



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit

über die Prüfung

Ankauf von Emissionsrechten nach der
EU-Lastenteilungsentscheidung

Kapitel 1602 Titel 812 03

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Gz.: II 1 - 2019 - 0927

Potsdam, den 13. November 2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
0 Zusammenfassung	6
1 Prüfungsanlass und Ausgangslage	12
1.1 Internationale Abkommen zur Klimaschutzpolitik	12
1.2 Rahmenbedingungen für den europäischen Klimaschutz	13
1.2.1 Reduktionsziele bis zum Jahr 2020 und Lastenteilungsentscheidung	14
1.2.2 Reduktionsziele bis zum Jahr 2030 und EU-Klimaschutzverordnung	18
1.2.3 Ambitioniertere Klimaschutzziele der EU für die Zukunft	19
2 Mangelnde Transparenz im Vorfeld möglicher Ankäufe von Emissionszuweisungen	20
2.1 Prüfungsfeststellungen	20
2.1.1 Bedarf für Ankäufe von Emissionszuweisungen	20
2.1.2 Sprachregelungen des BMU zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen	22
2.1.3 Verhandlungen über den Ankauf von Emissionszuweisungen	26
2.2 Würdigungen und Empfehlungen	31
2.3 Stellungnahme des BMU	33
2.4 Abschließende Bewertung	36
3 Risiken für den Bundeshaushalt durch die Ausgestaltung des nationalen Emissionshandels	39
3.1 Prüfungsfeststellungen	39
3.2 Würdigungen und Empfehlungen	43
3.3 Stellungnahmen des BMU und des BMF	44
3.4 Abschließende Bewertung	46
4 Mängel bei der Veranschlagung der Mittel für Ankäufe von Emissionszuweisungen	48
4.1 Verursacherprinzip nicht berücksichtigt	48

4.1.1	Prüfungsfeststellungen	49
4.1.2	Würdigungen und Empfehlungen	51
4.1.3	Stellungnahme des BMF	53
4.1.4	Abschließende Bewertung	53
4.2	Titelzuordnung nicht nachvollziehbar	54
4.2.1	Prüfungsfeststellungen	54
4.2.2	Würdigungen und Empfehlungen	55
4.2.3	Stellungnahmen des BMU und des BMF	56
4.2.4	Abschließende Bewertung	57

Abkürzungsverzeichnis

AEA	Annual Emission Allowances (jährliche Emissionszuweisungen)
BEHG	Brennstoffemissionshandelsgesetz
BEHG-ÄndG	Änderungsgesetz zum Brennstoffemissionshandelsgesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
CO ₂ e	CO ₂ -Äquivalente
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EEA	European Environment Agency (Europäische Umweltagentur)
EKF	Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“
Epl.	Einzelplan
ESD	Effort Sharing Decision (Lastenteilungsentscheidung)
ESR	Effort Sharing Regulation (EU-Klimaschutzverordnung)
EU	Europäische Union
EU-ETS	EU Emissions Trading System (EU-Emissionshandelssystem)
FÖS	Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMA	Globale Minderausgabe
GO-BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung

GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
NDC	Nationally Determined Contributions (National festgelegte Beiträge)
nEHS	Nationales Emissionshandelssystem
ÖI	Öko-Institut e.V.
RvV	Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge
UBA	Umweltbundesamt
ÜvP	Übereinkommen von Paris
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen)
VE	Verpflichtungsermächtigung
VV	Verwaltungsvorschrift(en)

0 Zusammenfassung

Deutschland hat sich im Jahr 2009 mit der Lastenteilungsentscheidung auf europäischer Ebene dazu verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen außerhalb des Europäischen Emissionshandels bis zum Jahr 2020 um 14 % (im Vergleich zum Jahr 2005) zu reduzieren. Die EU-Kommission legte dementsprechend im Zeitraum 2013 bis 2020 für jeden EU-Mitgliedstaat jährliche maximale Emissionsmengen fest. Jeder EU-Mitgliedstaat erhielt in Höhe seines Emissionsbudgets sogenannte Emissionszuweisungen. Übersteigen die Treibhausgasemissionen eines EU-Mitgliedstaates dieses Budget auch nach eventueller Verwendung von ungenutzten Emissionszuweisungen aus Vorjahren und/oder noch nicht genutzten Zuweisungen aus Folgejahren, muss er diese Lücke durch den Ankauf von nicht benötigten Emissionszuweisungen anderer EU-Mitgliedstaaten decken.

