

Juni 2012

	Anja Esch <a href="mailto:esch@germanwatch.org">esch@germanwatch.org</a> Tel.: 030-2888356-84
	Jan Kowalzig <a href="mailto:jkowalzig@oxfam.de">jkowalzig@oxfam.de</a> Tel.: 030-453069-54

## Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“

### Finanzierungsgrundlage sichern, klimapolitische Integrität wahren und Potential entfalten!

Noch keine zwei Jahre ist es her, dass die Bundesregierung das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) geschaffen hat. Der EKF soll die nationale Energiewende finanziell flankieren und Mittel für die internationale Klimafinanzierung<sup>1</sup> bereitstellen. Ursprünglich sollten etwas mehr als zwei Drittel der Versteigerungserlöse der CO<sub>2</sub>-Zertifikate des europäischen Emissionshandels in den EKF fließen und damit 80 Prozent der Einnahmen des EKF sicherstellen.<sup>2</sup> Seit 2012 fließen nahezu<sup>3</sup> sämtliche Versteigerungserlöse der CO<sub>2</sub>-Zertifikate in den EKF. Mit dieser über eine separate Haushaltsstruktur gesicherten Zweckbindung nach dem Verursacherprinzip hat Deutschland Innovationsgeist bewiesen, der auch international viel Beachtung fand.

Wegen des Preisverfalls der CO<sub>2</sub>-Zertifikate im Emissionshandel ist der EKF zurzeit in erheblichem Maße unterfinanziert. Damit es nicht zu erheblichen Einschnitten bei den Programmausgaben im Rahmen der Energiewende kommt, muss der EKF mittel- und langfristig auf eine solide Finanzierungsgrundlage gestellt werden – das gilt auch für die Energiewende insgesamt, für die der EKF nur *eine* von mehreren Finanzierungssäulen ist.<sup>4</sup> Das wird auch entsprechende Aufwüchse in den Einzelplänen widerspiegeln, deren Ressorts zur Finanzierung von Energiewende und nationalem Klimaschutz (v.a. Einzelplan 16) und zur internationalen Klimafinanzierung (v.a. Einzelplan 23, in geringerem Umfang auch Einzelplan 16) beitragen.

*Mit dem vorliegenden Papier möchten wir einerseits Handlungsempfehlungen für die aktuellen Probleme des EKF geben, andererseits aber auch deutlich machen, warum wir im EKF trotz seiner Probleme großes Potential für eine auf Dauer angelegte Förderstruktur für klimapolitische Maßnahmen sehen.*

---

<sup>1</sup> Der Begriff „internationale Klimafinanzierung“ bezeichnet die finanzielle Unterstützung von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in den Entwicklungsländern. Sie leitet sich aus den Verpflichtungen unter der UN-Klimarahmenkonvention ab. Der EKF deckt nur einen Teil der deutschen Mittel für die internationale Klimafinanzierung ab. Weitere Mittel stammen aus den Einzelplänen 16 (BMU) und 23 (BMZ).

<sup>2</sup> Die übrigen 20 Prozent der EKF-Mittel sollten ursprünglich aus der Atomwirtschaft stammen.

<sup>3</sup> Lediglich die Mittel, die zum Betreiben der Deutschen Emissionshandelsstelle benötigt werden, fließen nicht in den EKF.

<sup>4</sup> Dass der EKF die Finanzierung der Energiewende und den deutschen Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung nur finanziell *flankieren* kann, zeigen die notwendigen Investitionen für die Energiewende: Die Emissionen bis 2050 um 95 Prozent abzusenken, erfordert die dafür nötige energiepolitische Transformation zusätzliche jährliche Investitionen von durchschnittlich 0,3-0,6 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, was etwa 7-14 Mrd. Euro entspricht. Vgl.: Modell Deutschland. Klimaschutz bis 2050. Studie im Auftrag des WWF, erstellt von Prognos AG/Öko-Institut/Dr. Ziesing, 2009.

