

Kleine Anfrage

**der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Lutz Heilmann, Hans-Kurt Hill
und der Fraktion DIE LINKE.**

Windfall Profits im Emissionshandel und Strompreise

Die Zuteilung der Emissionsberechtigungen (European Allowance Unit – EUA) an die emissionshandelspflichtigen Anlagen in der Bundesrepublik Deutschland erfolgte in der ersten Handelsphase des europäischen Emissionshandelssystems (2005 bis 2007) vollständig kostenlos. Die Gegner einer Versteigerung der Zertifikate hatten sich in der Bundesrepublik Deutschland genauso durchgesetzt wie auf europäischer Ebene. Doch deren Argumentation, nur eine kostenlose Vergabe würde einen Strompreisanstieg infolge des Emissionshandels verhindern, erwies sich sehr bald als falsch. Denn insbesondere die Unternehmen der Energiewirtschaft verbuchten die ihnen gratis zugeteilten Zertifikate zu Marktpreisen als so genannte Opportunitätskosten in ihren Bilanzen, legten sie auf die Strompreise um und realisierten auf diese Weise zusätzliche Milliarden Gewinne. Trotzdem wurden und werden nach dem deutschen Zuteilungsgesetz auch in der zweiten Handelsperiode (2008 bis 2012) 91 Prozent der Zertifikate verschenkt.

Mittlerweile gilt es bei der Mehrheit von Wissenschaft und Politik als Konsens, dass die beschriebenen Extraprofite nicht – wie gelegentlich behauptet – der Oligopolstellung und damit einseitigen Marktmacht der Energieversorger geschuldet sind. Vielmehr würden die Extragewinne auch bei vollständigem Wettbewerb anfallen. Denn die Stromkonzerne bieten ihren Strom unabhängig von der Wettbewerbssituation zu einem Preis an, der den Marktwert der Emissionsrechte beinhaltet. Jeder Versorger, der Abschlüsse anbietet, handelt aus seiner Sicht ökonomisch unsinnig, denn er könnte mehr Erträge erzielen, wenn er die zur Stromproduktion benötigten Zertifikate an der Börse veräußern würde.

Die Zertifikatskosten werden als Opportunitätskosten demnach zusätzlicher Kostenbestandteil bei der Strompreisbildung. Sie führen zu steigenden Preisen und in gleichem Maße zu leistungslos erzielten Extraprofiten, den so genannten Windfall Profits. Dieses System wurde von den Stromversorgern nicht einmal abgestritten. Im Gegenteil: Sie stellten es selbst als betriebswirtschaftlich rationales und damit für Marktakteure alternativloses Handeln dar (vgl. Bundeskartellamt, Sachstandspapier zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung in Sachen Emissionshandel und Strompreisbildung, Seiten 13 bis 16, Bundeskartellamt, 8. Beschlussabteilung, 2006).

In den ersten beiden Handelsperioden beschränkte die EU-Emissionshandelsrichtlinie die Möglichkeit, die Emissionsberechtigungen entgeltlich zu veräußern, auf höchstens fünf (2005 bis 2007) bzw. zehn Prozent (2008 bis 2012). Diese Vorgaben sind nicht zuletzt auf den Druck der damaligen Bundesregierung und deutscher Unternehmen zurückzuführen, die zugunsten einer verpflichtend kostenlosen Vergabe agierten. Dieser Logik folgend wurde in der

Bundesrepublik Deutschland in der ersten Zuteilungsperiode nicht einmal eine entgeltliche Abgabe der möglichen fünf Prozent der Emissionsberechtigungen vorgesehen. Stattdessen wurden die Zertifikate vollständig an die Unternehmen verschenkt. Die Mehrausgaben der Bürgerinnen und Bürger sowie der Strom verbrauchenden Wirtschaft für die gestiegenen Strompreise flossen anstatt in den Bundeshaushalt vollständig als Windfall Profits in die Kassen der Stromversorger.

Unter der Annahme eines durchschnittlichen CO₂-Zertifikatepreises von 20 Euro wurden die jährlichen Mitnahmeeffekte der ersten Handelsperiode auf 3,8 bis 8 Mrd. Euro geschätzt (Umweltstiftung WWF 2006). Diese Summen entsprechen ungefähr dem zwei- bis sechsfachen dessen, was sich die Bundesregierung jährlich an Einnahmen aus den verschärften Kontrollen gegenüber Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosengeld II mit dem so genannten Hartz-IV-Optimierungsgesetz versprach.

