa dadurch, dass die Einnahmen aus dem Emissionshandel durch einen Bundeszuschuss von im Durchschnitt round about 822 Millionen Euro er-





gänzt werden. Das führt also zu einer Stabilisierung, und die Erlöse aus dem Emissionshandel können weiterhin in einem Mittelkreislauf Klimaschutzmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Davon, die Erlöse direkt in einen solchen Kreislauf fließen zu lassen, sollten wir nicht abgehen und auf keinen Fall sie erst in den Bundeshaushalt fließen lassen. Die Absicht des Gesetzes, diesen Grundmechanismus zu stabilisieren, ist also durchaus zu begrüßen.

**Dr. Felix Christian Matthes** (Öko-Institut e. V.): Ich bin Ihnen dankbar für Ihre Frage im Kontext des Energie- und Klimaschutzfonds. Wir beraten im Moment im internationalen Bereich eine ganze Reihe von Regierungen, die in ihren Ländern auch Emissionshandelssysteme einführen wollen, zum Beispiel in China. Es gibt insbesondere drei Aspekte, die diese Länder brennend interessieren: Caps setzen, Allokationen und - gleich dahinter als Nummer drei - der deutsche Energie- und Klimafonds. Dieses Instrument findet wirklich international starke Beachtung, weil dadurch gewährleistet ist, dass das eingenommene Geld auch wieder für den Klimaschutz ausgegeben wird. Das möchte ich als Vorbemerkung voranstellen; denn wir ignorieren manchmal ein bisschen, dass der Energie- und Klimafonds ein durchaus weithin beachteter Mechanismus ist.

Zu den Fragen. Im europäischen Emissionshandelssystem haben wir im Moment das Problem, dass das eigentliche Ziel des Emissionshandels verfehlt wird. Das eigentliche Ziel des Emissionshandels ist ja, einen knappheitsbedingten Preis von CO<sub>2</sub> zu erzeugen, also ein Preisniveau, was die Knappheit widerspiegelt. Derzeit haben wir eine Überschussmenge von gut 2,1 Milliarden Emissionsberechtigungen: etwa 500 Millionen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise und etwa 1,5 Milliarden Euro durch den Zufluss von Emissionsminderungsgutschriften durch die Mechanismen des Kioto-Protokolls. Leider haben die Ökonomen damals die Mikrosituation nicht ausreichend berücksichtigt, nämlich dass die kurzfristigen Grenzkosten solcher Zertifikate bei null liegen, wenn in die Projekte erst einmal investiert ist. Entsprechend wurden 1,5 Milliarden Zertifikate zum Preis von quasi null auf den Markt geschwemmt.

Die spannenden Fragen sind also: Erstens. Wie kann es uns gelingen, wieder Knappheit im System zu erzeugen? Zweitens. Was bedeutet das für die Preise?

Die erste Frage ist relativ einfach zu beantworten: Man muss, über welche Mechanismen auch immer, diese 2 Milliarden Zertifikate vom Markt holen. Es sind, wenn man den Bedarf für Absicherung usw. herausrechnet, vielleicht nur 1,6 Milliarden Zertifikate, aber fest steht: Diese Zertifikate müssen vom Markt genommen werden; denn sonst gibt es keine Knappheitspreise, und dann wird das Ziel, das wir mit dem System verfolgen, nicht erreicht.

Daraus ergibt sich die spannende Frage: Wo könnten die Preise liegen, wenn wieder Knappheit gegeben wäre? Um das zu erklären, habe ich meiner Stellungnahme eine Grafik beigelegt, die zeigt: Die Preise werden sich an den billigsten Emissionsminderungsoptionen mit größerem Volumen orientieren. Die billigsten Emissionsminderungsoptionen mit größerem Volumen gibt es in Kontinentaleuropa auf dem Strommarkt; hier ist eine kurzfristige Option immer der Wechsel der Stromerzeugung in existierenden Kraftwerken. Sie können sich die Preise anhand der Grafik, die die Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Kosten seit Einführung des Emissionshandelssystems darstellt, ausrechnen. Es gibt dabei zwei billige Optionen auf dem Strommarkt, nämlich die Ersetzung eines alten Braunkohlenkraftwerks durch ein neues Steinkohlenkraftwerk auf der einen Seite und eines alten Steinkohlenkraftwerks durch ein modernes Gaskraftwerk auf der anderen Seite.

Wenn Sie sich die Entwicklung vor dem Hintergrund der entsprechenden Brennstoffpreisentwicklung ansehen, dann stellen Sie fest: Als das Emissionshandelssystem 2005 eingeführt wurde, lag das fundamental erklärbare Knappheitsniveau zwischen 5 und 10 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>. Heute liegen die Niveaus bei 35 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>. Das heißt, unterhalb von 35 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> werden die Minderungspotenziale angesichts der heutigen Preise für Kohle und Erdgas nicht adressiert werden können, und es wird auch keinen Effekt geben. In dem Moment aber, in dem wir wieder Knappheit im System haben, werden sich



angesichts der heutigen Preissignale CO<sub>2</sub>-Preise von 35 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> einstellen.

Die Frage ist: Wann wird diese Knappheit entstehen? - Die entsprechenden Analysen der Kommission und auch von uns Experten zeigen: Ohne eine Reform des EU-Emissionshandels ist eine Knappheit erst für das Jahr 2032 zu erwarten. Alle Preisschwankungen davor lassen sich nur - das allerdings sehr perfekt - durch Spekulationen erklären. Wenn Sie nämlich die 35 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> mit dem Zinssatz für spekulative Investments diskontieren, dann können Sie die heutigen Preisniveaus nahezu perfekt erklären. Auf dem Markt gibt es also Akteure, die sich CO<sub>2</sub>-Zertifikate in der Hoffnung in die Schublade legen, dass das Emissionshandelssystem bis zum Jahr 2032 existiert und sie diese dann verkaufen können. Deshalb liegt der Preis im Moment nicht bei null, sondern bei 6 Euro. Dieser Wert spiegelt das exakt wider.

Man muss sich also überlegen, wie man das Vertrauen erhalten kann, dass das Emissionshandelssystem bestehen bleibt. Wenn dieses Vertrauen verloren geht, dann fällt die Geschäftsgrundlage für die spekulative Preisbildung weg, und der Preis ist innerhalb weniger Wochen bei null. Wenn das Vertrauen jedoch bestehen bleibt und der Knappheitszeitpunkt nach vorne gezogen wird, dann werden die CO<sub>2</sub>-Preise schon im Vorgriff steigen. Ich habe Ihnen das anhand einer Modellrechnung dargestellt. Demnach werden wir, wenn die aggressivsten Vorschläge zur strukturellen Reform des EU-Emissionshandels wirksam werden, ein wenig vor 2025 eine Knappheit erreichen. Der Emissionshandel wird somit für das Erreichen der 2020er-Ziele keine Rolle spielen, für das Erreichen der 2030er-Ziele aber sehr wohl, weil es im Jahr 2030 Knappheitspreise geben wird, die auf dem Markt in erheblichem Umfang zu Emissionsminderungen führen können.

Ich fasse zusammen. Wenn man das System korrigieren will, dann muss man den Knappheitszeitpunkt nach vorne ziehen. Damit kann man kurzfristig begrenzte Effekte erreichen. Das hat einen signifikanten Einfluss auf die 2030er-Emissionen, einen geringeren auf die 2020er-Emissionen. Für die Zeit bis 2023/2024 helfen die sich

jetzt auf der Tagesordnung befindlichen Maßnahmen - Marktstabilitätsreformen und Anpassung des linearen Reduktionsfaktors - nicht. Wenn man also die Einnahmesituation verbessern bzw. begrenzte Effekte erzielen will, dann wird man sich zumindest bis 2022/2023 mit anderen Instrumenten befassen müssen, zum Beispiel mit Mindestpreisen etc., wie in Holland oder im Vereinigten Königreich in der Diskussion oder bereits eingeführt.

**Michael Leutert (DIE LINKE):** Meine ersten beiden Fragen richten sich an Frau Dr. Wörlen.

Die Debatte ging bereits über die von uns intendierte Eingangsfrage; natürlich beschäftigt auch uns zuallererst die Einnahmeseite des Fonds. Obwohl Herr Dr. Matthes die Problematik der Einnahmeseite bereits sehr eindrucksvoll erläutert hat, möchte ich Ihnen trotzdem die Gelegenheit geben, Ihre Einschätzung darzulegen, wie auf der einen Seite eine Preisstabilität hinzubekommen ist bzw. wie man das Preisniveau wieder anheben kann. Auf der anderen Seite: Wenn das Preisniveau noch nicht entsprechend gestaltet ist, sind dann die geplanten Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, die als Maximalbeträge zu verstehen sind, ausreichend?

In meiner zweiten Frage geht es um die Ausgabenseite. Ist die derzeitige Strukturierung der verschiedenen Instrumente, die der Fonds beinhaltet, ausreichend, um die uns selbst gesetzten Klimaschutzziele zu erreichen?

**Dr. Christine Wörlen (arepo consult):** Zunächst zur Frage, ob die Zuschüsse ausreichend sind. Die Zuschüsse sind vom BMF genau auf der Basis kalkuliert worden, dass die Ausgaben die Einnahmen nicht überschreiten sollen. Insofern ist aus Sicht der Bundesregierung mit Ja zu antworten.

Wenn wir die Zahlen grob überschlagen und Herrn Matthes in der Annahme folgen, dass die Preise nicht steigen, dann ergibt sich eine Größenordnung von etwa 1,7 bis 1,8 Milliarden Euro pro Jahr. Das entspricht der Planung der Bundesregierung.



Die Antwort auf die Frage, ob Einnahmen auch in der Höhe erzielt werden, ist nach wie vor mit einer Unsicherheit behaftet. Herr Matthes hat in seiner Analyse dargestellt, dass die 6 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> einer Art fundamentalem Price Floor entsprechen, den er aus dem vermeintlichen Verhalten von Spekulanten errechnet hat. Die Frage ist, ob die Spekulanten darüber informiert sind oder ob sie sich vielleicht andere Price Floors suchen und sich neue Handlungsmöglichkeiten oder Spielmöglichkeiten auf diesem Feld überlegen. Insofern wird die Prognose in Bezug auf die Preise immer mit einer bestimmten Unsicherheit behaftet sein. Laut BMWi rechnet die Bundesregierung damit, dass der Preis pro Tonne CO<sub>2</sub> bis 2017 bei 7,67 Euro liegen wird. Gegenüber dem aktuell veranschlagten Niveau entspricht das einer Erhöhung um 20 Prozent. Das macht deutlich, dass man keine sichere Aussage treffen kann.

Gleichwohl ist es im Sinne planbarer, zielführender und effizient ausgestalteter Förderprogramme extrem wichtig, zu wissen, wie viel Geld zur Verfügung steht. Wir alle haben in unseren Stellungnahmen kritisiert, dass solche Förderprogramme sehr oft einem Stop-and-go-Mechanismus unterliegen.

Dieser Mechanismus führt tendenziell dazu - wir haben schöne Praxisbeispiele dafür -, dass die Förderziele nicht erreicht werden; und wenn sie erreicht werden, dann nicht auf effiziente Weise, das heißt zu höheren Kosten pro Tonne CO<sub>2</sub> als zielführend und möglich.

Deswegen ist es mit Blick auf die Ausgaben sehr wichtig - damit bin ich bei der zweiten Frage -, dass die Planbarkeit so gut wie nur irgendwie möglich ist. Daher haben wir in unserer Stellungnahme vorgeschlagen, die Maximalbeiträge nicht statisch für die Zukunft festzuschreiben, sondern im Gesetz eine Indizierung an die Preise vorzusehen - allgemein und grundlegend -, sodass die Bundesregierung in der Lage ist, sich hinsichtlich des jährlich notwendigen Beitrags an den jeweils realisierten ETS-Preisen bzw. an den Vorhersagen für das nächste Jahr dynamisch zu orientieren.

**Anja Hajduk** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich werde wegen schrecklicher Heiserkeit nur eine Frage stellen; ich habe ja auch noch Kollegen hier. Es geht um die schwierige Finanzierung. Ich möchte sowohl Herrn Ludewig vom FÖS als auch Frau Krautzberger vom Umweltbundesamt fragen, in welchen Bereichen sie es als zielführend ansehen, umweltschädliche Subventionen abzubauen. Insbesondere möchte ich fragen: Welche Möglichkeiten sehen Sie, dafür zu sorgen, dass der Subventionsabbau eine doppelte Wirkung entfaltet, dass es also sowohl fiskalisch als auch von der Zielsteuerung her in die richtige Richtung geht?

**Damian Ludewig** (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e. V.): Um den Energie- und Klimafonds einnahmeseitig besser ausstatten zu können und gleichzeitig die Ziele der Schuldenbremse nicht zu gefährden, ist es aus unserer Sicht in der Tat eine naheliegende Maßnahme, Subventionen abzubauen, insbesondere solche Subventionen, die das Erreichen der Ziele des EKF blockieren.

Der Subventionsabbau hat mehrere Vorteile. Ein Vorteil ist, dass Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden, wenn Subventionen abgebaut werden. Das wäre der erste Benefit, den ich nennen würde. Zum anderen ist es natürlich so, dass durch den Subventionsabbau Haushaltsmittel generiert bzw. eingespart werden. Wenn man sich das genau anschaut, stellt man fest, dass die meisten Subventionen Steuervergünstigungen sind. Insofern würden durch den Abbau von Subventionen Mehreinnahmen generiert. Das ist der zweite Benefit. Der dritte Benefit wäre, dass durch den Subventionsabbau ein Lenkungsziel erreicht würde; denn dadurch würden die energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung gefördert.

Wir als FÖS haben früher einmal ein Schwarzbuch „Klima- und Umweltschädliche Subventionen und Steuervergünstigungen“ aufgelegt. Mittlerweile gibt es vom Umweltbundesamt regelmäßig Erhebungen über die umweltschädlichen Subventionen in Deutschland; das werden Sie, Frau Krautzberger, sicher gleich ausführen. Wenn man sich die Liste anschaut, sieht man, dass es



allein in Deutschland Subventionen in einer Größenordnung von 40 bis 50 Milliarden Euro im Jahr gibt, die die klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung aktiv blockieren. Daher wäre es natürlich sehr naheliegend, daranzugehen, um einerseits die Energiewende nicht weiter durch Subventionen zu blockieren und um andererseits die Haushaltsspielräume zu erweitern.

Wie könnte das aussehen? Abstrakt ist das mit dem Subventionsabbau immer sehr einfach. Wenn es aber konkret wird - das hat ja nicht zuletzt die Vorgängerregierung im Rahmen der Haushaltskonsolidierung bei den Ausnahmen für die Industrie gemerkt; ich nenne beispielsweise die Luftverkehrsteuer und die Brennelementesteuer -, ist der Widerstand immer recht groß.

Um ein paar Zahlen und Fakten zu nennen: Beim Luftverkehr haben wir immer noch umweltschädliche Subventionen in einer Größenordnung von 10 Milliarden Euro pro Jahr, weil die Kerosinsteuer nicht erhoben wird und weil bei grenzüberschreitenden Flügen im Gegensatz zu anderen Verkehrsträgern keine Mehrwertsteuer erhoben wird. Wir haben das sogenannte Dienst- und Firmenwagenprivileg, durch das besonders spritfressende Fahrzeuge begünstigt werden, aber auch Personen, die besonders hohe Einkommen erzielen. Wir haben die Ausnahmen im Bereich der Industrie, die auch nach einer Reduktion immer noch etwa 16 Milliarden Euro insgesamt ausmachen. Diese Größenordnung entspricht dem Landeshaushalt von Sachsen.

All das wird man nicht von heute auf morgen abbauen können - das ist klar -, aber angesichts der Gesamtsumme, die im Raum steht, ist es aus unserer Sicht schon möglich, durch einen Abbau der Subventionen nach und nach die Spielräume auszuweiten.

**Maria Krautzberger** (Umweltbundesamt): Ich kann da konkret anknüpfen. Wir haben das Thema Subventionsabbau in unserer schriftlichen Stellungnahme andiskutiert und gesagt: Man muss sich das ansehen, wenn man über andere Einnahmemöglichkeiten nachdenkt. - Ich nenne in diesem Zusammenhang die Strompreis-

kompensation, die in etwa der Summe entspricht, um die es hier geht: 350 Millionen Euro. Die entsprechenden Anträge werden derzeit gestellt. Es zeichnet sich ab, dass die 350 Millionen Euro, die kalkuliert worden sind, in diesem Jahr zwar nicht ganz, aber doch nahezu ausgeschöpft werden. Das ist in der Tat eine Förderung, die der Wirkungsweise des Emissionshandels unmittelbar zuwiderläuft und nicht mit Anreizen für eine verbesserte Energieeffizienz verknüpft ist.

Außerdem führt die Strompreiskompensation - darauf weisen wir immer wieder hin - zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen in der EU, da nicht alle Länder diese Strompreiskompensation haben, sondern nur einige Länder. Insoweit würden wir dazu raten, die Förderung nicht aus dem Energie- und Klimafonds zu finanzieren, zumal diese Maßnahme - das kommt ja noch hinzu - gegen die Zielrichtung des Klimafonds wirkt, obwohl sie darüber finanziert wird.

Wir haben auch die allgemeine Strom- und Energiesteuerermäßigung für das produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft erwähnt. Auch sie erfolgt nicht zielgerichtet, sondern alle Betriebe werden in gleicher Weise gefördert, unabhängig davon, ob sie besonders hohe spezifische Energiekosten haben oder nicht. So, wie es heute gehandhabt wird, werden einfach zu viele Unternehmen begünstigt. Man könnte zumindest über eine zielgenauere indirekte Förderung nachdenken. Das wiederum steht in Zusammenhang mit dem Spitzenausgleich bei der Ökosteuern für das produzierende Gewerbe, wo es diese Effekte auch gibt. Wir würden sehr dazu raten, sich diese Instrumente noch einmal anzusehen, gerade mit Blick auf die Wirkungsweise und die Zielrichtung des Energie- und Klimafonds.

Ich würde ganz gerne noch eine Anmerkung zu der Verknappung und zu der Marktstabilitätsreserve machen und einmal darauf hinweisen, dass die Einführung der Marktstabilitätsreserve eindeutig zu einem Anstieg der Preise geführt hat. Das kann man monatsweise nachvollziehen. Im vergangenen Jahr sind, seit Auktionsmengen vom Markt genommen wurden, die Preise für die Emissionsberechtigungen monatlich gestiegen. Letztendlich stehen die Entscheidungen auf EU-Ebene noch an. Die Bundesregierung hat sich



dazu bekannt, diese Auktionsmengen dauerhaft vom Markt zu nehmen und somit eine Regulierung der Preise zu ermöglichen.

Entscheidend ist aus unserer Sicht immer wieder die Frage nach dem Treibhausgas-minderungsziel auf europäischer Ebene. Das ist letztlich die Frage, die auch über die Zukunft des Emissionshandels, über die Preisbildung, über die Mengenbildung und all das entscheiden wird. Ich denke, das muss man einfach wissen. Wie sich die Preise entwickeln werden, ist aus unserer Sicht nicht konkret vorherzusagen. Die Wirkungsweise des Marktes ist hochvolatil. Daher kann man es nicht vorhersagen. Diese zwei Bausteine der Reform sind aber die Voraussetzungen dafür, dass der Emissionshandel kontinuierlich das Einnahmesoll des Energie- und Klimafonds erreichen kann.

**Andreas Mattfeldt** (CDU/CSU): Der EKF verfolgt mich jetzt schon seit 2009, seit ich Berichterstatter für das Wirtschaftsministerium bin. Der Energie- und Klimafonds ist natürlich ein Problem. Die Mütter und Väter des EKF haben sich damals, als sie ihn ins Leben gerufen haben, sicherlich mit guten Gründen dafür entschieden. Aber leider ist nicht alles so eingetreten - das muss man heute, glaube ich, auf allen Seiten erkennen -, wie wir uns das vorgestellt haben. Die Überzeichnung ist natürlich enorm.

Wir haben nur drei Möglichkeiten: Erstens können wir das so machen, wie es im Gesetzentwurf vorgeschlagen wird, und zwar über den Bundeshaushalt. Dann würden wir den Zuschuss von Jahr zu Jahr neu festlegen. Die zweite Möglichkeit ist die Auflösung des EKF und seine Aufteilung auf die Haushalte der einzelnen Ressorts. Man muss sich natürlich die Frage stellen, ob es klug ist, den EKF auf mehrere Ressorts zu verteilen und ob dadurch die Schlagkraft in Sachen Energiewende verbessert wird oder nicht.

Um die dritte Möglichkeit geht es in meiner Frage an Frau Krautzberger. Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass Sie Förderungen gewisser Bereiche über den EKF nicht für zielführend halten. Sie erwähnen zum Beispiel die Speichertechnologien, beispielsweise die Batteriespeichersysteme. An dieser Stelle möchte

ich sagen: Es kann natürlich eine Lösung sein, den EKF hinsichtlich der Finanzierung von Maßnahmen ein Stück weit zu stützen, und zwar um die Maßnahmen, die mit Blick auf die Energiewende bzw. zur Bekämpfung des Klimawandels nicht zielführend sind. Deshalb, Frau Krautzberger, hier meine ganz konkrete Frage: Gibt es neben der Batteriespeichertechnik, die Sie angesprochen haben, noch weitere Maßnahmen, die Sie nicht für zielführend halten und die deshalb zukünftig nicht mehr aus dem EKF finanziert werden sollten? Würde dann die Möglichkeit bestehen, den EKF langfristig aus den Erlösen aus dem Verkauf der CO<sub>2</sub>-Zertifikate zu finanzieren?

Ich habe noch eine Frage an Herrn Ludewig. Sie propagieren in Ihrer Stellungnahme sehr stark die Mindestertelöse. Das erinnert mich ein Stück weit an den Mindestlohn. Deshalb meine Frage: Mindestertelöse sind rechnerisch zwar ein probates Mittel, um etwas zu tun. Aber Deutschland ist nun einmal eine Exportnation in Europa, die ihresgleichen sucht, und wir sind nicht alleine auf der Welt. Befürchten Sie nicht, dass wir im globalen Wettbewerb - ich bin Mittelständler - mit solchen sogenannten Mindest- CO<sub>2</sub>-Erlösen große Probleme hätten? Wären wir damit überhaupt noch wettbewerbsfähig?

**Maria Krautzberger** (Umweltbundesamt): Ich habe schon darüber nachgedacht, ob es klug war, diese eine Maßnahme in der Stellungnahme zu erwähnen. Das ist in der Tat die einzige, die wir derzeit kritisch sehen. Mit Blick auf das Gelingen der Energiewende halten wir die Effekte, die sich daraus ergeben, für relativ gering.

Es wird auch in Zukunft zweifelsohne so sein, dass man die einzelnen Maßnahmen - von den Forschungs- und Entwicklungsvorhaben bis hin zur Förderinitiative Energiespeicher umfassen sie ein breites Spektrum; hinzu kommen die Markteinführungsprogramme zur Förderung erneuerbarer Energien - jeweils neu evaluieren muss. Gerade im Bereich der Energiespeicher gibt es eine große Bandbreite an Speichertechnologien, die über den EKF gefördert werden - Speicher für Strom, Wärme und andere Energieträger.

Ich erinnere daran, dass mit Überschüssen bei der Windenergie auch Wasserstoff und Methan



hergestellt werden. Das sind wichtige Themenfelder, die mithilfe der Mittel aus dem EKF weiter erforscht werden.

Von daher würden wir uns im Hinblick auf eine nachhaltige Wirkungsweise sehr dafür aussprechen, den EKF zu erhalten, die unterschiedlichen Maßnahmen daraus zu finanzieren und natürlich auch zu evaluieren. Wir dürfen aber nicht den Fehler machen, sie jetzt in den einzelnen Haushaltsplänen unterzubringen. Das würde, glaube ich, zu einer Unübersichtlichkeit führen und auch die Zielgerichtetheit, die im Kontext der Energiewende notwendig ist, sehr infrage stellen.

**Damian Ludewig** (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e. V.): Zu den Punkten, was ansonsten aus dem EKF gestrichen werden könnte, kommen wir wahrscheinlich noch. Frau Krautzberger hat ja schon die Strompreiskompensation genannt. Ich denke, das wäre - neben anderen - eine weitere Maßnahme, die man aufführen könnte, die aber vom Haushaltsvolumen her nicht mehr so relevant ist.