Im Bundeshaushalt 2020 hatte die Bundesregierung erstmalig 100 Mio. Euro Ausgaben und eine Verpflichtungsermächtigung von 140 Mio. Euro für den Ankauf solcher Emissionszuweisungen veranschlagt. Sie ging zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushalts (Herbst 2019) davon aus, dass Deutschland das Emissionsminderungsziel auf europäischer Ebene bis zum Jahr 2020 nicht erreicht.

Bedingt durch die verminderte Wirtschaftsleistung als Folge der COVID-19-Krise rechnet das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) derzeit damit, dass die Emissionen im Jahr 2020 erheblich zurückgehen werden. Es geht deshalb davon aus, dass es vorerst keine zusätzlichen Emissionszuweisungen erwerben muss. Im Entwurf des Bundeshaushaltes 2021 sind dementsprechend keine Mittel mehr für den Ankauf von Emissionszuweisungen vorgesehen.

Für den Zeitraum 2021 bis 2030 hat sich Deutschland mit der EU-Klimaschutzverordnung ebenfalls im Wege der Lastenteilung zwischen den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zu einer weiteren Reduzierung seiner Treibhausgasemissionen um 38 % (gegenüber dem Jahr 2005) verpflichtet.

Die EU-Kommission hat im September 2020 beschlossen, das gemeinsame europäische Ziel zur Treibhausgasminderung bis zum Jahr 2030 auf mindestens 55 % zu erhöhen. Sie hat bereits angekündigt, dass sie in diesem Zusammenhang die Lastenteilung gemäß der EU-Klimaschutzverordnung und damit

auch die Einsparziele der einzelnen EU-Mitgliedstaaten überprüfen und einen Vorschlag zur Anpassung vorlegen wird.

Die erstmalige Veranschlagung umfangreicher Mittel für den Ankauf von Emissionszuweisungen im Bundesshaushalt 2020 haben den Bundesrechnungshof veranlasst, die zugrunde liegenden Vorgänge zu prüfen. Insbesondere hat er sich mit den Risiken für den Bundshaushalt befasst, die sich aus den auf europäischer Ebene mit der Lastenteilung eingegangenen Verpflichtungen zur Treibhausgasminderung ergeben können.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMU und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) das Ergebnis seiner Prüfung mitgeteilt. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der beiden Ressorts stellt er Folgendes abschließend fest:

- 0.1 Seit spätestens Februar 2018 rechnete das BMU damit, dass Deutschland seine europarechtliche Verpflichtung zur Emissionsminderung außerhalb des Europäischen Emissionshandels bis zum Jahr 2020 voraussichtlich nicht erfüllen können wird und deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit Emissionszuweisungen von anderen EU-Mitgliedstaaten ankaufen muss. Dennoch hat das BMU den Deutschen Bundestag über die drohende Zielverfehlung, die voraussichtliche Notwendigkeit, Emissionszuweisungen anzukaufen, und den Stand der Planungen für den Ankauf weder umfassend noch rechtzeitig unterrichtet. Zahlreiche entsprechende Anfragen von Fraktionen und einzelnen Abgeordneten hat es pauschal und wenig aussagekräftig beantwortet.

Das BMU hat in diesem Zusammenhang auch nicht darüber informiert, dass es bereits seit Herbst 2018 in Vorverhandlungen mit anderen EU-Mitgliedstaaten stand und erste, informelle Verkaufsangebote vorlagen.

Der Argumentation des BMU, es habe bezüglich der Verhandlungen mit anderen EU-Mitgliedstaaten gegenüber dem Parlament keine Preise angeben können, weil öffentliche Preisspekulationen die Verhandlungsposition Deutschlands verschlechtern hätten, folgt der Bundesrechnungshof nicht. Das BMU hat die Möglichkeit nicht geprüft, die aus seiner Sicht zu schützenden Daten zu anonymisieren oder zu aggregieren. Deshalb halten wir die Begründung, die Verkaufsangebote seien

vertraulich gewesen, für nicht ausreichend, um die pauschalen und wenig aussagekräftigen Auskünfte gegenüber dem Parlament zu rechtfertigen.

