

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, Horst Meierhofer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/9523 –**

Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung veräußert über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für 2008 die Emissionsrechte für etwa 40 Millionen Tonnen CO₂. Nach den Vorgaben der europäischen Emissionshandelsrichtlinie haben die Regierungen der Mitgliedstaaten im laufenden und dem kommenden Jahr noch die Wahl zwischen Verkauf und Versteigerung der Emissionsrechte, von 2010 an ist die Versteigerung verpflichtend vorgesehen. Nach Agenturmeldungen und Presseberichten (vgl. „Bund kassiert kräftig mit Emissionsrechten“, in: Handelsblatt vom 3. Juni 2008, S. 8 sowie AFP-Meldung vom selben Tag) zieht die Bundesregierung aus dem Handel mit Luftverschmutzungsrechten deutlich höhere Einnahmen als erwartet. So erziele der Bund aus dem Emissionshandel in diesem Jahr voraussichtlich Erlöse in Höhe von rund einer Milliarde Euro, obwohl bisher lediglich knapp zehn Prozent der Emissionsrechte entgeltlich vergeben würden.

Die KfW verkauft die Emissionszertifikate börsentäglich in kleinen Mengen an der European Climate Exchange (ECX) in London und der Leipziger European Energy Exchange (EEX). Anfang des Jahres lag der Zertifikatspreis bei durchschnittlich 21 Euro, im April bereits bei 24,25 Euro. Nach den zitierten Medienberichten, die sich auf Angaben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) berufen, belaufen sich die bisherigen Einnahmen bis Ende April auf 335 Mio. Euro. Bis dahin seien allerdings erst 15 Mio. Zertifikate verkauft worden. Als Größenordnung für den zu erwartenden Gesamterlös des Bundes sei demnach ein Betrag von rund einer Mrd. Euro bis zum Jahresende plausibel, was alle bisherigen Einnahmen übertreffen würde. Die Bundesregierung war bei der Haushaltsplanung für 2008 von einem Nettoerlös des Zertifikatsverkaufs von lediglich 400 Mio. Euro ausgegangen; diese Einnahmen wurden dem Haushalt des BMU zugeschlagen und sind inzwischen für nationale und internationale Klimaschutzprojekte verplant.

Für die weitere Verwendung der Zusatzeinnahmen gebe es – so die zitierte Meldung im Handelsblatt weiter – noch keine konkreten Pläne. In Regierungskreisen heiße es allerdings, das Umwelt- und das Entwicklungshilferessort stritten sich bereits um den Zugriff auf das Geld.

1. Wie hoch sind die bisher erzielten Einnahmen des Bundes aus dem Verkauf der Emissionszertifikate und welche Gesamterlöse erwartet die Bundesregierung für das Jahr 2008 insgesamt?

Die KfW hat im Zeitraum Januar bis Mai 2008 insgesamt 18,454 Mio. Berechtigungen zu einem durchschnittlichen Preis von 22,77 Euro verkauft. Die Gesamterlöse aus diesen Veräußerungen belaufen sich auf 422,22 Mio. Euro. Die Gesamterlöse für das Jahr 2008 hängen von der weiteren Entwicklung des Börsenpreises ab und lassen sich daher nicht sicher abschätzen. Auf der Basis des bisher erzielten Durchschnittspreises würden bei einer Gesamtveräußerungsmenge von 40 Mio. Berechtigungen Erlöse von etwas über 900 Mio. Euro erzielt. Der Erwerb der Berechtigungen ist für die Unternehmen kostenwirksam und führt daher zu entsprechenden Steuermindereinnahmen.

2. Erwartet die Bundesregierung im Vergleich zum heutigen Preisbildungsmechanismus tendenziell höhere, gleiche oder niedrigere Erlöse, wenn – der europäischen Emissionshandelsrichtlinie folgend – ab 2010 der betreffende Teil der Emissionsrechte versteigert statt an der Börse verkauft wird?