Zu Ihrer Frage nach den Mindestpreisen. Man muss hier unterscheiden: Wir haben in unserer Stellungnahme zwei verschiedenen Arten von Mindestpreisen erwähnt. Eine Möglichkeit wären europäische Mindestpreise bei der Auktionierung. Bei diesen sehe ich das von Ihnen genannte Problem nicht, weil sie ja dann europaweit gelten würden. Im Prinzip wäre die Situation dann nicht anders, als wenn der Emissionshandel funktionieren würde und diese CO<sub>2</sub>-Preise zustande kommen würden. Insofern denke ich, dass dieser Aspekt eher unproblematisch wäre.

Ich vermute, Sie haben eher darauf angespielt, dass sich, wenn man national einen Mindestpreis auf CO<sub>2</sub> einführen würde, die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit natürlich stärker stellt, als wenn man Mindestpreise auf europäischer Ebene einführt. Wenn Sie die Frage tatsächlich auf Europa beziehen, dann müssten Sie den Emissionshandel insgesamt infrage stellen; denn er soll einen CO<sub>2</sub>-Preis initiieren.

(Andreas Mattfeldt  
(CDU/CSU): Bei 35 Euro!)

- Ja, aber wir haben externe Kosten pro Tonne CO<sub>2</sub> - die Wissenschaft streitet immer darüber - von 70, 80 Euro. Insofern müsste man, wenn man externe Kosten internalisieren will, also Marktversagen beseitigen will, irgendwann einmal in diese Richtung kommen. Das sind jetzt 35 Euro je Tonne. Bei der Strompreiskompensation für die Industrie waren einmal 30 Euro je Tonne zugrunde gelegt. Das ist keine Hausnummer, die völlig illusorisch ist. Im Gegenteil: Wir brauchen mindestens 35 Euro je Tonne - eher mehr -, damit wir auch einen Wandel bei der Energieerzeugung hinbekommen. Das ist kein Preis jenseits des Vorstellbaren.

Wenn solch ein CO<sub>2</sub>-Preis nur auf nationaler Ebene gelten würde, wäre es ein bisschen schwieriger, weil dann tatsächlich auch der Wettbewerb mit den europäischen Nachbarländern zum Tragen käme. Da würden wir vorschlagen, dass man versucht, zumindest eine Coalition of the Willing zu bilden, dass man also mit einigen anderen Ländern wie zum Beispiel Frankreich, wo gerade auch überlegt wird, solche Mindestpreise einzuführen, vorangeht. Jedes Land mehr, das man mit ins Boot holt, macht es einfacher.

Wir können uns auch vorstellen, erst einmal mit der Energieerzeugung anzufangen und nicht gleich die Mittelständler etc. in der Breite mit hineinzunehmen, also erst einmal zu schauen, dass wir den Switch im Bereich der Energieerzeugung hinbekommen. Wenn es mit dem Emissionshandel nicht klappt, wäre ein nationaler Mindestpreis das naheliegende marktwirtschaftliche Instrument. Ansonsten wäre die Alternative, mit Ordnungsrecht heranzugehen. Aber man muss es ja irgendwie schaffen, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen gerade aus dem Kohlebereich abnehmen und die Gaskraftwerke wieder zum Zug kommen.

**Thomas Jurk** (SPD): Meine Frage möchte ich an die Herren Noll und Dr. Matthes richten. Da wir hier ja Haushälter sind, interessiert mich insbesondere die Ausgabenseite, so spannend es auch ist, darüber zu sprechen, wie die Einnahmenseite stabil gestaltet werden kann.



Ein Haushälter freut sich sehr, wenn Programme effizient gestaltet sind, wenn sie nach Möglichkeit verzahnt sind, um klima- und energiepolitische Ziele zu erreichen, und wenn Parallelförderungen vermieden werden. Deshalb möchte ich ganz konkret fragen: Wie schätzen Sie die Verknüpfungen und mögliche Synergien oder gar Doppelförderungen der Programme im EKF und ganz speziell natürlich auch der einzelnen Titel in Einzelplänen des Bundeswirtschaftsministeriums, des Forschungsministeriums, des Umweltministeriums und des Ministeriums für Ernährung und Landwirtschaft ein?

**Dr. Felix Christian Matthes** (Öko-Institut e. V.): Ich hatte vorhin schon gesagt, warum ich das Instrument eines Sondervermögens für interessant halte. Es schafft eben genau diesen Link. Auf der Einnahmenseite ist es, glaube ich, sinnvoll, einen solchen Fonds auch mit generellen Haushaltsmitteln in der Größenordnung, die man mittel- und langfristig erwarten kann, zu stabilisieren. Das heißt, wir reden über Dimensionen von 2 Milliarden Euro oder ein bisschen mehr; so war das ja ursprünglich ausgelegt worden. Es ist sinnvoll, das zu tun. Wenn man solch eine Durststrecke durchmacht, wie es der Emissionshandel insgesamt gerade tut, dann ist es legitim, die Lücken temporär auch auszugleichen, wenn man keine anderen Instrumente zur Verfügung hat.

Ich sehe sehr deutlich, dass es sehr sinnvoll ist, zumindest zwei Dinge über den EKF zu finanzieren. Erstens sollten wir insbesondere den betroffenen Industrien und anderen Bereichen verstärkt helfen, mit den Zusatzkosten, die der Emissionshandel notwendigerweise mit sich bringt, umzugehen.

Ich will Ihnen eine kleine Anekdote erzählen. Ich habe das Umweltbundesamt bei der Zuteilung für einen sehr energieintensiven Industriezweig dieses Landes ein bisschen unterstützt. In dieser Phase habe ich bis zum Abwinken Diskussionen über die physikalischen Grenzen der Emissionsminderung dieses Industriezweiges geführt. Als wir danach die Nationale Klimaschutzinitiative evaluiert haben, haben wir auf einmal Anträge ebendieses Industriezweigs gesehen, der doch eigentlich bereits an den physikalischen Grenzen der Emissionsvermeidung war, in denen stand,

dass sie jetzt doch noch eine Idee hätten, wie man, wenn man entsprechende Innovationen finanzieren könnte, die Emissionen noch um 30 Prozent oder 20 Prozent mindern könnte.

Diese Unterstützung bei der Emissionsminderung durch die Unternehmen, die durch Bepreisung vorangetrieben wird, ist extrem wichtig. Deswegen halte ich alles, was im Bereich der Innovationsfinanzierung getan wird, gerade beim Instrument des Emissionshandels, für extrem wichtig. Da gibt es Überlagerungen. Ich glaube aber nicht, dass diese im Moment zu sehr vielen Doppelförderungen führen. Ich kann das, ehrlich gesagt, auch nicht wirklich erkennen.

Es gibt einen zweiten Bereich, über den man diskutieren kann. Dieser umfasst alle Fragen, die Gebäude betreffen. Da müssen wir aus sozialpolitischen und anderen Gründen sowieso wahrscheinlich in der Perspektive deutlich größere Summen in die Hand nehmen. Das ist aber nicht unmittelbar mit dem EU-Emissionshandel verknüpft.

Das heißt also, wenn man die Funktionalität des Sondervermögens im Kopf behält, dann sollten die Mittel insbesondere für diejenigen Bereiche ausgegeben werden, die direkt oder indirekt in ihren Möglichkeiten gestärkt werden müssen, die Emissionsminderungen, die ihnen auferlegt werden, auch zu schaffen.

Wie gesagt, ich bin ein bisschen unentschieden bei der Frage der Strompreiskompensation. Die Strompreiskompensation ist eine Standortsubvention. Das ist klar. Wenn man sagt, alle müssen das bezahlen, ist das eine Frage der Standortsubvention. Man kann sich darüber streiten, ob diese berechtigt ist oder nicht. Ich glaube, dass sie in dem Umfang, wie sie im Moment bei Strom gemacht wird, berechtigt ist.

Die Mechanik, die wir da haben, ist ja, dass es keine fixe Standortsubvention ist, sondern dass die real anfallenden Kosten zu einem großen Teil erstattet werden. Das geht natürlich nur in einem Mechanismus mit einer Rückkopplungsschleife. Denn die Kompensationsnotwendigkeiten steigen dann, wenn die CO<sub>2</sub>-Preise steigen, und sie sinken dann, wenn die CO<sub>2</sub>-Preise sinken. Das heißt,



es gibt einen kleinen Selbstregelungsmechanismus im Bereich des Fonds.

Letzte Bemerkung: In diesem Jahr ist ein großer Teil für die Finanzierung des internationalen Klimaschutzes aus dem EKF herausgenommen worden. Wenn ich es richtig sehe, wurden etwa 400 Millionen Euro in andere Titel übertragen. Ich finde das im Ergebnis nicht gut. Denn die Verbreitung von Instrumenten wie dem Emissionshandel, die ja nicht ganz unkompliziert sind, in den internationalen Raum gehören aus meiner Sicht zum Kernbestand dessen, was wir mit dem EKF versuchen. Deswegen hätte ich persönlich es sinnvoller gefunden, den Bundeszuschuss für den Energie- und Klimafonds nicht in den allgemeinen Haushalt zu ziehen, sondern im Energie- und Klimafonds zu belassen und damit sichtbar an das Klimaschutzinstrument EKF zu binden. Das heißt, ich würde die Frage eher umgedreht stellen: also nicht ob wir Überlagerungen und Ineffizienzen haben, sondern ob wir eventuell nicht sogar Sachen aus dem Klimaschutzfonds genommen haben, die eigentlich dringend hineingehören. Der Klimaschutzfonds ist ein Instrument der Sichtbarmachung, und diese Dimension wird dann ein bisschen aus dem Auge verloren.

**Christian Noll** (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e. V. (DENEFF)): Doppelförderungen können wir im Bereich Klimateffizienz nicht sehen. Im Gegenteil: Die Programme sind sehr dezidiert ausgestaltet. Wir haben beispielsweise im Bereich Energieeffizienzfonds eine Maßnahme, die auf die Einführung von Energiemanagementsysteme in der Industrie abzielt. Hier sind insbesondere die Unternehmen ausgeschlossen, die für die Erlangung des Spitzenausgleichs bei Energie- und Stromsteuer ohnehin schon ein Energiemanagementsystem einführen müssen. Diese können hierdurch nicht gefördert werden. Das ist bei anderen Programmen ähnlich. Insgesamt sind die Programme sehr dezidiert ausgerichtet.

Was man eher sehen könnte, wäre eine Mehrfachinstrumentierung, die ich jedoch für wünschenswert halte. Beispielsweise haben wir im Gebäudebereich ein Ordnungsrecht, das dazu an-

hält, bestimmte Mindestqualitätsstandards umzusetzen. Dann haben wir Informationsinstrumente, die auf die gleiche Sache abzielen. Durch Energieberatung wird gezeigt, wie man das Richtige macht. Förderinstrumente unterstützen den gleichen Zweck und sorgen dafür, dass man mehr macht. Von daher halte ich den Mix für sehr ausgewogen und auch für ausbaubar.

Die Steuerförderung von Gebäudesanierung hat natürlich das gleiche Ziel wie das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm, aber dadurch könnten wir ganz andere Zielgruppen erreichen, nämlich insbesondere Eigenheimbesitzer. Dieser Ausbau des Instrumentenmix ist ja Gegenstand des Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplans, der am 3. Dezember im Kabinett beschlossen werden soll.

Wir sehen eigentlich eher die Notwendigkeit, einen weiterführenden Mix aus Maßnahmen anzusetzen. Der Energie- und Klimafonds kann natürlich auch nur im Rahmen der ihm zugewiesenen Mittel eine Rolle spielen. Es geht mehr um die Stabilität und die Art der Anreize, die gesetzt werden, als um die Höhe der Mittel, wenn wir über das Jahr 2015 sprechen. Zumindest ist es in dieser Niedrigzinsphase beispielsweise bei den KfW-Förderprogrammen so, dass nicht davon auszugehen ist, dass sie überbucht werden. Wir haben zwar seit Jahren stetig steigende Antragszahlen, allerdings wird es hier nach unseren Erwartungen erst 2016 zu einer Erhöhung kommen.

Daher ist es eher sinnvoll, zu überlegen - das wird ja auch angedacht -, welche Zielgruppen man besser erreichen kann. Es wird zumindest darüber diskutiert, die KfW-Förderprogramme auszubauen und eine bestimmte Förderung für Nichtwohngebäude einzuführen. Das ist ein Bereich, der bisher nicht adressiert wurde. Es ist auch angedacht, im Bereich Energieeffizienzfonds wettbewerbliche Ausschreibungen durchzuführen. Auch hier hat man durch Mittel aus dem Energieeffizienzfonds, die nicht abgerufen wurden, noch Möglichkeiten, sehr zielgruppenorientiert wirklich neue und innovative Energieeffizienzmaßnahmen anzustoßen. Das ist ein Instrument, das in der Schweiz, in Portugal und in einigen US-Bundesstaaten sehr erfolgreich erprobt wurde. Dieses würden auch wir unterstützen.





Das sind typische Anwendungsbereiche, bei denen ich keine Doppelförderung sehe, sondern eher eine Möglichkeit, Lücken zu schließen. Diese Lücken wurden ja vom Wirtschaftsministerium schon beziffert. Um das Primärenergieziel für 2020 zu erreichen, also um den Primärenergieverbrauch um 20 Prozent zu senken, müssen wir noch eine Umsetzungslücke von etwa 1 400 Petajoule pro Jahr schließen. Ich glaube, wir müssen uns tatsächlich eher Gedanken darüber machen, wie man bestimmte Bereiche - oft geht es sogar um Low-hanging Fruits - gezielter adressiert, als über die Frage, ob wir vielleicht zu viel fördern. Das ist, glaube ich, nicht der Fall.

**Eva Bulling-Schröter (DIE LINKE):** Meine Frage richtet sich an Frau Dr. Wörten und Herrn Dr. Matthes. Es geht mir noch einmal um die Notwendigkeit der Lenkungswirkung für den Klimaschutz. Ich würde jetzt gern noch einmal genau wissen: Auf welche Maßnahmen sollte der EKF eigentlich noch ausgerichtet werden, und welche sollten definitiv nicht mehr vom EKF erfasst werden? Das meine ich allerdings nicht so wie mein Kollege von der CDU. Ich würde die Mittel natürlich nicht streichen und sie auch nicht senken wollen, sondern die Höhe soll so bleiben; denn wir brauchen für den Klimaschutz eine Lenkungswirkung.

**Dr. Christine Wörten (arepo consult):** Es gibt tatsächlich - das haben meine Vorrednerinnen und Vorredner auch schon gesagt - Posten in diesem Fonds, die dem Klimaschutz nicht zuträglich sind, insbesondere die 200 Millionen Euro für die Strompreiskompensation, die explizit dazu da sind, die Wirkungen des Emissionshandels zu kompensieren, und die, indem sie die zusätzlichen Kosten des Emissionshandels kompensieren, dem Zweck des Emissionshandels entgegenlaufen. Das ist nicht im Sinne des Emissionshandels. Man könnte diese Ausgaben sehr wohl im Fonds belassen, sollte sie dann aber zwingend mit effizienz erhöhenden oder emissionsmindernden Maßnahmen verknüpfen. Das ist im Moment nicht der Fall.

Die zweite Maßnahme, die im Moment nicht emissionsmindernd wirkt und einen wesentlichen Anteil am Finanzvolumen des EKF hat, ist

die Förderung der Elektromobilität. Die Elektromobilität wirkt jedoch nur dann emissionsreduzierend, wenn die Elektroautos mit CO<sub>2</sub>-freiem Strom betankt werden. Wenn sie mit Strom gemäß dem aktuellen Strommix aus dem deutschen Strommarkt betankt werden, haben Elektroautos höhere Emissionen als Dieselfahrzeuge. Auch das ist dem Klimaschutz nicht zuträglich. In diesem Sinne muss man diese Maßnahmen entweder herausnehmen oder klimafreundlich umstrukturieren.

Wenn Sie sich die Ausgabenstruktur anschauen, sehen Sie, dass das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur und das Ministerium für Landwirtschaft und Ernährung im Rahmen dieses Fonds nicht engagiert sind. Sie müssten einmal schauen, ob diese Ministerien sich in ihren eigenen Haushaltsplänen für den Klimaschutz engagieren. Mein Eindruck ist: Diese Ministerien sind nicht sehr aktiv im Klimaschutz und werden maßgeblich dazu beitragen, falls wir die Ziele verfehlen sollten: Der Verkehrsbereich ist im Moment zuständig für 17 Prozent unserer Emissionen, die Landwirtschaft immerhin für 7 Prozent. Wenn wir wirklich ambitionierte Klimaschutzziele verfolgen wollen, müssen wir auch auf diesen Feldern etwas machen; denn in beiden Bereichen herrscht im Moment ein Mangel an neuen Ideen. Vielleicht sollte man diesen Ministerien die Möglichkeit geben, neue Ideen in geringem Umfang auch im Rahmen dieses Fonds zu verwirklichen.

**Dr. Felix Christian Matthes (Öko-Institut e. V.):** Noch einmal: Das Sondervermögen ist ein Sichtbarkeitsinstrument. Es kommt dadurch kein Euro mehr oder weniger ins System; es ist eine Frage der Strukturierung und Sichtbarkeit. Wenn das so ist, dann fehlen aus meiner Sicht im Ausgabenportfolio dieses Fonds Programme - ich hatte das vorhin schon gesagt -, die - und zwar nicht durch Gießkannenförderung, sondern durch strikte Innovationsförderung - die Fähigkeiten der betroffenen Unternehmen erhöhen. Das ist ein wichtiger Punkt; denn, wie gesagt, das Interessante und europäisch auch ein bisschen Einmalige des deutschen Ansatzes ist, dass wir nicht nur schieben, und zwar über den Preis, sondern dass wir auch ziehen: über die Ausgabe der Versteigerungseinnahmen. Diese beiden Funktionen



eines solchen Instruments können aus meiner Sicht verstärkt werden, insbesondere die Unterstützung innovativer Maßnahmen in Bereichen der regulierten Industrie - die diese Emissionsminderung, zumindest im Moment, nicht so sieht -; das baut nämlich auch das Wettbewerbsproblem ab. Da muss man schieben und ziehen. Ich glaube, diese Funktionalität fehlt im Moment ein bisschen im EKF.

Das Zweite hatte ich schon gesagt: Der Bereich der internationalen Unterstützung bei Klimaschutz und Energiewende ist auch eine wichtige Fehlstelle.

Zur Kompensation nun eine Bemerkung oder eine Ergänzung meiner vorherigen Ausführungen: Ich bin nicht ganz sicher - weil das ein System kommunizierender Röhren ist -, ob man die Strompreiskompensation da wirklich herausnehmen sollte. Eines ist, glaube ich, wichtig: Die Strompreiskompensation wird - zumindest so, wie sie im Moment funktioniert - nicht auf den Stromkonsum gewährt, sondern gemäß Effizienzbenchmarks. Von daher hat diese Strompreiskompensation durchaus ein paar Anreizwirkungen. Man bekommt die Kompensation nicht für den Strom, den man verbraucht, sondern für den Strom, den man auf der Grundlage von Effizienzbenchmarks verbraucht hätte. Das heißt, wer energieintensiv produziert und deutlich mehr verbraucht, als es den Energieeffizienzbenchmarks entspricht, bekommt für die Differenz zu den Benchmarks keine Kompensation. Das hat eine Anreizwirkung. Man kann die aber verstärken. Aus meiner Sicht kann man noch mehr in die Ausgestaltung dieser Benchmarks investieren. Da kann man auch die Verteilung zwischen reiner sozusagen benchmarkorientierter Kompensationszahlung und etwas höheren Ausgaben für Innovation anders gestalten.

Ich glaube, auf diesen drei Säulen sollte der Energie- und Klimafonds im Grundsatz basieren. Es gibt sicherlich ein paar Bereiche - im Bereich von Gebäuden usw. -, wo der Großteil der Mittel sowieso außerhalb bewegt wird und die Differenzierungsnotwendigkeiten, von denen Herr Noll gesprochen hat, noch viel evidentere sind. Also beispielsweise: Warum machen wir Gießkannen-

förderung bei der KfW, warum werden die gleichen Subventionen gewährt angesichts dessen, dass die Refinanzierungsfähigkeiten am Starnberger See und in Berlin-Neukölln doch völlig unterschiedlich sind? Da ließe sich viel mehr über Differenzierung regeln. Das ist aber eine originäre Aufgabe der Programme in den Haushalten der entscheidenden Ressorts. Die Frage, ob der Energie- und Klimafonds 100 000 Euro mehr oder weniger enthält, ist da sicherlich von untergeordneter Bedeutung.

**Lisa Paus** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte eine Frage an Herrn Damian Ludewig und an Herrn Matthes zur Konstruktion des Energie- und Klimafonds stellen; wir wissen ja sozusagen um den Streit. Herr Matthes, Sie haben schon deutlich gemacht: Sie finden es wichtig, dass es ihn gibt - wegen der Sichtbarkeit. Gleichzeitig haben Sie selber aber schon darauf hingewiesen, dass beim internationalen Klimaschutz, der jetzt schon wieder weggeschoben worden ist, etwas verloren gegangen ist. Die Mischfinanzierungen - dass auch aus anderen Haushaltstiteln noch Programme finanziert werden, die da relevant sind - waren hier schon Thema. Deswegen: Wenn es weiterhin einen Energie- und Klimafonds gibt, wie sollte denn dann die Konstruktion für eine verlässliche Finanzierung von Energiewende und Klimaschutz aussehen? Und vor allen Dingen: Wie würden Sie mit dem Problem der Kannibalisierung der unterschiedlichen Programme innerhalb des Energie- und Klimafonds - die ja droht, weil immer die Gefahr besteht, dass er unterfinanziert ist - umgehen?

**Damian Ludewig** (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) e. V.): Ich würde Felix Matthes darin recht geben, dass der EKF ein Sichtbarkeitsinstrument ist; zumindest war er als solches gedacht, und zum Teil funktioniert er auch noch als solches für die Dinge, die darin enthalten sind. Aber in dem Maße, in dem wir zu einer Mischfinanzierung kommen und Haushaltsmittel dazukommen und dann noch aus verschiedenen Titeln, ist es gleichzeitig auch ein Unübersichtlichkeitsinstrument; insofern gibt es da beide Aspekte.



Mit der Verlässlichkeit der Finanzierung des EKF ist das so eine Sache. Es ist klar - von der Konstruktion her -: Die Zertifikatspreise sind volatil - das haben wir jetzt schon mehrfach gehört -, das heißt, von dieser Seite kann man nicht fest damit rechnen, wie viel Einnahmen zur Verfügung stehen. Insofern ist es schon eine naheliegende Antwort, Haushaltsmittel zuzuschießen, die dann aber gleichzeitig die Transparenz erschweren. Da müsste man vielleicht zumindest begleitend Übersichten erstellen, was zusammengenommen in den verschiedenen Haushaltstiteln und im EKF für die verschiedenen Klimaschutzmaßnahmen ausgegeben wird.

Die Finanzierung durch Haushaltsmittel wiederum ist auch unsicher. Es ist gut, dass wir jetzt eine Übersicht haben, was die nächsten Jahre geplant ist. Aber wenn ich das richtig verstehe, ist das ja auch nicht in Stein gemeißelt, sondern muss jeweils wieder beschlossen werden. Insofern haben wir mit beiden Finanzquellen Schwierigkeiten, was die Verlässlichkeit der Finanzierung angeht.

Um die Finanzierung im Bereich CO<sub>2</sub>-Zertifikate verlässlicher zu machen, wären Mindestpreise - möglichst auf europäischer Ebene - eine Maßnahme. Dann wüsste man: So viel kommt mindestens im Jahr herein. - Oder man bräuchte andere Maßnahmen, um hier die Preise zu stabilisieren.

Eine andere Maßnahme wäre - das wir haben schon andiskutiert -: Wenn man insgesamt mehr ausgeben will, als man hat, und bei dem, was einem besonders wichtig ist, Verlässlichkeit haben will, müsste man entweder die nicht so zentralen Punkte für die Energiewende und den Klimaschutz, die schon angesprochen worden sind, also insbesondere die Strompreiskompensation und die Förderung der Elektromobilität, aus dem EKF herausnehmen, um für die wichtigeren Bereiche mehr Geld zur Verfügung zu haben, oder man macht das andersherum und nimmt die besonders Wichtigen heraus, um sie einer noch verlässlicheren Finanzierung zuzuführen. Da denke ich insbesondere an den Gebäudebereich. Das Verlässlichste aus unserer Sicht wäre, dass man eine sogenannte Wärmeumlage einführt, ähnlich konstruiert, wie wir das beim EEG haben. Beim

EEG haben wir ja eine sehr verlässliche Finanzierung für den Ausbau der erneuerbaren Energien. Wenn wir das im Gebäudebereich für den Ausbau erneuerbarer Wärme, insbesondere bei der Wärmeeffizienz, entsprechend machen würden, hätten wir da tatsächlich die Verlässlichkeit, die wir - Herr Noll hat das angesprochen - im Wärmebereich bräuchten, weil es um mehrjährige Investitionsprojekte geht.