Verschiedene Studien haben die Höhe der zu erwartenden Windfall Profits in der laufenden zweiten Handelsperiode (2008 bis 2012) geschätzt. So kommt eine Studie des Branchendienstes Point Carbon im Auftrag des WWF „ETS Phase II – The potential and scale of Windfall Profits in the power sector“ im März 2008 zu dem Ergebnis, dass bei einem EUA-Preis von 21 bis 32 Euro je Tonne CO₂ die deutschen Konzerne mit zusätzliche Gewinnen in Höhe von 14 bis 34 Mrd. Euro rechnen können.

Eine im Juni 2008 vorgelegte Studie des Öko-Instituts im Auftrag des WWF Deutschland beziffert diese Extragewinne auf rund 35,5 Mrd. Euro, also rund 7 Mrd. Euro pro Jahr. Dabei wurde ein CO₂-Zertifikatepreis von 25 Euro angesetzt. Zum Vergleich: Der tatsächliche Verkaufswert des entgeltlich veräußerten Anteils der Zertifikate betrug laut Bericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zwischen Januar und August 2008 bei durchschnittlich 23,86 Euro, der volumengewichteten Durchschnittspreis an der ECX-Börse in London 23,87 Euro je EUA. Die tatsächlichen Marktpreise lagen bislang also lediglich knapp fünf Prozent unter der WWF-Schätzung.

Die vom Öko-Institut ermittelte Gesamtsumme von jährlich rund 7 Mrd. Euro Windfall Profits der Energieversorger aus der zu 91 Prozent kostenlosen Vergabe der EUA korrespondiert in der Dimension ungefähr mit den für 2008 erwarteten Einnahmen des Bundes aus der Versteigerung der restlichen 9 Prozent der Zertifikate. Diese werden bis Dezember auf knapp 1 Mrd. Euro geschätzt und haben anteilig bis August bereits 722,6 Mio. Euro für den Staatshaushalt eingespielt.

Laut Öko-Institut setzen sich die 7 Mrd. Euro zusammen aus den Zusatzgewinnen, die direkt aus der kostenlosen Zuteilung und der geschilderten Opportunitätskostenüberwälzung der fossilen Kraftwerksbetreiber auf den Strompreis resultieren (rund 3 Mrd. Euro) und jenen Extragewinnen, die auf zusätzlichen Stromerlösen gründeten, welche auch CO₂-freie Stromerzeugungsanlagen (Atom und Wasserkraft) wegen des Strompreisanstiegs erzielten, der jener Überwälzung zugrunde liegen (etwa 4 Mrd. Euro). Nach Stromversorgern unterteilt werde E.ON laut Öko-Institut auf diese Weise zwischen 2008 und 2012 voraussichtlich 11 Mrd. Euro Windfall Profits verbuchen; bei RWE seien es 9 Mrd. Euro und bei Vattenfall Europe immer noch rund 6,6 Mrd. Euro. Auch EnBW und Evonik könnten mit leistungslos erzielten Zusatzeinnahmen von 6 bzw. 2,3 Mrd. Euro rechnen, so das Öko-Institut. Gleichwohl existieren Forderungen der Energiewirtschaft an die öffentlichen Haushalte, diese mögen Demonstrationskraftwerke im Rahmen des umstrittenen Konzepts zur Abscheidung, Verflüssigung und unterirdischen Verpressung von CO₂-Kraftwerksemissionen (CCS) mitfinanzieren, so von Vattenfall Chef Lars Josefson. Der liberale EU-Abgeordnete Chris Davies schlägt für CCS gar eine Anschubfinanzierung der öffentlichen Hand in Höhe von 10 Mrd. Euro vor (vgl. FTD vom 23. September 2008).

Eine von New Carbon Finance im Auftrag des WWF erstellte Studie „The impact of auctioning on European wholesale electricity prices post – 2012“, die im September 2008 veröffentlicht wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass eine vollständige Versteigerung von Verschmutzungsrechten im Emissionshandel ab 2013 kein Auslöser für steigende Strompreise in Europa sein werde. In liberalisierten Strommärkten, die derzeit für ganz Europa umgesetzt würden, reichten Stromkonzerne die Kosten für CO₂ in jedem Falle an ihre Kunden weiter – unabhängig von der Art der Zuteilung. Damit bestätigte die Studie ähnliche Auffassungen aus der Wissenschaft (u. a. Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung).

Überraschend spät thematisiert wurden die ökologischen Lenkungseffekte der Windfall Profits auf Investitionsentscheidungen. Nach einer Kurzanalyse des Ökoinstituts (Matthes 2006) für den WWF Deutschland verschwinden in einem Emissionshandelssystem bei einer langfristigen Investitionsrechnung erst dann die Kostenvorteile von Braun- und Steinkohlekraftwerken gegenüber den emissionsärmeren, aber teureren Gaskraftwerken, wenn die Emissionsrechte vollständig versteigert statt verschenkt werden. Im Umkehrschluss behindert die praktizierte kostenlose Vergabe den Umbau des Kraftwerksparks hin zu emissionsärmeren Kraftwerken.

