Bundesrechnungshof

Bericht

an den Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Einnahmen des Bundes
aus dem Emissionshandel

Gz.: II 3 - 2012 - 0128 Potsdam, den 31. März 2014

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Inhaltsverzeichnis **Seite**

0	**Zusammenfassung**	**5**
1	**Gegenstand und Anlass des Berichts**	**9**
2	**Grundlagen des Emissionshandels**	**9**
2.1	Klimapolitischer Hintergrund	9
2.2	Volkswirtschaftliche Einordnung	11
2.3	Ausgestaltung des europäischen Emissionshandels	12
2.3.1	Geltungsbereich	12
2.3.2	Handel mit Berechtigungen	12
2.3.3	Überblick über die bisherigen drei Handelsperioden	14
2.3.4	Neuregelungen in der dritten Handelsperiode	15
3	**Entwicklung des Emissionshandels**	**17**
3.1	Entwicklung der Preise in der zweiten Handelsperiode	17
3.2	Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel	19
3.3	Überangebot an Emissionsberechtigungen	21
3.3.1	Entwicklung des Angebotes an Berechtigungen	21
3.3.2	Analyse der Europäischen Kommission	23
3.3.3	Haltung der Bundesregierung	24
3.4	Einnahmen des Bundes aus der nationalen Reserve	26
4	**Einnahmen des Energie- und Klimafonds**	**28**
5	**Bewertung des Bundesrechnungshofes**	**31**

0 Zusammenfassung

Die Einführung von Emissionsberechtigungen sollte den Ausstoß klimaschädlicher Gase verringern. Mit den Einnahmen aus dem Emissionshandel wollte die Bundesregierung zusätzliche Ausgaben für die Energiewende und beim Klimaschutz finanzieren. Um die fehlenden Einnahmen infolge des Preisverfalls im Emissionshandel auszugleichen, muss die Bundesregierung geplante Ausgaben teils kürzen, teils aus anderen Quellen finanzieren.

Der Bundesrechnungshof will mit diesem Bericht die Chancen und Risiken des europäischen Emissionshandels aufzeigen, damit diese im Bundeshaushalt und im Energie- und Klimafonds (EKF) angemessen berücksichtigt werden können.

0.1 Der Bund hatte in den Jahren 2008 bis 2012 Einnahmen aus dem Emissionshandel von insgesamt 3,9 Mrd. Euro veranschlagt. In dieser Zeit vereinnahmte er 3,2 Mrd. Euro. Die jährlichen Durchschnittspreise für eine verkaufte Emissionsberechtigung lagen zwischen 23,16 Euro (2008) und 7,32 Euro (2012). Für die Aufstellung des 1. Haushaltsentwurfs 2014 ging die Bundesregierung von einem Durchschnittspreis von 4,50 Euro aus.

0.2 Grundsätzlich hält der Bundesrechnungshof den Emissionshandel für geeignet, die Belastung der Luft mit Treibhausgasen zu mindern. Derzeit besteht ein erheblicher Überschuss von über 2 Mrd. Berechtigungen auf dem Markt, der zu einem massiven Verfall der Preise geführt hat. Dieser Überschuss könnte allein die europaweiten Emissionen eines ganzen Jahres decken. Ursächlich für diesen Überschuss sind neben unvorhersehbaren externen Faktoren – wie die Krise in der Eurozone – auch Besonderheiten des Systems des europäischen Emissionshandels:

- Im Emissionshandel bestimmen nicht allein die Marktteilnehmer das Angebot an Berechtigungen auf dem Markt. Maßgeblich ist insbesondere auch die staatlich festgelegte jährliche Obergrenze für die zu verteilenden Berechtigungen. Diese wird für die jeweilige Handelsperiode im Voraus festgelegt. Infolge dieser frühzeitigen Festlegung hat sich die für die Jahre 2008 bis 2012 geltende Obergrenze im Nachhinein als zu hoch herausgestellt, da die Nachfrage nach Berechtigungen im Emissionshandel auch wegen der allgemeinen Finanz- und Wirtschaftskrise geringer als erwartet ausfiel.

- Die Möglichkeit für die Anlagenbetreiber, auch Gutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten einzusetzen, hat zusätzlich zum Überschuss an Berechtigungen beigetragen. Dies gilt insbesondere für Deutschland. Hier war die Summe der Gutschriften deutlich höher als die Summe der jährlichen Überschüsse.

Der Bundesrechnungshof hat in einigen Problemfeldern Handlungsbedarf erkannt, über die er unterrichtet, damit die Bundesregierung auf Entwicklungen im Emissionshandel zielgerichteter und schneller reagieren kann.

0.3 Die Klimaschutzziele der Bundesregierung sind derzeit deutlich ehrgeiziger als diejenigen auf europäischer Ebene. Die Europäische Union wird den Emissionshandel künftig vor allem auf die europäischen Klimaschutzziele ausrichten. Er wird dann kein Instrument mehr sein, darüber hinausgehende höhere nationale Klimaschutzziele umzusetzen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird die Bundesregierung künftig immer dann, wenn sie höhere Klimaschutzverpflichtungen als auf europäischer Ebene ins Auge fasst, zu deren Umsetzung vor allem auf Maßnahmen außerhalb des Anwendungsbereiches des Emissionshandels zurückgreifen müssen.

0.4 Die Europäische Union hat entschieden, Versteigerungen von bis zu 900 Mio. Berechtigungen innerhalb der Handelsperiode 2013 bis 2020 zu verschieben. Der Bundesrechnungshof erwartet hiervon keine dauerhafte Lösung für das bestehende Marktungleichgewicht. Ob die seitens der Kommission für die Zeit nach 2020 vorgeschlagene Marktstabilitätsreserve den Emissionshandel vor externen Einflüssen ausreichend schützen kann, wird entscheidend von den Regelungen für diesen neuen Mechanismus abhängen.

0.5 Veränderungen des europäischen Emissionshandels könnten einen höheren Beitrag zur Minderung von Treibhausgasemissionen bewirken. Im Zuge der Prüfung des Bundesrechnungshofes zeigten sich insbesondere folgende Möglichkeiten:

- die Kriterien für die Festlegung der europaweiten Obergrenzen zu verschärfen,
- den Anwendungsbereich des Emissionshandels auszudehnen und
- den Umfang kostenloser Zuteilungen weiter zu verringern.

Der Bundesrechnungshof hält es für untersuchenswert, ob derartige Veränderungen des Handelssystems die Abhängigkeit von Konjunkturschwankungen verringern und unerwünschte Wechselwirkungen mit anderen Klimaschutzinstrumenten vermeiden helfen. Die Bundesregierung wird die umwelt-, wirtschafts- und energiepolitischen Folgen der im Raum stehenden Handlungsalternativen zur Vorbereitung ihrer weiteren Entscheidungen zur Klimapolitik abwägen müssen.

Da über den Emissionshandel auf EU-Ebene entschieden wird, hängt die Umsetzung der deutschen klimapolitischen Ziele entscheidend davon ab, wie weit die Bundesregierung ihre Positionen erfolgreich innerhalb der Europäischen Union durchsetzt.

0.6 Der Emissionshandel ist ein Klimaschutz-, jedoch kein verlässliches Finanzierungsinstrument. Die dem Energie- und Klimafonds zufließenden Erlöse aus dem Emissionshandel sind nicht geeignet, um die politisch gewünschten zusätzlichen Ausgaben für die Energiewende und den Klimaschutz dauerhaft verlässlich zu finanzieren. Seit Beginn der aktuellen Phase des Emissionshandels von 2013 bis 2020 sind die voraussichtlichen Erlöse des Bundes noch schwerer vorhersehbar. Die Anzahl der zu versteigernden Berechtigungen hängt nunmehr ausschließlich von Entscheidungen auf europäischer Ebene ab.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Einnahmen aus dem Emissionshandel in Zukunft wieder im Bundeshaushalt zu veranschlagen. Die Ausgaben für die Energiewende und den Klimaschutz wären ebenfalls vollständig im Bundeshaushalt zu veranschlagen. In der Folge sollte der Energie- und Klimafonds aufgelöst werden.

1 Gegenstand und Anlass des Berichts

Die Einführung von Emissionsberechtigungen soll den Ausstoß klimaschädlicher Gase verringern. Mit den Einnahmen aus dem Emissionshandel finanziert der Staat zusätzliche Ausgaben für die Energiewende und beim Klimaschutz. Die Bundesregierung veranschlagt diese Einnahmen und Ausgaben im Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF), um diese zusätzlichen Anstrengungen transparent darzustellen.

Die Preise der Berechtigungen sind stark gesunken, so dass die Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel niedriger sind als erwartet. Deshalb muss die Bundesregierung geplante Ausgaben teils kürzen, teils aus anderen Quellen finanzieren. Dies hat den Bundesrechnungshof veranlasst zu prüfen, welchen Risiken diese Einnahmen unterliegen und wie der Bund mit diesen Einnahmen umgeht. Er unterrichtet mit dem vorliegenden Bericht den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und die Bundesregierung über seine Feststellungen. Die Stellungnahmen des federführenden Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)[1], des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) sind berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof will mit diesem Bericht die Chancen und Risiken des europäischen Emissionshandels aufzeigen, damit diese im Bundeshaushalt und im EKF angemessen berücksichtigt werden können. Zum besseren Verständnis des Berichts stellt er in Kapitel 2 den Europäischen Emissionshandel vor. Kapitel 3 konzentriert sich auf die Faktoren, die die Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel beeinflussen. Kapitel 4 beschäftigt sich mit der Situation des EKF. In Kapitel 5 stellt der Bundesrechnungshof seine Bewertung der Situation dar.

2 Grundlagen des Emissionshandels

2.1 Klimapolitischer Hintergrund

Der zunehmende weltweite Ausstoß von Treibhausgasen durch Industrie, Haushalte und Verkehr trägt dazu bei, dass sich die Atmosphäre der Erde erwärmt. Dies wird nach Einschätzung von Experten zu weitreichenden Konsequenzen wie

[1] Zur Vereinfachung wird im Text auch das seinerzeitige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit immer mit der neuen Abkürzung BMUB bezeichnet.

dem Anstieg der Meeresspiegel, der Ausdehnung von Wüsten oder dem Abschmelzen von Gletschern führen. Eine Verringerung von Treibhausgasen in der Luft ist ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Klimapolitik.