[http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Kernaussagen\\_Modell\\_Deutschland.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Kernaussagen_Modell_Deutschland.pdf)

## Die Finanzierungsgrundlage des EKF langfristig absichern

Der Emissionshandel ist als Klimaschutz- und Finanzierungsinstrument derzeit nahezu wirkungslos. Bei einem aktuellen CO<sub>2</sub>-Preis von 6-8 Euro pro Tonne fällt nicht nur die Anreizfunktion für klimafreundliche Investitionen weitgehend weg. Überdies erzielt die Bundesregierung über die Versteigerung der CO<sub>2</sub>-Zertifikate weitaus weniger Einnahmen als erwartet. Mitte 2011 hatte die Bundesregierung noch mit 17 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> gerechnet. Die Einnahmen für den EKF werden 2012 daher nicht wie erwartet 780 Mio. Euro sondern etwa nur 345 Mio. Euro betragen.

Inzwischen hat die Bundesregierung in einem Bericht zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des EKF an den Haushaltsausschuss dargelegt, wie sie die Finanzierungslücke *kurzfristig* verkleinern will. Zum einen greift sie auf Rücklagen in Höhe von knapp 29 Mio. Euro aus dem Vorjahr zurück. Zum anderen soll der EKF ein Liquiditätsdarlehen über 78 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt erhalten. Damit kann der Fonds 2012 knapp 452 Mio. Euro ausgeben, also 328 Euro weniger als ursprünglich geplant. In der Folge werden Ausgaben gekürzt, etwa beim Marktanzreizprogramm, beim Energieeffizienzfonds und beim Titel „Nationaler Klimaschutz“.

Für das Jahr 2013 ist die Situation nicht besser. Die Bundesregierung hatte noch im Juli 2011 angekündigt, dass 2013 Einnahmen in Höhe von 3,3 Mrd. Euro erzielt würden. Laut Eckwertebeschluss zum Bundeshaushalt 2013 und zum Wirtschaftsplan des EKF 2013 rechnet die Bundesregierung jetzt mit nur knapp 2,2 Mrd. Euro. Diese Schätzung könnte noch sehr optimistisch sein, denn die Bundesregierung geht für 2013 von einem Zertifikatspreis von zehn Euro aus, wofür es zurzeit keine belastbare Grundlage gibt.

Die Bundesregierung plant nicht, die „fehlende Milliarde“ im EKF auszugleichen, etwa durch Aufwüchse in den entsprechenden Einzelplänen des Bundesumweltministeriums sowie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Stattdessen wird im EKF auch 2013 gegenüber der bisherigen Planung deutlich gekürzt: Der Titel zur Förderung der erneuerbaren Energien erhält 85 Mio. Euro weniger, die Programme im Titel „Nationaler Klimaschutz“ werden um 42 Mio. Euro gekürzt – und der Titel für den internationale Klima- und Umweltschutz sinkt um fast 100 Mio. Euro. Einziger klimapolitischer Lichtblick: Zumindest für 2013 fallen auch die 500 Mio. Euro an Strompreiskompensation für energieintensive Unternehmen weg.

Die Bundesregierung versäumt es, Vorschläge dahingehend zu entwickeln, wie sie langfristig die Einnahmesituation des Energie- und Klimafonds und damit wichtige Förderprogramme der Energiewende und der internationalen Klimafinanzierung sicherstellen will. Auch die möglichen Liquiditätsdarlehen aus dem Bundeshaushalt sind keine nachhaltige Lösung; sie sind auf zehn Prozent des geplanten EKF-Volumens beschränkt und müssen jeweils ein Jahr später zurückfließen. Richtig wäre es jetzt, den Emissionshandel neu zu justieren, um die darüber erzielten Einnahmen zu stabilisieren, den EKF auf eine breitere Finanzierungsbasis zu stellen und kurzfristig unterfinanzierte Programme des EKF über den Bundeshaushalt abzusichern.

### 1. Emissionshandel als Klimaschutz- und Finanzierungsinstrument neu justieren

Die wichtigste Baustelle ist die Justierung des Emissionshandels durch eine Verknappung der CO<sub>2</sub>-Zertifikate. Die Bundesregierung sollte sich deshalb jetzt geschlossen dafür einsetzen, dass die Europäische Union noch 2012 das EU-Klimaziel für Emissionsreduktionen bis 2020 von derzeit 20 Prozent auf 30 Prozent Reduktionen in Europa anhebt. Weiterhin müssen überschüssige Zertifikate für die dritte Handelsperiode aus dem Markt genommen werden. Beides sollte die Bundesre-

gierung sowohl auf Ebene der beteiligten EU-Ministerräte und des Europäischen Rats als auch auf bilateraler Ebene mit einzelnen EU-Mitgliedsstaaten immer wieder einfordern.