**Dr. Felix Christian Matthes** (Öko-Institut e. V.): Wenn ich ein guter preußischer Protestant wäre, der sich nur für das interessiert, was im Umfeld von 20 Kilometern um Friedenau passiert, würde ich sagen: Ein Energiewendefinanzierungsbericht, in dem Sie jedes Jahr all das zusammenfassen, was Sie für die Energiewende und den Klimaschutz ausgeben, würde es auch tun. Das würde die Förderung ebenfalls sichtbar machen. Das muss man vielleicht sowieso einmal machen, weil die Förderungslandschaft ja doch unübersichtlich geworden ist.

Ich bin aber ein Mensch, der viel in der Weltgeschichte herumfährt, um Leuten zu helfen, den Emissionshandel einzuführen. Daher muss ich sagen: Der Energie- und Klimafonds ist ein wichtiges Komplementärinstrument für den Emissionshandel, weil er nämlich denjenigen, die nicht so genau hinschauen, klarmacht, dass sich an dem Einkommen aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen nicht irgendein imaginärer Staat bereichert, sondern dass diese Gelder zurückkanalisiert werden, um die Fähigkeit der Volkswirtschaft zu erhöhen, auf CO<sub>2</sub>-Preise zu reagieren und meinetwegen auch irgendetwas zu kompensieren.

Wenn das so ist und der EKF wirklich ein Komplementärinstrument zum Emissionshandel ist, dann kann man diesen Fonds für Übergangszeiträume, die der Krise des Emissionshandels entsprechen, auch aus anderen Mitteln auffüllen, um eine gewisse Stabilität herzustellen; denn wenn man das Emissionshandelssystem der Europäischen Union erhält, kommt es früher oder später wieder zu Knappheitssituationen und damit auch zu signifikanten Einnahmen, und dann wird dieses Instrument wichtig. Genauso wie wir uns im Emissionshandel im Moment über eine temporäre Krisensituation retten, kann und sollte



man das auch mit diesem Komplementärinstrument machen.

Aber, wie gesagt, ich glaube, dass man die Ausgabenstruktur des Energie- und Klimafonds in der Zukunft deutlich stärker in seiner Komplementarität zum Emissionshandel sehen sollte. Dann hat man vielleicht ein paar andere Akzentuierungen, als man das heute hat, wo er ja ein relativ großes Portfolio beschreibt. Ich glaube, der Energie- und Klimafonds an sich - als Alternative zu diesem Energiewende- und Klimaschutzfinanzierungsbericht, der auch einmal erstellt werden könnte - macht Sinn, weil er verdeutlicht, was mit diesem zusätzlichen Einkommen, das der Staat erzielt, wirklich geschehen soll. Das ist nicht zu unterschätzen und von hoher Bedeutung für dieses Instrument, weil die doppelte Dividende - anders als das bei den Lohnnebenkosten eigentlich mal gedacht war - zumindest im Innovationsbereich ein hochaktuelles Thema ist.

**Helmut Heiderich (CDU/CSU):** Ich möchte noch einmal zu den Grundlagen zurückkommen. Der Strompreis hat vorhin gelegentlich schon eine Rolle gespielt. Meine Frage bezieht sich auf die Zusammenhänge zwischen dem EEG und der Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Zertifikate. Wir haben im Bereich des EEG ein sehr starkes Subventionsgefüge, eine nicht marktwirtschaftliche Entwicklung. Die Wissenschaft hat uns vor ein paar Monaten in einem Gutachten bestätigt, dass der Zubau von erneuerbaren Energien, insbesondere auf dem Gebiet der Windenergie, kein Gramm CO<sub>2</sub> einspart, sondern die CO<sub>2</sub>-Entwicklung nur verlagert.

Um es mal ein bisschen platt zu sagen: Wenn ich auf der einen Seite Windanlagen aufstelle, dann werden auf der anderen Seite - Herr Dr. Matthes, Sie sind eben schon darauf eingegangen - Kohlekraftwerke abgestellt. Dadurch bleibt die Zahl der Zertifikate aber gleich. Sie werden auf dem Markt weiter verkauft. Das drückt auf den Preis. Insofern haben wir dort eine Querverwirkung.

Deswegen interessiert mich noch mehr folgender Zusammenhang: Müssten wir nicht, statt jetzt über immer neue Förderbereiche und noch mehr staatliche Steuerung nachzudenken, zunächst einmal auf das EEG Einfluss nehmen? Sie haben,

Herr Dr. Matthes, mal an einer Stelle gesagt - das habe ich nachgelesen -, man müsse beim EEG dringend andere Preissignale schaffen. Auch andere haben in diese Richtung argumentiert. Wenn wir dieses Thema grundlegend angehen wollen, müssen wir dann nicht auch beim EEG deutliche Änderungen durchführen, indem wir die dort vorgesehenen Zuschüsse reduzieren, damit der Einfluss der Subventionen nicht mehr so hoch ist?

Ich habe gerade vor wenigen Tagen gelesen: In diesem Jahr haben die Bürger Subventionen in Höhe von 14 Milliarden Euro im Rahmen des EEG gezahlt. Der Strom, der damit erzeugt worden ist, wurde an der Börse für 1,4 Milliarden Euro verkauft. Diese Zahlen bleiben im Kopf: 14 Milliarden und 1,4 Milliarden Euro. Das heißt, 90 Prozent dieser Mittel sind Subventionen, und nur 10 Prozent sind tatsächlich am Markt umgesetzt worden.

Dann gibt es Berechnungen - ich will hier nur einige zitieren -, in denen es heißt: Mit der Gebäudesanierung könnten wir mit null Subventionen einen CO<sub>2</sub>-Effekt erreichen, weil sich die Maßnahmen hier rechnen. Bei der Windkraft müssen wir mit über 50 Euro pro CO<sub>2</sub>-Einheit rechnen, und bei der Solarenergie ist es das Doppelte. Sind wir da nicht insgesamt gefordert, ein großes Paket zu schnüren und nicht nur einzelne Maßnahmen zu beschließen, wie wir das hier machen, wenn wir auf Dauer erfolgreich sein wollen?

**Amtierender Vorsitzender Bernhard Schulte-Drüggelte:** An wen geht die Frage?

**Helmut Heiderich (CDU/CSU):** Ich wollte einmal Herrn Dr. Matthes und dann Herrn Noll dazu hören.

**Dr. Felix Christian Matthes (Öko-Institut e. V.):** Sie haben am Ende des Tages drei verschiedene Themen angesprochen. Ich will versuchen, sie getrennt voneinander abzuhandeln.

Auch wenn berühmte Wissenschaftler es immer und immer wieder schreiben: Als die Ziele für das europäische Emissionshandelssystem, die wir heute haben, festgelegt worden sind, ist ein



Ausbau der erneuerbaren Energien berücksichtigt worden, der relativ exakt dem heutigen Stand entspricht. Das heißt, wenn wir uns keine Förderung der erneuerbaren Energien vorgenommen hätten, wäre das Emissionsminderungsziel für den europäischen Emissionshandel niedriger ausgefallen. Das kann man nachlesen, das steht in vielen Dokumenten, das findet sich auch in den Hintergrundstudien im Rahmen des Impact Assessment.

Von daher ist die Hypothese, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien kein Gramm CO<sub>2</sub> spart, nur dann richtig, wenn man sagt: Ohne die Förderung der erneuerbaren Energien hätte man sich im europäischen Emissionshandel auf die gleichen Ziele festgelegt. Das hätte man aber nicht getan; das kann man nachlesen, das ist gut dokumentiert. - So viel zu Ihrer ersten Frage.

Die zweite Frage: Wenn man die Langfristziele, die sich Deutschland gegeben hat, nämlich weitgehende Dekarbonisierung, also die Menge kohlenstoffhaltiger Energieträger auf nahezu null zu setzen, wirklich verfolgen will und wenn man - dazu kann man stehen, wie man will - Nuklearenergie und CCS weitgehend ausschließt, dann bedeutet dies den Übergang zu erneuerbaren Energien.

Sehen Sie sich die Verteilungseffekte an, die entstehen würden, wenn Sie diese erneuerbaren Energien alleine über den CO<sub>2</sub>-Preis in den Markt bringen wollten. Folgende Situation: Die erneuerbaren Energien im Strombereich sind insbesondere durch Wind- und Solarenergie geprägt. Das heißt, wenn die Mehrzahl der Windanlagen und die Mehrzahl der Solaranlagen betrieben werden, ist der Strompreis in den nächsten Jahren an der Börse gleich null, und zwar unabhängig davon, wie hoch der CO<sub>2</sub>-Preis ist. Der CO<sub>2</sub>-Preis wirkt nämlich nur dann, wenn fossile Energien im System sind. Das heißt aber auch, erneuerbare Energien müssten ihre gesamte Refinanzierung in Zeiträumen erwirtschaften, in denen das Angebot an Wind- und Solarenergie weniger groß und die Produktion geringer ist. Entsprechend höher müsste der CO<sub>2</sub>-Preis sein.

Es gibt da ganz gute Analysen von der MVV Energie AG und anderen, die ganz unverdächtig sind

und die sagen: Um das zu erreichen, was wir heute mit dem EEG haben, müssten wir den CO<sub>2</sub>-Preis in eine Höhe von 100 bis 150 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> treiben, damit in den wenigen Stunden, in denen der Strompreis nicht bei null liegt, genug Volumen erwirtschaftet wird. Deswegen glaube ich, dass es sinnvoll ist, sich einen Policy-Mix zu überlegen, der den CO<sub>2</sub>-Preis dort zum Wirken bringt, wo er wirken kann, nämlich bei den Low-Hanging Fruits, wo man mit überschaubaren CO<sub>2</sub>-Preisen Emissionsminderungen erzielen kann - in konventionellen Kraftwerkparcs gibt es da eine Menge Holz -, anstatt zu versuchen, in die Spitzenpreissegmente zu gehen, wo zwar keine Kosten entstehen, wo sie aber über geringe Zeiträume hohe Kosten generieren müssen, um eine Refinanzierung zu ermöglichen.

Das letzte Thema, das Sie angesprochen haben, ist überhaupt kein CO<sub>2</sub>-Thema. Es geht um die Frage, wie das zukünftige Strommarktdesign aussieht. Das ist keine explizite Frage von CO<sub>2</sub>-Ausstoß und von Wind- und Solarenergie; das Personal von Frau Krautzberger sieht das allerdings anders. Aber auf dem Markt, so wie er sich heute darstellt, wird sich weder eine Windturbine noch eine Gasturbine refinanzieren lassen. Das heißt, wir müssen uns klarmachen, dass der heutige Markt, der in einer spezifischen, historischen Situation entstanden ist, ein Koordinationsmarkt ist. Die Strombörse koordiniert. Die Märkte haben immer zwei Funktionen: die Koordinationsfunktion und die Refinanzierungsfunktion. Die Refinanzierungsfunktion dieser Strombörse, die wir heute haben, ist heute und für lange Zukunft wahrscheinlich für alle Fälle der erneuerbaren Energien nicht möglich. Das ist in der Zukunft genauso wenig möglich wie der Bau eines neuen konventionellen Kraftwerks.

Das heißt, wir müssen die Märkte, die wir heute haben, um Refinanzierungsmärkte ergänzen. Die Änderungen werden dazu führen, dass das EEG dann nicht mehr so sein wird wie heute. Im konventionellen Bereich werden das hinsichtlich Nachfrageflexibilität und Speicherung so etwas wie Kapazitätsmärkte sein. Es geht um Instrumente zur Schließung von Investitionsrefinanzierungslücken; denn die Koordinationsmärkte, die wir heute haben, werden diese Refinanzierung der Investitionen nicht leisten. Deswegen müssen



wir nicht nur über einen rationalen Politikmix nachdenken, der inframarginale Verteilungseffekte genau berücksichtigt, sondern wir müssen uns auch im Strommarktdesign über die unterschiedlichen Funktionalitäten unterhalten, die notwendig sind.

Es ist klar: Diese Anforderungen führen dazu, dass das EEG in Zukunft nicht mehr so sein kann, wie es heute ist. Es wird aber in der Zukunft auch für die Erneuerbaren ein Instrument geben müssen, mit dem die Investitionsrefinanzierungslücke geschlossen werden kann, die die Strombörse nicht schließen kann und nicht schließen wird.

**Christian Noll** (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e. V. (DENEFF)): Grundsätzlich: Den Mittelzufluss, den die erneuerbaren Energien in den letzten Jahren über das EEG bekommen haben, hätten wir gerne im Bereich Energieeffizienz gesehen, um damit Energie einzusparen;

(Helmut Heiderich  
(CDU/CSU): Das kann ich  
mir vorstellen!)

das ist ganz klar.

Ohne die Förderung für erneuerbare Energien in Abrede stellen zu wollen - das möchte ich überhaupt nicht; ich glaube, wir teilen das Ziel, möglichst schnell zu einer Vollversorgung durch erneuerbare Energien zu kommen -, muss man sich doch fragen: Wie kommt man zu einer sinnvollen Energiebalance? Letztendlich ist es ein Zähler- und-Nenner-Spiel. Die Gesamtkosten des Energiesystems, die sich hauptsächlich aus den Kosten der Energiebereitstellung zusammensetzen, sind abhängig davon, wie viel Energie insgesamt verbraucht wird.

Dieser Politikansatz fehlt in Deutschland leider völlig. Beispielsweise in Kalifornien, aber auch in Dänemark gibt es teilweise seit über 25 Jahren ein Ideengerüst dazu. Das nennt sich integrierte Ressourcenplanung. Dabei wird von vornherein überlegt: Muss dieses Kraftwerk, egal ob es auf fossilen, erneuerbaren Energien oder was auch immer beruht, überhaupt gebaut werden, oder

kann der Bau durch Energieeffizienzprogramme vermieden werden?

Die ideale Vorstellung wäre, dass eine Kilowattstunde gleich vergütet wird, unabhängig davon, ob sie erzeugt oder ob sie eingespart wird. Das wäre in einer idealen Welt sicherlich sinnvoll; von der Stabilität eines solchen Instruments, die sehr wünschenswert ist, einmal ganz zu schweigen.

Das EEG setzt in seiner jetzigen Ausgestaltung beim Thema Energieeffizienz negative Anreize. Das betrifft beispielsweise die Umsetzung von Energiedienstleistungen. Die Energiedienstleistung ist nicht mit der Eigenversorgung gleichgestellt. Das heißt, hier fällt letztendlich eine professionelle Umsetzung, die zu einer Effizienzsteigerung, beispielsweise in der Stromerzeugung durch KWK, führen könnte, aus dem Wettbewerb heraus. Auch hier sehe ich im Bereich Energieeffizienz eine Wettbewerbsverzerrung, die korrigiert werden sollte. Das ist kein Problem des EEG insgesamt, sondern durch die momentane Ausgestaltung entstanden.

Auf der anderen Seite gibt es auch Anreize für mehr Energieeffizienz, beispielsweise die Besondere Ausgleichsregelung, die es erforderlich macht, Energiemanagementsysteme einzuführen und künftig Energieeffizienzmaßnahmen umzusetzen, was für Industrieunternehmen interessant wäre.

Grundsätzlich ist hier eine höhere Balance der Instrumente im Sinne einer sogenannten integrierten Politikplanung notwendig. Aber es werden auch weiterhin eigenständige Ziele und Instrumente notwendig sein, um all diese Ziele zu erreichen. Diese Planung kann sich nicht nur an der Einsparung von CO<sub>2</sub> orientieren, sondern muss sich an folgendem Zieldreieck orientieren: Klimaschutz, Bezahlbarkeit von Energie und Versorgungssicherheit. Das sollte der Grundtenor, das Grundcredo der Energiepolitik insgesamt sein.

**Steffen-Claudio Lemme** (SPD): Meine erste Frage richtet sich an Frau Krautzberger. Es gibt im Rahmen des EKF zahlreiche Programme, die von mehreren Häusern bewirtschaftet werden, zum



Beispiel die Mittel für den Waldklimafonds oder die für den Bereich der Elektromobilität. Zielsetzung des EKF war schon immer, eine Bündelungsfunktion für das Energiekonzept zu übernehmen. Es ging darum, sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch bei der Haushaltsdurchführung eine bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit zu ermöglichen. Meine Frage an Sie: Wie schätzen Sie diesen Effekt ein? Gehen Sie bitte in Ihrer Antwort auch auf ein paar praktische Auswirkungen ein.

Meine zweite Frage möchte ich gern Professor Ringel stellen. In Ihrer Stellungnahme verweisen Sie auf sogenannte Multiplikatoreffekte bzw. das Anregen von privaten Investitionen. Bitte erläutern Sie uns diesen Punkt einmal genauer, und bitte gehen Sie in Ihrer Antwort auch auf die nationalen Klimaschutzziele sowie auf Energie- und Klimaschutzziele in Europa ein.

**Maria Krautzberger** (Umweltbundesamt): Ich will versuchen, einige Beispiele im Hinblick auf das Zusammenwirken zwischen Mitteln aus dem Bundeshaushalt und dem EKF zu nennen. Ich will aber vorweg daran erinnern, dass in der Richtlinie zum Emissionshandel auch vorgesehen ist, dass 50 Prozent der Einnahmen aus dem Emissionshandel für Maßnahmen des Klimaschutzes zur Verfügung gestellt werden sollen. Es war europäisches Recht, das letztlich dazu geführt hat, dass dieser Fonds, so wie er sich heute darstellt, eingerichtet wurde. Man kann das natürlich auch anders machen, aber da würde ich meinen Vorrednern in jeder Beziehung zustimmen: Das ist ein Sichtbarkeitsinstrument und kann auf dieser Grundlage nur weiterentwickelt werden, es aber abzuschaffen, wäre der völlig falsche Weg.

Aus unserer Sicht gibt es insbesondere bei Forschungs- und Entwicklungsvorhaben verschiedene Maßnahmen, bei denen es ein enges Zusammenwirken zwischen den bereitgestellten Mitteln aus dem Bundeshaushalt und jenen aus dem Fonds gibt. Ich nenne zum Beispiel die Position „Investitionszuschüsse für erneuerbare Energien“; hier sind rund 58 Millionen Euro für FuE-Vorhaben zur Verfügung gestellt worden.

Aus dem EKF flossen im selben Jahr rund 56 Millionen Euro dem gleichen Zweck zu. Insoweit ist das ein Miteinander von Bundesmitteln und EKF-Mitteln. Der EKF trägt immerhin ein Viertel der Ausgaben für F- und E-Vorhaben im Bereich der erneuerbaren Energien bei und spielt damit eine wichtige Rolle in der Forschung. Wir können auch nicht erkennen, dass es dabei keine Abstimmung gibt; im Gegenteil: Das Vorgehen ist durchaus abgestimmt.

Es gibt noch andere Mittel. Das Bundesumweltministerium hat im Jahr 2013 fast 40 Millionen Euro in diesem Bereich zur Verfügung gestellt und insgesamt 36 Forschungsvorhaben in Bereichen wie Windenergienutzung an Land und auf See, regenerative Energieversorgungssysteme, Integration erneuerbarer Energien, Photovoltaik und solarthermische Kraftwerke neu bewilligt. Auch das sind Mittel, die in den Bereich Forschung und Entwicklung gehen.

Im Bereich Photovoltaik gibt es auch eine Förderung vonseiten des Landwirtschaftsministeriums. Auch hier gibt es Unterstützung durch den EKF, zum Beispiel bei der Anpassung von Energiepflanzen an den Klimawandel oder zur Effizienzsteigerung von Bioenergienutzungskonzepten, aber auch - das ist ebenfalls ein interessantes Projekt - für die Bereitstellung von Energieträgern aus nachwachsenden Rohstoffen wie Algen.

In der Summe würden wir sagen, dass der EKF gerade im Bereich Forschung und Entwicklung eine große Bedeutung hat und dass das auch durch die Forschungsvorhaben aus den Bundesministerien adäquat unterstützt wird.

**Prof. Dr. Marc Ringel** (Hochschule für Wirtschaft und Umwelt): Zu den Multiplikatoreffekten: Idealerweise sollten staatliche Investitionen bzw. staatliche Ausgaben nicht einfach in der Volkswirtschaft versickern, sondern zusätzlich private Investitionen hebeln, um darüber zu Wachstums- und Beschäftigungseffekten zu kommen. Auch unter diesem Aspekt wäre es interessant, den Fonds im Hinblick darauf zu untersuchen, dass die darin enthaltenen Mittel und Programme möglichst Instrumente beinhalten sollten, die starke Multiplikator- bzw. Wachstumseffekte auslösen. Um konkret zu werden: Ganz klassisch ist



an dieser Stelle die Evaluierung der KfW-Programme - das ist schon etwas älter -, in der festgestellt wurde, dass 1 Euro staatliche Förderung 4 Euro private Investitionen hebelt. Das ist also an dieser Stelle ein Rieseneffekt zur Anregung der Wirtschaft und Belebung der Konjunktur.

Etwas aktueller ist eine Studie der Internationalen Energieagentur - sie ist vor ein paar Tagen erschienen -, die insgesamt, allerdings global ausgerichtet und von daher nur eingeschränkt auf Deutschland zu beziehen, davon ausgeht, dass jeder Euro zur Förderung der Energieeffizienz 1,35 Euro Wachstum des Bruttoinlandsprodukts anregt. Also auch an der Stelle ein sehr positiver Multiplikatoreffekt speziell im Bereich Energieeffizienz.

Von daher, um mich meinen Vorrednern anzuschließen: Der Fonds hat nicht nur international eine Funktion im Sinne von Sichtbarmachen und dem Auslösen von Nachahmungseffekten, sondern er spielt auch eine Rolle im Hinblick auf die ökonomische Optimierung der darin enthaltenen Programme.

Strukturell geht es mit Sicherheit um die Gebäudesanierung. Das wurde im Laufe der Anhörung mehrfach angesprochen. Aber um in diesem Zusammenhang auch noch einen anderen Bereich zu nennen: Es geht auch um die Förderung der Industrie. Speziell kleine und mittlere Unternehmen erzielen im Bereich Energieeffizienz oftmals für sich genommen individuell relativ geringe Einsparungen, die auch nicht unbedingt direkt sichtbar werden und vielleicht nicht im Bereich der Kernkompetenz liegen. Aber wenn man das Ganze auf die Volkswirtschaft extrapoliert oder in die Breite trägt, zum Beispiel über Energieeffizienznetzwerke oder Beratungsangebote für KMU, kann man damit erhebliche Potenziale sowohl im Sinne von Energieeinsparungen als auch von Investitionen, die zur Wirtschaftsankurbelung beitragen, heben.

So viel zum Thema Multiplikatoreffekte.

Das war die Positivvariante. Wenn Sie mir gestatten, möchte ich noch ein Beispiel für den gegenteiligen Effekt nennen. Die Internationale Energieagentur nennt auch die Negativvariante. Sie

hat im letzten Weltenergieausblick festgestellt: Dadurch, dass sich die Weltmarktpreise durch billiges Fracking-Gas aus den USA und billige Kohle verschoben haben, wird Europa und speziell Deutschland mit den hohen Energiepreisen früher oder später Wettbewerbsprobleme bekommen, wenn nicht dezidiert in Zukunftstechnologien investiert wird - auch hier sei wieder eindeutig an erster Stelle die Energieeffizienz genannt -, um nachhaltiges Wachstum, neues Know-how, Vorsprungswissen und Wettbewerbsvorteile zu generieren.

**Eva Bulling-Schröter (DIE LINKE):** Meine Frage geht an Frau Krautzberger und Herrn Dr. Matthes. Der künftige Überschuss beim Zertifikathandel wird durch den Bedarf an Zertifikaten für Absicherungsgeschäfte, das sogenannte Hedging, wesentlich beeinflusst. Wir würden gerne wissen: Wie hoch ist der Bedarf? Dazu gibt es wenige Informationen. Es gibt viele Spekulationen; sie reichen von 400 Millionen bis 1 Milliarde Euro. Wie hoch schätzen Sie den Bedarf, und auf welche Grundlage beziehen Sie sich dabei? Ich frage deswegen, weil das Hedging, wie gerade gesagt, großen Einfluss auf den Preis der Zertifikate hat.