Die Bundesregierung ist überzeugt, dass auch bei einer Versteigerung ab dem Jahr 2010 der im Versteigerungsverfahren ermittelte Preis pro Berechtigung annähernd dem Preis entspricht, zu dem die Berechtigungen an den Börsen gehandelt werden. Abweichungen können sich z. B. daraus ergeben, dass die Nebenkosten für die Teilnahme an der Versteigerung niedriger oder höher sind als die im Börsenhandel anfallenden Beschaffungsentgelte. Die nur geringe Abweichung zwischen Versteigerungspreis und Börsenpreis beruht darauf, dass alle Marktteilnehmer frei entscheiden können, an welchem Markt sie die Berechtigungen erwerben. Daher sind die Zahlungsbereitschaften bei Versteigerung und Börsenhandel grundsätzlich gleich. Ein deutliches Zurückbleiben des Versteigerungspreises hinter dem Börsenpreis ist auch durch die Möglichkeit von Arbitragegeschäften – also das Ausnutzen von Preisdifferenzen für ein Gut – ausgeschlossen. Im Übrigen wird die Bundesregierung in der Rechtsverordnung nach § 21 Abs. 2 ZuG 2012 geeignete Vorkehrungen gegen die Beeinflussung der Preisbildung im Versteigerungsverfahren treffen.

3. Aufgrund welcher Kriterien und Zielsetzungen und von konkret wem wird der Preis festgelegt, zu dem die Emissionsrechte verkauft werden, wie vollzieht sich die Preisbildung im Einzelnen und wurden im Vorfeld Alternativen wie der Verkauf zu einem Festpreis auf die ökonomischen Wirkungen geprüft?

Bei dem Verkauf der Berechtigungen an den Handelsplätzen bildet sich der Preis – wie bei jedem anderen an der Börse gehandelten Gut auch – durch Angebot und Nachfrage. Die Verkäufe durch die KfW bilden den Preisverlauf an den Handelsplätzen nahezu deckungsgleich ab. Seit Veräußerungsbeginn im Januar liegt der volumengewichtete Durchschnittspreis der KfW-Verkäufe nur 0,07 Prozent unter dem volumengewichteten Durchschnittskurs des Gesamtmarktes. Der Deutsche Bundestag hat bei der Einführung der Veräußerung im Gesetzgebungsverfahren eine Veräußerung zum Marktpreis festgelegt (§ 21 ZuG 2012). Ein Verkauf zum Festpreis kam daher als Alternative nicht in Betracht.

4. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussage, dass eine Versteigerung der Emissionsrechte geringere Erlöse einbringen würde als der Verkauf an den Terminmärkten, und wie begründet die Bundesregierung ihre diesbezügliche Einschätzung?

Wie bereits zu Frage 2 dargelegt, geht die Bundesregierung wegen der Arbitragemöglichkeiten zwischen Versteigerung und Börsenhandel davon aus, dass sich annähernd gleiche Preise durchsetzen werden. Eine Versteigerung der Emissionsrechte bringt daher grundsätzlich keine geringeren Erlöse ein als der Verkauf an den Terminmärkten.

5. Stimmt die Bundesregierung der Aussage zu, dass die öffentliche Hand sich deshalb für einen Verkauf der Emissionsrechte statt für eine Versteigerung entschieden habe, weil möglichst hohe Verkaufseinnahmen erzielt werden sollen und wenn nein, weshalb nicht?
6. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussage, dass eine Versteigerung der Emissionsrechte zwar weniger Erlöse generieren würde, dass auf der anderen Seite jedoch die Energieversorger in diesem Fall gezwungen wären, die Kosten für den Emissionshandel niedriger einzupreisen als bisher, und dass eine Versteigerung insoweit zur Entlastung aller Stromverbraucher führen könnte?
7. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussage in den genannten Presseveröffentlichungen, dass jeder zusätzliche Euro in der BMU-Kasse den Energieversorgern vier Euro Windfall Profits beschere?

Die Fragen 5 bis 7 basieren auf der Prämisse, dass die Erlöse bei einer Versteigerung der Emissionsrechte geringer sind als bei einem Verkauf an der Börse. Diese Prämisse ist unzutreffend (siehe Antworten zu den Fragen 2 und 3). Aus Sicht der Bundesregierung erübrigt es sich daher, Aussagen zu vermeintlichen Schlussfolgerungen aus dieser unzutreffenden Prämisse zu bewerten.

8. Sind insbesondere die Maximierung der Haushaltseinnahmen oder die Minimierung der Windfall Profits der Stromunternehmen durch Einpreisung des weiterhin verschenkten Teils der Emissionsrechte Leitlinie der Veräußerungspolitik der Bundesregierung?
9. Hat die Bundesregierung die KfW mit Blick auf die Veräußerungspolitik hinsichtlich der in Frage 8 genannten Zielvorstellungen angewiesen, und wenn ja, durch wen und in welchem Sinne?