Grundsätzlich lassen sich die bisherigen Probleme des EU-Emissionshandelsystems nur dann lösen, wenn für die dritte Handelsperiode ab 2013 eine vollständige Versteigerung der Zertifikate gesetzlich vorgeschrieben wird. Der im Januar 2008 veröffentlichte Vorschlag der EU-Kommission für eine Überarbeitung der EU-Emissionshandelsrichtlinie sieht eine 100-prozentige Versteigerung zumindest für den Energiesektor vor. Die Bundesregierung unterstützt mittlerweile offensichtlich die Komplettersteigerung für den Energiesektor ab 2013, fordert aber zugleich für den emissionshandelspflichtigen Industriebereich umfangreiche Ausnahmen, die sie mit dem Schutz vor außereuropäischer Konkurrenz begründet. Dabei ist nicht bekannt, auf welcher methodischen Grundlage sie diese Forderungen erhebt. Ein Auswertung verschiedener wissenschaftlicher Studien zum Thema durch den WWF Deutschland kommt demgegenüber zu dem Ergebnis, dass die überwiegende Mehrzahl der deutschen Industriebetriebe durch eine Auktionierung der Emissionsrechte in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht bedroht wären (vgl. Wettbewerbsnachteile für die energieintensive Industrie? Dichtung und Wahrheit. WWF Deutschland, 27. Juni 2007). Auch der Leiter des UN-Klimasekretariats Yvo de Boer, kritisierte, dass das Ausmaß der Betroffenheit oftmals überzeichnet werde. Tatsächlich stehe die Industrie, die in Europa wirklich ernsthaft betroffen sei, nicht einmal für zwei Prozent des Bruttoinlandproduktes (vgl. Handelsblatt vom 29. September 2008).

Die Bundesregierung hat zudem bislang keinerlei Initiativen ergriffen, um die mindestens bis 2012 in Milliardenhöhe anfallenden Windfall Profits in irgendeiner Weise von den Stromkonzernen abzuschöpfen. Es gibt bislang keine Hinweise darauf, dass die Bundesregierung die in anderen Ländern diskutierte Besteuerung dieser leistungslosen Zusatzgewinne wenigstens einmal thematisiert oder rechtlich geprüft hat. Entspräche dies der Realität, wäre es vollkommen unverständlich. Denn derart einfach erzielte und zudem üppige Einnahmen könnten zusätzlich in den Klimaschutz investiert werden. Sie könnten auch die Folgen hoher Energiepreise für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen abmildern helfen.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie erklärt die Bundesregierung den Bürgerinnen und Bürgern den Umstand, dass in der laufenden Handelsperiode die zu 91 Prozent kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate bei den Stromversorgern durch die Einpreisung ohne jede Gegenleistung zu zusätzlichen Profiten in Höhe rund 7 Mrd. Euro jährlich führen, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass sich die Bundesregierung im Zuge der Entstehung der für die erste und zweite Handelsperiode verbindliche Emissionshandelsrichtlinie stets für eine weitgehend kostenlose Vergabe einsetzte?
2. Falls die in Frage 1 genannte Summe von zirka 7 Mrd. Euro im Jahr angezweifelt wird: In welcher Höhe beziffert die Bundesregierung die Höhe der Windfall Profits aus der überwiegenden Gratiszuteilung der Emissionsrechte an die Stromversorger zwischen 2008 und 2012 jährlich und insgesamt?
3. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die in der ersten Handelsperiode angefallenen Windfall Profits in der Bundesrepublik Deutschland, und wie teilen sich diese Extragewinne auf die Konzerne RWE, E.ON, Vattenfall Europe, EnBW und Evonik auf?
4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirkung der Windfall Profits, vor allem mit Blick auf die in Frage 3 genannten Unternehmen, für die Wettbewerbssituation auf dem Energiemarkt?
5. Warum verzichtet die Bundesregierung bislang auf Einnahmen in Milliardenhöhe für den Staatshaushalt aus der Abschöpfung der Windfall Profits, etwa durch eine Windfall Profit Tax?
6. Plant die Bundesregierung die Abschöpfung der Windfall Profits für die Zukunft?
Wenn ja, mit welchem Instrument, und wenn nein, warum nicht?
7. Hat die Bundesregierung bislang Studien oder sonstige Untersuchungen veranlasst, die die technischen und/oder juristischen Möglichkeiten einer Abschöpfung der bei den Stromversorgern anfallenden Windfall Profits zum Ziel hatten?
Wenn ja, welche, und mit welchem Ergebnis, und wenn nein, warum nicht?
8. Sind der Bundesregierung wissenschaftliche Studien oder Artikel bekannt, die die Abschöpfung der Windfall Profits aus dem Emissionshandel zum Inhalt haben?
Wenn ja, welche?
9. Sind der Bundesregierung Pläne oder Maßnahmen anderer EU-Mitgliedstaaten bekannt, die die Abschöpfung der Windfall Profits aus dem Emissionshandel zum Ziel haben?
Wenn ja, welche?
10. Bestünde nach Auffassung der Bundesregierung im Falle einer Abschöpfung der Windfall Profits die Möglichkeit, mit dem eingenommenen Geld die mit der Einpreisung der EUA-Handelspreise verbundene größere Belastung der Verbraucherinnen und Verbraucher infolge höherer Strompreise für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen sozial abzufedern?
11. Bestätigt die Bundesregierung, dass Betreibern von Atomkraftwerken aufgrund des durch den Emissionshandel erhöhten Strompreisniveaus Windfall Profits in Milliardenhöhe zufließen, die auch dann weiterhin realisiert werden, wenn ab 2013 die Allokationsmethode für die Emissionsrechte auf eine Komplettauversteigerung an die Energiewirtschaft umgestellt würde, wie es der Entwurf der neuen Emissionshandelsrichtlinie vorsieht?