**Dr. Felix Christian Matthes (Öko-Institut e. V.):** Die Frage des Hedging ist eine der Grundsatzfragen, die hinter dem Stabilisierungsinstrument der Marktstabilitätsreserve steht. Hinter diesem Instrument, wie es derzeit von der Kommission vorgeschlagen und insbesondere parametrisiert wird, steht die nicht ganz fernliegende Idee, dass wir uns in einem Strommarkt befinden, in dem ein großer Teil der Produktion aus Kraftwerken auf Termin verkauft wird. Das heißt, die Kraftwerke verkaufen ihren Strom für das nächste Jahr bzw. bis zu drei Jahren im Voraus.

Da die Stromwirtschaft in Bezug auf Risiko ein konservativer Sektor ist, ist es der Stromwirtschaft nicht erlaubt - das heißt, die Controller erlauben es den Verkäufern nicht -, in großem Stil offene Positionen einzugehen. Das heißt, sie müssen, wenn sie Strom auf Termin verkaufen, sofort die Zertifikate mitkaufen, die sie dafür benötigen. Die Idee des physischen Hedging-Bedarfs besteht darin, dass diejenigen, die diese Terminkontrakte anbieten - das sind unter anderem Banken -, sich für jedes dieser Absicherungsprodukte, das sie





verkaufen, eine Emissionsberechtigung aus dem Emissionshandel in den Tresor legen, das heißt, sich wiederum auch absichern. Das ist nicht die einzige Möglichkeit, aber das steht dahinter.

Wenn das so ist, dann tritt die Knappheit nicht erst dann ein, wenn die Emissionen gleich hoch oder höher als die Anzahl der verfügbaren Zertifikate sind, sondern schon dann, wenn das Volumen der verfügbaren Zertifikate kleiner ist als die Summe der realen Emissionen und die Summe der Zertifikate, die in den Tresoren der Banken liegen. Dann gäbe es schon Knappheit. Das ist unstritten; darüber kann man viel filibustern. Aber eines ist klar: Insbesondere im Bereich der kontinentaleuropäischen Stromwirtschaft ist die Theorie, dass der Hedging-Bedarf über lange Jahre konstant bleibt, falsch. Denn wir haben ja die Energiewende: Das heißt, der Anteil der klassischen Stromerzeugung nimmt ab, und der Anteil der Solar- und Windstromerzeugung nimmt zu, und Wind- und Solarstrom kann man nicht drei Jahre im Voraus auf Termin verkaufen.

Das heißt, der Bedarf, der hypothetisch in der Zukunft sozusagen für die Tresore der Banken entsteht, wird abnehmen. Deswegen ist wahrscheinlich der Vorschlag, den die Kommission jetzt unterbreitet hat, insofern falsch parametrisiert, als er langfristig von einem relativ großen Hedging-Bedarf bzw. von einer langfristig hohen Produktion insbesondere aus Kohle- und Gaskraftwerken ausgeht. Diese Produktion wird und muss aber, wenn die Klimaschutzziele erreicht werden sollen, zurückgehen. Deswegen sinkt der Hedging-Bedarf, und deswegen muss man das, was die Kommission vorgeschlagen hat, mit anderen Parametern versehen, wenn man Knappheit, was das ultimative Ziel des Emissionshandels ist, und die mit der Knappheit verbundenen Preise erzeugen will.

Das ist ein wichtiger Punkt in einer schwierigen Materie. Es gibt Alternativvorschläge, wie man den sogenannten Hedging-Korridor in der Market Stability Reserve über die Zeit abschmelzen kann, um kein statisches Bild der Stromwirtschaft zu haben, sondern ein Bild der Stromwirtschaft, wie sie sich in der Perspektive auf 2030 einstellt. Das ist dann zumindest in Deutschland beispielsweise ein Strommarkt, der nicht mehr

zu 75 Prozent aus konventionellem Strom besteht, sondern ungefähr zur Hälfte. Dann ist die Nachfragesituation für CO<sub>2</sub>-Zertifikate eine grundlegend andere.

**Maria Krautzberger** (Umweltbundesamt): Ich kann dem nicht viel hinzufügen. Herr Matthes hat dargestellt, dass auch dieser Prozess mit vielen Unwägbarkeiten verknüpft ist. Gleichwohl sind wir uns in der Bewertung einig, dass es auch in dieser Situation darauf ankommt, diese Knappheiten herbeizuführen. Die Marktstabilitätsreserve einzuführen, perspektivisch Mengen an Emissionsberechtigungen vom Markt zu nehmen und gleichzeitig ein anspruchsvolles Treibhausgasminierungsziel zu verfolgen, das auch zu einer Reduzierung der Zahl der Emissionsberechtigungen beiträgt - so könnte dieser Prozess aussehen. Wie sich das im Konkreten entwickelt, kann man heute noch nicht absehen.

**Annalena Baerbock** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Herrn Matthes. Sie haben sehr ausführlich dargelegt, wann das Preissignal oder die Verknappung nach den Vorschlägen der Europäischen Kommission erst wirken wird. Man hat sich aber schon festgelegt, dass man an der freien und kostenlosen Zuteilung festhalten will und auch bei der Carbon-Leakage-Liste von einem Preis ausgeht, der derzeit nicht gegeben ist. Sie hatten vorhin angedeutet, dass man vielleicht bis 2025 auch noch andere Elemente mitberücksichtigen müsste. Meinen Sie, dass man die freie und kostenlose Zuteilung vielleicht auch in dieser Dimension noch einmal hinterfragen müsste?

Meine zweite Frage geht an Herrn Ringel. Es hatten sich mehrere Sachverständige - Herr Matthes, Herr Ludewig und Frau Wörlen - dahin gehend geäußert, dass es eigentlich eine Preisuntergrenze geben müsste, um den Preis wieder ein bisschen anzuheben, weil, wie Herr Matthes ausgeführt hat, das Preisniveau selbst dann, wenn man die 2 Milliarden Emissionsberechtigungen vom Markt nehmen würde, nicht so ist, wie wir uns das vorstellen. Würden Sie dem zustimmen, dass wir eine Preisuntergrenze, die europarechtskonform gestaltet werden müsste - diese haben Großbritannien und die Niederlande bereits eingeführt,



und Frankreich hat es vor kurzen ebenfalls getan -, befürworten und uns auf europäischer Ebene dafür in einer verstärkten Form der Zusammenarbeit einsetzen sollten?

**Dr. Felix Christian Matthes** (Öko-Institut e. V.): Ich habe in den letzten 15 Jahren zu viele Nächte meines Lebens mit der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten verbracht. Der Anteil an kostenloser Zuteilung, den wir derzeit im System haben, ist ganz sicherlich zu hoch. Aber wir sind nach einem mühevollen Prozess - das wird im Übrigen auch international sehr wohl beachtet - zu einem Benchmarkingsystem gekommen, in dem die kostenlose Zuteilung auf der Grundlage von nicht ganz unambitionierten Benchmarks erfolgt. Ein Blick auf das kalifornische Emissionshandelssystem zeigt, dass unsere europäischen Vorgaben einfach kopiert wurden. Auch bei den chinesischen Regionalsystemen wurden unsere Daten kopiert. Das zeigt: Das ist sicherlich nicht ganz schlecht. Ich glaube nicht, dass man da noch einmal herankommt.

Ich weise aber darauf hin, dass wir die kostenlose Zuteilung im europäischen Emissionshandelssystem gedeckelt haben. Wir haben eine Vorrichtung dafür geschaffen, dass eine Veränderung des Anspruchsniveaus, also das Absinken der Caps, nicht zulasten der Versteigerungsvolumen für die Regierung geht. Vielmehr schmelzen wir, wenn das Cap weiter heruntergeht, auch die Gesamtmenge an Zertifikaten ab, die für die kostenlose Zuteilung verfügbar ist. Das ist der sogenannte „system-wide correction factor“. Er ist nicht ganz unerheblich.

Wenn im Rahmen der strukturellen Reform des Emissionshandels der lineare Reduktionsfaktor angeglichen wird - im Moment liegt er bei 1,74 Prozent; er soll auf 2,2 Prozent hochgehen; andere wollen 2,6 Prozent -, dann wird das Gesamtvolumen der für die kostenlose Zuteilung verfügbaren Zertifikate absinken. An dieser Stelle wird sich nach 2020 das Gießkannenprinzip, nach dem wir bei der kostenlosen Zuteilung verfahren, rächen; denn der „system-wide correction factor“ bedeutet nichts anderes, als dass man nach der Rasenmähermethode verfährt.

Allen kostenlosen Zuteilungen liegt das gleiche Prinzip zugrunde, egal wie energieintensiv oder wettbewerbsintensiv der jeweilige Sektor auch ist. Dadurch, dass wir die kostenlose Zuteilung sehr weit aufgefächert haben, wird das Rasenmäherprinzip durchweg greifen, und zwar bei den Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb geringere Probleme haben, in genau der gleichen Größenordnung wie bei den Unternehmen, die größere Probleme im internationalen Wettbewerb haben. Das heißt, die Auffächerung der kostenlosen Zuteilung wird bei Anpassung des linearen Reduktionsfaktors in der Perspektive dazu führen, dass auch diejenigen Unternehmen, für die eine Kompensation über kostenlose Zuteilung besonders relevant bzw. gerechtfertigt ist, von diesem Anpassungsfaktor erfasst werden. Spätestens zu diesem Zeitpunkt müssen wir uns Gedanken machen, wie wir die bisherigen beiden Varianten - entweder man ist auf der Liste und erhält vergleichsweise großzügige Zuteilungen, oder man ist nicht auf der Liste, und dann geht es relativ stark herunter - verändern wollen, um einerseits diejenigen, die wirklich ein Problem haben und nicht von solchen Rasenmäherfaktoren erfasst werden sollten, und andererseits diejenigen, für die ein geringeres Ausmaß an kostenloser Zuteilung gerechtfertigt ist, zu identifizieren. Wenn man aus den Gründen, die ich vorhin beschrieben habe, da nicht herangeht, wird es zu Verzerrungen kommen. Das ist perspektivisch für den Zeitraum nach 2020 ein wichtiges Handlungsfeld, auf dem nachgesteuert werden muss, wenn das Ganze nicht zulasten der Versteigerungsmenge gehen soll.

**Prof. Dr. Marc Ringel** (Hochschule für Wirtschaft und Umwelt): Zum Thema Preisuntergrenze: Ehrlich gesagt, ich bin gespalten bzw. hadere mit mir selbst bei meiner Antwort; denn dabei sind verschiedene Komponenten zu berücksichtigen. Auf der einen Seite ist klar zu sagen: Würde eine Preisuntergrenze gesetzt, dann würden Mindestzertifikatspreise und dementsprechend stabilere Einnahmen als bislang erzielt. Das Limit wäre dann zumindest nach unten begrenzt. Das wäre aber nur der erste Schritt. Auf der anderen Seite bestünde in den Folgeperioden das Problem darin, dass Preisuntergrenzen - oder generell: das stellt sich bei Preisuntergrenzen und bei Preis-



obergrenzen - eine gewisse Magnetwirkung ausüben. Das heißt, Preise tendieren bei Preisgrenzen dazu, näher am festgelegten Limit zu bleiben und nicht nach Knappheitssignalen frei zu fluktuieren. Sie würden also, bezogen auf den Emissionshandel, nicht weiter ansteigen. Dieser nächste Schritt könnte durchaus ein Problem darstellen.

Ein anderer Aspekt, den es zu berücksichtigen gilt, ist die aktuelle Marktsituation. Die Marktteilnehmer des Emissionshandels sind extrem nervös. Allein die jetzige Diskussion über die Marktstabilisierungsreserve und die Tatsache, dass sich das Europäische Parlament mit der Marktstabilisierungsreserve nicht schon im Dezember, sondern erst im Februar nächsten Jahres befassen will, haben nach Analystenmeinung dazu geführt, dass der Zertifikatspreis erneut drastisch gefallen ist. Daher stellt sich die Frage, wie viele zusätzliche Mechanismen und Instrumente für den Emissionshandel sinnvoll sind, um ihn zu stabilisieren und wieder in die richtigen Bahnen zu lenken. Wenn ich auswählen dürfte, dann würde ich zuerst bei der Mengensteuerung ansetzen. Das heißt, ich würde den linearen Reduktionsfaktor deutlich schärfer fassen und eventuell bei der Auktionierung ansetzen. Aber die Einführung einer Preisuntergrenze ist ein schwieriges Thema; denn vieles spricht für sie, aber auch vieles gegen sie.

**Volkmar Klein** (CDU/CSU): Wir haben weit über den EKF hinaus diskutiert. Herr Dr. Matthes, Sie haben gesagt, dass es sich dabei eher um ein Komplementärinstrument zum Emissionshandel handelt. Ich stelle nun eine ganz provokante Frage: Müsste eigentlich nicht die Klimawirkung von Wäldern in den Emissionshandel einbezogen werden?

**Dr. Felix Christian Matthes** (Öko-Institut e. V.): Ich glaube, dass die direkte Einbeziehung der Wälder nicht sinnvoll ist, und zwar aus rein praktischen Gründen nicht. Wir haben in der Anfangsphase des Emissionshandels in Deutschland relativ blutige Erfahrungen gemacht, als wir dachten, dass uns ganz tolle Daten vorliegen und dass nur sehr wenig Unsicherheit herrscht. Das war aber nicht wahr. Im Bereich der CDM gab es viele Datenunsicherheiten.

Man muss nüchtern feststellen: Wir erlauben im Moment im europäischen Emissionshandelssystem Datenunsicherheiten in einer Größenordnung von plus/minus 1,5 Prozent. Wir haben bei der Ermittlung der Emissionsminderungswirkung im Waldbereich eine Datenunsicherheit von plus/minus 30 Prozent zu verzeichnen. Das heißt, die Gefahr ist groß, dass Wirtschaftssubjekte - und die sind immer clever - uns sozusagen über das Spielen mit Daten die nächste Krise des europäischen Emissionshandelssystem beschere; denn wenn man mit Unsicherheiten spielen kann, arbeitet man mit errechneten Emissionsminderungseffekten. Bei plus/minus 30 Prozent sind das riesige Beträge. Deswegen glaube ich, dass es aus Gründen der Datenunsicherheiten nicht sinnvoll ist, Waldprojekte genauso wie Landnutzungsveränderungsprojekte in das Emissionshandelssystem einzubeziehen. Der adäquate Ansatz ist hier, ein finanzielles Auktionsvolumen vorzugeben und dabei nicht Anreize zu erzeugen, mit Daten zu spielen, wie das 2005/06 der Fall war. Das Umweltbundesamt kann dazu viele bittere Geschichten erzählen. Man muss hier einfach vorsichtig sein. Der Emissionshandel ist ein High-Governance-Instrument mit sehr strikten Anforderungen. Er wird sich nur auf die Bereiche erstrecken können - das gilt auch für Länder -, in denen High-Governance-Anforderungen erfüllt werden können.

Meine letzte Bemerkung: Damit ist man in einer Situation, in der sich alle modernen Emissionshandelssysteme befinden. Alle diese Systeme sind auf dem Weg zu Hybridinstrumenten, bei denen die Mengensteuerung mit der Preissteuerung auf der Ausgabeseite bzw. Mindestpreisen kombiniert wird. Sowohl eine reine Preissteuerung als auch eine reine Mengensteuerung führen mit Blick auf die Volatilitäten zu weniger guten Ergebnissen. Deswegen müssen wir uns darauf einlassen, den Emissionshandel auf der Ausgabeseite oder durch Mindestpreise, wie auch immer, in Richtung eines robusten Hybridinstruments zu transformieren. Wenn Sie sich die Systeme in Kalifornien, Australien - als es noch funktioniert hat -, in China oder Korea anschauen, dann stellen Sie fest, dass bei allen starke Mengeninstrumente mit Preisinstrumenten - über verschiedene Kanäle - kombiniert werden. Die Einbeziehung



der Wälder ist für mich ein Paradedfall von Preissteuerung und nicht von Mengensteuerung.

**Ulrich Freese (SPD):** Ich war von 2001 bis 2004 Mitglied des europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und habe mich damals mit den entsprechenden Fragen befasst. Herr Matthes und Frau Krautzberger, einer der damals diskutierten Punkte war, unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten einen CO<sub>2</sub>-Minderungsprozess, orientiert an CO<sub>2</sub>-Minderungszielen der Europäischen Gemeinschaft, in Gang zu setzen. Sind die CO<sub>2</sub>-Minderungsziele erreicht, und, wenn ja, plädieren Sie dafür, von den marktwirtschaftlichen Prinzipien, die diesem Prozess zugrunde liegen, wegen der Finanzierungsnöte des Energie- und Klimafonds hier in Deutschland abzuweichen und ein anderes System, das nicht mehr an marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten orientiert ist, einzuführen?

**Dr. Felix Christian Matthes (Öko-Institut e. V.):** Erste Erwiderung: Definieren Sie Markt! Für mich ist Markt ein System, in dem die Preisbildung auf der Basis von Angebot und Nachfrage erfolgt, unabhängig davon, wer die Nachfrage erzeugt. Die Emissionsminderungsziele sind im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems weitgehend verfehlt worden. 1,5 Milliarden des Überschusses, den wir haben, stammen aus Projekten insbesondere in China, die überwiegend zu keinen CO<sub>2</sub>-Minderungseffekten geführt haben. So sind Betriebe extra angefahren worden, um Emissionen zu vermeiden, die später im europäischen System angerechnet worden sind.

(Ulrich Freese (SPD): Weil plural gedacht worden ist!)

- Nein, weil marktwirtschaftlich gedacht worden ist. Wo es Nachfrage gibt, versucht man, Nachfrage zu spielen. Real betrachtet, sind die Ziele des Emissionshandelssystems nicht erreicht.

Man muss eine Balance finden. Welche Knappheitssignale können Märkte generieren, und welche Effekte haben erhebliche Volatilitäten der Preisbildung auf Investitionen? Wir sind gerade im Stromsektor in einer Phase, in der es um die Erneuerung des Kapitalstocks geht. Daher kann es beim Emissionshandel nicht nur um die Frage

gehen, ob wir die Ziele erreichen und entsprechende Preissignale generieren. Vielmehr sollten wir nach den Volatilitäten der Preiserzeugung fragen. Wenn die Volatilitäten im Sinne der Investoren begrenzt werden sollen, ist es sinnvoll, im Rahmen eines im Grundsatz marktwirtschaftlichen Systems, das auf öffentlicher Ausschreibung und Befriedigung der Nachfrage durch dezentrale Wirtschaftssubjekte basiert, Elemente einzuführen, die die Volatilitäten abbauen. Das ist exakt das Problem, das wir mit dem Energie- und Klimafonds haben. Es handelt sich um ein Volatilitätsproblem. Volatilität verursacht Kosten. Wenn man diese Kosten vermeiden will, ist es sinnvoll, die von mir erwähnten Hybrid-elemente einzuführen.

**Maria Krautzberger (Umweltbundesamt):** Aus unserer Sicht hat sich das marktbasierende System dem Grunde nach nicht infrage gestellt. Vielmehr gilt es jetzt, das System zu ergänzen. Wie das konkret aussehen wird, wissen wir noch nicht. Aber ganz wichtig ist in diesem Kontext, die CO<sub>2</sub>-Minderungsziele, auf die Sie abgestellt haben, neu zu definieren. Das ist aus unserer Sicht der Schritt, den die Europäische Union nun vollziehen muss; denn wenn es nicht gelingt, die CO<sub>2</sub>-Minderungsziele für Europa neu zu definieren und anspruchsvoller zu gestalten, wird das System des Emissionshandels ins Leere laufen. Um es auf den Punkt zu bringen: Über Mindestpreise lässt sich trefflich diskutieren. Schon vor Jahren ist darüber in der Europäischen Union diskutiert worden. Die Mitgliedstaaten haben aber damals keinen Konsens gefunden. Das Ergebnis war dann die Einführung der Marktstabilitätsreserve. Priorität hat aus unserer Sicht ganz klar die Verständigung auf ein anspruchsvolles CO<sub>2</sub>-Minderungsziel in Europa. Daraus ergeben sich dann neue Optionen für den Emissionshandel.

**Amtierender Vorsitzender Bernhard Schulte-Drüggelte:** Danke sehr. - Gibt es weitere Fragen? - Das ist nicht der Fall.

Dann darf ich mich bei Ihnen, den Sachverständigen, ganz herzlich dafür bedanken, dass wir Ihnen Fragen stellen und zuhören durften. Ich bedanke mich auch bei meinen Kollegen für diese Anhörung. Herzlichen Dank.



Das Gesetz ist relativ kurz. Aber die Diskussion war ausgesprochen umfassend. Herzlichen Dank dafür.

(Schluss: 16.59 Uhr)

Bernhard Schulte-Drüggelte, MdB  
**Amtierender Vorsitzender**

## Anlage

Haushaltsausschuss  
– Sekretariat –

Haushaltsausschuss  
Ausschussdrucksache

**1021**

18. Wahlperiode

Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen,  
die dem Haushaltsausschuss zu seiner  
öffentlichen Anhörung am 13. Oktober 2014 auf Anforderung  
zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur  
Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ auf  
Bundestagsdrucksache 18/2443 zugeleitet wurden.

- **Maria Krautzberger**  
Umweltbundesamt
- **Damian Ludewig**  
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) e.V.
- **Dr. Felix Christian Matthes**  
Öko-Institut e.V.
- **Christian Noll**  
Deutsche Unternehmensinitiative für  
Energieeffizienz e.V. (DENEFF)
- **Prof. Dr. Marc Ringel**  
Hochschule für Wirtschaft und Umwelt
- **Dr. Christine Wörten**  
arepo consult

# **Gesetzesentwurf der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klima- fonds“**

**Schriftliche Stellungnahme anlässlich der Anhörung  
im Haushaltsausschuss des Bundestages  
am 13. Oktober 2014**

## Impressum

### Herausgeber:

Umweltbundesamt

Wörlitzer Platz 1


06844 Dessau-Roßlau

Tel: +49 340-2103-0

Fax: +49 340-2103-2285

info@umweltbundesamt.de

Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

### Redaktion:

Abteilung I 2, Klimaschutz und Energie

Dr. Klaus Müschen

Fachbereich E, Emissionshandel – Deutsche Emissionshandelsstelle

Dr. Hans-Jürgen Nantke

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, 13. Oktober 2014



## Schriftliche Stellungnahme zur BT-Drucksache 18/2443

### **Gesetzesentwurf der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“**

Mit dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) sollen notwendige Fördermaßnahmen für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung sowie für den Klimaschutz finanziert werden. Für das Gelingen der Energiewende und das Erreichen langfristiger Klimaschutzziele ist die verlässliche und gesicherte Finanzierung der hierfür notwendigen Projekte, wie sie der EKF leistet, besonders wichtig. Das Umweltbundesamt begrüßt aus diesem Grund den EKF und sieht wie die Bundesregierung die Notwendigkeit, den Finanzierungsbedarf zu decken. Zur Gegenfinanzierung der erforderlichen Haushaltsmittel schlägt das Umweltbundesamt den Abbau energiebezogener Subventionen vor. Damit wäre ein zusätzlicher Beitrag zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Klimaschutz verbunden.

Der EKF wird u.a. aus Erlösen der deutschen Auktionierung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten im Rahmen des Europäischen Emissionshandels (EU-ETS) finanziert. Aufgrund anhaltend niedriger Preise für Emissionsberechtigungen (EUA) sind bislang die realisierten Erlöse weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben.<sup>1</sup>

Wegen der vorübergehend erheblich gekürzten Auktionsmengen („Backloading“) ist zwar seit Beginn 2014 eine leichte Erholung des EUA-Preises erkennbar, diese ist bislang jedoch nicht ausreichend, um die Reduktion der Auktionsmengen zu kompensieren. In den verbleibenden drei Monaten des laufenden Jahres müssten die durchschnittlichen Auktionspreise ein Niveau von etwa 8,30 Euro erreichen, um die Bruttoerlöshöhe aus 2013 zu realisieren (ca. 791 Mio. Euro)<sup>2</sup>. Dies ist derzeit nicht absehbar; die EU-Auktion vom 29. September 2014 wurde mit 5,85 Euro beendet. Bei einer Fortschreibung des bisherigen Durchschnittspreises aus 2014 (5,75 Euro), würden die Bruttoerlöse sogar leicht unter dem Niveau von 2013 liegen (-8 %). So ist nicht davon auszugehen, dass die im Wirtschaftsplan des EKF angesetzten Soll-Einnahmen für 2014 von rund 836 Mio. Euro erreicht werden.