Sofern Anfragen aus der Legislative die Grenzen des parlamentarischen Informations- und Auskunftsrechts überschreiten, ist dies durch das Ressort – wie vom Bundesverfassungsgericht vorgegeben – ausführlich zu begründen (Tz. 2).

- 0.2 Im Hinblick auf die (geplanten) Verhandlungen mit anderen EU-Mitgliedstaaten hat es das BMU versäumt, die hierfür fachlich zuständigen Ressorts frühzeitig und fortlaufend in das Verfahren einzubinden. Dies gilt insbesondere für das Auswärtige Amt und unabhängig von der Frage, welche rechtliche Qualität die angestrebten zwischenstaatlichen Vereinbarungen haben. Auch das BMF hätte das BMU – allein wegen der aus dem Abschluss von Verträgen mit anderen EU-Mitgliedstaaten entstehenden Zahlungsverpflichtungen und den entsprechenden Mittelbedarfen – frühzeitig einbinden müssen. Selbst als Mitte 2019 bereits (formelle und informelle) Preisangebote von mehreren EU-Mitgliedstaaten vorlagen und die vertragliche Ausgestaltung diskutiert wurde, beteiligte das BMU die genannten Ressorts nicht.

Das BMU hat darüber informiert, dass es Anfang 2020 ein juristisches Gutachten in Auftrag gegeben habe, um konkrete Vertragsverhandlungen mit EU-Mitgliedstaaten beginnen zu können. Außerdem habe es im März 2020 das Auswärtige Amt um eine Stellungnahme zu den rechtlichen Aspekten des Vorgangs gebeten.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das Gutachten erst im Frühjahr und die Stellungnahme des Auswärtigen Amtes erst im Frühsommer 2020 vorlagen. Ursprünglich war die Aufnahme von Verhandlungen über den Ankauf von Emissionszuweisungen jedoch bereits für das zweite Halbjahr 2019 geplant. Insofern ist unerheblich, dass nach Auskunft des BMU erst ab Juni dieses Jahres konkrete Verhandlungen mit anderen EU-Mitgliedstaaten tatsächlich aufgenommen wurden.

Das BMU sollte bei allen Kontakten mit ausländischen Stellen, die auf den Abschluss einer vertraglichen Vereinbarung abzielen, stets und

von Beginn an das Auswärtige Amt beteiligen. Überzeugende Gründe, weshalb das BMU hier eine restriktive Informationspolitik verfolgte, erschließen sich nicht (Tz. 2).

- 0.3 Ein zentrales Element des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung ist das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) für die Sektoren Wärme und Verkehr, das mit Beginn 2021 in Kraft treten wird. Die Bundesregierung will mit dem nEHS insbesondere sicherstellen, dass sie ihre nach der EU-Klimaschutzverordnung bestehende Verpflichtung zu Treibhausgasminderungen im Zeitraum 2021 bis 2030 einhalten kann. Die am nEHS teilnehmenden Unternehmen sind dazu verpflichtet, die Anzahl von Zertifikaten zu erwerben, die den Emissionen der durch sie in den Verkehr gebrachten Brennstoffe des jeweiligen Jahres entspricht. In einer Einführungsphase will der Bund die Zertifikate zu einem Fixpreis zwischen 25 Euro (2021) und 55 Euro (2025) verkaufen. Die Gesamtmenge an Zertifikaten ist dabei nicht begrenzt.

Der Bundesrechnungshof hält das nEHS aufgrund der vergleichsweise niedrigen Preise und der nicht begrenzten Anzahl von Zertifikaten in der Einführungsphase für nicht geeignet, die Klimaschutzziele bis zum Jahr 2030 zu erreichen. Er geht zudem davon aus, dass die jährlichen Emissionen in Deutschland die Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung – selbst bei einem erheblichen Emissionsrückgang aufgrund der andauernden COVID-19-Pandemie – übersteigen werden und das BMU deshalb von anderen EU-Mitgliedstaaten erhebliche Mengen an Emissionszuweisungen ankaufen muss.

