



# 2014 Bericht - Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel

**Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 31.03.2014**

31.03.2014

## 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.

abgelegt unter: [Bericht, BMUB, Ernährung/Landwirtschaft/Umwelt](#)

Bundesrechnungshof

[Präsident/Vizepräsident](#)