Trotz Schwierigkeiten bei der kurz- und mittelfristigen Einschätzung der Preisentwicklung (bis 2017) besteht aber zumindest Planungssicherheit hinsichtlich der deutschen Auktionsmengen. In den Jahren 2015 und 2016 fällt die Kürzung der Auktionsmengen durch Backloading spürbar geringer aus als in 2014. Eine Stabilisierung oder gar Steigerung der Erlöse gegenüber 2013 ist zwar nicht sicher, denn tendenziell weiter steigende Preise wirken in diesem Zeitraum weiterhin mit diesen niedrigen Auktionsmengen zusammen. Aufgrund der danach wieder steigenden Auktionsmengen ist aber auch bei Fortschreibung des relativ niedrigen durchschnittlichen Preises von 2014 (5,75 Euro) ab 2015 eine schrittweise Verbesserung der Erlössituation im Vergleich zu 2013 zu erwarten: 2015 (+5 %), 2016 (+17 %) und 2017 (+43 %). Steigende Preise würden diesen mengenbasierten Trend weiter verstärken. Für 2015 werden von Marktanalysten derzeit Preise von 6,50 bis 9,00 Euro erwartet.

<sup>1</sup> Die Durchschnittserlöse je Berechtigung lagen 2011 bei 13,81 €, 2012 bei 7,47 €, 2013 bei 4,33 € und 2014 (Stand September) bei 5,75 €.

<sup>2</sup> In den Bruttoerlösen ist auch die jährlichen Refinanzierung der Kosten des Bundes für den Europäischen Emissionshandel enthalten (rund 15 Mio. €).

Allerdings ist auch das von Marktanalysten derzeit erwartete Preisniveau nicht ausreichend, um die Soll-Einnahmen des EKF kurzfristig vollumfänglich aus den Auktionserlösen decken zu können. Für 2015 liegen die Soll-Einnahmen bei rund 1,681 Mrd. Euro. Bei durchschnittlichen Auktionspreisen von 9,00 Euro würden dem in 2015 nur ca. 1,295 Mrd. Euro an Bruttoauktionserlösen gegenüberstehen. Hieraus ergäbe sich ein weiterer Einnahmebedarf von rund 386 Mio<sup>3</sup>. Euro. Die Stärkung des EKF durch einen Bundeszuschuss erscheint damit aus gegenwärtiger Perspektive dringend geboten. Bei konservativer Fortschreibung des bisherigen Durchschnittspreises aus 2014 ergäben sich in 2015 Bruttoauktionserlöse von rund 827 Mio. Euro (weiterer Bedarf rund 854 Mio. Euro). Damit wäre die im Gesetzesentwurf für 2015 festgelegte maximale Zuschusshöhe von rund 781 Mio. Euro nicht ausreichend, um die Soll-Einnahmen auch beim gegenwärtigen Preisniveau abzusichern.

Eine weitere Stabilisierung der Einnahmen des EKF aus dem EU-ETS ist mittelfristig möglich, falls die Mitgliedstaaten der EU sich auf eine frühzeitige und ambitionierte Reform des EU-ETS einigen können. Kurzfristig sind lediglich moderate Preisimpulse zu erwarten. Ein Ausbleiben dieser Reform könnte dagegen sogar eine weitere Absenkung der Erlöse nach sich ziehen. Aus diesem Grund unterstützt das Umweltbundesamt die Position der Bundesregierung, die sich in der EU für eine rasche und wirksame Reform des Emissionshandels einsetzt.

Das Umweltbundesamt sieht außerdem die Möglichkeit, dass durch den Abbau energiebezogener umweltschädlicher Subventionen die Finanzierung des EKF weitgehend ohne zusätzliche Belastung des Bundeshaushalts erfolgen könnte. Dies würde darüber hinaus die Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Klimaschutz stärken. In Betracht kommen insbesondere die Reduzierung der allgemeinen Strom- und Energiesteuerermäßigung für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft sowie der Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe. Sinnvoll wäre außerdem der Abbau von Überförderungen und Mitnahmeeffekten bei der Strompreiskompensation, die über den EKF finanziert wird. Dies würde nicht nur den EKF entlasten und den Finanzierungsspielraum für Maßnahmen zum Klimaschutz erhöhen, sondern auch die ökonomischen Anreize zur Erhöhung der Energieeffizienz stärken. Möglich wäre dies etwa durch eine individuelle Nachweispflicht, wie sie bereits in Großbritannien besteht. Dort müssen die Unternehmen individuell darlegen, dass sie durch die indirekten CO<sub>2</sub>-Kosten aufgrund ihrer beihilfefähigen Produkte Carbon Leakage gefährdet sind, um von der Begünstigung zu profitieren.

Aus dem Sondervermögen EKF wird eine Vielzahl von Maßnahmen u.a. aus den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien sowie nationaler Klimaschutz finanziert.

Die Reduktion des Energieverbrauches ist ein wichtiger Bestandteil beim Umbau zu einer umwelt- und klimafreundlichen Energieversorgung und gleichzeitig die größte Herausforderung. Der aus dem EKF finanzierte „Energieeffizienzfonds zur Förderung der rationellen und sparsamen Energieverwendung“ setzt genau hier an und fördert u.a. Energie- und Stromsparchecks für private Haushalte, die Markteinführung hoch effizienter Querschnittstechnologien, energieeffiziente und klimaschonende Produktionsprozesse oder innovative Stromnetze. Tatsächlich ist derzeit eine erhebliche Unterausstattung in diesem Bereich festzustellen. Daher ist eine Fortführung und Aufstockung des

---

<sup>3</sup> Dieser Wert bezieht sich auf die Bruttoerlöse aus der Versteigerung von rund 143,9 Millionen EUA (European Union Allowance). Die hiervon abzuziehenden Refinanzierungskosten der DEHSt für 2015 sind derzeit noch nicht abschließend bezifferbar. Bruttoerlössteigernd wirkt hingegen die Versteigerung von rund 2,2 Millionen Luftverkehrsberechtigungen (EUAA). Beide Effekte dürften sich in Summe nahezu aufheben.

Energieeffizienzfonds dringend erforderlich, um verstärkt Energie einzusparen und damit auch nationale und europäische Ziele zu erfüllen.

Eine wichtige Rolle spielt auch die Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung „CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm“ der KfW Förderbank. Derzeit liegt die energetische Sanierungsrate bei etwa 1 % pro Jahr. Um die langfristigen Klimaschutzziele zu erreichen, sind eine Verdoppelung dieser Rate und eine Verbesserung der Sanierungstiefe nötig. Das kann mit der bestehenden Ausstattung des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms nicht erreicht werden, sondern bedarf zusätzlicher Anreize, nicht nur, aber auch finanzieller Art.

Die Förderung der Forschung und Entwicklung im Bereich der erneuerbaren Energien ist mit Blick auf die Umstellung unseres Energiesystems von höchster Bedeutung. Die Mittel aus dem EKF, die zur Unterstützung und Beschleunigung der Energiewende geschaffen wurden, tragen maßgeblich zu dieser Förderung bei. Daher hält das Umweltbundesamt es für grundlegend notwendig, den Beitrag des EKF in diesem Bereich zu erhalten und weiterhin mit den entsprechenden finanziellen Mitteln auszustatten. In diesem Zusammenhang ist auch der Erhalt des Titels „Entschädigungen und Kosten aus Deckungszusagen des Bundes gegenüber der KfW für Maßnahmen der KfW zur Förderung der ersten zehn Offshore-Windparks“ als erforderlich zu benennen. Nur so können die Risiken eines Kreditausfalls eines Offshore-Windparks, welcher nicht durch die KfW ausgeglichen werden kann, abgedeckt werden.

Auch die Verstärkung der finanziellen Unterstützung des Markteinführungsprogramms zur Förderung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteversorgung ist in ausreichender Höhe von großer Notwendigkeit, um eine stärkere Marktdurchdringung erneuerbarer Wärmetechnologien zu ermöglichen und mittelfristig die Ziele des EEWärmeG zu erreichen.

Nicht nur die Umstellung auf umweltschonende und nachhaltige Energieträger sondern auch die Gewährleistung einer stabilen Energieversorgung auf Basis der erneuerbaren Energien ist von großer Bedeutung. Daher sollten technologieneutrale Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsprojekte von Speichertechnologien weiterhin mit Mittel aus dem EKF gefördert werden, um auf den Speicherbedarf reagieren zu können, Kostensenkungen zu erreichen und die Technologien weiterzuentwickeln. Kritisch beurteilt das Umweltbundesamt die Fortführung des Förderprogramms für dezentrale Batteriespeichersysteme. Die Bedeutung für das Gelingen der Energiewende ist als gering einzuschätzen, da kaum positive Effekte für die Verteilnetze oder die Systemintegration der fluktuierenden Erzeugung erkennbar sind.

Die weitreichenden Herausforderungen, die mit dem Umbau zu einer umwelt- und klimafreundlichen Energieversorgung einhergehen, sind ohne wissenschaftliche Expertise nicht denkbar. Dazu bedarf es solider Rahmenbedingungen und zusätzlicher Finanzmittel für die Erforschung und Entwicklung von innovativen Konzepten sowie für die Entwicklung von Energieeffizienztechnologien. Eine Gewährleistung der Mittel für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich Energieeffizienz in Höhe des ursprünglichen Solls von 21 Mio. Euro ist daher mindestens notwendig.

Die nationale Klimaschutzinitiative (NKI) adressiert Akteure auf verschiedenen Ebenen – insbesondere bürgernahe in Städten und Gemeinden - und ermöglicht die Gestaltung und Weiterentwicklung von klima- und umweltschonenden Technologien, Einrichtungen und Konzepten. Sie ist daher für die Erreichung der Klimaschutzziele besonders wichtig. Eine Verstärkung der NKI ist daher zu emp-

fehlen. Gleiches gilt für die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) der Bundesregierung. Förderungsschwerpunkte der IKI sind die Minderung von Treibhausgasemissionen, die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, der Erhalt natürlicher Kohlenstoffsenken und der Schutz der biologischen Vielfalt.

## Zukunftsinvestitionen verlässlich finanzieren

STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF VOM 01.09.2014

zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens  
„Energie- und Klimafonds“

### Übersicht über Empfehlungen des FÖS

Der ursprüngliche Zweck des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“, eine langfristig gesicherte und stabile Finanzierungsgrundlage für notwendige Maßnahmen zur Unterstützung und Beschleunigung der Energiewende zu schaffen, wurde bisher verfehlt. Durch den Preisverfall der CO<sub>2</sub> Zertifikate (der sich absehbar nicht ändern wird) fehlt dem Konstrukt bisher eine stabile Finanzierungsquelle. Die Mischfinanzierung der Förderprogramme aus Fonds und Haushaltstiteln ist unsicher und intransparent, wodurch sich die Verlässlichkeit der Finanzierung und damit die Planungssicherheit für Investoren sogar verschlechtert haben.

Das FÖS empfiehlt insbesondere

- durch Verabschiedung des Gesetzes kurzfristig die fehlenden Finanzmittel des Energie- und Klimafonds durch **Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt** auszugleichen und damit die wichtigen Förderprogramme kurzfristig zu finanzieren.
- eine **höhere Transparenz** und dadurch Verlässlichkeit der bestehenden und geplanten Finanzierung einzelner Programme aus Sondervermögen einerseits und Bundeshaushalt andererseits, mindestens durch eine nachvollziehbare Aufschlüsselung der Mischfinanzierung.
- die **Streichung nicht zielführender Positionen** wie beispielsweise die Ausgleichszahlungen für stromintensive Industrien aus dem Fonds. Ggf. sollten andere Programme zurück in den allgemeinen Bundeshaushalt überführt bzw. auf eine andere Finanzierungsgrundlage gestellt werden, solange die Einnahmenseite des Fonds so unsicher ist.
- die Maßnahmen und Programme zur Unterstützung und Beschleunigung der Energiewende schnellstmöglich auf eine **solidere Finanzierungsgrundlage** zu stellen und dadurch auch weitere Finanzierungsspielräume zu schaffen. Dafür empfiehlt das FÖS: Ambitionierte Reform des Emissionshandels auf europäischer Ebene, kurzfristig gestützt durch einen nationalen CO<sub>2</sub>-Mindestpreis nach britischem Vorbild sowie die Gegenfinanzierung der Haushaltsmittel durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen (z.B. Dienstwagenprivileg), eine leichte Anhebung von ökologischen Lenkungssteuern (Kernbrennstoffsteuer und Heizstoffsteuern) sowie Inflationsausgleich von Umweltsteuern wie der Mineralölsteuer.

### 1 Transparenz und Verlässlichkeit der Mischfinanzierung verbessern

Mit der Errichtung des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF) im Jahr 2010 war die Hoffnung verbunden, dass das „Stop and Go“ von klimapolitischen Fördermaßnahmen der Vergangenheit beendet und zusätzliche, verlässliche Finanzmittel bereitgestellt würden. **Diese Erwartungen wurden durch die Praxis der vergangenen Jahre enttäuscht.** Gründe sind nicht nur die deutlich geringeren Einnahmen aus der Versteigerung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten, sondern auch die bisherige Praxis der Mischfinanzierung aus Haushaltsmitteln und EKF.

Viele der im EKF gelisteten Programme werden im Bundeshaushalt gespiegelt. Die Nutznießer der Programme müssen also **für die zukünftige Finanzierung drei Unsicherheitsfaktoren** berücksichtigen: 1. Ein-

nahmen des Fonds aus CO<sub>2</sub>-Zertifikaten, 2. Verhandlungen/Gesetze über Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt in den Fonds und 3. Ergänzende Programmtitel in den Einzelplänen des Bundeshaushalts.

Hinzu kommt, dass Programmfinanzierungen zwischen den Einzeljahren immer wieder zwischen Fonds und Bundeshaushalt hin- und hergeschoben werden. **Ergebnis dieses Konstrukts ist ein komplexes System aus Barmitteln und Verpflichtungsermächtigungen aus unterschiedlichen Töpfen, bei dem nur Expert\_innen die tatsächlich verfügbaren Mittel einzelner Programme für die kommenden Jahre überblicken können. Damit wird genau das Gegenteil der ursprünglich bezweckten Kontinuität und Verlässlichkeit erreicht.** Bestes Beispiel sind die Mittel für den internationalen Klimaschutz, die aus dem Fonds gestrichen und in die Einzelpläne 16 und 23 verlagert wurden, ohne dort die entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen für die kommenden Jahre einzustellen. Dies resultiert faktisch in einer Kürzung und einer großen Unsicherheit über die zukünftige Mittelausstattung.

Dies zeigt, dass die bisherige Konstruktion des Energie- und Klimafonds bisher fehlgeschlagen ist und dem ursprünglichen Anliegen von mehr Planungssicherheit nicht gerecht wird. **Als erster kleiner Schritt zur Korrektur der Intransparenz sollte die Mischfinanzierung für die einzelnen Programmtitel nachvollziehbar in Barmittel, Verpflichtungsermächtigungen und Quelle (Einzelplan und/oder EKF) aufgeschlüsselt werden.**

## 2 Nicht zielführende Ausgabenpositionen aus dem EKF streichen

Angesichts der knappen Finanzausstattung des Fonds sollte die Priorität auf weniger Maßnahmen gelegt werden, die für den Klimaschutz besonders zentral sind. Verschiedene Ausgabenpositionen sollten daher aus dem EKF gestrichen bzw. anderweitig gefördert werden:

### Elektromobilität

Der Beitrag der Elektromobilität zum Klimaschutz ist umstritten. Ist eine staatliche Förderung der Elektromobilität dennoch beabsichtigt, sollte dies statt im Rahmen des Energie- und Klimafonds alternativ durch andere Instrumente erfolgen, beispielsweise im Rahmen einer umfassenden Reform der Dienstwagenbesteuerung und/oder der Kfz-Steuer. Dadurch würde nicht nur die Elektromobilität gefördert, sondern auch die ökologischen Anreize für andere Fahrzeuge verbessert. Zudem würde dies den Haushalt netto nicht be- sondern ggf. sogar entlasten.<sup>1</sup>

### Verlässliche Finanzierung der energetischen Modernisierung

Die Fondsmittel für das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm könnten durch eine intelligente und stabile Gegenfinanzierung aus dem Markt heraus ersetzt bzw. ergänzt werden, indem etwa eine Wärmeumlage analog zur Funktionsweise des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) eingeführt wird oder die bestehende Steuer auf Heizstoffe leicht angehoben wird. So würden durch die Gegenfinanzierung selbst die Anreize zur beschleunigten energetischen Sanierung von Gebäuden gestärkt und der Zuschussbedarf durch staatliche Mittel reduziert werden.<sup>2</sup>

### Entschädigung stromintensiver Industrien

Ein erheblicher Teil der Einnahmen aus CO<sub>2</sub>-Zertifikaten wird derzeit für stromintensive Unternehmen aus 15 Branchen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen verwendet. Aus verschiedenen Gründen sieht das FÖS diese pauschale Subventionierung kritisch und empfiehlt, die vorgesehenen Mittel stattdessen für Energieeffizienzmaßnahmen in den betreffenden Unternehmen zu verwenden.

<sup>1</sup> FÖS Themenpapier (2012): „Steuerliche Behandlung von Dienst- und Firmenwagen“, URL <http://www.foes.de/pdf/2012-10-Themenpapier-Dienstwagenbesteuerung.pdf>

<sup>2</sup> Siehe FÖS (2013): „Prämienmodell für eine verlässliche Finanzierung der energetischen Gebäudesanierung“. Heinrich Böll Stiftung, URL <http://www.foes.de/pdf/2013-09-Konzept-Praemienmodell-Gebaeudesanierung.pdf>. sowie FÖS (2010) „Anhebung der Energiesteuern auf Heizstoffe“, URL <http://www.foes.de/pdf/Themenpapier-Heizstoffe.pdf>.

- Energie- und/oder exportintensive Sektoren, für die die Gefahr der Verlagerung von Emissionen ins Ausland („Carbon Leakage“) besteht, erhalten ohnehin einen **Großteil der benötigten Zertifikate kostenlos**.<sup>3</sup> Insofern sind sie im Rahmen des Emissionshandels bereits gegenüber anderen Branchen begünstigt und eine zu große Belastung wird vermieden.
- Energieintensive Unternehmen profitieren bereits von **erheblichen Energiepreisvergünstigungen**: Sie werden bei der EEG-Umlage und KWK-Umlage entlastet, müssen geringere Konzessionsabgaben und Netzentgelte leisten, sind im Rahmen der Ökosteuerausnahmen ganz oder teilweise von Strom- und Energiesteuern befreit und profitieren von gesunkenen Börsenstrompreisen. So sind die Strompreise stromintensiver Unternehmen gegenläufig zum Trend bei Haushaltskunden seit 2008 gesunken und liegen seit 2010 auf einem Niveau von rund 5 Ct/kWh im Vergleich zu einem durchschnittlichen Strompreis von rund 28 Ct/kWh für private Haushalte. Insgesamt werden Unternehmen mit ca. 16 Mrd. EUR zu Lasten von Mittelstand, privaten Haushalten und Steuerzahler\_innen bei den Energiepreisen subventioniert.<sup>4</sup>
- Nicht zuletzt ist es **Sinn und Zweck des Emissionshandels**, den Verursachern die Kosten ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen anzulasten. Die umfangreichen Ausnahmeregelungen für energieintensivste Unternehmen untergraben die Ziele und die Funktionsweise dieses Instruments. Solange die Preise besonders strom- und energieintensiver Produkte nicht die Kosten ihrer Umwelt- und Klimawirkung enthalten, entsteht ein Fehlanreiz zu Ungunsten von klimaverträglicher Produktion und Konsumtion.

Wenn die Ausgleichszahlungen im Umfang von rund 350 Mio. Euro aus industriepolitischer Perspektive trotz der aufgeführten Argumente beibehalten werden sollen, ist zumindest sicherzustellen, dass sie nicht pauschal, sondern zielgerichtet nur für einzelne Unternehmen mit tatsächlich wettbewerbsgefährdenden Auswirkungen von Strompreiserhöhungen gewährt werden.<sup>5</sup>

### 3 Solidere Finanzierungsgrundlage schaffen

**Entgegen der bisherigen Praxis wäre eine deutliche Aufstockung der Mittel für den Klima- und Umweltschutz mit einem entsprechenden Konzept für deren Gegenfinanzierung notwendig.** Insbesondere die notwendigen Fortschritte bei der Steigerung der Energieeffizienz krankten bisher an der fehlenden Planungssicherheit für Investoren.

Für eine solidere und umfangreichere Finanzierungsgrundlage bieten sich aus Sicht des FÖS verschiedene Reformelemente an:

- Für ein stabileres CO<sub>2</sub>-Preissignal muss schnellstmöglich eine **ambitionierte, strukturelle Reform des Emissionshandels** auf Europäischer Ebene erfolgen. Der Europäische Emissionshandel wird nur dann zu einem ausreichend wirksamen Klimaschutzinstrument, wenn das EU-Treibhausgasziel verschärft wird, überschüssige Zertifikate dauerhaft aus dem Markt genommen werden und der CO<sub>2</sub>-Preis zusätzlich stabilisiert wird (z.B. durch die Absenkung der zulässigen Menge an Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) im Rahmen des EU ETS (Cap) bzw. die Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors (LRF), die Einführung einer Marktstabilitätsreserve (MSR) oder eines Mindestpreises bei der Auktio- nierung (ARP)).

<sup>3</sup> Ein Sektor unterliegt nach den Kriterien der Europäischen Kommission der Gefahr der CO<sub>2</sub>-Verlagerung, wenn 1) die CO<sub>2</sub>-Kosten über 30% der Bruttowertschöpfung ausmachen ODER 2) die Handelsintensität (Gesamtwert der Ein- und Ausfuhren / Gesamtwert des Umsatzes) über 30% liegt ODER 3) CO<sub>2</sub>-Kosten 5% UND Handelsintensität 10% betragen. Unter Berücksichtigung weiterer qualitativer Kriterien wurden 164 Branchen definiert.

<sup>4</sup> Eine Übersicht über die Vergünstigungen gibt FÖS (2013): „Ausnahmeregelungen für die Industrie bei Energie- und Strompreisen“, URL [www.foes.de/pdf/2013-09-Industrieausnahmen-2005-2014.pdf](http://www.foes.de/pdf/2013-09-Industrieausnahmen-2005-2014.pdf).  
Strompreise für stromintensive Unternehmen laut Ecofys/Fraunhofer ISI (2013): „Strompreis und ihre Komponenten. Ein Internationaler Vergleich“, URL <http://www.ecofys.com/files/files/ecofys-fraunhoferisi-2014-strompreisvergleich-international.pdf>.

<sup>5</sup> Siehe Stellungnahme des FÖS (2011): „Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens“, URL [http://www.foes.de/pdf/2011-06-FOES\\_Stellungnahme\\_EKF.pdf](http://www.foes.de/pdf/2011-06-FOES_Stellungnahme_EKF.pdf).