Die davon zu erwartende Erholung des Zertifikatspreises ist nicht nur eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren des Emissionshandels als Anreizsystem für eine klimafreundliche Transformation der Wirtschaft. Sie könnte zudem die Einkünfte für das Sondervermögen wieder derart anheben, dass das ursprünglich anvisierte Niveau wieder erreicht wird.

## **2. Finanzierungsbasis für den EKF verbreitern**

Zur Ergänzung schlagen wir vor, zusätzliche Quellen zu erschließen. Möglich wäre es z.B., die Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer in Höhe von ca. 700-900 Millionen Euro ab 2013 dem Sondervermögen zukommen zu lassen. Die Luftverkehrsteuer sollte zudem nach Flugklassen (*economy, business, first class*) differenziert werden, was die möglichen Einnahmen erheblich erhöhen würde. Eine weitere Finanzierungsquelle wären die Einnahmen aus der geplanten Finanztransaktionssteuer, die nach Schätzung der Europäischen Kommission europaweit jährlich ca. 57 Mrd. Euro einbringen könnte – für Deutschland wären ca. 10 Mrd. Euro pro Jahr zu erwarten. Weitere Mittel ließen sich durch den forcierten Abbau umweltschädlicher Subventionen erzielen, der für eine klimafreundliche und emissionsarme Wirtschaftsentwicklung ohnehin unerlässlich ist.

## **3. Integrität des EKF wahren: Klimapolitisch fragwürdige Programme streichen**

Gleichzeitig sollten dringend solche Programme aus dem EKF gestrichen werden, die zur Energiewende entweder nichts beitragen oder sogar kontraproduktiv sind. Das würde erhebliche Mittel im EKF für klimapolitisch sinnvolle Maßnahmen freistellen.

Beispielsweise läuft es den klimapolitischen Zielen der Energiewende zuwider, durch den Energieeffizienzfonds im EKF neue fossile Kraftwerke zu subventionieren. Die diesbezüglichen Pläne der Bundesregierung tragen vielmehr zur Festigung eines auf fossile Energieträger orientierten Energiesystems bei, denn neuen Kraftwerke werden jahrzehntelang Treibhausgasemissionen verursachen („lock-in“-Effekt).<sup>5</sup>

Ebenso sind die geplanten Kompensationszahlungen für stromintensive Unternehmen falsch, weil damit Sparanreize ausgehebelt werden. Zwar ist dieser Posten wegen der prekären Einnahmesituation für 2013 auf null gesetzt. Von 2014 bis 2016 aber möchte die Bundesregierung mit 1,16 Mrd. Euro ausgerechnet jene Unternehmen subventionieren, die ohnehin schon von großzügigen Befreiungen profitieren, etwa bei der EEG-Umlage, der Ökosteuer oder den Netzentgelten.<sup>6</sup> Damit wird höherer Energieverbrauch subventioniert und Sparanreize ausgehebelt.

Auch die Förderung der Elektromobilität gehört nicht in den EKF. Hier handelt es sich primär um eine industriepolitische Maßnahme, die (wenn überhaupt) aus dem Bundeshaushalt Etat des Wirtschaftsministeriums und nicht aus dem Sondervermögen finanziert werden sollte.

## **4. Förderschwerpunkte im EKF festlegen und Maßnahmen für Energiewende im regulären Haushalt aufstocken**

Kurzfristig (d.h. für 2013) lässt sich die Finanzierungslücke bestenfalls verkleinern aber nicht vollständig schließen. Gleichzeitig dürfen die Mindereinnahmen des EKF den Fortgang der Ener-

---

<sup>5</sup> Vgl.: Kurzanalyse: Kosten und Nutzen des Ausbaus erneuerbarer Energien; Wuppertal-Institut 2010

<sup>6</sup> Vgl.: Befreiung der energieintensiven Industrie in Deutschland von Energieabgaben; Arepo Consult 2012

giewende nicht gefährden. Daher sollten Programme und Maßnahmen den in Höhe der erwarteten Mindereinnahmen im EKF mehr Mittel über die Einzelpläne 16 (Energiewende und nationaler Klimaschutz) und 23 (internationale Klimafinanzierung) erhalten – dies ist im Rahmen der Haushaltsverhandlungen für 2013 sicherzustellen.

