

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 CO₂-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 CO₂-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.

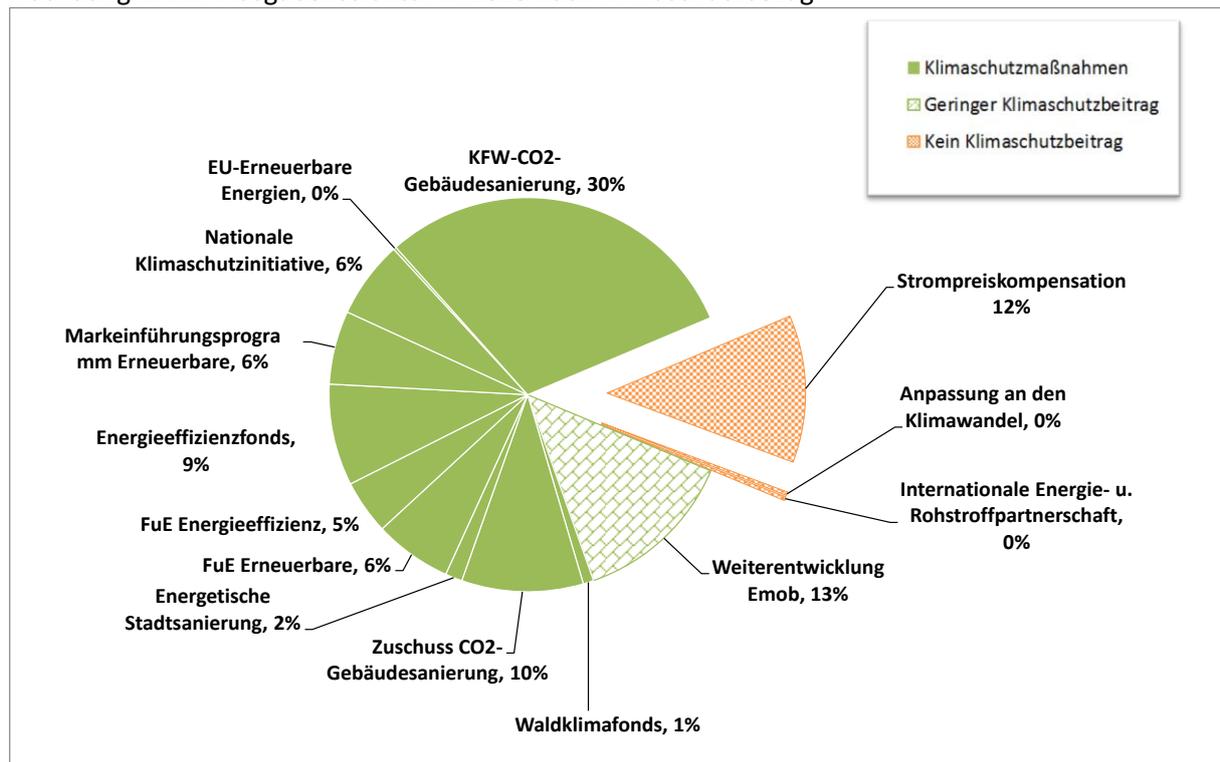
2 Klimaschutzbezug im Energie- und Klimafonds

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 Klimaschutzeffekt. Bei „Betankung“ mit dem deutschen Strommix Elektromobilität eine schlechtere Klimabilanz hat 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,¹ 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.