12. Wie will die Bundesregierung mit den bei Betreibern von Atomkraftwerken anfallenden Windfall Profits umgehen?
13. Bestätigt die Bundesregierung die Auffassung, dass die vollständige Versteigerung von Emissionsrechten an die Energieversorger nichts an den Strompreisen ändern wird, da die Betreiber schon jetzt die Marktpreise der Emissionsrechte als Opportunitätskosten auf den Strompreis umlegen?
14. Bestätigt die Bundesregierung die ökologische Fehlsteuerung der Windfall Profits innerhalb des Emissionshandelssystems zugunsten von Kohlekraftwerken, wie sie das Öko-Institut feststellt?
15. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirkung der ersten Emissionshandelsphase (2005 bis 2007) für den erforderlichen Umbau der Energieversorgung hin zu erneuerbaren Energien und einem effizienteren und sparsameren Umgang mit Energie?
16. Welchen Einfluss hat die Ausgestaltung der ersten und zweiten Emissionshandelsphase, insbesondere die kostenlose Vergabe der CO₂-Zertifikate und die Zuteilungsregeln, auf die Kraftwerksplanungen der Energiewirtschaft?
17. Besteht nach Auffassung der Bundesregierung ein Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung des Emissionshandels, insbesondere der ersten Emissionshandelsphase, und den zahlreichen geplanten bzw. in Bau befindlichen neuen Kohlekraftwerken?
18. Welche emissionshandelspflichtigen Branchen oder Anlagen will die Bundesregierung von der Auktionierung der Emissionsrechte ab 2013 in der neuen Emissionshandelsrichtlinie ausgenommen wissen, welches Allokationsverfahren schlägt sie für diese vor, und wie lange sollten diese Ausnahmen von der Versteigerung gelten?
19. Auf welcher methodischen Grundlage bzw. belastbaren wissenschaftlichen Analyse stützt die Bundesregierung ihre Forderung, auch nach 2013 Teile der Industrie von der Auktionierung auszunehmen?
20. In welchem Umfang haben nach Ansicht der Bundesregierung Industriebetriebe die Möglichkeit – vergleichbar mit Energieversorgern – Windfall Profits aus der Einpreisung der CO₂-Zertifikatspreise in die Produktpreise zu realisieren?
Gibt es Industriebranchen, in denen dies eher möglich wäre als in anderen?
21. Welche Haltung hat die Bundesregierung zur Frage, wie die Einnahmen aus Auktionierungen von Emissionsrechten zu verwenden sind; ist sie dafür, die Einnahmen vollständig für den Klimaschutz sowie für eine angemessen sozialen Abfederung von Energiepreissteigerungen, insbesondere bei Haushalten mit niedrigem Einkommen, einzusetzen?
22. Beabsichtigt die Bundesregierung Steuerverluste aufgrund der geplanten steuerlichen Absetzbarkeit von Krankenversicherungsbeiträgen mit Erlösen aus dem Verkauf von CO₂-Zertifikaten auszugleichen, wie u. a. die „Berliner Zeitung“ am 22. September 2008 berichtete?
23. Wie steht die Bundesregierung angesichts der Milliarden Zusatzgewinne der Energiewirtschaft aus dem Emissionshandel zu der Forderung der Energiewirtschaft, die öffentliche Hand möge den Bau von Demonstrationskraftwerken zur Abscheidung von CO₂-Kraftwerksemissionen im Rahmen des umstrittenen CCS-Konzepts finanzieren?

Berlin, den 7. Oktober 2008

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