Grundsätzlich wäre es sinnvoll, innerhalb des EKF (der ja nur *eine* Finanzierungssäule der Energiewende ist) klimapolitisch relevante Förderschwerpunkte zu definieren, die dann solide finanziert sind (so z. B. CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierung und internationale Klimafinanzierung). Sofern es die Mittel im EKF zulassen, können weitere Förderschwerpunkte definiert werden.

### Potential entfalten – doch worin besteht das Potential?

Die oben aufgeführten Handlungsempfehlungen sind wichtige Schritte, damit das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ sein klimapolitisches Potential besser entfalten kann. Schließlich sind im EKF sinnvolle Ansätze verwirklicht, an denen festgehalten werden sollte:

#### Zweckbindung nach dem Verursacherprinzip

Die Zweckbindung der Einkünfte aus dem Emissionshandel ist ein wichtiger Fortschritt, weil damit Teile der Finanzierung des Klimaschutzes bzw. der Energiewende dem Verursacherprinzip folgen.

Mit dieser Zweckbindung setzt die Bundesregierung einen politischen Förderschwerpunkt, der nicht durch kurzfristige haushaltspolitische Erwägungen bedroht sein soll, nicht der Diskontinuität der Legislaturperioden unterworfen ist und sich zudem den Begehrlichkeiten der verschiedenen Ressorts entzieht. Die Zweckbindung kann auch als Ausdruck eines energiepolitischen Konsenses verstanden werden – sofern es eine parteiübergreifende Übereinkunft darüber gibt, dass die große Transformation<sup>7</sup> eine solide Finanzierungsgrundlage mit langfristiger Verlässlichkeit braucht. Dann würde der EKF und ganz grundsätzlich eine am Verursacherprinzip orientierte Förderstruktur sozusagen zur haushalterischen Entsprechung dieses Konsenses.

Es ist richtig, dass damit theoretisch eine Beschränkung des Haushaltsrechts verbunden ist. Solche Beschränkungen gibt es aber auch für andere Politikfelder, wenn Ausgaben durch Gesetze zum Zwecke größerer Planungssicherheit bei der Finanzierung mehr oder weniger festgeschrieben werden – wie etwa in der Sozialgesetzgebung.

#### Internationale Signalwirkung: Der EKF als vertrauensbildende Maßnahme und Vorbild

Der EKF hat eine wichtige Signalwirkung hinsichtlich der Ernsthaftigkeit Deutschlands, über das Verursacherprinzip zur Finanzierung der energiepolitischen Transformation beizutragen und verlässlich Mittel für die internationale Klimafinanzierung bereitzustellen.

In der Emissionshandelsrichtlinie ist dieses Prinzip (in den freiwilligen Vorgaben zur Verwendung der Versteigerungserlöse) eingeführt worden; Deutschland setzt es als erstes Mitgliedsland der

---

<sup>7</sup> Legitimationsgrundlage dieser großen Transformation könnte ein Gesellschaftsvertrag darstellen, vorgeschlagen vom Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU): „Mit der Aufnahme eines Staatsziels ‚Klimaschutz‘ im Grundgesetz und einem Klimaschutzgesetz kann diese Nachhaltigkeitsorientierung konkret abgesichert werden.“ Vgl. WGBU: Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation; Berlin 2011.

EU konsequent um. Insofern sollte das deutsche Vorgehen insbesondere in der EU Schule machen.<sup>8</sup>

Gerade bei der internationalen Klimafinanzierung, d.h. für Klimaschutz und Anpassung an die Folgen des Klimawandels in den Entwicklungsländern, ist dieses Vorgehen sinnvoll. Die Suche nach innovativen (und vor allem: verlässlichen) Finanzierungsquellen zur Unterstützung der Entwicklungsländer ist schließlich eines der zentralen Themen der internationalen Klimaverhandlungen. Deutschland geht hier mit gutem Beispiel voran, sollte den Anteil der EKF-Mittel für die internationale Klimafinanzierung aber noch erhöhen – bis 2020 auf 50 Prozent – und die internationale Klimafinanzierung zu einem Förderschwerpunkt des EKF machen.

### **Transparenz über die Verwendung der Emissionshandelserlöse**

Viele internationale Beobachter betonen, dass durch das Sondervermögen als separate Haushaltsstruktur mehr Transparenz hinsichtlich der Verwendung der Mittel geschaffen worden ist – sowohl was die Finanzierung der (international mit großem Interesse verfolgten) Energiewende Deutschlands als auch den deutschen Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung betrifft.