Sofern der Preis für Zertifikate in der Einführungsphase nicht deutlich erhöht wird, benötigt Deutschland nach aktuellen Schätzungen aufgrund steigender Emissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 bis zu 260 Millionen zusätzliche Emissionszuweisungen. Bei einem geschätzten Preis von 50 Euro je Emissionszuweisung wären dies bis zu 13 Mrd. Euro. Über diese Risiken für den Bundeshaushalt informierte das BMU im Gesetzgebungsverfahren zum Brennstoffemissionshandelsgesetz nicht.

Das BMU hat nicht widersprochen, dass die Preisgestaltung in der Einführungsphase des nEHS mit diesen Risiken verbunden ist. Es habe

sich jedoch auf Grundlage mehrerer Studien für eine aus seiner Sicht sozialverträgliche Preisgestaltung entschieden.

Das BMF hat auf die Möglichkeit der Nachsteuerung bei Klimaschutzzielverfehlungen in einzelnen Sektoren verwiesen. Dazu zähle auch, die Anzahl der im nEHS veräußerten Zertifikate bzw. den CO₂-Preis anzupassen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, wonach im Zeitraum 2021 bis 2030 erhebliche Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt infolge der europäischen Klimaschutzverpflichtungen der Bundesregierung drohen. Auf dieses Risiko wurde der Gesetzgeber im Zuge der Verabschiedung des Brennstoffemissionshandelsgesetz nicht ausreichend hingewiesen. Der Bundesrechnungshof macht darauf aufmerksam, dass die vom BMU angeführten Studien zur Sozialverträglichkeit einer CO₂-Bepreisung zwar die Auswirkungen der Zertifikatspreise auf den Klimaschutz und die Einkommen, nicht jedoch auf den Bundeshaushalt zum Gegenstand hatten.

Es bleibt aus Sicht des Bundesrechnungshofes abzuwarten, ob und inwieweit die mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz und dem Brennstoffemissionshandelsgesetz eingeführten Instrumente zur Überwachung der Klimaschutzziele und zur Nachsteuerung ausreichen werden (Tz. 3).

- 0.4 Die ausschließliche Veranschlagung der Ausgaben für Ankäufe von Emissionszuweisungen im Einzelplan (Epl.) 16 steht im Widerspruch zum Ziel der Bundesregierung aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz, die Verantwortung für die Einhaltung der Sektorziele für die Treibhausgas-minderung dem jeweils zuständigen Ressort zuzuweisen.

Diesem Mangel wird auch nicht dadurch abgeholfen, dass im Falle von Ausgaben für Ankäufe alle Ressorts nach einem pauschalen Schlüssel eine Globale Minderausgabe (GMA) aus ihrem jeweiligen Einzelplan erbringen müssen. Dieser Schlüssel berücksichtigt weder, in welchem Sektor zu wenig Treibhausgase eingespart wurden, noch welche unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten die Ressorts haben, auf Treibhausgas-minderungen hinzuwirken.

Das BMF begründete die Veranschlagung der Ausgaben im Epl. 16 lediglich damit, dass die federführende Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung für die Umsetzung der EU-Lastenteilungsentscheidung dem BMU obliege (Ressortprinzip). Das Ressortprinzip ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hier nicht einschlägig. Die Einsparziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz sind durch die jeweiligen Sektoren zu erbringen. Folglich sollten auch die für die jeweiligen Sektoren federführend zuständigen Ressorts die Auswirkungen der Verfehlungen tragen.

Um der politischen Maßgabe zu entsprechen, den EKF zum alleinigen Finanzierungsinstrument der klimapolitischen Maßnahmen und der Energiewende zu machen, sollte zudem die Verlagerung des Titels in den EKF angestrebt werden.

Darüber hinaus sollte zur Umsetzung des haushaltsrechtlichen Verursacherprinzips die GMA lediglich in den Einzelplänen der „Klimaschutzressorts“ (vorrangig BMU, BMVI, BMWi) verortet werden. Die zu erbringende GMA durch das jeweilige Ressort sollte sich nach dem Umfang der Zielverfehlung in den jeweiligen Sektoren richten.