Kyoto-Protokoll 2005

Zahlreiche Industrie- und Transformationsstaaten verpflichteten sich im Jahr 2005 im sogenannten Kyoto-Protokoll, die Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008 bis 2012 um mindestens 5 % im Vergleich zum Ausstoß im Basisjahr 1990 zu mindern. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten verpflichteten sich dabei, ihre Emissionen in diesem Zeitraum EU-weit um 8 % zu verringern. Deutschland übernahm eine überdurchschnittliche Emissionsminderung von 21 %.[2] Als ein Instrument zur Umsetzung ihrer Klimaschutzziele schuf die Europäische Union den europäischen Emissionshandel, der „wirtschaftlich effizient auf die Verringerung von Treibhausgasemissionen hinwirken“ soll.

EU-Klimapaket 2007

Die Europäische Union beschloss im Jahr 2007, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 auf jeden Fall um 20 %, ggf. sogar um 30 % gegenüber dem Basisjahr 1990 zu senken, sofern andere Industriestaaten vergleichbare Verpflichtungen eingehen. Im Geltungsbereich des europäischen Emissionshandels sollen dabei die Emissionen bis zum Jahr 2020 um 21 %, in den übrigen Bereichen um 10 % gegenüber dem Jahr 2005 zurückgehen.[3]

Klimakonferenz Doha 2012

Im Jahr 2012 verpflichteten sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten auf der Klimakonferenz in Doha, in den Jahren 2013 bis 2020 die Emissionen um insgesamt 20 % der Treibhausgasemissionen des Basisjahres 1990 zu verringern. Auch diese Verpflichtung wollen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam erfüllen. Über die Aufteilung der Verpflichtung ist bisher noch nicht entschieden.

---

2 Die Treibhausgasemissionen in Deutschland gingen nach Angaben des BMUB im Jahr 2012 nach vorläufigen Berechnungen um 25,5 % im Vergleich zum Jahr 1990 zurück. Damit erfüllt die Bundesregierung ihre internationalen Zusagen zur Verringerung von Treibhausgasemissionen.

3 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und andere vom 23. Januar 2008: 20 und 20 bis 2020. Chancen Europas im Klimawandel, KOM (2008) 30 endgültig.

Auf nationaler Ebene verfolgen die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien seit dem Jahr 2007 beständig das Ziel, die Treibhausgasemissionen im Jahr 2020 im Vergleich zum Basisjahr 1990 um mindestens 40 % zu senken.

2.2 Volkswirtschaftliche Einordnung

Ohne staatliche Eingriffe ist die Belastung der Luft mit Schadstoffen, z. B. Treibhausgasen, grundsätzlich mit keinen Mehrkosten für den Verursacher verbunden. Damit fehlt es an einem Kostenfaktor, der sich begrenzend auf das Ausmaß der Belastung auswirken könnte. Um die Belastung der Luft zu beschränken, stehen dem Staat verschiedene Instrumente zur Verfügung (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Staatliche Instrumente zur Begrenzung der Belastung der Luft

Instrument		**Beispiel**
Informations- und Aufklärungskampagnen		Kampagne des Umweltbundesamtes *„Wie groß ist Ihr Stickstoff-Fußabdruck?“*
Ordnungsrechtliche Maßnahmen		Festlegung von Schadstoffobergrenzen in Verordnungen zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
Ökonomische Instrumente	Preisinstrumente	Förderung des öffentlichen Nahverkehrs in Städten bei gleichzeitiger verstärkter Parkraumbewirtschaftung
	Mengeninstrumente	Staatlicher Emissionshandel

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

Bei den ökonomischen Instrumenten setzt der Staat auf ihre Anreizwirkung. Preisinstrumente wie Subventionen oder Steuern sollen die Kaufentscheidungen privater Konsumenten oder die Investitionsentscheidungen von Unternehmen so beeinflussen, dass die Luft weniger als bisher belastet wird. Bei einem Mengeninstrument wie dem staatlichen Emissionshandel schafft der Staat eine begrenzte Anzahl handelbarer Berechtigungen, die Luft mit Treibhausgasen zu belasten. Durch die staatlich veranlasste Begrenzung der zu verteilenden Berechtigungen erhält die Umweltbelastung einen finanziellen Stellenwert. So kann sich ein Preis aus dem künstlich verknappten Angebot der Berechtigungen und der Nachfrage nach diesen Berechtigungen bilden. Falls ein Unternehmen wegen seiner umfangreichen Emissionen weitere Berechtigungen benötigt, kann es in eine umweltfreund-

liche Technologie mit einem geringeren Ausstoß an Treibhausgasen investieren oder es erwirbt zusätzliche Emissionsberechtigungen von anderen Unternehmen. Entscheiden sich Unternehmen vermehrt dafür, auf emissionsärmere Technologien umzustellen, sinkt die Nachfrage nach den Berechtigungen und damit bei ansonsten gleichbleibenden Bedingungen auch der Preis dieser Berechtigungen. Das primäre Ziel des Emissionshandels, umweltschädliche Emissionen zu verringern, wird in diesem Fall erreicht, auch wenn die Einnahmen des Staates aufgrund der geringeren Nachfrage nach den Berechtigungen und den niedrigeren Preisen sinken. Die Einnahmen des Staates aus der Veräußerung von Berechtigungen sind insoweit nur ein „Nebeneffekt“ des Emissionshandels.

2.3 Ausgestaltung des europäischen Emissionshandels

2.3.1 Geltungsbereich

Teilnehmerstaaten am europäischen Emissionshandel sind seit dem Jahr 2008 neben den EU-Mitgliedstaaten auch Island, Liechtenstein und Norwegen, zudem seit Januar 2013 Kroatien.[4] Die Zahl der zugeteilten Emissionsberechtigungen richtet sich nach den Emissionen der im jeweiligen Land erfassten Anlagen. Im Zeitraum 2008 bis 2012 wurden 20 % aller Berechtigungen für Anlagen in Deutschland zugeteilt, auf das damit der größte Anteil an Berechtigungen entfiel. Auf das Vereinigte Königreich, Polen, Italien, Spanien und Frankreich entfielen zusammen knapp die Hälfte der Zuteilungen, auf die 24 weiteren Teilnehmerstaaten das verbleibende Drittel.

Der europäische Emissionshandel erfasst derzeit die Emissionen von Treibhausgasen durch die Energiewirtschaft und die Betreiber energieintensiver Industrieanlagen. Darüber hinaus bezieht er seit dem Jahr 2012 auch die Emissionen des Luftverkehrs mit ein. Er umfasst damit etwa 40 % der Treibhausgasemissionen innerhalb der Europäischen Union. Nicht erfasst sind Treibhausgasemissionen von privaten Haushalten, Kraftfahrzeugen oder Schiffen.

2.3.2 Handel mit Berechtigungen

Jeder Betreiber von Anlagen, die dem europäischen Emissionshandel unterliegen, benötigt jährlich so viele Berechtigungen wie er Treibhausgase an die Atmosphäre abgibt. Eine Emissionsberechtigung entspricht dabei der Befugnis, eine Tonne

[4] Kroatien ist seit dem 1. Juli 2013 EU-Mitgliedstaat.

CO_2 oder die Menge eines anderen Treibhausgases auszustoßen, welches dasselbe Potenzial zur Erwärmung der Atmosphäre hat wie eine Tonne CO_2.

Die Betreiber müssen jährlich ihre Emissionen ermitteln und eine ihren Emissionen entsprechende Anzahl von Berechtigungen an die zuständige Behörde des Teilnehmerstaates (in Deutschland an das Umweltbundesamt) abgeben. Erfüllt ein Anlagenbetreiber seine Abgabepflichten nicht, wurden im Zeitraum 2008 bis 2012 Sanktionszahlungen von 100 Euro je fehlender Berechtigung fällig. Dieser Betrag erhöht sich ab 2013 entsprechend dem Anstieg des Europäischen Verbraucherpreisindex. Der im Zusammenhang mit den Emissionsberechtigungen den Betreibern entstehende Aufwand (sogenannte Bürokratiekosten) wird im Zeitraum 2008 bis 2012 deutschlandweit auf 35 Mio. Euro jährlich, im Zeitraum 2013 bis 2020 auf 42 Mio. Euro jährlich geschätzt.

Verteilung von Berechtigungen

Im europäischen Emissionshandel wird für jedes Jahr im Voraus eine Obergrenze der zuteilbaren Emissionsberechtigungen festgelegt. Diese beruht auf klima- und wirtschaftspolitischen Erwägungen innerhalb der Europäischen Union und der Teilnehmerstaaten. Die Teilnehmerstaaten hatten im Jahr 2006 ihre jeweiligen Planungen bei der Europäischen Kommission (Kommission) einzureichen, wie viele Berechtigungen sie jährlich im Zeitraum 2008 bis 2012 zuteilen wollen. Die Abstimmung dieser Planungen mit der Kommission wurde für die weitaus meisten Teilnehmerstaaten in den Jahren 2006 und 2007 abgeschlossen. Für Deutschland wurde die jährlich gleich bleibende Obergrenze der zuteilbaren Berechtigungen im Zeitraum 2008 bis 2012 im Jahr 2007 gesetzlich festgelegt. Ab dem Jahr 2013 soll die Obergrenze der zuteilbaren Berechtigungen europaweit[5] jährlich sinken.

Die Emissionsberechtigungen werden zu Beginn des jeweiligen Jahres in Höhe der Obergrenze in einem elektronischen Register erzeugt. Die Teilnehmerstaaten teilen ihren Anlagenbetreibern zum Jahresanfang einen Teil der Emissionsberechtigungen kostenlos zu (z. B. auf der Grundlage historischer Emissionen oder von Vergleichswerten besonders schadstoffarmer Anlagen). Einen Teil der Berechtigungen bieten die Teilnehmerstaaten im Jahresverlauf zum Kauf an. Nicht nur

[5] In diesem Bericht beschreibt der Begriff „europaweit“ den Geltungsbereich des europäischen Emissionshandels (vgl. Tabelle 2).