Richtig ist aber auch, dass die Einführung des EKF es erfordert, sowohl den Bundeshaushalt wie auch den EKF parallel genau zu verfolgen – etwa um nachzuvollziehen, welche Ausgabenposten aus dem Einzelplänen des Bundeshaushalts in den EKF (oder umgekehrt) verschoben werden und welche Gesamtvolumina für die Energiewende bzw. die internationale Klimafinanzierung aufgewendet werden. Dies ist mit einem Mehraufwand für Haushaltspolitiker und Zivilgesellschaft verbunden, der sich wegen der politischen Signalwirkung der Zweckbindung nach dem Verursacherprinzip aber rechtfertigt.

## **Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen**

Damit der EKF sein klimapolitisches Potential entfalten kann, empfehlen wir die folgenden konkreten Schritte:

- Für die Sicherung der Einnahmeseite des EKF ist eine Erholung des CO<sub>2</sub>-Zertifikatspreises unerlässlich. Die Bundesregierung sollte daher geschlossen und konsequent die Anhebung des EU-Klimaschutzziels auf 30 Prozent Reduktionen bis 2020 verfolgen.
- Zusätzlich sollte die Einnahmeseite durch Erschließung neuer Finanzierungsinstrumente (wie etwa die Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer oder der geplanten Finanztransaktionssteuer) verbreitert werden.
- Der kurzfristige Finanzierungsengpass für 2013 sollte dadurch behoben werden, dass Förderschwerpunkte des EKF definiert werden (wie z.B. CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierung und internationale Klimafinanzierung) und parallel dazu Aufwüchse im regulären Haushalt stattfinden, um die durch die Mindereinnahmen des EKF bedrohten Programme finanziell abzusichern.. Grundsätzlich müssen Programmausgaben im Rahmen der Energiewende ohnehin auch über den regulären Haushalt gesichert werden, denn der EKF ist nur *eine* Finanzierungssäule der Energiewende.

---

<sup>8</sup> In einem ersten Schritt sollten die EU-Mitgliedsstaaten zumindest die Versteigerungserlöse aus der Einbindung des Luftverkehrs in den Emissionshandel für die internationale Klimafinanzierung bereitstellen. Das würde den Konflikt über die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel mit Europas Partnern erheblich entschärfen.

- Klimapolitisch falsche Programme sollten aus dem EKF ersatzlos gestrichen werden – dies betrifft insbesondere die mögliche Subventionierung neuer Kohlekraftwerke und die Strompreiskompensation für energieintensive Unternehmen. Die Förderung der Elektromobilität ist als industriepolitische Maßnahme in den regulären Haushalt zu überführen.
- Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens sollte vorsehen, dass ab 2013 mindestens 30 Prozent der Einkünfte aus dem Emissionshandel für die internationale Klimafinanzierung reserviert werden. Dieser Anteil sollte bis 2020 auf 50 Prozent ansteigen. Die internationale Klimafinanzierung sollte zu einem Förderschwerpunkt des EKF ausgebaut werden.
- Die Verpflichtungsermächtigung (VE) im internationalen Titel des Wirtschaftsplans 2012 in Höhe von 900 Mio. Euro ist derzeit gesperrt. Nach einer Stabilisierung der Einnahmesituation sollte diese VE zu hundert Prozent zeitnah entsperrt werden. Damit ließen sich sowohl bilaterale Maßnahmen etwa wie die Deutsche Klimatechnologieinitiative fördern, als auch Mittel für den neuen *Green Climate Fund* bereitstellen, die Deutschland Ende des Jahres auf der kommenden UN-Klimakonferenz in Katar zusagen sollte.

-----

## Kontakt

Jan Kowalzig  
 Oxfam Deutschland  
 Greifswalder Str. 33a  
 10405 Berlin  
 Tel.: 030-453069-54  
[jkowalzig@oxfam.de](mailto:jkowalzig@oxfam.de)  
<http://www.oxfam.de>

Anja Esch  
 Germanwatch  
 Schiffbauerdamm 15  
 10117 Berlin  
 Tel.: 030-2888356-84  
[esch@germanwatch.org](mailto:esch@germanwatch.org)  
<http://www.germanwatch.de>