Die Veranschlagung der für den Ankauf der Emissionszuweisungen vorgesehenen Ausgaben in der Titelgruppe 812 war nicht korrekt. Es handelt sich beim Ankauf von Emissionszuweisungen um keine Investitionen, bei denen ein dauerhafter, umfassend einsetzbarer Vermögenswert erworben wird. BMF und BMU sind dieser Auffassung gefolgt. Im Entwurf für den Bundeshaushalt 2021 ist ein Leertitel für den Ankauf von Emissionszuweisungen als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt (Tz. 4).

1 Prüfungsanlass und Ausgangslage

Die Bundesregierung hat im Bundeshaushalt 2020 einen neuen Titel im Einzelplan (Epl.) 16 ausgebracht. Mit der Zweckbestimmung „Ankauf von Emissionsrechten nach der EU-Lastenteilungsentscheidung“ sind 100 Mio. Euro Ausgaben im Kapitel 1602 (Klimaschutz) Titel 812 03 veranschlagt. Zudem enthält der Bundeshaushalt 2020 bei diesem Titel eine Verpflichtungsermächtigung (VE) von 140 Mio. Euro mit Jahresfälligkeiten von 80 Mio. Euro (2021) bzw. 60 Mio. Euro (2022).

Das BMU ging bei Aufstellung des Bundeshaushalts 2020 davon aus, dass Deutschland seine europarechtliche Verpflichtung, seine CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2020 um 14 % gegenüber dem Jahr 2005 zu senken, höchstwahrscheinlich nicht erfüllen kann. Es werde deshalb überschüssige Emissionszuweisungen anderer EU-Mitgliedstaaten benötigen, um die Überschreitung seines Emissionsbudgets auszugleichen.

Die erstmalige Veranschlagung umfangreicher Mittel für den Ankauf von Emissionszuweisungen hat uns veranlasst, die dieser Veranschlagung zugrunde liegenden Vorgänge zu prüfen. Insbesondere haben wir uns mit den Risiken für den Bundeshaushalt befasst, die sich aus den auf europäischer Ebene eingegangenen Verpflichtungen der Bundesregierung zur Treibhausgasminderung ergeben können.

1.1 Internationale Abkommen zur Klimaschutzpolitik

Die internationale Klimapolitik ist zentral in der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen niedergelegt.¹ Bei den Vertragsstaatenkonferenzen unter der Klimarahmenkonvention werden völkerrechtlich bindende Verträge ausgearbeitet, darunter das sogenannte Kyoto-Protokoll.²

Das Kyoto-Protokoll ist im Jahr 2005 in Kraft getreten. Es verpflichtet die Länder der Europäischen Union (EU), ihre Treibhausgasemissionen im

¹ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Sie wurde bisher von 196 Staaten und der Europäischen Union (EU) ratifiziert.

² Das Kyoto-Protokoll wurde auf der 3. Weltklimakonferenz 1997 in Kyoto beschlossen. Damit es in Kraft treten konnte, mussten 55 Staaten das Protokoll ratifizieren, die im Jahr 1990 für mindestens 55 % der Emissionen der Industriestaaten verantwortlich waren. Inzwischen haben 191 Staaten und die EU das Protokoll ratifiziert (Deutschland und die EU als regionale Wirtschaftsorganisation am 31. Mai 2002).

Zeitraum 2013 bis 2020 gemeinsam um 20 % im Vergleich zum Basisjahr 1990 zu reduzieren.³

Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll ab dem Jahr 2020 ist das Übereinkommen von Paris (ÜvP), welches Ende 2015 auf der Weltklimakonferenz in Paris verhandelt wurde.⁴

Das ÜvP schreibt den Vertragsstaaten keine konkreten Maßnahmen zur Erreichung der Vertragsziele vor. Es verpflichtet sie vielmehr dazu, ihre nationalen Klimaschutzziele und die entsprechenden Einsparbeiträge selbst zu bestimmen (Nationally Determined Contributions – NDC). Zusammen mit den anderen EU-Mitgliedstaaten hat sich Deutschland verpflichtet, im Zeitraum 2021 bis 2030 die Treibhausgasemissionen um mindestens 40 % gegenüber dem Jahr 1990 zu reduzieren. In Zukunft müssen die Vertragsstaaten ihre Klimaschutzziele alle fünf Jahre fortschreiben. Nachfolgende Beiträge müssen ambitionierter sein als die vorangegangenen. Zwei Jahre vor der Neuverlage des nationalen Maßnahmenplans wird geprüft, ob in Summe die Ziele des Abkommens erreicht werden.⁵