Anlagenbetreiber, sondern auch sonstige natürliche und juristische Personen können diese Emissionsberechtigungen erwerben. Weitere Berechtigungen (u. a. für Neuanlagen) werden in einer Reserve vorgehalten.

Emissionsmarkt

Soweit die Teilnehmerstaaten Emissionsberechtigungen kostenlos zuteilen oder verkaufen, wird dies als der Primärmarkt des Handels mit Emissionsberechtigungen bezeichnet. Anlagenbetreiber können ihre Berechtigungen einsetzen, um ihren Abgabeverpflichtungen nachzukommen. Falls sie die Berechtigungen nicht zur Erfüllung von Abgabeverpflichtungen benötigen, können sie diese auf dem sog. Sekundärmarkt weiterverkaufen. Dies gilt auch für sonstige Erwerber von Berechtigungen. Beispielsweise können sie Banken beauftragen, die Berechtigungen an der Börse zu verkaufen, oder sie verkaufen die Berechtigungen außerhalb der Börse selbst. Die Berechtigungen werden dabei im elektronischen Register aus dem Konto des Verkäufers gelöscht und dem Konto des Erwerbers gut geschrieben.

Ob nicht benötigte Berechtigungen auf dem Sekundärmarkt verkauft werden, hängt auch von den Preiserwartungen der Eigentümer ab. Sie werden im Hinblick auf die derzeit unbegrenzte Übertragbarkeit der Berechtigungen auf eine Veräußerung zunächst verzichten, wenn sie künftig einen höheren Preis für die Berechtigungen erwarten. Nicht nur der aktuelle Bedarf von Emittenten, sondern auch die Erwartungshaltung der Marktteilnehmer wirkt sich somit auf die Preise aus.

Werden Emissionsberechtigungen sofort übertragen und bezahlt, wird dies als Spotgeschäft bezeichnet. Bei Termingeschäften vereinbaren Käufer und Verkäufer den Preis und die zu übertragende Menge an Berechtigungen zum Zeitpunkt des Geschäfts, Zahlung und Übertragung erfolgen jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt.

2.3.3 Überblick über die bisherigen drei Handelsperioden

Die erste Handelsperiode (2005 bis 2007) diente als „Pilotphase“, um die erforderlichen institutionellen und innerbetrieblichen Infrastrukturen im europäischen Emissionshandel aufzubauen. Die zweite Handelsperiode (2008 bis 2012) war mit grundsätzlichen Erweiterungen und Neuerungen verbunden. Insbesondere erreichte die Kommission eine niedrigere Obergrenze der Emissionsberechtigungen. Die

derzeit laufende dritte Handelsperiode (2013 bis 2020) unterscheidet sich deutlich von den bisherigen beiden Handelsperioden (siehe im Einzelnen Tz. 2.3.4 dieses Berichts). In Tabelle 2 sind die wichtigsten Unterschiede zwischen den drei Handelsperioden zusammengefasst.

Tabelle 2

Merkmale der bisherigen drei Handelsperioden im europäischen Emissionshandel

<table>
<tr><th></th><th>Erste Handelsperiode (2005 bis 2007)</th><th>Zweite Handelsperiode (2008 bis 2012)</th><th>Dritte Handelsperiode (2013 bis 2020)</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Regionaler Geltungsbereich</td><td colspan="3">EU-Mitgliedstaaten
ab 2008 zuzüglich Island, Liechtenstein, Norwegen
ab Anfang 2013 zuzüglich Kroatien (seit 1. Juli 2013 EU-Mitgliedstaat)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Einsatz von Gutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten beschränkt möglich
ab 2013 stärker eingeschränkt</td></tr>
<tr><td>Sektoraler Geltungsbereich</td><td colspan="3">Energiewirtschaft und energieintensive Industrie
ab 2012 zuzüglich Luftverkehr</td></tr>
<tr><td>Obergrenze der Berechtigungen</td><td>Obergrenze für Deutschland:
499 Mio.</td><td>Obergrenze für Deutschland:
453 Mio.</td><td>Einheitliche Obergrenze für den gesamten europäischen Emissionshandel
(für 2013: 2,084 Mrd.)</td></tr>
<tr><td>Zuteilung der Berechtigungen</td><td>Kostenlose Zuteilung [a]</td><td colspan="2">Kostenlose Zuteilung und Veräußerung</td></tr>
<tr><td>Handel mit Berechtigungen</td><td>Nur innerhalb der Handelsperiode</td><td colspan="2">Übertragbarkeit der Berechtigungen in Folgeperioden</td></tr>
</table>

Erläuterungen: [a] Die Europäische Emissionshandelsrichtlinie sah vor, dass in der ersten Handelsperiode mindestens 95 % der Berechtigungen kostenlos zugeteilt werden. Die meisten Teilnehmerstaaten, darunter auch Deutschland, teilten alle Berechtigungen kostenlos zu.

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung. Die Angaben in der Tabelle sind Ergebnisse der Prüfung.

2.3.4 Neuregelungen in der dritten Handelsperiode

Die Europäische Union legte die wesentlichen Rahmenbedingungen für die dritte Handelsperiode des europäischen Emissionshandels bereits im Jahr 2009 fest, darunter erstmals eine europaweite jährliche Obergrenze für Emissionsberechtigungen für stationäre Anlagen. Diese soll im Verlauf der dritten Handelsperiode jährlich um 1,74 % sinken. In die Berechnung der Obergrenze fließt als weitaus größ-

ter Faktor die durchschnittliche jährliche Menge an Berechtigungen ein, die die Teilnehmerstaaten in den Jahren 2008 bis 2012 zuteilten. Die europaweite Obergrenze liegt im Jahr 2013 bei 2,084 Mrd. Berechtigungen.

Versteigerung und kostenlose Zuteilung

In der dritten Handelsperiode sollen deutlich mehr Berechtigungen als bisher versteigert werden. Die für die Energiewirtschaft vorgesehenen Berechtigungen sollen grundsätzlich komplett versteigert werden. Für die Industriesektoren sind weiterhin auch kostenlose Zuteilungen vorgesehen, der Anteil der zu versteigernden Berechtigungen soll im Laufe der dritten Handelsperiode jedoch grundsätzlich von 20 % auf 70 % steigen. Davon ausgenommen sind einige Industriebranchen mit einer hohen Kostenbelastung durch den Emissionshandel. Sie erhalten kostenlose Zuteilungen von Emissionsberechtigungen auf der Grundlage von Emissionswerten, die die Kommission festlegt. Diese Emissionswerte definieren, wie viele Treibhausgase effiziente Anlagen je Produkteinheit ausstoßen. Stößt eine Anlage mehr aus, kommt der Anlagenbetreiber mit der kostenlosen Zuteilung nicht aus und muss zusätzliche Berechtigungen erwerben. Es wird befürchtet, dass ohne kostenlose Zuteilungen solche Unternehmen sonst ihre Produktion an Standorte außerhalb des Geltungsbereiches des europäischen Emissionshandels verlegen oder die entsprechenden Produkte verstärkt von solchen Standorten importieren. Die weltweiten Treibhausgasemissionen würden dann insgesamt ansteigen. Dem soll die kostenlose Zuteilung entgegenwirken.

Die Kommission weist den Teilnehmerstaaten die Versteigerungsmengen zu. Auf Deutschland sollen jährlich 19,6 % der Versteigerungsmenge entfallen. Die Teilnehmerstaaten entscheiden – wie schon bisher – über die Verwendung der Einkünfte aus der Versteigerung der ihnen zugewiesenen Emissionsberechtigungen.

Der überwiegende Teil der Berechtigungen für den Luftverkehr wird kostenlos zugeteilt (85 % im Jahr 2012, 82 % ab dem Jahr 2013). Die verbleibenden Berechtigungen – abgesehen von einer europaweiten Reserve ab dem Jahr 2013 von 3 % – sollen versteigert werden.

Gutschriften aus Projekten außerhalb der Teilnehmerstaaten

Anlagenbetreiber haben in begrenztem Umfang die Möglichkeit, Gutschriften für Emissionsminderungen aus internationalen Klimaschutzprojekten in Entwick-

lungs- und Schwellenländern (beispielsweise aus Windpark-Projekten oder der Ersetzung traditioneller Feuerstellen durch moderne Holzkochöfen in Afrika) einzusetzen, um ihre Abgabepflichten im Emissionshandel zu erfüllen. In der dritten Handelsperiode wird diese Möglichkeit im Vergleich zur zweiten Handelsperiode weiter beschränkt. In der zweiten Handelsperiode durften Anlagenbetreiber in Deutschland Gutschriften von bis zu 22 % der in dieser Handelsperiode erhaltenen Zuteilungen einsetzen. War diese Höchstgrenze noch nicht ausgeschöpft, dürfen sie dies in der dritten Handelsperiode nachholen. Betreiber von Neuanlagen dürfen in der dritten Handelsperiode nur noch Gutschriften bis zu 4,5 % ihrer Emissionsmenge einsetzen. Anders als bisher sind ab dem Jahr 2013 bei neuen Projekten des internationalen Klimaschutzes Gutschriften nur noch dann einsetzbar, wenn die Projekte in den am wenigsten entwickelten Ländern durchgeführt werden.