- Solange auf europäischer Ebene keine ambitionierte Reform erreicht wurde, sollten ergänzende unilaterale Maßnahmen für ein stabiles CO<sub>2</sub>-Preissignal umgesetzt werden. Für Deutschland kommt dabei insbesondere die Einführung eines **nationalen CO<sub>2</sub>-Mindestpreises** nach britischem Vorbild in Frage. Für deutliche Emissionsminderungen sollte der Mindestpreis mindestens 35 EUR je Tonne CO<sub>2</sub> betragen und gemeinsam mit weiteren europäischen Mitgliedstaaten umgesetzt werden (z.B. mit den Niederlanden, Dänemark und Frankreich). Aber auch niedrigere Mindestpreise verbessern die Planungssicherheit für Niedrigemissionstechnologien, vermeiden langfristige Lock-In-Effekte und generieren ein beträchtliches Aufkommen, das für Klima- und Umweltschutz eingesetzt werden kann: Bereits ein Preis von 20 EUR je Tonne CO<sub>2</sub> führt - je nach Ausgestaltung - zu einem Aufkommen von 3,7 bis 5,5 Mrd. EUR.
- **Deutlich zu kurz kommen bei der Diskussion um die Finanzierung der Energiewende bisher Abbau umweltschädlicher Subventionen und die Anpassung ökologischer Lenkungssteuern an die Höhe externer Kosten.** Mit Subventionen und Steuererleichterungen von mehr als 50 Mrd. EUR pro Jahr<sup>6</sup> setzt der Staat heute eine Vielzahl ökologisch negativer Anreize und sorgt dafür, dass umweltschädliches Verhalten oftmals die günstigere Handlungsalternative ist. Dadurch werden Innovationen im Bereich klimafreundlicher Technologien und Prozesse von staatlicher Seite künstlich ausgebremst. Mithilfe eines schrittweisen Abbaus umweltschädlicher Subventionen könnten die finanziellen Herausforderungen durch die beschleunigte Energiewende mehrfach ausgeglichen und verbesserte ökologische Anreize sowie sogar Spielräume für eine Ausweitung der Förderprogramme geschaffen werden. Das FÖS schlägt eine Gegenfinanzierung durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen etwa im Bereich der Dienst- und Firmenwagen sowie des Luftverkehrs und die Anhebung von ökologischen Lenkungssteuern wie den Steuern auf Heizstoffe und der Kernbrennstoffsteuer (verbunden mit einer Verlängerung über das Jahr 2017 hinaus) vor.<sup>7</sup> Umweltsteuern wie z.B. auch die Mineralölsteuer werden durch Inflation permanent entwertet.<sup>8</sup> Die durch diese „kalte Regression“ real sinkenden Einnahmen sollten durch eine Inflationsbereinigung ausgeglichen werden. Um Rebound-Effekte zu vermeiden, müssen Umweltsteuern zudem mindestens in Höhe der realisierten Effizienzsteigerungen angehoben werden.

## 4 Kontakt

Damian Ludewig, Geschäftsführer  
und Swantje Kuchler, Leiterin Energiepolitik

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft

Schwedenstraße 15a

D-13357 Berlin

Fon +49-30-76 23 991-30 Fax -59

[damian.ludewig@foes.de](mailto:damian.ludewig@foes.de) - [swantje.kuechler@foes.de](mailto:swantje.kuechler@foes.de) - [www.foes.de](http://www.foes.de)

---

<sup>6</sup> UBA (2013): Umweltschädliche Subventionen klettern auf über 50 Mrd. Euro, URL <http://www.umweltbundesamt.de/themen/umweltschaedliche-subventionen-klettern-auf-ueber>.

UBA (2010): „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland“, URL <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-1>.

<sup>7</sup> FÖS (2011): „Energiewende finanzieren durch Abbau umweltschädlicher Subventionen“, URL <http://www.foes.de/pdf/2011-05-FOES-Finanzierung-Energiewende.pdf>.

<sup>8</sup> FÖS (2014): Zuordnung der Steuern und Abgaben auf die Faktoren Arbeit, Kapital, Umwelt, URL <http://www.foes.de/pdf/2014-01-Hintergrundpapier-Steuerstruktur.pdf>.



## Das Emissionshandelssystem der Europäischen Union und der Energie- und Klimafonds für Deutschland

Stellungnahme  
zur Anhörung des Haushaltsausschusses  
des Deutschen Bundestages  
am 13. Oktober 2014

Berlin,  
12. Oktober 2014

Dr. Felix Chr. Matthes

**Geschäftsstelle Freiburg**  
Postfach 17 71  
79017 Freiburg  
**Hausadresse**  
Merzhauser Straße 173  
79100 Freiburg  
Telefon +49 761 45295-0

**Büro Berlin**  
Schicklerstraße 5-7  
10179 Berlin  
Telefon +49 30 405085-0

**Büro Darmstadt**  
Rheinstraße 95  
64295 Darmstadt  
Telefon +49 6151 8191-0

[info@oeko.de](mailto:info@oeko.de)  
[www.oeko.de](http://www.oeko.de)

(1) Das zum 1. Januar 2011 geschaffene Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ des Bundes dient der (zusätzlichen) Finanzierung von Maßnahmen zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung, vor allem im Kontext der Energiewende und in den Bereichen

- Energieeffizienz;
- erneuerbare Energien;
- Energiespeicher- und Netztechnologien;
- energetische Gebäudesanierung;
- Elektromobilität;
- Beihilfen für energieintensive Unternehmen zur Kompensation der indirekten Kosten des Emissionshandelssystems der Europäischen Union (Strompreiskompensation);
- nationaler Klimaschutz;
- internationaler Klima- und Umweltschutz.

(2) In seiner ursprünglichen Konzeption sollte der Energie- und Klimafonds (EKF) über drei Einnahmeströme finanziert werden:

- die Zahlungen der Betreibergesellschaften der deutschen Kernkraftwerke, die im Zuge der Laufzeitverlängerungen für die deutschen Kernkraftwerke vertraglich vereinbart wurden;
- die Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer, die den Wert von 2,3 Mrd. € jährlich übersteigen;
- die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen im Rahmen des Emissionshandelssystems der Europäischen Union (European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS), die über einen Wert von jährlich 900 Mio. €, zuzüglich der Kosten der Deutschen Emissionshandelsstelle, hinausgehen und nicht aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen im Bereich Luftverkehr stammen.

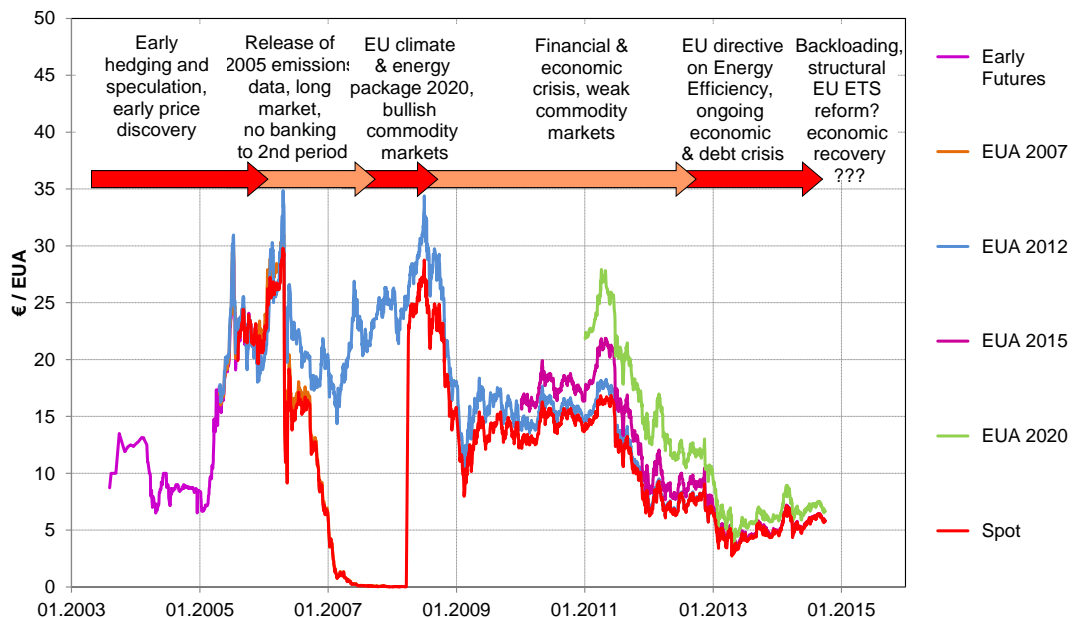
Im Zuge der Rücknahme der Laufzeitverlängerungen für die deutschen Kernkraftwerke sind die ersten beiden Einnahmepositionen entfallen, dafür wurden dem EKF die gesamten Einnahmen aus der ab 2013 massiv ausgeweiteten Auktionierung von Emissionsberechtigungen des EU ETS zugeordnet. Für die Versteigerungen im Rahmen des EU ETS für den Zeitraum ab 2013 war 2011/2012 mit einem Einnahmenvolumen von etwa 2,2 Mrd. € gerechnet worden.

(3) Insbesondere die vollständige und über die Konstruktion des EKF sehr transparent angelegte Verwendung der vollständigen Einnahmen aus den Auktionen des EU ETS für Maßnahmen zur Stärkung des nationalen und internationalen Klimaschutzes sowie der Energiewende hat gerade im internationalen Raum für erhebliche Aufmerksamkeit gesorgt und gilt als sehr fortschrittlicher Ansatz.

(4) Die Einnahmen aus den Versteigerungen des EU ETS sind jedoch in den Jahren 2013 und 2014 deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Der erste Grund für diese Mindereinnahmen liegt im Verfall der Preise für Emissionsberechtigungen. Als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie des massiven Zuflusses von internationalen Emissionsminderungsgutschriften (zu sehr niedrigen Preisen) hat sich im EU ETS eine Überschussmenge von deutlich über 2 Mrd. Emissionsberechtigungen (European Union Allowances – EUA) akkumuliert, zudem entfällt durch die teilweise Aussetzung der Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs in den EU ETS eine signifikante Netto-Nachfrageposition für den EU ETS.

In der Folge dieser Situation sind die Preise im EU ETS am aktuellen Rand bis auf Werte von unter 6 €/EUA gefallen. Diese Werte liegen zwar inzwischen wieder deutlich über den Tiefstständen von ca. 3,50 €/EUA im Frühjahr 2013, aber immer noch unter den 2006 und 2008 erreichten Höchstständen von um die 30 €/EUA oder den im Zeitraum von 2009 bis Mitte 2012 erreichten Niveaus von etwa 15 €/EUA. Auch die Preise für längerfristige Terminkontrakte für die Erfüllung im Jahr 2020 lassen – unter den aktuellen Rahmenbedingungen – keine deutliche Erholung der Zertifikatspreise bis 2020 erkennen.

**Abbildung 1: Entwicklung der Preise für Emissionsberechtigungen des Emissionshandelssystems der Europäischen Union (European Union Allowances – EUA), 2003-2015**



Quelle: Evomarkets, ICE ECX, EEX

Bei einem ursprünglich geplanten Versteigerungsvolumen von jahresdurchschnittlich ca. 205 Mio. EUA ergibt sich mit dem aktuellen Preisniveau von 5,80 €/EUA ein Einnahmenvolumen von knapp 1,2 Mrd. €.

Im Jahr 2013 sind bei einem etwas geringeren Versteigerungsvolumen (ca. 180 Mio. EUA) etwa 790 Mio. € Erlöst worden, der durchschnittlich Erlöste Zertifikatspreis lag bei 4,33 €/EUA. Über die Versteigerung der o.g. Menge von 205 Mio. EUA wären hypothetisch 890 Mio. € Erlöst worden. Für den EKF mit einem Finanzierungsvolumen von etwa 2,2 Mrd. € ergibt sich damit aus den rückläufigen Zertifikatspreisen eine Unterdeckung von etwa 60% bzw. 1,3 Mrd. €.

(5) Neben den deutlich gesunkenen Zertifikatspreisen wirken die ersten Maßnahmen zur strukturellen Reform des EU ETS zumindest für die Jahre 2014 bis 2016 Einnahmen senkend. Im Rahmen des sog. Backloadings werden im Jahr 2014 EU-weit 400 Mio. EUA, im Jahr 2015 300 Mio. EUA und im Jahr 2016 200 Mio. EUA nicht über Versteigerungen in den Markt gebracht. In den Jahren 2019 (300 Mio. EUA) und 2020 (600 Mio. EUA) sollen diese Zertifikatsmengen nach derzeitigem Rechtsstand zusätzlich versteigert werden.

Auf Deutschland entfällt davon ein Anteil von 19,4%, dies entspricht im Jahr 2014 einer um ca. 78 Mio. EUA verminderten Versteigerungsmenge, für 2016 und 2017 betragen die entsprechenden Mindermengen etwa 58 bzw. 39 Mio. EUA. Im Jahr 2019 würden dann für Deutschland ca. 58 Mio. EUA und für 2020 ca. 116 Mio. EUA mehr versteigert und würden zu entsprechend erhöhten Einnahmen führen.

Die wöchentlichen Versteigerungen von Emissionsberechtigungen für Deutschland sind entsprechend seit dem 21. März 2014 von 4,6 auf 3,25 Mio. EUA reduziert worden (im August und Dezember werden gemäß Auktionskalender geringere Zertifikatsmengen versteigert).

Die Verknappung bzw. die Ausweitung des Versteigerungsangebots führt natürlich auch zu Preisreaktionen. Diese sind aber begrenzt, so dass sie zumindest für eine grobe Abschätzung der Minder- bzw. Mehreinnahmen vernachlässigt werden können. Unter Maßgabe dieser Vereinfachung und der derzeit gültigen rechtlichen Regelungen ergeben sich

- für 2014 Mindereinnahmen von etwa 450 Mio. €;
- für 2015 Mindereinnahmen von knapp 340 Mio. €;
- für 2016 Mindereinnahmen von etwa 225 Mio. €;
- für 2019 Mehreinnahmen von etwa 340 Mio. €;
- für 2020 Mehreinnahmen von knapp 675 Mio. €.

In der Tendenz werden sich wegen der zumindest langfristig deutlich verknappten Zahl der Emissionsberechtigungen auch für die Perspektive 2020 etwas höhere Zertifikatspreise ergeben, so dass ggf. in den Jahren 2019 und 2020 entsprechend höhere Erlöse entstehen können, wenn die zurückgehaltenen Zertifikate wieder in den Markt gebracht werden sollten.

Für die Jahre 2014 bis 2016 ergibt sich für ein EKF-Volumen von etwa 2,2 Mrd. € eine weitere, wenn auch temporäre Unterdeckung, die sich mit der o.g. preisbedingten Unterdeckung auf Werte von 80% bis 70% summiert.

(6) Zum Stand 30. September 2014 sind aus den Versteigerungen von etwa 104 Mio. EUA zum volumengewichteten Durchschnittspreis von 5,75 €/EUA insgesamt 596 Mio. € Erlöst worden. Bei einem verbleibenden Versteigerungsvolumen von etwa 23 Mio. EUA können bei Fortbestand des aktuellen Preisniveaus noch ca. 29 Mio. € Erlöst werden, so dass für das Jahr 2014 ein Gesamteinkommen aus den Versteigerungen des EU ETS für Deutschland von etwa 625 Mio. € erwartet werden kann. Dies liegt um etwa ein Drittel unter den ursprünglichen Ansätzen für das Jahr 2014.

(7) Vor dem Hintergrund dieser Unterdeckung sind mit den Haushalten 2013 und 2014 drei wesentliche Änderungen vorgenommen worden:

- eine Absenkung des ursprünglich geplanten Volumens von 2,2 Mrd. € auf etwas über 2 Mrd. € (seit 2013);
- eine Auslagerung von Programmausgaben für den internationalen Klima- und Umweltschutz im Umfang von ca. 400 Mio. € in den allgemeinen Bundeshaushalt (Haushalt 2014);
- ein Bundeszuschuss von etwa 650 Mio. € für den EKF (Haushalt 2014).

Unter Maßgabe dieser Größenordnung verbleibt für das Jahr 2014 bei einem geplanten Fondsvolumen von 1,58 Mrd. € eine Unterdeckung von etwa 300 Mio. €.

Bei etwa gleich bleibenden CO<sub>2</sub>-Preisen und bei einem ungefähr gleich bleibendem Ausgabenniveau<sup>1</sup> von 1,58 Mrd. € sinkt der Zuschussbedarf von insgesamt 925 Mio. € im Jahr 2014 auf etwa 845 Mio. € im Jahr 2015, 730 Mio. € im Jahr 2016 sowie 505 Mio. € im Jahr 2017. Für die Jahre 2019 und 2020 würden sich im Fall der Rückführung der Versteigerungsmengen aus dem Backloading deutlich geringere Werte errechnen (2019 ein Zuschussbedarf von ca. 170 Mio. € bzw. 2020 ein Überschuss von etwa 170 Mio. €).

(8) Das aktuelle Preisniveau im EU ETS wird solange fortbestehen, wie keine strukturelle Knappheit an Emissionsberechtigungen entsteht. Eine auch für das Instrument des EKF perspektivisch wichtige Frage besteht damit darin, welche CO<sub>2</sub>-Preisniveaus sich in Zukunft herausbilden können.

Der kurzfristige Brennstoffwechsel in der Stromerzeugung bildet im Kontext des EU ETS die größte Vermeidungsoption, die stets sehr kurzfristig zur Verfügung steht. Die Brennstoffpreise für die Stromerzeugung determinieren damit sehr maßgeblich die Preisbildung im – wie alle Märkte immer auf kurzfristige Sicht optimierenden – CO<sub>2</sub>-Markt der EU. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Brennstoffwechselkosten für typische Substitutionsfälle im kontinentaleuropäischen Strommarkt. Diese Darstellung verdeutlicht, dass die diesbezüglich kostengünstigen Vermeidungsoptionen (Ersatz von alten Braunkohlenkraftwerken durch neue Steinkohlenkraftwerke oder Ersatz von alten Steinkohlenkraftwerken durch neue Erdgaskraftwerke) die im Markt her-

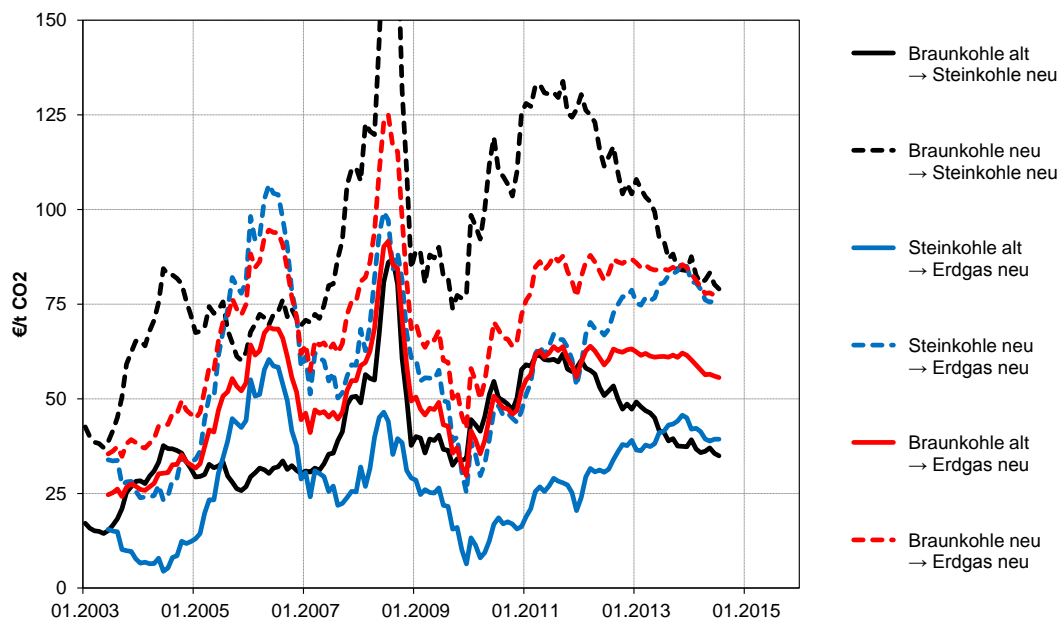
---

<sup>1</sup> Es ist diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass bei weiterhin niedrigen CO<sub>2</sub>-Zertifikatspreisen sich auch der Finanzbedarf für die Strompreiskompensation für die energieintensive Industrie im Zeitverlauf reduziert. Dies würde das EKF-Volumen tendenziell reduzieren, bilden doch die Zuschüsse für die energieintensive Industrie derzeit die größte Einzelposition des EKF (ca. 22% des Gesamtvolumens).

ausgebildeten Preisniveau durchaus erklären können – solange es nicht zur derzeitigen Überschuss-Situation gekommen war.

Die Übersicht zeigt aber auch, dass es – unter Annahme des derzeitigen Preisumfeldes in den Steinkohle- und Erdgasmärkten – bei einer Wiederherstellung der Knappheitssituation im EU ETS zu CO<sub>2</sub>-Preisen in der Größenordnung von 35 €/EUA und darüber kommen müsste.

**Abbildung 2: Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Kosten für den kurzfristigen Brennstoffwechsel bei der Stromerzeugung, 2003-2015**



Quelle: Evomarkets, ICE ECX, EEX, Berechnungen des Öko-Instituts

(9) Eine wichtige Frage, auch für die Finanzierung des EKF, besteht darin, zu welchem Zeitpunkt im EU ETS wieder eine strukturelle Knappheit entsteht bzw. erzeugt werden kann. Ohne eine strukturelle Reform des EU ETS wird es nach aktuellen Schätzungen bis zum Jahr 2030 nicht zu einer strukturellen Knappheit an Emissionsberechtigungen kommen, damit entstehen auch keine knappheitsbedingten Preise (die ja das eigentliche Ziel des EU ETS darstellen). Vor diesem Hintergrund müssen die aktuellen Diskussionen um die strukturelle Reform des EU ETS eingeordnet werden:

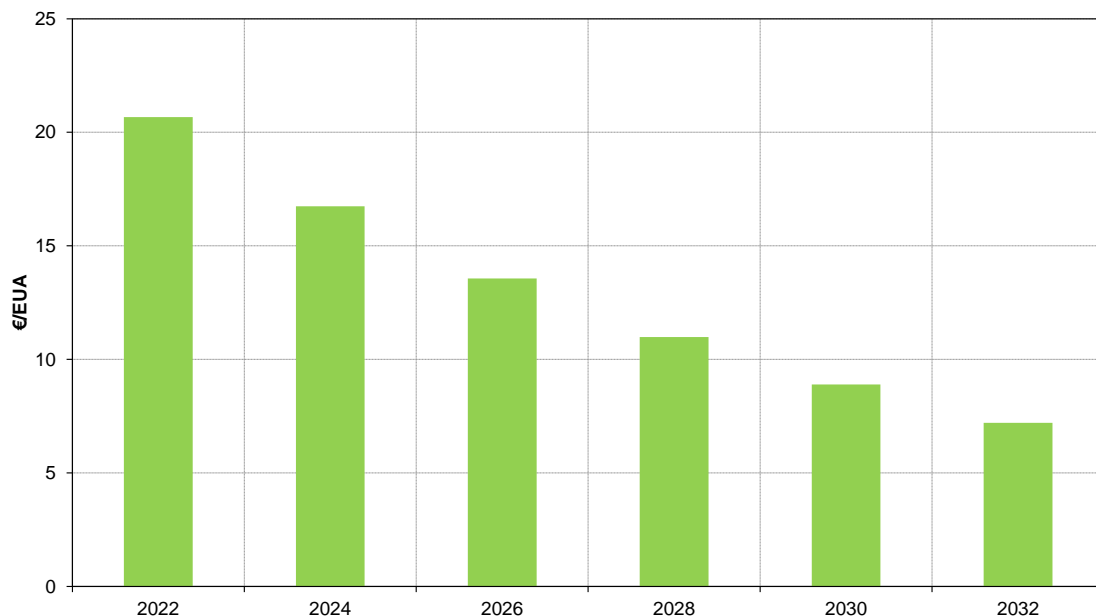
- die Anpassung des Linearen Reduktionsfaktors ab 2021 von 1,74% auf 2,1% jährlich und eine entsprechend beschleunigte Verknappung der verfügbaren Emissionsberechtigungen;
- die Einführung einer Marktstabilitätsreserve ab 2021, mit der größere Zertifikatsmengen für längere Zeiträume aus dem System genommen werden könnten.

Mit diesen Maßnahmen könnten ab etwa 2025 wieder knappheitsbedingte CO<sub>2</sub>-Zertifikatspreise entstehen. Es werden aber auch Verschärfungs-Varianten dieses Reformkonzepts diskutiert:

- die Einführung der Marktstabilitätsreserve bereits ab 2017 und/oder
- Erhöhung des Linearen Reduktionsfaktors auf höhere Werte (z.B. 2,6%);
- die (temporäre) Einführung von Mindestpreisen für CO<sub>2</sub>-Zertifikate, entweder auf EU-Ebene oder als konzertierte Aktion im Zentral-West-Europäischen Regionalmarkt für Elektrizität (Deutschland, Frankreich, Benelux, Dänemark, Österreich) oder auf nationaler Ebene in Deutschland.

Mit den beiden erstgenannten Maßnahmen könnte die Knappheitssituation auf (deutlich) vor 2025 vorgezogen werden. Die folgende Abbildung zeigt die strukturellen Folgen für das Zertifikatspreisniveau am Beispiel der Preise für das Jahr 2017, in Abhängigkeit vom Eintritt struktureller Knappheit im EU ETS (bei heutigen Brennstoffpreisen).