1.2 Rahmenbedingungen für den europäischen Klimaschutz

Die EU-Mitgliedstaaten haben ihre gemeinsame Minderungsverpflichtung aufgeteilt. Danach ist die EU für die Emissionen in weiten Bereichen des Energiesektors, der energieintensiven Industrieanlagen und des Luftverkehrs zuständig. Diese Bereiche fallen unter das Europäische Emissionshandelssystem (EU Emissions Trading System, EU-ETS).⁶

³ In der ersten Verpflichtungsperiode 2008 bis 2012 hatte sich die EU (damals noch als Europäische Gemeinschaft mit 15 Mitgliedstaaten) verpflichtet, die Emissionen der sechs wichtigsten Treibhausgase um 8 % gegenüber dem Basisjahr 1990 zu reduzieren. Deutschland verpflichtete sich, 21 % Minderungsleistung zu erbringen. Diese Reduktionsziele wurden deutlich übertroffen.

⁴ Das Pariser Klimaschutzübereinkommen wurde Stand September 2018 von 180 Vertragsparteien ratifiziert. Die EU und Deutschland haben das Übereinkommen am 5. Oktober 2016 ratifiziert, am 4. November 2016 ist es völkerrechtlich verbindlich in Kraft getreten.

⁵ <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/pariser-abkommen/#c8539> (abgerufen am 14. Februar 2020).

⁶ Wesentliche Grundlage für den EU-ETS ist die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft. Im EU-ETS werden derzeit die Emissionen von europaweit rund 11 000 Anlagen der Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrie erfasst, darunter 1 900 deutsche Anlagen. (<https://www.dehst.de/DE/Emissionshandel-verstehen/Grundlagen/grundlagen-des-emissionshandels-node.html#doc9116766>, abgerufen am 14. Februar 2020).

Für die Emissionen in den nicht unter den EU-ETS fallenden Sektoren (Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft, Verkehr mit Ausnahme des Luftverkehrs, sonstige Energie- und Industrieunternehmen) sind die EU-Mitgliedstaaten zuständig, in deren Gebiet diese Emissionen entstehen (Nicht-ETS-Bereich). Europaweit fallen etwa 40 % der Treibhausgasemissionen in diesen Bereich, in Deutschland sind es etwa 50 %.⁷

1.2.1 Reduktionsziele bis zum Jahr 2020 und Lastenteilungsentscheidung

Die EU hat sich im Kyoto-Abkommen verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 20 % im Vergleich zum Jahr 1990 zu verringern.

Dazu soll der EU-ETS mit einer Minderung von 21 %, der Nicht-ETS-Bereich mit einer Minderung von 10 % (jeweils im Vergleich zum Jahr 2005) beitragen. Die für die Einhaltung der Verpflichtungen im Nicht-ETS-Bereich notwendigen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten wurden im Jahr 2008 mit dem europäischen Klima- und Energiepaket 2020 in verbindliche Rechtsvorschriften überführt. Ein Bestandteil dieses Paketes ist die sogenannte Lastenteilungsentscheidung (Effort Sharing Decision – ESD).⁸ In dieser haben die EU-Mitgliedstaaten vereinbart, dass ihre jeweiligen Treibhausgasemissionen im Jahr 2020 ein bestimmtes Niveau (im Vergleich zum Jahr 2005) nicht überschreiten werden (siehe Abbildung 1). Grundlage für die Festlegung der nationalen Ziele war die jeweilige Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung des EU-Mitgliedstaates. Mit Hilfe dieser Verpflichtung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten soll das Minderungsziel der EU insgesamt erreicht werden. Deutschland soll demnach bis zum Jahr 2020 im Nicht-ETS-Bereich eine Treibhausgasreduktion von 14 % im Vergleich zum Jahr 2005 erreichen.⁹