3 Entwicklung des Emissionshandels

3.1 Entwicklung der Preise in der zweiten Handelsperiode

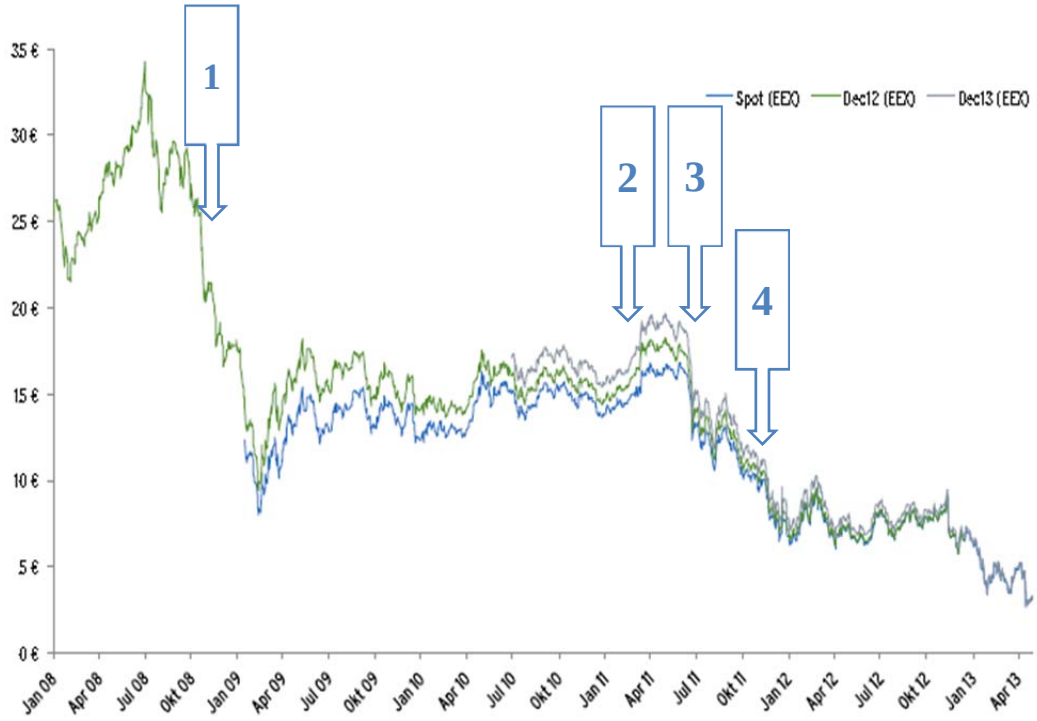
Beim europäischen Emissionshandel wirken sich folgende systemimmanente Faktoren auf Angebot und Nachfrage und damit auf die Preise für Emissionsberechtigungen aus:

- Die jährliche Obergrenze der Berechtigungen.
- Die Länge der Handelsperioden und die Möglichkeit der Übertragung von Berechtigungen in die nächste Handelsperiode.
- Die Regelungen für die Verwendung von Gutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten zur Erfüllung der Abgabepflichten.

Die Marktteilnehmer versuchen u. a. auf der Grundlage dieser Rahmenbedingungen für den Emissionshandel, die gegenwärtige und künftige Knappheit und damit die Preise der Berechtigungen einzuschätzen. Abbildung 1 zeigt den Verlauf der Preisentwicklung für Emissionsberechtigungen von 2008 bis Anfang 2013. Sie lässt erkennen, dass die Marktteilnehmer innerhalb der zweiten Handelsperiode von einem zunehmenden Überangebot an Berechtigungen ausgingen (siehe im Einzelnen Tz. 3.3 dieses Berichts).

Abbildung 1

Entwicklung der Preise für Emissionsberechtigungen



Erläuterung: Es sind die Tagesabrechnungspreise an der Börse European Energy Exchange (EEX), Leipzig dargestellt:
Spot (EEX): Preis für Spotgeschäfte zur sofortigen Erfüllung (erst ab Januar 2009 einsetzender Handel).
Dec12 (EEX): Preis für Termingeschäfte mit der Fälligkeit Dezember 2012.
Dec13 (EEX): Preis für Termingeschäfte mit der Fälligkeit Dezember 2013.

Quelle: Umweltbundesamt, Ergänzung durch den Bundesrechnungshof.

An der Abbildung 1 lässt sich beispielhaft aufzeigen, dass auch Faktoren außerhalb des Handelssystems die Preise stark beeinflussen:

- Infolge der allgemeinen Finanz- und Wirtschaftskrise fielen die Preise für Emissionsberechtigungen von Herbst 2008 bis Frühjahr 2009 von 29,33 Euro auf 8,20 Euro. Die schwache Konjunktur führte zu einem Rückgang der Produktion. Die Anlagenbetreiber benötigten daher weniger Berechtigungen (siehe Pfeil 1 in Abbildung 1).

- Vor dem Hintergrund der Reaktorkatastrophe im japanischen Kernkraftwerk Fukushima Daiichi im März 2011 infolge eines Tsunami entschied sich die Bundesregierung für einen beschleunigten Ausstieg aus der Kernenergie. Dies führte kurzzeitig zu steigenden Preisen für die Emissionsberechtigungen, da die Marktteilnehmer davon ausgingen, künftig verstärkt auf fossile Brennstoffe zurückgreifen zu müssen (siehe Pfeil 2).

- Im Frühsommer 2011 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für eine überarbeitete Energieeffizienzrichtlinie. Diese sieht eine verpflichtende Energieeinsparung von 20 % bis zum Jahr 2020 vor. Die Marktteilnehmer gingen von einer künftig niedrigeren Nachfrage nach Emissionsberechtigungen aus. Diese Erwartungshaltung war mitverantwortlich dafür, dass ab Mitte 2011 die Preise für die Berechtigungen sanken (siehe Pfeil 3).
- Die sich verschärfende Krise in der Eurozone[6] und die damit verbundenen ungünstigen Auswirkungen auf die Konjunktur führten ab der zweiten Jahreshälfte 2011 zu einem starken Verfall der Preise für Emissionsberechtigungen (siehe Pfeil 4).

3.2 Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel

Die Einnahmen aus dem Verkauf von Emissionsberechtigungen auf dem Primärmarkt (siehe Tz. 2.3.2 dieses Berichts) fließen den Teilnehmerstaaten am Emissionshandel zu. Bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes schätzt die Bundesregierung die voraussichtlichen Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel. Sie berücksichtigt dabei die aktuellen Preise der Berechtigungen sowie Einschätzungen von Analysten zur künftigen Preisentwicklung. Für das Ende der zweiten Handelsperiode hatten Analysten beispielsweise erwartet, dass die Nachfrage nach Berechtigungen und damit auch die Preise wieder steigen. Sie begründeten dies im Wesentlichen mit dem sinkenden Angebot an Berechtigungen in der dritten Handelsperiode ab dem Jahr 2013 und der Übertragbarkeit der Berechtigungen von der zweiten in die dritte Handelsperiode.

Insgesamt hatte der Bund in den Jahren 2008 bis 2012 Einnahmen aus dem Emissionshandel von 3,9 Mrd. Euro veranschlagt. Er erzielte in diesem Zeitraum 3,2 Mrd. Euro aus der Veräußerung von 238 Mio. Berechtigungen (siehe Tabelle 3). Seit 2012 fließen die Einnahmen dem EKF zu. Lediglich der Anteil zur Deckung der Kosten, die beim Umweltbundesamt für dessen Aufgaben im Emissionshandel anfallen, wird noch direkt im Bundeshaushalt vereinnahmt.

---

[6] Die Eurozone (auch als Euro-Währungsgebiet oder Euroraum bezeichnet) umfasst diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die den Euro als Währung eingeführt haben: Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien und Zypern.

Tabelle 3

Verkauf von Emissionsberechtigungen durch den Bund in den Jahren 2008 bis 2012

Jahr:	2008	2009	2010	2011	2012	Summe
Verkaufte Berechtigungen in Mio.:						
Grundmenge	40	40	40	40	40	200
Vorgezogene Versteigerung aus der dritten Handelsperiode und Versteigerung Luftverkehr	-	-	-	-	26	26
Verkauf zur Finanzierung der Kosten des Umweltbundesamtes	1	1	1	1	8	12
Gesamtanzahl verkaufter Berechtigungen	41	41	41	41	74	238
Preis je Berechtigung in Euro:						
Kalkulation bei Haushaltsaufstellung	15,00	22,50	20,00	17,50	17,00	
Erzielter Durchschnittspreis	23,16	13,22	14,36	13,81	7,32	
Einnahmen des Bundes in Mio. Euro:						
Kalkulation bei Haushaltsaufstellung	616	915	815	742	823	3 911
Im Jahr insgesamt erzielte Einnahmen[a]	948	541	589	561	542	3 181
davon für den Bundeshaushalt	*948*	*541*	*589*	*561*	*60*	*2 699*
davon für den Energie- und Klimafonds	-	-	-	-	*482*	*482*

Erläuterungen: [a] Die tatsächlichen Erlöse lagen höher, da von den Erlösen der Aufwand für den Verkaufsvorgang zuvor abgezogen wurde.

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung. Die Daten sind Ergebnisse der Prüfung.

Im Jahre 2012 versteigerte der Bund auch 23,5 Mio. Berechtigungen für stationäre Anlagen aus der dritten Handelsperiode und erzielte damit Einnahmen von 166 Mio. Euro, die in den Summen der Tabelle 3 enthalten sind. Schon im Juli 2011 hatte die Europäische Union entschieden, im letzten Quartal 2012 120 Mio. Emissionsberechtigungen der dritten Handelsperiode europaweit durch die Teilnehmerstaaten am europäischen Emissionshandel versteigern zu lassen. Damit wollte sie einen fließenden Übergang zwischen den Handelsperioden ermöglichen. Insbesondere energieerzeugende Unternehmen würden ihre Produkte in der Regel mehrere Jahre im Voraus verkaufen und entsprechend auch die dafür erforderlichen Produktionsmittel wie Rohstoffe oder Emissionsberechtigungen vorab erwerben.

Anders als geplant versteigerte der Bund im Jahr 2012 anstatt 6 Mio. lediglich 2,5 Mio. Berechtigungen für den Luftverkehr. Die Europäische Union hatte zuvor

entschieden, den Emissionshandel für Flüge, die außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz beginnen oder enden, auszusetzen. Die Europäische Union strebt derzeit eine weltweite Regelung an, um die Treibhausgasemissionen durch den Luftverkehr zu begrenzen.

Anlagenbetreiber können die Ausgaben für den Erwerb der Berechtigungen steuermindernd geltend machen. Nach Einschätzung des BMF führen Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel daher auch zu Steuermindereinnahmen, die etwa 30 % der Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel entsprechen.