Die Leitlinien der Veräußerungspolitik der Bundesregierung ergeben sich unmittelbar aus den gesetzlichen Anforderungen an die Veräußerung, nämlich erstens der Veräußerung zum Marktpreis und zweitens der zusätzlichen Anforderung, dass der Verkauf mit dem Ziel einer möglichst geringen Beeinflussung des Marktes zu erfolgen habe. Zur Umsetzung dieser Anforderungen haben das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Rahmen der Beauftragung der KfW entsprechende Verkaufsmodalitäten festgelegt. Die bisherigen Verkäufe durch die KfW entsprechen diesen Anforderungen in vollem Umfang (siehe Antwort zu Frage 3: Übereinstimmung der volumengewichteten Durchschnittspreise).

10. Welche alternativen Verwendungsmöglichkeiten sieht die Bundesregierung für überplanmäßige Einnahmen aus der Veräußerung von Emissionsrechten im Jahr 2008 und in der mittelfristigen Planung, und wie bewertet sie die einzelnen Verwendungsmöglichkeiten?
Werden bestimmte Verwendungsmöglichkeiten favorisiert, und wenn ja, welche und aufgrund welcher Überlegungen?

Die Erlöse aus der Veräußerung von Emissionszertifikaten sind im Haushaltsjahr 2008 bei Kapitel 16 02 Titel 133 01 ohne Ansatz in Form eines Leertitels veranschlagt. Der Haushaltsgesetzgeber hat im Haushalt 2008 die Möglichkeit der Heranziehung der Einnahmen zur Deckung von Mehrausgaben durch Ausbringung entsprechender Haushaltsvermerke abschließend geregelt. Die Ermächtigung ist auf bestimmte Ausgabetitel des BMU-Haushalts und jeweils der Höhe nach begrenzt. Insgesamt dürfen Mehrausgaben in Höhe von bis zu 400 Mio. Euro geleistet werden, und zwar in Höhe von bis zu 280 Mio. Euro für nationale und in Höhe von bis zu 120 Mio. Euro für internationale Klimaschutzmaßnahmen.

Grundlage und Rahmen für Förderaktivitäten der Bundesregierung sind die im letzten Jahr beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm. Über die Verwendung der Emissionshandelserlöse entscheiden das Bundeskabinett und der Deutsche Bundestag im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen.

11. Trifft es zu, dass das BMU vom Zertifikateverkauf nicht mehr als die geplanten 400 Mio. Euro erhält, die für nationale und internationale Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden sollen?

Ja (vgl. Antwort zu Frage 10).

12. Wenn nein, welcher Anteil soll dem BMU stattdessen – und gegebenenfalls zu welchen Verwendungszwecken – zugewiesen werden und wenn ja, welchen Ressorts soll der diesen Betrag übersteigende Anteil – und gegebenenfalls zu welchen Verwendungszwecken – zugewiesen werden?

Der Haushaltsgesetzgeber hat im Haushalt 2008 die Möglichkeit der Heranziehung der Einnahmen zur Deckung von Mehrausgaben durch Ausbringung entsprechender Haushaltsvermerke abschließend titelgenau und betragsmäßig begrenzt geregelt (vgl. Antwort zu Frage 10). Soweit die tatsächlich erzielten Einnahmen den Betrag von 400 Mio. Euro übersteigen, fließen sie dem Gesamthaushalt zu.

13. Beabsichtigt die Bundesregierung Mittel aus dem Zertifikatehandel in Projekte zum Schutz tropischer Regenwälder zu investieren und wenn ja, an welche Projekte in welchen Ländern wird dabei gedacht?

Die Bundesregierung plant, im Rahmen des internationalen Teils der Klimaschutzinitiative auch Projekte zu fördern, die dem Erhalt großer Waldgebiete dienen, die für die Reduktion von Treibhausgasemissionen wesentlich sind. Konkrete Projektvorschläge in verschiedenen Ländern werden derzeit geprüft.

14. Ist die Bundesregierung bereit, die Stromkunden durch die Nutzung möglicher Mehreinnahmen aus der Veräußerung von Emissionsrechten steuerlich zu entlasten?

Hierzu gibt es aktuell keine konkreten Pläne.