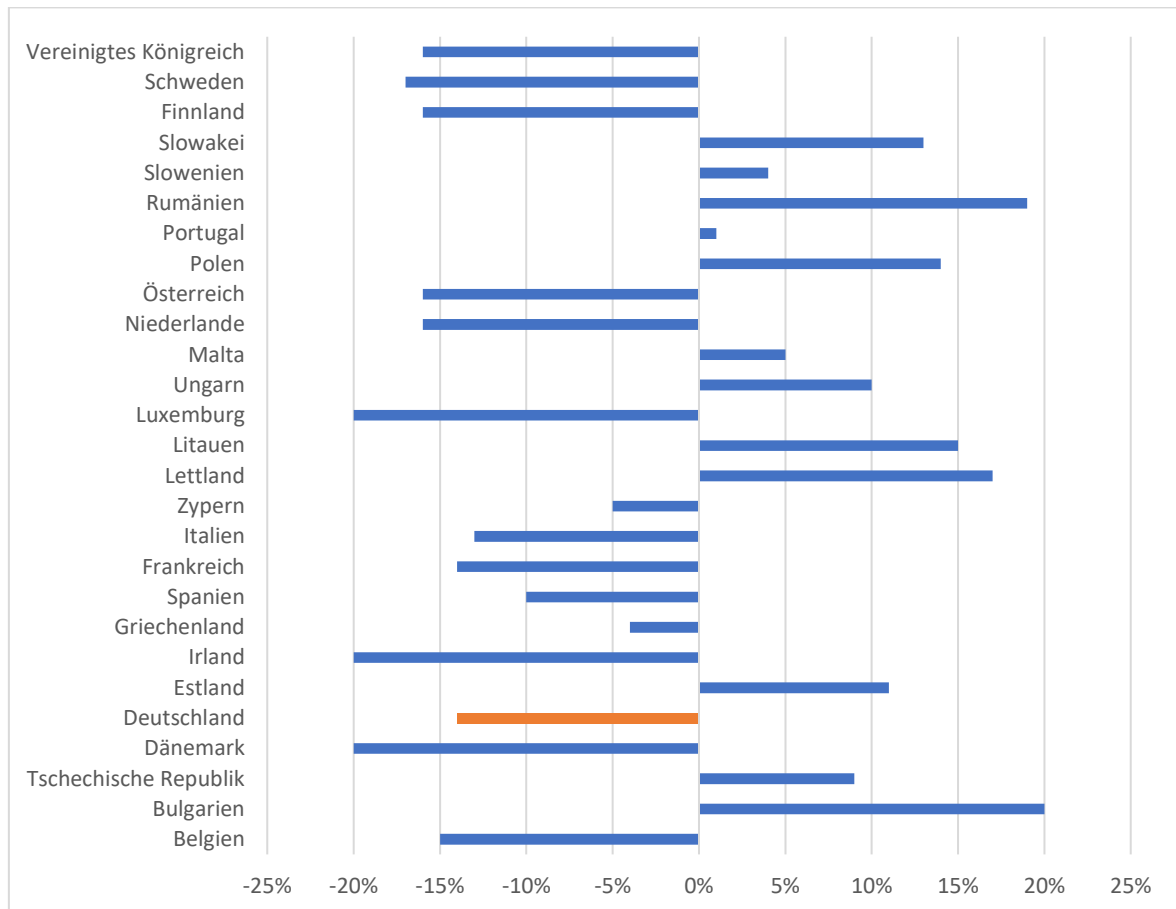
⁷ <https://www.dehst.de/DE/Emissionshandel-verstehen/Grundlagen/grundlagen-des-emissionshandels-node.html>, abgerufen am 3. März 2020.

⁸ Entscheidung Nummer 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020.

⁹ Verschiedene Länder beziehen sich auf unterschiedliche Basisjahre, die sie als Grundlage ihrer Reduktionsziele heranziehen. Die EU-Mitgliedstaaten beziehen sich seit dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls auf das Basisjahr 1990, Kanada, Australien, Brasilien etc. auf das Basisjahr 2005. Um die Angaben vergleichbar zu machen, werden die Werte meist auf das einheitliche Bezugsjahr 1990 umgerechnet bzw. beide Werte angegeben.