3.3 Überangebot an Emissionsberechtigungen

3.3.1 Entwicklung des Angebotes an Berechtigungen

Im Sommer 2012 legte die Kommission eine Analyse zum Umfang der damaligen Überschüsse an Emissionsberechtigungen vor (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4

Europaweite Überschüsse an Emissionsberechtigungen in den Jahren 2008 bis 2011

Jahr:	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**Summe**
	alle Angaben in Mio.				
Emissionsberechtigungen:					
Von den Teilnehmerstaaten kostenlos zugeteilte oder veräußerte Berechtigungen	1 994	2 024	2 070	2 084	8 171
Gutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten	82	81	134	252	549
Insgesamt verfügbare Berechtigungen	2 076	2 105	2 204	2 336	8 720
Gemeldete Emissionen (= verbrauchte Berechtigungen)	2 100	1 860	1 919	1 886	7 765
Überschuss an nicht verbrauchten Berechtigungen	[a] -24	244	285	450	955

Erläuterungen: [a] Die Kommission geht davon aus, dass die Anlagenbetreiber die fehlenden Berechtigungen für das Jahr 2008 aus der kostenlosen Zuteilung für das Jahr 2009 deckten.

Quelle: Veröffentlichungen der Kommission (Rundungsdifferenzen blieben erhalten).

Die Kommission erwartete im Sommer 2012

- für das Jahr 2012 mindestens einen vergleichbaren Überschuss an Berechtigungen wie im Jahr 2011 (+ 450 Mio. Berechtigungen),
- für das Jahr 2013 noch einmal einen Überschuss, wenn auch in deutlich geringerem Umfang als in den beiden Vorjahren, und
- ab dem Jahr 2014 nur noch geringfügige Überschüsse.

Im Mai 2013 umfasste der kumulierte Überschuss am Ende der zweiten Handelsperiode bereits 2 Mrd. Berechtigungen und war damit deutlich höher als noch im Sommer 2012 erwartet.

Für Deutschland ergab sich für die zweite Handelsperiode (2008 – 2012) insgesamt ein Überschuss von 250 Mio. Berechtigungen (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

Überschüsse an Emissionsberechtigungen in Deutschland für stationäre Anlagen in der zweiten Handelsperiode

Jahr:	2008	2009	2010	2011	2012	Summe
	alle Angaben in Mio.					
Emissionsberechtigungen:						
Vom Umweltbundesamt kostenlos zugeteilt	389	390	396	402	416	1 993
Vom Umweltbundesamt über die Kreditanstalt für Wiederaufbau verkauft	41	41	41	41	[a] 48	212
Gutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten	24	27	38	74	140	303
Insgesamt verfügbare Berechtigungen	454	458	475	517	604	2 508
Gemeldete Emissionen (= verbrauchte Berechtigungen)	473	428	454	450	453	2 258
Überschuss an nicht verbrauchten Berechtigungen	[b] -19	30	21	67	151	250

Erläuterungen: [a] Einschließlich 7 Mio. versteigerten Berechtigungen zur Finanzierung der Kosten des Umweltbundesamtes in der ersten Handelsperiode, aber ohne die vorgezogenen Versteigerungen für die dritte Handelsperiode und die Versteigerungen für den Luftverkehr (insgesamt 26 Mio. Berechtigungen).
[b] Fehlende Berechtigungen können aus Zuteilungen für das Jahr 2009 oder aus Käufen von Berechtigungen in anderen Teilnehmerstaaten gedeckt worden sein.

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung; Daten: Umweltbundesamt.

3.3.2 Analyse der Europäischen Kommission

Aus Sicht der Kommission sind folgende Gründe für das Überangebot von Emissionsberechtigungen verantwortlich:

- Die seit dem Jahr 2011 stagnierende Wirtschaft begrenzte den Anstieg der Emissionen und damit die Nachfrage nach Berechtigungen (vgl. Pfeil 4 in Abbildung 1). Die Eigentümer von Berechtigungen für die zweite Handelsperiode konnten nicht benötigte Berechtigungen zu Beginn der dritten Handelsperiode gegen neue Berechtigungen tauschen.
- In der zweiten Handelsperiode wurden insgesamt 1 Mrd. Gutschriften aus internationalen Klimaschutzmaßnahmen verwendet.
- Abweichend von Deutschland (siehe Tz. 3.4 dieses Berichts) veräußerten im Jahr 2012 zumindest einige Teilnehmerstaaten nicht mehr benötigte Berechtigungen aus ihren nationalen Reserven der zweiten Handelsperiode.
- Im Jahr 2012 wurden 120 Mio. Berechtigungen für stationäre Anlagen aus der dritten Handelsperiode vorzeitig versteigert.
- Die Europäische Investitionsbank sollte in den Jahren 2012 und 2013 insgesamt 300 Mio. Berechtigungen aus der europaweiten Reserve für die dritte Handelsperiode versteigern.

Die Kommission begründete die von ihr erwarteten geringeren Überschüsse ab dem Jahr 2013 im Wesentlichen mit der jährlich sinkenden Obergrenze an Emissionsberechtigungen im europäischen Emissionshandel (siehe Tz. 2.3.4 dieses Berichts).

Vorschlag der Kommission

Als Ergebnis ihrer Analyse befürchtete die Kommission, dass die Überschüsse an Berechtigungen zunehmend die Funktionsfähigkeit des Emissionshandels beeinträchtigen. Sie sprach sich dafür aus, einen Teil der Berechtigungen, die in den Jahren 2013 bis 2015 versteigert werden sollen, erst in den Jahren 2016 bis 2020 zu versteigern. Sie zog dabei zunächst drei Varianten in Erwägung, welches Volumen verschoben werden sollte (1,2 Mrd., 900 Mio. oder 400 Mio. Berechtigungen). Im November 2012 schlug die Kommission vor, die in den Jahren 2013 bis 2015 geplante Versteigerung von 900 Mio. Berechtigungen auf die Jahre 2019 und 2020 zu verschieben (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6

Vorschlag der Kommission zur Verschiebung der Versteigerung von Berechtigungen in der dritten Handelsperiode

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Veränderung der Versteigerungsmenge (in Mio. Berechtigungen)	-400	-300	-200	0	0	0	+300	+600

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung. Daten: EU-Kommission.

Im Juli 2013 nahm das Europäische Parlament den o. g. Vorschlag der Kommission für eine Verschiebung der Versteigerungen von Berechtigungen mit Ergänzungen an. Die Kommission soll unter außergewöhnlichen Umständen nur einmal in der dritten Handelsperiode die Versteigerung von bis zu 900 Mio. Berechtigungen verschieben können. Voraussetzung ist, dass sich diese Verschiebungen nicht auf einzelne industrielle Sektoren oder Teilsektoren auswirken, die einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von Produktionsstätten ausgesetzt sind. Einer entsprechenden Änderung der Emissionshandelsrichtlinie stimmten das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union im Dezember 2013 zu.

Die Verschiebung der Versteigerung von Berechtigungen wird auch nach Ansicht der Kommission das Problem der Überschüsse nicht grundlegend lösen. Sie schlug deshalb im Januar 2014 u. a. vor, zu Beginn der vierten Handelsperiode im Jahr 2021 eine sogenannte Marktstabilitätsreserve einzuführen. Durch diese Reserve soll das Angebot an zu versteigernden Berechtigungen auf der Grundlage vorab festgelegter Regeln automatisch nach oben oder nach unten angepasst und damit die Widerstandsfähigkeit des Systems gegenüber Marktschocks sowie die Marktstabilität verbessert werden. Eine einzelfallorientierte Steuerung des Angebots soll es dabei nicht geben.[7]

3.3.3 Haltung der Bundesregierung

Das für den Emissionshandel federführend zuständige BMUB unterstützte den Vorschlag der Kommission, die Versteigerung von Berechtigungen innerhalb der dritten Handelsperiode zu verschieben. Die fehlende Knappheit der Berechtigungen gefährde die Rolle des Emissionshandels als führendes marktwirtschaftliches

[7] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und andere vom 22. Januar 2014: Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030, COM(2014) 15 final, Kapitel 2.4 Reform des Emissionshandelssystems.

Klimaschutzinstrument. Ohne einen wirksamen Emissionshandel werde u. a. voraussichtlich das nationale Klimaschutzziel von CO_2-Einsparungen von 40 % bis zum Jahr 2020 im Vergleich zum Basisjahr 1990 verfehlt. Zudem sei die Finanzierung wichtiger Klimaschutzprogramme nicht mehr gesichert. Selbst eine Löschung von 1,4 Mrd. Berechtigungen bis zum Jahr 2020 sei ohne wesentliche Belastung der deutschen Industrie möglich, da die auskömmliche kostenlose Zuteilung unverändert bleibe und weiterhin Überschüsse von 600 Mio. Berechtigungen auf dem Markt wären.

Dagegen lehnte das für Energie- und Industriepolitik zuständige BMWi zunächst den Vorschlag der Kommission für eine Verschiebung der Versteigerung von Berechtigungen generell ab. Ein solcher umweltpolitisch motivierter Eingriff in ein marktbasiertes Instrument führe zur Verunsicherung bei den Investoren. Mit dem Emissionshandel sowie weiteren politischen Maßnahmen seien erfolgreich verlässliche Rahmenbedingungen zur Steigerung der Energieeffizienz und einer Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien gesetzt worden. Auch diese Maßnahmen seien mit Kosten für die Energieverbraucher verbunden (z. B. Kosten der Dämmung oder Anschaffung verbrauchsärmerer Geräte). Der derzeit niedrige Preis der Emissionsberechtigungen infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise sei systemimmanent und gebe der Wirtschaft einen Spielraum für Erholung. Die Auswirkungen der geplanten Verschiebung der Versteigerung von Berechtigungen auf den Preis für die Berechtigungen seien zudem äußerst fraglich, da die Berechtigungen zum Ende der dritten Handelsperiode wieder auf den Markt kommen werden. Die vorübergehende Verknappung könne sogar zu Einnahmeverlusten führen, wenn die erhofften Preissteigerungen nicht eintreten. Um die Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel zu erhöhen, müssten die Preissteigerungen so stark ausfallen, dass sie die Verluste an Einnahmen aus der verringerten Verkaufsmenge an Berechtigungen ausgleichen. Die Preisentwicklung hänge aber vom Verhalten der Marktteilnehmer ab. Entscheiden sich diese angesichts der höheren Preise gegen Investitionen in Europa, könnte dies zu einer nachlassenden Nachfrage nach den Berechtigungen und einem Preisverfall führen. Generell sei der Emissionshandel aber ohnehin kein Finanzierungsinstrument.