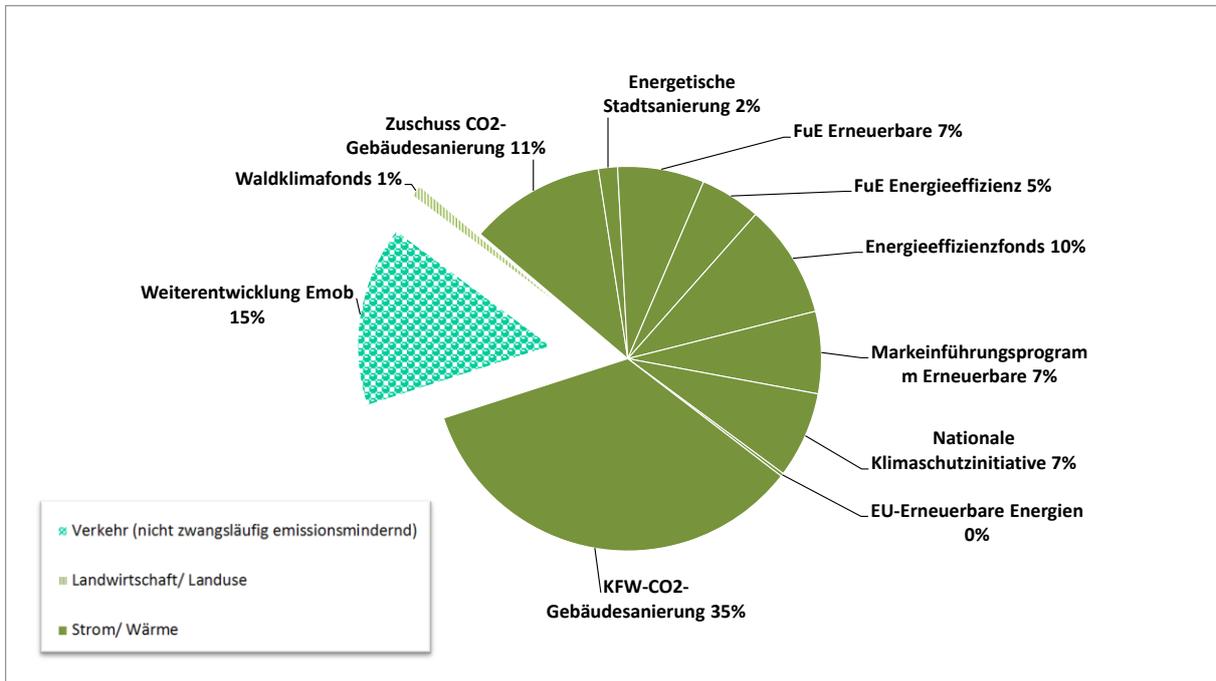
Zudem erkennen Experten an, dass der Emissionshandel auch in manchen der von ihm erfassten Bereich, z.B. bei den Prozessemissionen der Industrie, selbst bei richtiger Mengensteuerung keine Lenkungswirkung entfalten kann, zum einen da die Emissionszertifikate nahezu kostenlos ausgegeben werden² und zum 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.

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

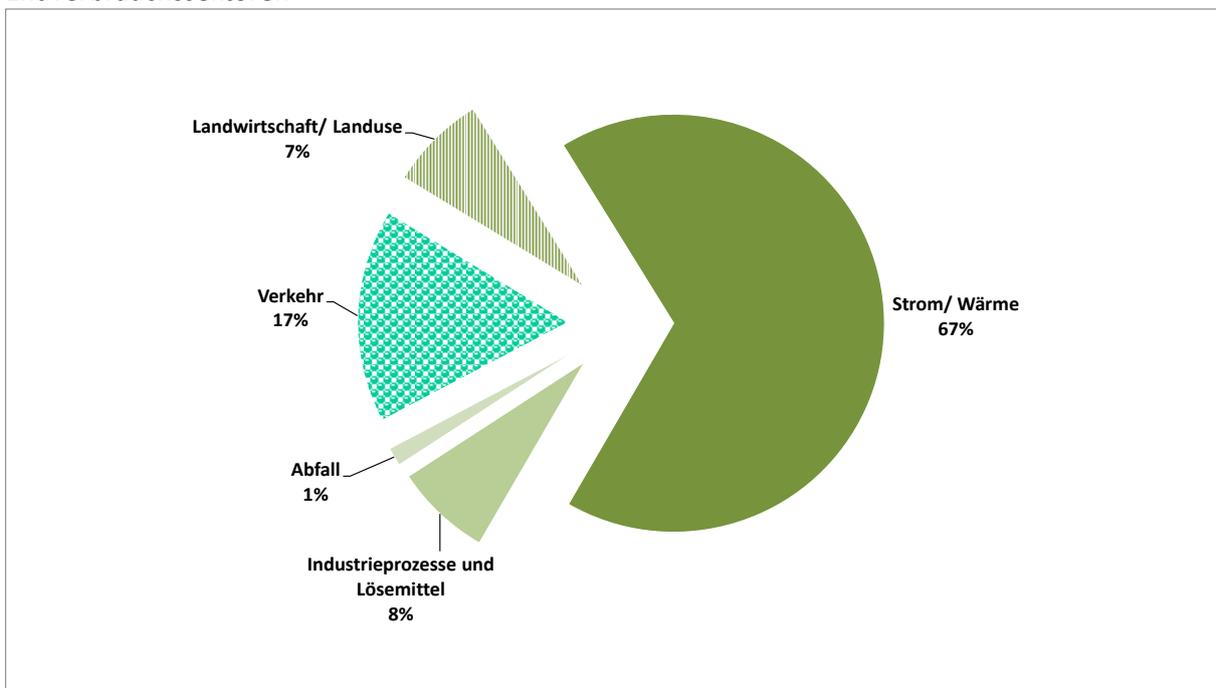
² Je nach Industrie erfolgt die entsprechende kostenlose Zuteilung auf der Basis von Produktbenchmarks, die sich an den durchschnittlichen Ausstößen pro Produkteinheit orientieren, oder für 97 Prozent der zuteilungsfähigen historischen Ausstöße (DEHSt, 2011).

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) CO₂ 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.

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.