**Abbildung 3: Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Zertifikatspreise im Jahr 2017 in Abhängigkeit vom Zeitpunkt struktureller Knappheit im EU ETS**



Quelle: Evomarkets, ICE ECX, EEX

Die letztgenannte Reformoption könnte die Vermeidungsanreize und auch die Einnahmesituation für die Versteigerungen im EU ETS auch kurzfristig deutlich verbessern.

Im Kontext der unterschiedlichen Maßnahmen zur strukturellen Reform des EU ETS würden die Einnahmen aus den Versteigerungen in jedem Fall – trotz ggf. geringerer Versteigerungsmengen – deutlich zunehmen.

**Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) e.V.  
Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein**

**Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines  
Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“  
(BT-Drucksache 18/2443)**

**vom 1. September 2014**

Berlin, den 09. Oktober 2014

**Kontakt:**

Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) e.V.  
Kirchstraße 21  
10557 Berlin

**Christian Noll**

Geschäftsführender Vorstand  
Telefon: 49(0)30 36 40 97-01  
Telefax: 49 (0)30 36 40 97-42  
Mobil: 49 (0)179 14 95 764  
[christian.noll@deneff.org](mailto:christian.noll@deneff.org)



## 1. Zusammenfassung

Die Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF) bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf für ein zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ und dem enthaltenen Entwurf des Wirtschaftsplans. Die DENEFF begrüßt beide Entwürfe aus den folgenden Gründen:

- ✓ Der Energie- und Klimafonds (EKF) leitet die Erlöse aus der Versteigerung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten direkt wiederum der Förderung von Klimaschutzmaßnahmen zu. Dieser Kreislaufmechanismus ist sinnvoll, bedarf auf Grund der volatilen Einnahmen aus dem Emissionshandel jedoch einer dringenden Stabilisierung, um Planungssicherheit für Investitionen herzustellen und die Fördereffizienz zu gewährleisten.
- ✓ Mit dem beabsichtigten, überjährigen Bundeszuschuss bis zu einem Maximalbeitrag von durchschnittlich 822 Mio. EUR p.a. (2015-2018) entsteht eine Mischfinanzierung und mit dieser eine weitgehende Stabilisierung der Mittelausstattung des EKF. Diese sollte auch nach 2018 fortgeschrieben werden. Hiermit wird nicht nur das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm verstetigt (Ziel des Koalitionsvertrags), sondern auch weitere wichtige Energieeffizienzprogramme im Bereich privater Haushalte, Unternehmen oder Forschungsförderung.
- ✓ Mit dem Haushaltsplan 2015 (Entwurf) fließt der Großteil der Zuweisungen in Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz. Diese repräsentieren nicht nur besonders kostengünstige CO<sub>2</sub>-Vermeidungspotenziale, sondern adressieren viele weitere gemeindienliche Ziele, wie die Energieversorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und die Bezahlbarkeit von Wohnen. Daneben werden Kapitalabflüsse ins Ausland für Energieimporte durch heimische Wertschöpfung verdrängt und entsprechende Steueraufkommen geschaffen.
- ✓ Die DENEFF begrüßt insbesondere, dass der Entwurf des Wirtschaftsplans ein „Ausschreibungsmodell für sektorübergreifende Energieeffizienz“ vorsieht und empfiehlt für dessen Erprobung mindestens 100 Mio. EUR im Jahr vorzusehen.
- ✓ Insgesamt leistet der EKF aus den zur Verfügung gestellten Mitteln einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Energie- und Klimaziele Deutschlands und der EU. Dies betrifft historisch bedingt insbesondere den Gebäudebereich und zunehmend den Industrie- und GHD-Sektor. Die volle Erreichung dieser Ziele ist nur durch ein strategisch abgestimmtes Gesamtinstrumentarium möglich, das im Rahmen des angekündigten Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz erstellt werden sollte. Die DENEFF hat der Bundesregierung hierzu umfangreiche Vorschläge unterbreitet.

## 2. Bewertung des Instrumentes und des Mittelkreislaufs

Mit dem durch Gesetz vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807)<sup>1</sup> errichteten Sondervermögen "Energie- und Klimafonds" (EKF) verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Finanzierung zusätzlicher Programmausgaben zur Umsetzung des langfristig angelegten Energiekonzepts sowie seiner internationalen Verpflichtung zum Klimaschutz zu ermöglichen. Seit Beginn des Jahres 2012 wird der EKF vollständig aus Erlösen aus der Versteigerung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten finanziert. Die Entscheidung, diese Erlöse aus dem Handel sogenannter Verschmutzungsrechte in einem Kreislauf wiederum Maßnahmen zum Klimaschutz zuzuführen, ist logisch, konsequent und begrüßenswert. Unter § 2 nennt das EKFG an erster Stelle die Energieeffizienz als Verwendungszweck. Insbesondere Energieeffizienzmaßnahmen repräsentieren die kostengünstigsten

---

<sup>1</sup> geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2011 (BGBl. I S. 1702)

Einsparpotenziale (Vattenfall 2007, McKinsey 2008 uvm.), welche in allen Verbrauchssektoren zu finden sind. Weiterhin bestehen hier große, wirtschaftliche Potenziale im Sinne des 2011 eingeleiteten Ausstiegs aus der Kernenergie, die Kapazität von über zehn Großkraftwerken innerhalb von 10 Jahren einzusparen (Wuppertal Institut 2011) sowie die Kosten des Energiesystems insgesamt für die Bevölkerung signifikant zu senken (Prognos 2014).

Die exklusive Widmung der Erlöse aus dem Emissionshandel durch die Einrichtung des Sondervermögens für die in § 2 EKFG genannten Zwecke stellt zudem einen Vorteil gegenüber einer allein aus dem allgemeinen Bundeshaushalt realisierten Finanzierung dieser Maßnahmen dar. Umgekehrt hat sich jedoch durch den drastischen Verfall der Zertifikatspreise gezeigt, dass die notwendige Planungssicherheit für Investoren, die Klimaschutzmaßnahmen auf Grundlage von aus dem EKF finanzierten Anreizen planen, bislang nicht ausreichend gewährleistet war (siehe Exkurs unten). Der Bundesrechnungshof stellte zu Beginn dieses Jahres auf Grund dieser Unsicherheiten in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss fest, der Emissionshandel sei „kein Instrument, um verlässliche Einnahmen zu erzielen und daraus wiederum die Energiewende und Klimaschutzmaßnahmen mit zu finanzieren.“ Er empfiehlt daher, den EKF aufzulösen und seine Ausgaben vollständig in den Bundeshaushalt zu überführen.

Die DENEFF teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes in ihrer Konsequenz nicht. Weder eine reine Haushaltsfinanzierung noch eine reine Finanzierung aus Emissionshandelserlösen stellt eine zuverlässige Quelle für die auf längere Zeit absehbar notwendigen finanziellen Anreize dar. In keinem Falle sollte auf die sinnvolle zweckgebundene Widmung der Erlöse aus dem CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandel zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen verzichtet werden. Jedoch gilt es dringend, den Verunsicherungen der Marktteilnehmer entgegenzuwirken. In Folge dieser wurden in den letzten Jahren viele Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen zurückgestellt oder sogar unterlassen. Durch somit willkürlich induzierte Nachfragerwellen entstanden außerdem Verknappungen von Produkt- und Dienstleistungsangeboten und somit Preisverzerrungen am Markt, die zu ökonomischen Ineffizienzen führten.

**Entsprechend empfiehlt die DENEFF den Energie- und Klimafonds zu erhalten und auszubauen und die Einnahmenseite durch eine dauerhafte Mischfinanzierung aus Emissionshandelserlösen und Haushaltsmitteln zu sichern.**

#### **Exkurs zur finanziellen Entwicklung des Energie- und Klimafonds:**

Seit 2012 fließen dem EKF Einnahmen aus den Erlösen des Emissionszertifikatehandels zu. Da Anfang 2012 der Zertifikatspreis auf 7 EUR, statt der geplanten 17 EUR fiel, konnten vorläufig nur 50% der Barmittel und 60% der Verpflichtungsermächtigungen bereitgestellt werden. Für 2013 waren Einnahmen i.H.v 2 Mrd. EUR vorgesehen, bei einem erwarteten Durchschnittspreis von 10 EUR je Berechtigung. Hingegen sankt der Preis in diesem Jahr zeitweise auf unter 3 EUR<sup>2</sup>, weshalb das BMF den Ressorts nur 1,1 Mrd. Euro zuwies. Die KfW übernahm zusätzliche 264 Mio. EUR durch einen Verzicht auf Aufwandserstattungen. 2014 sah der 1. Entwurf des Wirtschaftsplans für den EKF Einnahmen von 925 Mio. EUR aus dem Emissionshandel vor. Dabei ging die Bundesregierung von einem Durchschnittspreis von 4,50 EUR je Berechtigung aus. Um die geplanten Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro zu finanzieren, sah die Bundesregierung im 1. Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 einen Zuschuss von 655 Mio. EUR vor. Hinzu kam ein Liquiditätsdarlehen von rund 94 Mio. EUR. Für 2015 sieht der Wirtschaftsplan Einnahmen aus dem Emissionshandel von 900 Mio. EUR vor sowie Einnahmen aus Haushaltsmitteln in Höhe von 781 Mio. EUR. Am 6.10.2014 kostete eine Tonne CO<sub>2</sub> 5,76 EUR.

<sup>2</sup> 4,50 EUR im Durchschnitt Q1/2013

### 3. Bewertung des Änderungsgesetzes

Der Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ sieht durch Änderung von § 4 Absatz 3 vor, dass der Bund einen jährlichen maximalen Bundeszuschuss nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes gewähren kann. Dieser soll im Rahmen der Finanzplanung für die Jahre 2015 bis 2018 betragen:

	2015	2016	2017	2018
Mehrausgaben (Millionen Euro)	781	848,5	826	836

Die Bundesregierung möchte damit den ausgehend vom derzeit zu erwartenden, Preisniveau für CO<sub>2</sub>-Zertifikate zusätzlichen Finanzierungsbedarf des Fonds decken. Daraus ergibt sich eine Mischfinanzierung der Programme, die nicht nur als „Notlösung“, sondern auch im Grundsatz als eine pragmatisch sinnvolle Weiterentwicklung bewertet werden kann. Die Übernahme der Bundeszuschüsse in die mittelfristige Haushaltsplanung bis 2018 schafft zudem höhere Planungssicherheit der Programme. Das Änderungsgesetz ist darum ausgesprochen zu begrüßen. Die DENEFF regt an, diesen Ansatz in den kommenden Jahren, entsprechend der dann erwarteten künftigen Preisniveaus fortzuschreiben. Dabei sollten die Planungszyklen und -vorläufe von Investitionen im Gebäude- und Industriesektor berücksichtigt und eine Vorschau von drei bis vier Jahren gewährleistet werden.

### 4. Bewertung der Programme und ihrer finanziellen Ausstattung

Laut Entwurf des Wirtschaftsplans zum EKF für 2015 erfolgen aus den geplanten Gesamteinnahmen von 1,68 Mrd. EUR rund 1 Mrd. EUR Zuweisungen für Maßnahmen im Energieeffizienzbereich. Diese sind rund 277 Mio. EUR (37 %) höher als im Vorjahr. Energieeffizienz wird damit zum wichtigsten Zielbereich des EKF, was ausgesprochen zu begrüßen ist. Mitunter werden im Einzelnen im Bereich Energieeffizienz zusätzlich zu den Mitteln des Einzelplans 09 (BMWi) folgende Programme finanziert (siehe Erläuterungen in Fußnote<sup>3</sup>):

Zweckbestimmung / Mittelzufluss	Vorgesehen 2015 (lt. Erläuterung)	Zugewiesen 2012 <sup>4</sup>	Ausgabe Ist 2012
Förderung von Maßnahmen zur energetischen Stadtsanierung, KfW	50 Mio. EUR	-	-
Förderung im Rahmen des CO <sub>2</sub> -Gebäudesanierungsprogramms, KfW	(1,8 Mrd. EUR) <sup>5</sup>	(1,495 Mrd. EUR) <sup>5</sup>	(1,44 Mrd. EUR) <sup>5</sup>
Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (Energieeffizienz)	Keine Angabe	15,5 Mio. EUR	14,4 Mio. EUR
Energieeffizienzfonds	Keine Angabe	40,0 Mio. EUR	11,4 Mio. EUR
Nationale Klimaschutzinitiative	Keine Angabe	47,5 Mio. EUR	11,4 Mio. EUR

<sup>3</sup> Der jeweils jährliche Mittelabfluss für die einzelnen Zwecke korrespondiert nicht direkt mit den Barwerten der Zuweisungen und den Belegungen der Verpflichtungsermächtigungen. Verpflichtungsermächtigungen führen nicht zu Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr, sondern werden veranschlagt, um eine Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren zu erhalten. Die Baransätze der Zuweisungen werden benötigt, um die vom Ressort geplanten Vorhaben im (maßgeblichen) Haushaltsjahr selbst finanzieren zu können bzw. dienen zur Ausfinanzierung der eingegangenen Verpflichtungen der Vorjahre.

<sup>4</sup> Der Bericht des BMF über die Tätigkeiten des EKF 2013 lag zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Stellungnahme noch nicht vor. Entsprechend können auch für 2014 noch keine Aussagen getroffen werden.

<sup>5</sup> Belegt durch Zusagen für zinsverbilligte Kredite und Zuschüsse

a) *CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm*

Mit dem Entwurf des Änderungsgesetzes setzt die Bundesregierung das Vorhaben des Koalitionsvertrags um, die Finanzierung des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogrammes zu verstetigen. Dies geschieht, indem der EKF insgesamt bis 2018 durch die mehrjährige anteilige Finanzierung aus dem Bundeshaushalt und den Erlösen aus dem CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandel mittelfristig weitgehend gesichert wird.

Das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm gehört weltweit zu den erfolgreichsten Instrumenten zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen und genießt entsprechend international hohes Renommee. Neben den Zielen des Klimaschutzes werden wesentliche politische Ziele unterstützt:

- **Senkung der Energieimportabhängigkeit**  
71% des Erdgasverbrauchs in Deutschland werden zur Wärmeerzeugung genutzt, davon wiederum über 40 % für Raumwärme und Warmwasser in privaten Haushalten (Fraunhofer IWES 2014). Umgekehrt haben Effizienzmaßnahmen enormen Einfluss auf die Verringerung der Importabhängigkeit, akut insbesondere aus Russland (Ecofys 2014, Fraunhofer IWES 2014)
- **Bezahlbarkeit von Wohnen**  
Energieeffiziente Gebäude sind die wirkungsvollste Versicherung gegen steigende Energiepreise. Zudem begrenzen die Förderungen die umlegbaren Kosten für energetische Modernisierung bei vermietetem Wohnraum, da diese Zuschüsse von der Modernisierungsumlage abgezogen werden müssen. Dies hilft insbesondere dabei, anspruchsvolle energetische Sanierungen in breiterem Umfang zu ermöglichen.

Der Wirtschaftsplan für 2015 bildet noch nicht die im Koalitionsvertrag ebenfalls beabsichtigte Erhöhung der Mittel ab. Derzeit diskutieren die Bundesministerien einen Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE), der im November im Kabinett verabschiedet werden soll. Die vorgesehene Erhöhung könnte einen Beitrag dazu leisten, um die Lücken zum Erreichen der Energieeffizienzziele der EU und der Bundesregierung zu schließen.

Die Antragszahlen entwickelten sich in den letzten Jahren stetig nach oben. Allerdings sind durch die derzeitige Niedrigzinsphase die zinsverbilligten Darlehen der KfW für energetisches Bauen und Sanieren im Verhältnis zu den Marktkonditionen für Immobilienkredite zurzeit verhältnismäßig weniger attraktiv geworden. Spätestens für das Haushaltsjahr 2016 sollte dennoch eine Erhöhung entsprechend der Nachfragesituation, den politisch geplanten Ausweitungen (z.B. Ausweitung auf Nichtwohngebäude) oder notwendigen Anpassungen der Tilgungszuschüsse erfolgen und frühzeitig kommuniziert werden. Ziel der Förderung sollte es insgesamt sein, einen möglichst hohen Hebel für die Erreichung der Energie- und Klimaziele zu schaffen. Entsprechend sollte die Bundesregierung die Optimierung der bestehenden Angebote (Einfachheit, Wirkungsoptimierung) sowie die Einführung neuer, zielgruppenspezifischer Angebote (steuerliche Förderung für Eigenheimbesitzer) und eine umfassende Beseitigung nicht-marktlicher Barrieren für das Angebot und die Nachfrage von Energieeffizienzdienstleistungen mit dem NAPE vorantreiben. Die DENEFF hat hierzu umfangreiche Vorschläge erarbeitet und BMWi und BMU zugeleitet.

*b) Energieeffizienzfonds*

Unter dem Energieeffizienzfonds sammeln sich eine Vielzahl kleinerer Programme, die seit dem Energiekonzept ins Leben gerufen wurden. Darunter finden sich unter anderem Förder Richtlinien, insbesondere im Unternehmensbereich für Querschnittstechnologien, Energiemanagementsysteme und Produktionsprozess oder für Energieeinsparcontracting. Die DENEFF hat die Entstehung dieser Programme intensiv begleitet und befürwortet diese Programme sehr.

Als neue Maßnahme nennt der Wirtschaftsplan 2015 ein „Ausschreibungsmodell für sektorübergreifende Energieeffizienz“. Die DENEFF möchte insbesondere die Aufnahme dieses Inhalts ausdrücklich befürworten. Bereits Ende 2012 hatte die DENEFF einen Umsetzungsvorschlag zur Umsetzung der EU-Energieeffizienzrichtlinie (Artikel 7) in Form wettbewerblicher Ausschreibungen empfohlen. Seitdem haben sich zahlreiche weitere Verbände diesem Vorschlag angeschlossen (u.a. VKU, ZVEI, VDMA, BUND, dena). Wettbewerbliche Ausschreibungen für Energieeffizienz wurden in der Schweiz, Portugal und einigen US-Bundesstaaten (Vermont, Maine) teilweise seit mehreren Jahren erfolgreich erprobt. Ihre Stärke liegt insbesondere in der kostengünstigen Beseitigung nicht-marktlicher Barrieren und das Anreizen innovativer Energieeffizienzdienstleistungen. Entsprechend können sie den deutschen Ordnungs- und Förderrahmen gut ergänzen. Grundsätzlich eignet sich dieser Ansatz für jede Form von Energiebedarfen, d.h. sowohl für Strom, Wärme als auch Mobilität. Bestehende Programme wie das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm werden hierdurch jedoch nicht überflüssig, da diese insbesondere dort greifen, wo ein höherer Förderhebel notwendig ist, um die Wirtschaftlichkeit umfangreicher und anspruchsvoller Maßnahmen zu verbessern.

Die konkrete Höhe für die einzelnen Teilbereiche lässt sich dem Wirtschaftsplan nicht entnehmen. Es ist jedoch zu erwarten, dass für das Ausschreibungsmodell eher ein geringerer Betrag zu dessen Erprobung zur Verfügung gestellt werden wird bzw. dieser durch Umschichtung aus anderen, nicht vollständig abgerufenen Mitteln anderer Programme realisiert werden soll. Insgesamt empfiehlt die DENEFF für das „Ausschreibungsmodell für sektorübergreifende Energieeffizienz“ jährlich mindestens 100 Mio. EUR bis 2018 zur Verfügung zu stellen. Nach erfolgreicher Pilotierung sollte eine Ausweitung stattfinden.

*c) Weitere Programme*

Die Fortführung des Maßnahmenkatalogs ist erfreulich, da auch die Forschungsförderung, die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) und die Förderung von Maßnahmen zur energetischen Stadtsanierung mit ihren Ansätzen unverzichtbare Instrumente für eine erfolgreiche Energieeffizienzwende darstellen. Durch den mehrjährigen Bundeszuschuss zum EKF profitieren auch diese Programme künftig von einer höheren Planungssicherheit.

## 5. Gesamtbewertung und Ausblick:

Mit dem im Rahmen der EU-Energieeffizienzrichtlinie zu erstellenden Nationalen Energieeffizienz Aktionsplan (NEEAP) und dem Monitoringprozess zur Energiewende bewertet die Bundesregierung die Fortschritte bei der Steigerung der Energieeffizienz. Im Rahmen dieser Bewertungen wird immer wieder deutlich, dass kein Instrument alleine zur Erreichung der Energie- und Klimaziele Deutschlands und der EU hinreichend ist. Vielmehr sind das abgestimmte Zusammenwirken aller Instrumente und ihre Weiterentwicklung im Sinne einer konsistenten Gesamtstrategie notwendig. In diesem Sinne kann auch der Energie- und Klimafonds im Rahmen der Zuweisungen aus den Erlösen des Emissionshandels (und gestützt durch Bundeszuschüsse) nur einen endlichen Beitrag leisten. Ebenso ist zu bedenken, dass die Verwendung öffentlicher Mittel möglichst effizient erfolgen sollte und ebenso das Entstehen von Förderabhängigkeiten verhindert werden sollten. Entsprechend sind sowohl eine Anpassungsfähigkeit als auch eine Kontinuität der Mittelausstattung des Energie- und Klimafonds entscheidend.

**Die DENEFF begrüßt daher im Ergebnis den Entwurf für ein zweites Änderungsgesetz zum Energie- und Klimafonds sowie den Entwurf des Wirtschaftsplans und regt an, weitere Instrumente mit dem nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) zu ergänzen (u. a. Steuerförderung für Gebäudesanierung, Verbesserung von Verbraucherinformationen). Außerdem sollten die Instrumente einer kontinuierlichen Wirkungs- und Zusammenwirkungsanalyse unterzogen werden, um ihren Zielbeitrag sukzessive zu optimieren.**

Für die Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF)



Christian Noll

Geschäftsführender Vorstand, DENEFF e.V.

Prof. Dr. Marc Ringel

Energiewirtschaft

Parkstr. 4 | 73312 Geislingen

Tel.: 07331 22 579

Fax: 07331 22 500

marc.ringel@hfwu.de

Stuttgart, 02. Oktober 2014

## Schriftliche Stellungnahme

### **Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 13. Oktober 2014 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Einrichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“**

- Der Anfang 2011 als Sondervermögen eingerichtete Energie- und Klimafonds (EKF) finanziert wesentliche Maßnahmen in den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Energieforschung und Elektromobilität, die für eine zeitplangerechte Umsetzung des Energiekonzepts der Bundesregierung von zentraler Bedeutung sind. Insofern stellt der EKF eine bedeutsame Säule zur Finanzierung der Energiewende dar.
- Der Fonds finanziert sich maßgeblich durch die Einnahmen des Emissionshandels (Versteigerung von sog. CO<sub>2</sub>-Zertifikaten). Während zur Zeit der Einrichtung des Fonds ein Zertifikatspreis von ca. 17 Euro pro Zertifikat angenommen wurde, liegt der aktuelle Zertifikatspreis an der European Energy Exchange (EEX) aufgrund eines Überangebots an Emissionszertifikaten bei 5,66 Euro (Stand 02. Oktober 2014). Daraus folgt, dass eine ausschließliche Mittelspeisung des Fonds durch die Emissionshandelserlöse nicht geeignet ist, die dem Fonds zugedachten Aufgaben in vollem Umfang zu unterstützen.
- Auf europäischer Ebene wurden Maßnahmen beschlossen, den Zertifikatspreis durch eine vorübergehende Entnahme von maximal 900 Mio. Zertifikaten vom Markt kurzfristig zu stabilisieren (sog. „Backloading“) [1]. Aufgrund des von der Europäischen Kommission geschätzten Überangebots von ca. 2 Mrd. Zertifikaten [2] ist diese Maßnahme allerdings nur geeignet, einen weiteren Preisverfall zu bremsen. Eine aktuell diskutierte strukturelle Änderung des Handels über eine sog. „Marktstabilisierungsreserve“ ab 2021 wird kurzfristig nicht geeignet sein, um durch ein knapperes Angebot steigende Zertifikatspreise zu bewirken. Nach Auffassung von Marktanalysten hat eine Ankündigung, wonach das Europäische Parlaments erst Anfang Januar 2015 über die Marktstabilisierungsreserve abstimmen wird, zu einem weiteren Preisverfall der Zertifikatspreise geführt [3]. Für den EKF folgt, dass eine stabile und angemessene Mittelausstattung in den kommenden Jahren nur durch einen Bundeszuschuss gesichert werden kann.
- Eine Stabilisierung der Einnahmeseite des EKF durch Bundeszuschüsse ist sinnvoll, um einen reibungslosen Ablauf der hieraus finanzierten Programme zu gewährleisten, die vorrangig in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien wirken. Insbesondere die Finanzierung des Marktanreizprogramms sowie der Maßnahmen im Bereich der CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierung sollten aufgrund der großen erzielbaren Energieeinsparungen sowie der Multiplikatoreffekte (Anregen privater Investitionen) gesichert sein [4]. Eine Einschränkung dieser „Flaggschiff“-Programme der

Energiewende durch fehlende Mittelausstattung hätte eine negative politische Signalwirkung für die Umsetzung der Energiewende bzw. die Unterfütterung der europäischen Energie- und Klimaschutzziele für die Jahre 2020 und 2030.