Das BMWi sprach sich auch gegen eine endgültige Verknappung der Berechtigungen aus. Dies sei im Ergebnis eine einseitige Verschärfung der Klimaschutzziele der Europäischen Union, ohne dass ein internationales Klimaschutzabkom-

men in Sicht sei. In Deutschland produzierende Unternehmen sollten faire Bedingungen im europäischen und globalen Wettbewerb vorfinden; ansonsten bestehe die Gefahr der weiteren Abwanderung von energieintensiver Produktion in andere Regionen der Welt.

Die Bundesregierung hatte bis November 2013 wegen dieser unterschiedlichen Auffassungen des BMUB und des BMWi keine abgestimmte Position im Rat der Europäischen Union.

Die Parteien, die die neue Bundesregierung bilden, vereinbarten im Koalitionsvertrag, dass Korrekturen im Emissionshandel grundsätzlich nur erfolgen sollen, wenn die Ziele zur Minderung der Treibhausgase nicht erreicht werden. Bei der vorgesehenen Verschiebung der Versteigerung von 900 Mio. Berechtigungen müsse sichergestellt sein, dass es sich um einen einmaligen Eingriff handelt, die Berechtigungen nicht dauerhaft dem Markt entzogen werden und nachteilige Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Branchen und industrielle Arbeitsplätze ausgeschlossen werden.

Inzwischen stimmte die Bundesregierung der Verschiebung der Versteigerung der Berechtigungen innerhalb der Handelsperiode 2013 bis 2020 zu. Den Vorschlag der Kommission, eine Marktstabilitätsreserve in der vierten Handelsperiode ab 2021 einzuführen, haben das BMUB und das BMWi in ersten Reaktionen grundsätzlich begrüßt.

3.4 Einnahmen des Bundes aus der nationalen Reserve

Einen Teil der zuteilbaren Berechtigungen der zweiten Handelsperiode hielten die Teilnehmerstaaten am europäischen Emissionshandel jeweils als nationale Reserven zurück, um z. B. kostenlose Zuteilungen für im Laufe des Jahres hinzukommende neue Anlagen vornehmen zu können.

Finanzierung der Systemkosten aus der nationalen Reserve

Den Teilnehmerstaaten entstehen durch den Betrieb des europäischen Emissionshandelssystems Aufwendungen. Die entstehenden Kosten für den Aufbau des Handelssystems, den Vollzug und die Fortentwicklung des Emissionshandels werden als Systemkosten bezeichnet. In Deutschland war stets vorgesehen, dass durch das Emissionshandelssystem keine zusätzlichen finanziellen Belastungen der Verwaltung entstehen sollen. Die dem Bund in der ersten und zweiten Han-

delsperiode entstandenen Ausgaben für die „Deutsche Emissionshandelsstelle“ im Umweltbundesamt wurden, soweit sie nicht durch Gebühren gedeckt waren, durch den Verkauf von Berechtigungen aus der nationalen Reserve gedeckt. Insgesamt nahm das Umweltbundesamt für die zweite Handelsperiode 72 Mio. Euro ein. In der dritten Handelsperiode ab dem Jahr 2013 versteigert der Bund keine bestimmte Anzahl von Berechtigungen mehr, sondern er kann die Systemkosten aus den Gesamterlösen der Versteigerung der Berechtigungen, die ihm die Kommission zuweist, decken.

Mögliche weitere Einnahmen aus der nationalen Reserve

Soweit die Teilnehmerstaaten am europäischen Emissionshandel Berechtigungen der nationalen Reserven nach Abschluss der zweiten Handelsperiode verkaufen durften, musste dies spätestens bis zum 30. April 2013 geschehen.

Im Januar 2013 waren noch 37,5 Mio. Berechtigungen in der deutschen Reserve. Das BMUB ging unter Beachtung europarechtlicher Vorgaben von einer möglichen Versteigerungsmenge von 5,7 Mio. Berechtigungen aus. Im Februar 2013 erwartete die Bundesregierung zunächst, dass die Versteigerung einer geringen Menge sich aller Voraussicht nach nicht nennenswert auf die Preise für die Emissionsberechtigungen auswirken werde.

Anfang April 2013 schlug das für den Emissionshandel federführend zuständige BMUB dem BMF und dem BMWi vor, auf die Veräußerung zu verzichten. Die Bundesregierung könne damit zeigen, dass sie einen weiteren Anstieg der Überschüsse an Berechtigungen vermeiden will. Ferner würde sich eine Veräußerung negativ auf den Preis der Berechtigungen in der dritten Handelsperiode auswirken und damit die Einnahmesituation im EKF weiter verschlechtern. Die Erlöse aus einer Versteigerung schätzte das BMUB auf weniger als 30 Mio. Euro, sofern die Preise ungeachtet der Versteigerung stabil bleiben sollten. Bis zum Fristablauf konnte sich die Bundesregierung auf keine gemeinsame Position verständigen. Während sich das BMF der Argumentation des BMUB anschloss, bestand das BMWi auf der Veräußerung der Berechtigungen, da auf diese Einnahmen für den EKF nicht verzichtet werden sollte. Aufgrund der Uneinigkeit versteigerte die Bundesregierung die Emissionsberechtigungen nicht. Sie verfielen daher.

Mitte April 2013 lehnte das Europäische Parlament zunächst Vorschläge der Kommission ab, in den Jahren 2013 bis 2015 geplante Versteigerungen von

900 Mio. Berechtigungen zu verschieben, um die Überschüsse auf dem Markt zu verringern. Nach der Ablehnung fiel der Preis für Emissionsberechtigungen auf unter 3 Euro. Das BMUB und das BMF halten es beide auch rückblickend für richtig, in dieser Situation auf die Veräußerung der Reserve verzichtet zu haben. Der Emissionshandel hätte eine Veräußerung als „politisches Signal“ in Richtung einer weiteren Verschärfung der Überschusssituation gedeutet.

Abweichend von Deutschland ließen zwei andere Teilnehmerstaaten Berechtigungen aus ihren nationalen Reserven Anfang 2013 an einer Börse versteigern. Dabei wurden Erlöse von 36,4 Mio. Euro aus der Versteigerung von 9,6 Mio. Berechtigungen und von 5,8 Mio. Euro aus der Versteigerung von 1,6 Mio. Berechtigungen erzielt.

4 Einnahmen des Energie- und Klimafonds

Die Bundesregierung will u. a. mit dem Anfang 2011 durch Gesetz errichteten Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) ihr Energiekonzept umsetzen und daraus zusätzliche Maßnahmen des nationalen und internationalen Klima- und Umweltschutzes finanzieren. Für den EKF ist das BMF federführend zuständig. Das BMUB bewirtschaftet die Einnahmen des EKF aus dem Emissionshandel. Die Ausgaben für die einzelnen Maßnahmen leisten die jeweiligen Bundesministerien aus dem EKF. Schon vor der Errichtung des Sondervermögens sah der Bundeshaushalt vor, dass jeweils zwei Drittel der erwarteten Einnahmen aus dem Emissionshandel für zusätzliche Ausgaben für den nationalen und internationalen Klimaschutz eingesetzt werden. In den Jahren 2008 bis 2011 hatte der Bund Einnahmen von insgesamt 3,1 Mrd. Euro erwartet. Tatsächlich nahm er in dieser Zeit 2,6 Mrd. Euro ein, die in den allgemeinen Bundeshaushalt flossen.

Ursprünglich sollten dem EKF im Wesentlichen Einnahmen im Zusammenhang mit der Verlängerung der Laufzeiten der deutschen Kernkraftwerke zufließen. Als Folge der Reaktorkatastrophe im japanischen Kernkraftwerk Fukushima Daiichi im März 2011 entschied die Bundesregierung, die Laufzeitverlängerungen zurückzunehmen. Damit entfiel auch die Grundlage für die vorgesehenen Einnahmen des EKF. Stattdessen fließen dem EKF seit dem Jahr 2012 die Einnahmen aus dem Emissionshandel zu.

Das BMF vertritt die Auffassung, dass mit der gesonderten Veranschlagung der zusätzlichen Programmausgaben zur Umsetzung des Energiekonzeptes im EKF

ein hohes Maß an Transparenz, insbesondere hinsichtlich der Verwendung der Erlöse aus dem Emissionshandel und der Auswirkungen der Energiewende auf den Bundeshaushalt sichergestellt wird. Daneben habe der EKF aber auch eine wirksame haushaltswirtschaftliche Steuerungsfunktion. Veränderungen auf der Einnahmenseite könnten unmittelbar mit den entsprechenden Anpassungen auf der Ausgabenseite gekoppelt werden. Diese zielgenaue Steuerungsfunktion sei aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips im Bundeshaushalt kaum um- bzw. durchsetzbar. Zudem bestehe eine wirksame Bündelungsfunktion durch den EKF. Diese bewirke bei der Haushaltsaufstellung und insbesondere auch in der Haushaltsdurchführung eine deutlich bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit und damit eine effiziente Lenkung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in prioritäre Bereiche.

Der EKF soll künftig die Umsetzung anspruchsvoller Effizienzmaßnahmen in der Wirtschaft, durch Handwerk und Mittelstand, Kommunen und Haushalte fördern. Dies sieht der Koalitionsvertrag vom Dezember 2013 vor. Die zuständigen Ressorts sollen Maßnahmen in den Sektoren Gebäude und Verkehr ergänzend mit eigenen Instrumenten finanzieren.

Finanzielle Situation des Energie- und Klimafonds im Jahr 2012

Für das Jahr 2012 waren im EKF Einnahmen von 780 Mio. Euro aus dem Emissionshandel vorgesehen. Dieser Kalkulation lagen geplante Versteigerungen von 46 Mio. Berechtigungen und ein Preis von 17 Euro je Berechtigung zugrunde.

Im Frühjahr 2012 ging das BMF nur noch von einem Preis von 7,50 Euro je Berechtigung und damit von Einnahmen von 345 Mio. Euro aus. Unter Berücksichtigung der Rücklage des EKF aus dem Vorjahr von 29 Mio. Euro und einem geplanten Liquiditätsdarlehen von 78 Mio. Euro wies es den Ressorts, die Mittel des EKF ausgeben dürfen, 452 Mio. Euro zu.

Insgesamt flossen dem EKF bei einem Durchschnittspreis von 7,32 Euro im Jahresverlauf 482 Mio. Euro zu. Die höheren Einnahmen entstanden, weil der Bund statt der geplanten 46 Mio. Berechtigungen insgesamt 66 Mio. Berechtigungen versteigern ließ. Der Zuwachs ging auf die Entscheidung der Kommission zurück, die Versteigerung eines Teils der Berechtigungen der dritten Handelsperiode bereits in das Jahr 2012 vorzuziehen (siehe Tz. 3.2 des Berichts).

Die Ressorts gaben 317 Mio. Euro aus. Die Rücklage des EKF stieg auf 195 Mio. Euro an.

Finanzielle Situation des Energie- und Klimafonds im Jahr 2013

Für das Jahr 2013 waren Einnahmen des EKF aus dem Emissionshandel von 2,0 Mrd. Euro vorgesehen. Dieser Kalkulation lag wegen der 2013 beginnenden dritten Handelsperiode eine deutlich höhere Versteigerungsmenge von 206 Mio. Berechtigungen zugrunde. Die Bundesregierung erwartete dabei einen Durchschnittspreis von 10 Euro je Berechtigung.

Im Frühjahr 2013 ging das BMF nur noch von einem Durchschnittspreis von 4,50 Euro je Berechtigung aus. Es wies deshalb lediglich 1,1 Mrd. Euro (53 % der Ausgabenansätze) den Ressorts zu. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau erklärte sich zudem bereit, auf ihr zustehende Aufwandserstattungen bei einzelnen Programmen des EKF im Gesamtwert von 311 Mio. Euro zu verzichten.[8]

Zu weiteren möglichen Einnahmen des Bundes aus zusätzlichen Versteigerungen von Berechtigungen aus der nationalen Reserve siehe Tz. 3.4 dieses Berichtes.

Finanzielle Situation des Energie- und Klimafonds ab 2014

Der 1. Entwurf des Wirtschaftsplans 2014 für den EKF sah Einnahmen von 925 Mio. Euro aus dem Emissionshandel vor. Dabei ging die Bundesregierung von einem Durchschnittspreis von 4,50 Euro je Berechtigung aus.

Da die Einnahmen aus dem Emissionshandel nicht ausreichen, die beabsichtigten Ausgaben im EKF zu finanzieren, will die Bundesregierung den EKF mit einem jährlichen Zuschuss aus dem allgemeinen Bundeshaushalt unterstützen. 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. Euro vor. Die Finanzplanung für den EKF ging für die Jahre 2015 ff. davon aus, dass der EKF zu etwa zwei Drittel aus Einnahmen aus dem Emissionshandel und einem Drittel aus Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt finanziert wird.[9]

---

8 Nach Angaben des BMF belief sich der von der KfW tatsächlich übernommene Betrag wegen eines verzögerten Mittelabflusses in den betroffenen Programmen auf rund 264 Mio. Euro.

9 Der Deutsche Bundestag verabschiedete den entsprechenden Gesetzentwurf zur Änderung des EKF-Gesetzes nicht mehr in der abgelaufenen 17. Legislaturperiode, so dass die gesetzliche Ermächtigung für diesen Zuschuss noch aussteht.

Bei der Aufstellung des 1. Haushaltsentwurfes für das Jahr 2014 beschloss die Bundesregierung zudem, den EKF dadurch zu entlasten, dass sie Ausgaben für den internationalen Klimaschutz, für die im Jahr 2013 im EKF 372 Mio. Euro veranschlagt waren, ab dem Jahr 2014 in den Bundeshaushalt verlagert.

5 Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält den Handel mit Emissionsberechtigungen grundsätzlich für geeignet, um die Belastung der Luft mit Treibhausgasemissionen zu mindern. Als ökonomisches Mengeninstrument (siehe Tz. 2.2 dieses Berichts) zielt der Emissionshandel unmittelbar auf die Erreichung dieses klimaschutzpolitischen Zieles ab. Dagegen ist er kein Instrument, um verlässliche Einnahmen zu erzielen und daraus wiederum die Energiewende und Klimaschutzmaßnahmen mit zu finanzieren.

Im Einzelnen:

Der europäische Emissionshandel ist von einer Reihe von Besonderheiten geprägt.

- Das Angebot an Berechtigungen wird auf dem Markt nicht allein von den Marktteilnehmern bestimmt, sondern maßgeblich von der staatlich festgelegten jährlichen Obergrenze für die zu verteilenden Berechtigungen. Diese wird für die jeweilige Handelsperiode im Voraus festgelegt. Dabei fließen klima- und wirtschaftspolitische Erwägungen ein, wobei z. B. für die zweite Handelsperiode bereits im Jahr 2006 die Verhältnisse des Jahres 2012 abzuschätzen waren. In der Folge hat sich die für die Jahre 2008 bis 2012 geltende Obergrenze als zu hoch herausgestellt, da die Nachfrage nach Berechtigungen im Emissionshandel auch infolge der allgemeinen Finanz- und Wirtschaftskrise geringer als erwartet ausfiel.
- Der Emissionshandel hängt erheblich von den konjunkturellen Entwicklungen in seinem begrenzten Geltungsbereich ab. Zudem soll es aus klimaschutz- und industriepolitischen Gründen auch künftig kostenlose Zuteilungen für bestimmte Anlagenbetreiber geben, damit Emissionen nicht in Staaten außerhalb des Anwendungsbereiches des europäischen Emissionshandels verlagert werden.
- Die Übertragbarkeit der Berechtigungen, der bestehende Überschuss und die gleichzeitig niedrigen Marktpreise können Spekulationen beim Emissions-

handel erleichtern. Insbesondere Eigentümer von überschüssigen kostenlos zugeteilten Emissionsberechtigungen können risikolos auf künftige Preiserhöhungen spekulieren, ohne dass ihnen ein finanzieller Nachteil droht.

- Die Möglichkeit, Gutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten zur Erfüllung der Abgabeverpflichtungen einzusetzen, hat erheblich zur Ausweitung des Angebots an Berechtigungen in der zweiten Handelsperiode geführt.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Emissionshandel machen deutlich, dass sich die Besonderheiten bei seiner Ausgestaltung und die externen Einflüsse, denen er unterliegt, erheblich auf seine Wirksamkeit und die Preise für die Berechtigungen auswirken. Der vorliegende Bericht hat die umwelt-, wirtschafts- und energiepolitischen Folgen der im Raum stehenden Handlungsalternativen nicht eingehend untersucht. Dies ist Aufgabe der Bundesregierung im Zuge der Vorbereitung ihrer weiteren Entscheidungen zur Klimapolitik. Der Bundesrechnungshof hat gleichwohl in einigen Problemfeldern bereits deutlichen Handlungsbedarf erkannt, über die er mit diesem Bericht informiert. Diese Erkenntnisse können nützlich sein, damit die Bundesregierung auf Entwicklungen im Emissionshandel zielgerichteter hinwirken und schneller reagieren kann.

Europäische und nationale Klimaschutzziele

Derzeit sind die europäischen Klimaschutzziele deutlich weniger ehrgeizig als die Ziele der Bundesregierung. Für den europäischen Emissionshandel sind jedoch die europäischen Klimaschutzziele maßgebend. So werden ab der dritten Handelsperiode die Zuteilungsmengen von der Europäischen Union festgelegt. Zwar ist die Bundesregierung an diesen Entscheidungen beteiligt, ihre Einflussmöglichkeiten, den Emissionshandel zur Umsetzung nationaler höherer Klimaschutzziele zu nutzen, sind damit jedoch deutlich zurückgegangen.

Der europäische Emissionshandel erstreckt sich auf weniger als die Hälfte der Treibhausgasemissionen innerhalb der Europäischen Union. Insofern werden zur umfassenden Verringerung dieser Emissionen auch schon auf europäischer Ebene zusätzliche Anstrengungen als erforderlich angesehen, wie beispielsweise der Einsatz von Instrumenten zur Förderung der Energieeffizienz oder von erneuerbaren Energien. Mit diesen Instrumenten werden auch andere Ziele als die Verringerung von Treibhausgasemissionen verfolgt (z. B. Gewährleistung einer sicheren Energieversorgung durch die Förderung erneuerbarer Energien).

Auch das Ziel der Bundesregierung, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 40 % gegenüber dem Jahr 1990 zu verringern, bezieht sich auf Sektoren innerhalb und außerhalb des europäischen Emissionshandels.

Die Europäische Union wird mit dem Emissionshandel künftig vor allem die europäischen Klimaschutzziele verfolgen. Der Emissionshandel wird dann kein Instrument mehr sein, darüber hinausgehende höhere nationale Klimaschutzziele umzusetzen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird die Bundesregierung künftig immer dann, wenn sie höhere Klimaschutzverpflichtungen als auf europäischer Ebene ins Auge fasst, zu deren Umsetzung vor allem auf Maßnahmen außerhalb des Anwendungsbereiches des Emissionshandels zurückgreifen müssen.

Wirksamkeit des Handelssystems

Der Bundesrechnungshof sieht eine erhebliche Diskrepanz zwischen den sehr langfristig angelegten staatlichen Entscheidungen über das Angebot an Berechtigungen und den schnellen Reaktionen des Marktes auf aktuelle Entwicklungen. Die europaweite jährliche Obergrenze an Berechtigungen für den Emissionshandel wurde bereits weitgehend im Jahr 2009 festgelegt, als die sich verschärfende Krise in der Eurozone und die damit verbundenen konjunkturellen Einbrüche noch nicht absehbar waren. Diese Krise hat sich erheblich auf die Nachfrage nach Emissionsberechtigungen ausgewirkt. Zudem hat der Bundesrechnungshof Zweifel, dass die Entscheidungsgründe des Jahres 2010, 120 Mio. Berechtigungen der dritten Handelsperiode bereits im Jahr 2012 zu versteigern, zum Versteigerungszeitpunkt angesichts des bis dahin auf fast 1 Mrd. Berechtigungen angewachsenen Überschusses noch stichhaltig waren.