- Insbesondere im Bereich Energieeffizienz erfordert die Umsetzung der Europäischen Richtlinie zur Energieeffizienz (Richtlinie 2012/27/EU) zahlreiche zusätzliche Anstrengungen der EU-Mitgliedstaaten zur Erreichung des europäischen 20%-Energieeffizienzziels. Insbesondere Artikel 7 der Richtlinie (Energieeffizienzverpflichtungen bzw. Nachweis von Maßnahmen, die zu jährlichen Energieeinsparungen in Höhe von 1,5% führen, bemessen am jährlichen Energieabsatz aller Energieverteiler oder Energieeinzelhandelsunternehmen an Endkunden in den Jahren 2011-2013), dürfte nur über die Fortführung des bestehenden Instrumentariums sowie eine Reihe zusätzlicher staatlich angeregter Maßnahmen erreichbar sein.
- In diesem Rahmen nehmen die Programme zur Gebäudesanierung sowie zur Steigerung der Energieeffizienz in der Industrie, speziell bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) aufgrund der hier erzielbaren kosteneffizienten Energieeinsparungen eine bedeutende Stellung ein. In beiden Bereichen ist eine finanzielle Förderung erforderlich, um Wissensbarrieren abzubauen und die Barriere der erhöhten Anfangsinvestitionen zu senken. So orientieren sich private Haushalte bei Investitionen in Gebäudesanierung wie auch KMU bei der Finanzierung von betrieblichen Energieeffizienzmaßnahmen vorrangig an den Anfangsinvestitionen und nicht an den gesamten Lebenszykluskosten (d.h. Anfangsausgaben sowie eingesparte Energiekosten in den Folgeperioden, die oftmals die Anfangsinvestitionen kompensieren). Für beide Programme ist eine stabile Finanzierung erforderlich.
- Jenseits der Stabilisierung der Einnahmenseite des EKF ist mittelfristig eine stärkere Fokussierung des Fonds auf Maßnahmen für Energieeffizienz und erneuerbare Energien zu erwägen. Dies würde den EKF mit einem klaren Profil ausstatten. Ergänzend könnten absehbar langfristige Finanzierungserfordernisse wie etwa die energetische Gebäudesanierung in den regulären Bundeshaushalt überführt werden, um den finanziell eingeschränkten Handlungsspielraum des EKF optimal für Zusatzaufgaben der Energiewende zu nutzen. Hierdurch würde die Rolle des EKF als flexibles Finanzierungsinstrument der Energiewende und des Klimaschutzes unterstrichen.

- [1] Beschluss Nr. 1359/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Klarstellung der Bestimmungen über den zeitlichen Ablauf von Versteigerungen von Treibhausgasemissionszertifikaten. EU-Amtsblatt L 343/1.
- [2] Europäische Kommission (2013): Emissionshandel: Weiterer Rückgang der Emissionen im Jahr 2012 bei gleichzeitigem Anstieg des Überschusses an Zertifikaten. Pressemitteilung IP/13/43, 16.05.2013.
- [3] Eckert, K. (23. September 2014): Preiseinbruch im Emissionshandel. In: Energie und Management Online. [http://www.energie-und-management.de/?id=84&no\\_cache=1&terminID=106424](http://www.energie-und-management.de/?id=84&no_cache=1&terminID=106424). Eingesehen am 02. Oktober 2014.
- [4] Ifeu, Fraunhofer ISI, Prognos, GWS, IREES (et al.) (2011): Endbericht Energieeffizienz: Potenziale, volkswirtschaftliche Effekte und innovative Handlungs- und Förderfelder für die Nationale Klimaschutzinitiative. [http://www.irees.de/irees-wAssets/docs/publications/projektbericht-report/NKI\\_Endbericht\\_2011\\_de.pdf](http://www.irees.de/irees-wAssets/docs/publications/projektbericht-report/NKI_Endbericht_2011_de.pdf). Eingesehen am 02. Oktober 2014.



Stellungnahme zum Gesetzentwurf der  
Bundesregierung zum Zweiten Gesetz  
zur Änderung des Gesetzes zur  
Errichtung eines Sondervermögens  
„Energie- und Klimafonds“ (BT-  
Drucksache 18/2443)

Haushaltsausschuss  
Anhörung am 13. Oktober 2014

Berlin, 9. Oktober 2014

**Dr. Christine Wörten**  
**Arepo Consult**  
Zimmerstraße 11  
D-10969 Berlin  
Telefon +49 30 809 206 81  
woerlen@arepo-consult.com

## Inhalt

1	Haushaltszuschuss für den EKF sinnvoll? .....	2
2	Klimaschutzbezug im EKF .....	3
3	EKF-Programmstruktur für Klimaschutzziele unzureichend .....	4
4	Referenzen .....	6

## 1 Haushaltszuschuss für den Energie- und Klimafonds?

Zur Frage der Sinnhaftigkeit des Energie- und Klimafonds (EKF) insgesamt verweise ich auf meine Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses vom 27. Juni 2011. An den Grundaussagen hat sich nichts geändert. Die Preise für CO<sub>2</sub>-Zertifikate sind von durchschnittlich 14 Euro in 2010 auf ca. 5 Euro in 2014 gefallen (KfW/ZEW, 2014). Die Zertifikatspreisentwicklung entspricht also nach wie vor nicht den ursprünglichen Erwartungen der Bundesregierung, weder in Bezug auf die Lenkungswirkung bei den Emissionen, noch in Bezug auf die Finanzierung des EKF.

Der von der BR veranschlagte Zuschuss aus dem Bundeshaushalt ist daher grundsätzlich zu begrüßen, da eine gesicherte Finanzierungsgrundlage für die erfolgreiche Durchführung von Klimaschutzprogrammen essenziell ist, um negative Effekte aus suboptimal planbaren Förderprogrammen zu verhindern. Nur langfristige Planung und Umsetzung von Klimaschutz-Förderprogrammen ermöglicht optimale und kosteneffiziente Förderung und eine nachhaltige Wirkung der Programme.

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 01.09.2014 (Bundestag Drucksache 18/2443) hat jedoch einige Schwächen:

Das **Gesamtvolumen des EKF ist nach wie vor nicht definiert**. Die erwarteten Einnahmen aus dem Emissionshandel wurden für die Abschätzung des Haushaltsbeitrags „auf der Basis der derzeitigen Einschätzungen zum künftigen Preisniveau für CO<sub>2</sub>-Zertifikate“ einbezogen. Es geht aber nicht aus dem Gesetzesentwurf hervor, wie hoch diese sein werden. Damit erfordert die Formulierung als Maximalbeitrag ein **jährliches Nachjustieren** im Haushaltsplan, wird aber aufgrund der schwankenden ETS-Preise nach wie vor in **schwankenden Gesamtvolumina** resultieren.

Die Maximalbeiträge führen zu einer Deckelung des EKF auf einem möglicherweise niedrigeren Wert als heute. Nur bei Ausnutzen der Maximalbeiträge und Eintreten der aus heutiger Sicht leicht optimistischen ETS-Preisannahmen (lt. Auskunft des BMWi 7,67 Euro/t) bleibt das heutige Niveau von 1,7 Mrd. Euro erhalten. Dieses Niveau liegt bereits deutlich unter den ursprünglichen Planungen von 3 Mrd. Euro. Falls die ETS-Preise nicht wie vom BMWi angenommen gegenüber heute wieder ansteigen, wird das **verfügbare Finanzvolumen weiter sinken**.

Diese vier Aspekte werden als negativ im Sinne der effizienten und effektiven Ausgestaltung des EKF eingeschätzt, da sie die Planbarkeit der Ausgaben negativ beeinflussen und zu hohem Transaktionsaufwand und nach heutiger Einschätzung vermutlich zu insgesamt geringerem Finanzierungsvolumen für den Klimaschutz führen.

Sachlich zielführender im Sinne einer Planbarkeit der Klimaschutzprogramme wäre, ein angestrebtes Gesamtvolumen gesetzlich festzuschreiben, im Gesetz die erwarteten Beiträge aus dem Haushalt auf der Basis klar deklarerter Annahmen für die Zertifikatspreise zu beschreiben, und eine Indizierung auf steigende bzw. schwankende Zertifikatspreise zu beschließen, so dass eine konstante Ausgabenhöhe resultiert, die sinnvolle Ausgabenplanung ermöglicht.

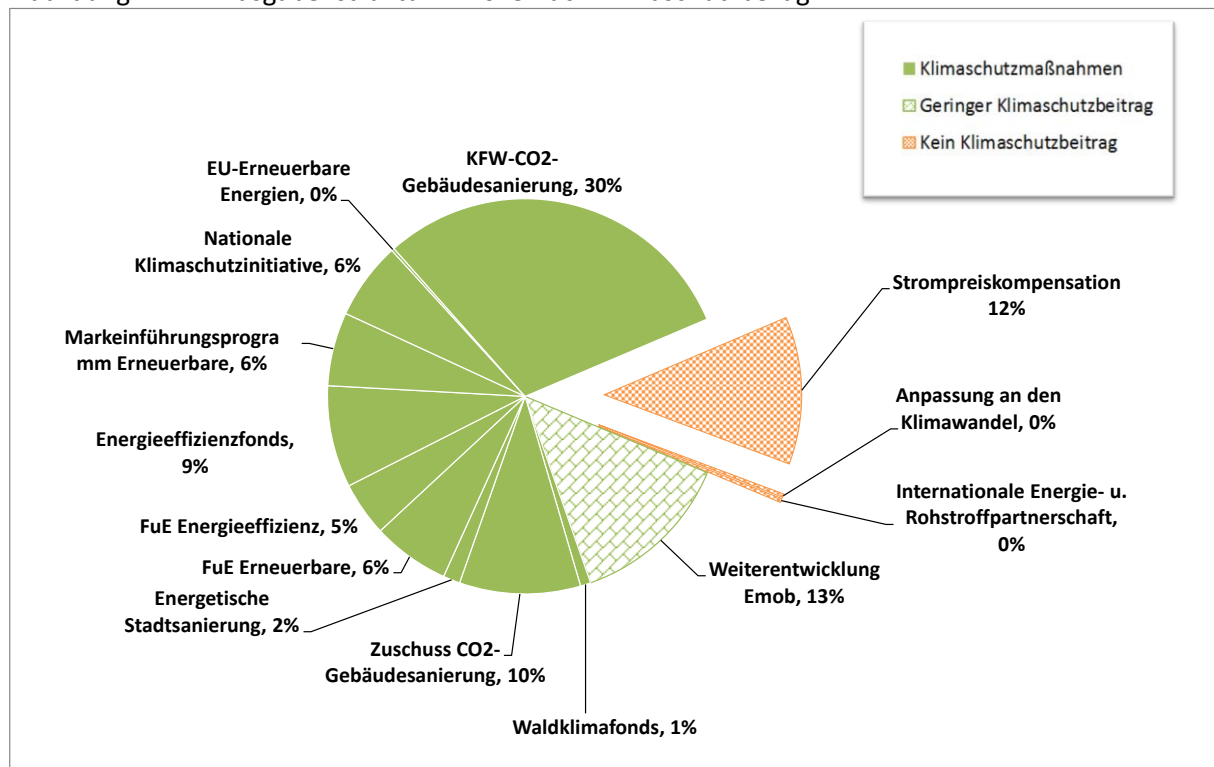
## 2 Klimaschutzbezug im Energie- und Klimafonds

Die Ausgabenstruktur des EKF beinhaltet in 2015 nach überschlägigen Berechnungen einen Anteil von ca. 13 % bzw. Ausgaben in Höhe von 214 Mio. Euro mit fehlendem oder vernachlässigbarem Beitrag zur Emissionsminderung. Hierzu zählen insbesondere

- die Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel , Budget in 2015: 4,9 Mio. Euro,
- die Internationale Energie- und Rohstoffpartnerschaften, Budget in 2015: 5,4 Mio. Euro,
- die Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität, Budget in 2015: 223,7 Mio. Euro,
- die „Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“ (sogenannte Strompreiskompensation), Budget in 2015: 203,2 Mio. Euro.

Die Anpassung an den Klimawandel ist zweifelsfrei notwendig. Allerdings muss hier mit weit höheren Gesamtausgaben gerechnet werden, denn fast alle Infrastrukturbereiche sind von der Anpassungsnotwendigkeit an den Klimawandel betroffen. Auf der anderen Seite können katastrophale Klimaereignisse nur selten monokausal mit dem Klimawandel in Verbindung gebracht werden. Daher ist die Anpassung an den Klimawandel eine echte Querschnittsaufgabe, die nicht in einem Sonderhaushalt wie dem EKF bearbeitet werden kann oder sollte. Der finanzielle Beitrag des EKF erscheint in dieser Hinsicht vernachlässigbar.

Abbildung 1: EKF-Ausgabenstruktur in 2015 nach Klimaschutzbezug



Quelle: Eigene Darstellung

Die Elektromobilität an sich hat keinen direkten Klimaschutzbeitrag. Bei „Betankung“ mit dem deutschen Strommix hat Elektromobilität eine schlechtere Klimabilanz als bspw. ein Dieselfahrzeug (Ifeu, 2011). Hier handelt es sich um allgemeine Forschungsförderung, die aus den entsprechenden Etats bedient werden sollte.

Die Strompreiskompensation und die Internationalen Energie- und Rohstoffpartnerschaften haben ebenfalls keine Beiträge zum Klimaschutz. Beide dienen der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie, und sind damit reine Industriepolitik. Insbesondere die Notwendigkeit einer

Strompreiskompensation ist bei den niedrigen EU-ETS Preisen ohnehin fraglich. Höhere Strompreise durch den ETS, die durch die Strompreiskompensation für Großverbraucher ausgeglichen werden sollten, sind ja gerade der Anreiz zu höherer Energieeffizienz in der Wirtschaft, der vom ETS ausgehen soll. Dieser Effekt wird durch die Strompreiskompensation zunichte gemacht. Damit widerspricht die Strompreiskompensation vom Prinzip her den Zielen des EKF und sollte daher – zumindest bei niedrigen ETS-Preisen - ausgesetzt werden.

### 3 EKF-Programmstruktur nicht ausgewogen

Dem EKF unterliegt die Grundidee, dass die Einnahmen aus dem Emissionshandel für diejenigen Bereiche verwendet werden sollen, auf die vom Emissionshandel keine Lenkungswirkung ausgeht.

Die aktuelle Ausgabenstruktur des EKF zeigt hier deutlich die blinden Flecken der deutschen Klimapolitik. So werden so gut wie keine Programme der Ministerien für Verkehr und Infrastruktur, sowie Ernährung und Landwirtschaft unterstützt. Die Mittel, die tatsächlich Emissionen reduzieren können,<sup>1</sup> fließen in 2015 99% in die Sektoren Strom und Wärme (vgl. Abb. 2). Diese Sektoren stellen allerdings weniger als 70 % der Emissionen in Deutschland dar (vgl. Abb. 3). Im Vergleich mit ihrer Emissionstätigkeit sind insbesondere die Quellgruppen Landwirtschaft /Landnutzungsänderungen und Verkehr unzureichend mit Mitteln ausgestattet. Die Emissionen im Verkehrssektor würden durch E-Mobilität nur im Zusammenhang mit Ökostrom adressiert. Andere Potenziale im Verkehrs- und Infrastrukturbereich werden nicht berücksichtigt. Die signifikanten Potenziale in der Landwirtschaft werden nicht betrachtet. Gerade in den Bereichen Verkehr und Landwirtschaft/Landnutzungsänderungen fehlen der BR in der deutschen Klimapolitik also Beeinflussungsmechanismen, ja sogar zündende Ideen. Hier muss der EKF ansetzen, anstatt diese Bereiche zu vernachlässigen.

Zudem erkennen Experten an, dass der Emissionshandel auch in manchen der von ihm erfassten Bereiche, z.B. bei den Prozessemissionen der Industrie, selbst bei richtiger Mengensteuerung keine Lenkungswirkung entfalten kann, zum einen da die Emissionszertifikate nahezu kostenlos ausgegeben werden<sup>2</sup> und zum anderen dadurch dass Technologie- und Produktalternativen fehlen. Auch in diesen Feldern ist die Bundesregierung nicht ausreichend aktiv.

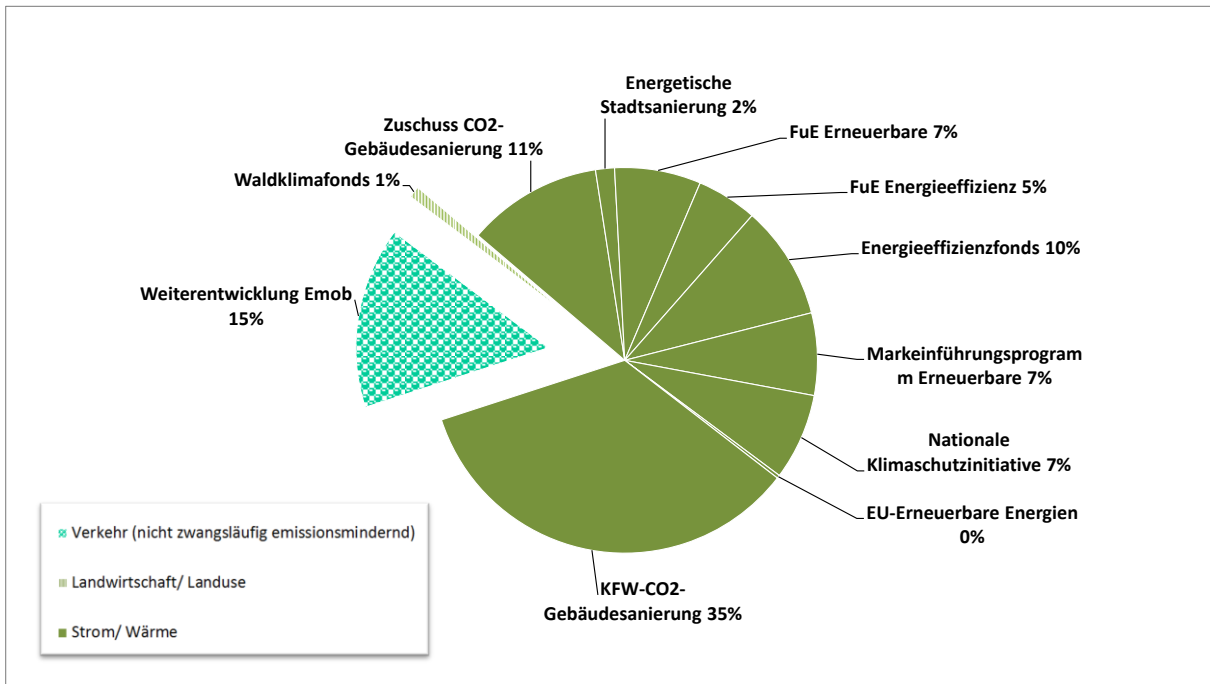
Eine Evaluierung des Energie- und Klimafonds sollte dazu genutzt werden, um die Frage der Komplementarität der NKI-Programme mit den anderen Klimaschutzmaßnahmen der Bundesregierung zu bewerten und die Abdeckung aller notwendigen Arbeitsfelder für aktiven Klimaschutz zu gewährleisten.

---

<sup>1</sup> D.h. das Gesamtvolumen abzüglich der Strompreiskompensation, der Elektromobilität, der Energie- und Rohstoffpartnerschaften und der Anpassung an den Klimawandel.

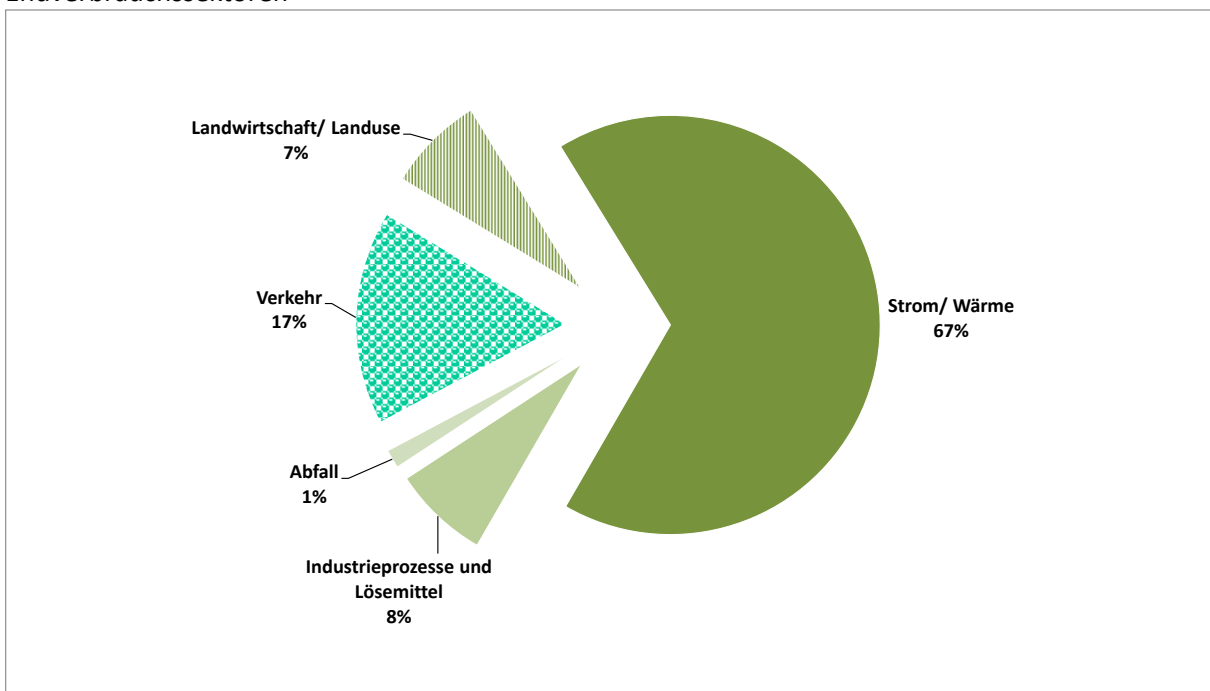
<sup>2</sup> Je nach Industrie erfolgt die entsprechende kostenlose Zuteilung auf der Basis von Produktbenchmarks, die sich an den durchschnittlichen Ausstößen pro Produkteinheit orientieren, oder für 97 Prozent der zuteilungsfähigen historischen Ausstöße (DEHSt, 2011).

Abbildung 2: Grobe Zuordnung der EKF-Projektbudgets 2015 nach Emissionsquellen und Endverbrauchssektoren



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 3: Anteile der Treibhausgasemissionen 2012 nach Emissionsquellen und Endverbrauchssektoren



Quelle: Eigene Darstellung nach UBA (2013); bemessen nach CO2-Äquivalenten

## 4 Referenzen

KFW/ZEW (2014) CO<sub>2</sub> Barometer 2014 – Carbon Edition New Phase, Old Problems.

<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-CO2-Barometer/CO2-Barometer-2014-Carbon-Edition.pdf>.

UBA (2013) Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen 1990 - 2012 (Endstand 25.11.2013).

[http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/dokumente/2013\\_11\\_25\\_em\\_entwicklung\\_in\\_d\\_trendtabelle\\_thg\\_v1\\_2\\_0.xlsx](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/dokumente/2013_11_25_em_entwicklung_in_d_trendtabelle_thg_v1_2_0.xlsx).

Ifeu (2011) UMBReLA - Umweltbilanzen Elektromobilität. Ergebnisbericht für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

DEHSt (2011) ZUTEILUNG 2013-2020. Leitfaden: Teil 1 Grundlegende Informationen zum Zuteilungsverfahren für Bestandsanlagen – Zuteilungssystematik, Ablauf, Akteure sowie elektronisches Verfahren.