Neben der im Nachhinein gesehen zu großzügigen Obergrenze an Berechtigungen in der zweiten Handelsperiode sind die weitreichenden Einsatzmöglichkeiten von externen Gutschriften nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ursächlich für die Überschüsse. Auf europäischer Ebene machen die Gutschriften etwas mehr als die Hälfte der Überschüsse aus. Im Übrigen ist der europaweite Überschuss darauf zurückzuführen, dass die Teilnehmerstaaten mehr Berechtigungen verteilten als die Anlagenbetreiber für die tatsächlichen Emissionen später verbrauchten. In Deutschland ist die Summe der Gutschriften deutlich höher als die Summe der jährlichen Überschüsse in der zweiten Handelsperiode (vgl. Tabelle 5). Die künf-

tige Anrechenbarkeit von externen Gutschriften ist allerdings bereits deutlich reduziert worden.

Die nunmehr vorgesehene Verschiebung der Versteigerung von Berechtigungen dürfte bei weitem nicht ausreichen, um das Überangebot an Berechtigungen zu beseitigen. Dem vorläufigen Verzicht auf die Versteigerung von 200 bis 400 Mio. Berechtigungen jährlich steht derzeit nach Angaben der Kommission ein Überschuss von 2 Mrd. Berechtigungen gegenüber. Dieser könnte allein die europaweiten Emissionen eines ganzen Jahres decken. Der Bundesrechnungshof erwartet insofern keine Lösung für das bestehende Marktungleichgewicht. Nicht nur das BMUB und das BMWi hatten, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, die nachhaltige Wirkung bezweifelt. Auch die Kommission hat jüngst eingeräumt, dass diese Verschiebung keine dauerhafte Lösung bringen wird.

Ob die seitens der Kommission für die Zeit nach 2020 vorgeschlagene Marktstabilitätsreserve den Emissionshandel vor externen, z. B. konjunkturellen Einflüssen schützen kann, wird entscheidend von der Ausgestaltung des Regelmechanismus abhängen.

Veränderungen des Europäischen Emissionshandels könnten einen höheren Beitrag zur Treibhausgasminderung bewirken. Im Zuge der Prüfung des Bundesrechnungshofes zeigten sich insbesondere folgende Möglichkeiten:

- die Kriterien für die Festlegung der europaweiten Obergrenzen zu verschärfen,
- den Anwendungsbereich des Emissionshandels auszudehnen und
- den Umfang kostenloser Zuteilungen weiter zu verringern.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Eignung dieser Optionen zu prüfen. Ihm ist bewusst, dass solche Veränderungen eher belastend auf die Wirtschaft wirken. Er hat zur Kenntnis genommen, dass das BMWi solche Belastungen für die Wirtschaft ablehnt. Der Bundesrechnungshof hält es aber für untersuchenswert, ob derartige Veränderungen des Handelssystems die Abhängigkeit von Konjunkturschwankungen verringern und unerwünschte Wechselwirkungen mit anderen Klimaschutzinstrumenten vermeiden helfen. Auch muss sichergestellt werden, dass Unternehmen ausreichend Anreize haben, in emissionsarme Technologien zu investieren und nicht mit kostenlosen Berechtigungen lediglich auf künftige Preiserhöhungen spekulieren.

Die Bundesregierung wird die umwelt- und wirtschaftspolitischen Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen haben.

Einwirken politischer Signale auf den Emissionshandel

Nicht nur Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern schon Erwartungen der Marktteilnehmer können die Preise beeinflussen. So verursachte Mitte 2011 bereits der Vorschlag für eine überarbeitete europäische Energieeffizienzrichtlinie sinkende Preise der Emissionsberechtigungen (vgl. Pfeil 3 in Abbildung 1). Als Mitte April 2013 das Europäische Parlament Vorschläge der Kommission zur Reduzierung der Überschüsse ablehnte, brach der Preis für Emissionsberechtigungen sogar deutlich ein. Die Bundesregierung hatte im April 2013 keine einheitliche Position zu diesen Vorschlägen der Kommission, das Überangebot an Emissionsberechtigungen durch die Verschiebung der Versteigerung von 900 Mio. Berechtigungen zu verringern. Der Bundesrechnungshof ist der Überzeugung, dass die Einigkeit der Bundesregierung über Ziele und Maßnahmen für den Europäischen Emissionshandel nicht nur von großem Einfluss auf das Marktgeschehen und damit die Preisentwicklung ist. Da über den Emissionshandel auf EU-Ebene entschieden wird, wird die Umsetzung der deutschen klimapolitischen Ziele entscheidend davon abhängen, wie weit die Bundesregierung ihre Positionen erfolgreich innerhalb der Europäischen Union durchsetzt.

Vor diesem Hintergrund hält es der Bundesrechnungshof – anders als das BMUB und das BMF – für ein nahezu wirkungsloses politisches Signal, dass die Bundesregierung 5,7 Mio. Berechtigungen aus der nationalen Reserve nicht veräußert hat (siehe Tz. 3.4 dieses Berichts). Die im Verhältnis zu der geplanten Verschiebung der Versteigerungen von 900 Mio. Berechtigungen nur sehr geringe Anzahl an Berechtigungen verfiel wegen der offenkundigen Uneinigkeit der Bundesregierung, nicht durch ihr aktives Zutun. Ob die Veräußerung unter Zugrundelegung des damaligen Preises für Berechtigungen tatsächlich etwa 15 Mio. Euro Einnahmen erbracht hätte, kann dahingestellt bleiben. Im Übrigen war den Marktteilnehmern bekannt, dass der Bund diese Reserve (teilweise) veräußern darf, denn dies war in den gesetzlichen Regelungen zum Emissionshandel vorgesehen und andere Teilnehmerstaaten hatten zu diesem Zeitpunkt bereits entsprechende Berechtigungen versteigert. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hätte der Bund daher mit Blick auf § 34 Abs. 1 BHO die Berechtigungen aus der Reserve veräußern und Einnahmen für den EKF erzielen sollen.

Einnahmen des Energie- und Klimafonds

Zweckbindungen von Einnahmen zugunsten einzelner Ausgabenbereiche stehen im Gegensatz zum haushaltsrechtlichen Grundsatz, wonach alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen (Gesamtdeckungsprinzip, § 8 BHO). Abweichungen hiervon bedürfen der gesetzlichen Regelung – so für die Einnahmen aus dem Emissionshandel durch das Gesetz zur Errichtung des EKF. Der Grundsatz soll nicht nur verhindern, dass der Bund Ausgaben leistet, nur um Einnahmen ihrer beschränkten Zweckbestimmung zuzuführen, sondern auch sicherstellen, dass er finanzwirtschaftlich und/oder politisch bedeutsame Ausgaben unabhängig von bestimmten Einnahmen leisten kann. Sofern der Bund ausnahmsweise bestimmte Vorhaben aus zweckgebundenen Einnahmen finanzieren will, ist dies nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur dann sinnvoll, wenn der Bund den Umfang dieser Einnahmen hinreichend sicher kalkulieren kann. Andernfalls hinge die Umsetzung dieser Vorhaben von dem jeweiligen Aufkommen der speziellen Einnahmen ab.

In den Jahren 2008 bis 2012 hat sich eindrücklich gezeigt, dass die Einnahmen aus dem Emissionshandel nicht vorhersehbar sind. Sie lagen im Jahr 2008 deutlich über den Kalkulationen, in den Jahren 2009 bis 2012 dagegen erheblich unter den veranschlagten Erlösen (siehe Tabelle 3 in Tz. 3.2 dieses Berichts). In der derzeit angelaufenen dritten Handelsperiode sind die voraussichtlichen Erlöse aus dem Emissionshandel noch schwerer vorhersehbar.

Ebensowenig vorhersehbar sind die Auswirkungen von Maßnahmen gegen die gegenwärtige Krise des europäischen Emissionshandels auf künftige Einnahmen des Bundes. Ob sich z. B. infolge der vorgesehenen Verschiebung von Versteigerungen die Einnahmen wieder erhöhen, ist nicht abschätzbar. Die Preisentwicklung hängt von der Reaktion der Marktteilnehmer ab. Erzeugt z. B. die vorübergehende Verknappung der Berechtigungen nur einen geringfügigen Preisanstieg bei gleichzeitig deutlich geringerer Versteigerungsmenge, ist es möglich, dass die Einnahmen des Bundes sogar weiter sinken. Selbst wenn die Bundesregierung in Zukunft einen Teil der Finanzierung der Ausgaben im EKF über einen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt sicherstellt, bleiben die Erlöse aus dem Emissionshandel nach ihren Planungen die bedeutendste eigene Finanzierungsquelle des EKF.

Der EKF stellt auch nicht transparent die zusätzlichen Ausgaben für die Energiewende und den Klimaschutz dar. Ab dem Jahr 2014 sollen nämlich die zusätzli-

chen Maßnahmen für den internationalen Klimaschutz wieder aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Im Übrigen sieht der Koalitionsvertrag zwischen den Parteien, die die neue Bundesregierung bilden, vor, dass bestimmte Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende nicht nur aus dem EKF, sondern ergänzend auch aus dem allgemeinen Bundeshaushalt finanziert werden.

Diese Entwicklungen waren zum Zeitpunkt der Errichtung des EKF noch nicht umfassend bekannt. Mit Blick auf die deutlich gewordenen und längerfristig anhaltenden Unsicherheiten im Emissionshandel empfiehlt der Bundesrechnungshof deshalb, die Einnahmen aus dem Emissionshandel in Zukunft ohne Zweckbindung (wieder) im Bundeshaushalt zu veranschlagen. Als Folge sollte der EKF aufgelöst und seine Ausgaben vollständig in den Bundeshaushalt überführt werden.

Kranz Baraitaru