Abbildung 1

Treibhausgasminderungsziele 2020 im Nicht-ETS-Bereich (bezogen auf das Jahr 2005)



Quelle: Anhang II der Lastenteilungsentscheidung.

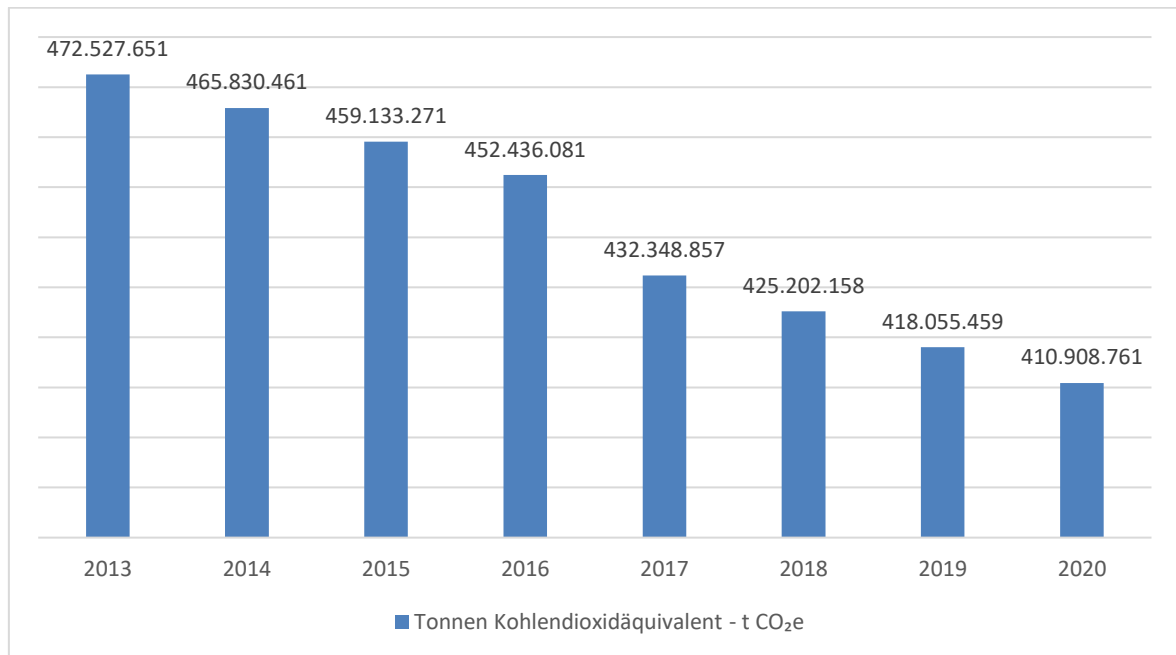
Zur Umsetzung der Minderungsziele nach der ESD beschloss die EU-Kommission einen Minderungspfad für jeden EU-Mitgliedstaat mit jährlichen Minderungszielen im Zeitraum 2013 bis 2020.¹⁰ Diese jährlichen Minderungsziele werden in Emissionszuweisungen pro Jahr (Annual Emission Allowances – AEA) angegeben. Eine Emissionszuweisung berechtigt dabei zur Emission von

¹⁰ Beschluss der Kommission vom 26. März 2013 zur Festlegung der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2013 bis 2020 gemäß der Entscheidung Nummer 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (2013/162/EU).

einer Tonne CO₂-Äquivalente (CO₂e).¹¹ Aus der (geplanten) Zuteilung von Emissionszuweisungen an Deutschland lässt sich erkennen, dass die EU-Kommission im Zeitraum 2013 bis 2020 für Deutschland eine Treibhausgasminde- rung von 61,6 Millionen Tonnen CO₂e vorsieht (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2

Emissionszuweisungen für Deutschland im Nicht-ETS-Bereich



Quelle: UBA.
Aufgrund mehrerer Anpassungsbeschlüsse der EU-Kommission sind diese Werte inzwischen niedriger als die ursprünglichen Emissionszuweisungen der Lastenteilungsentscheidung.

Um die Erreichung der Reduktionsziele zu erleichtern, sieht die ESD eine Reihe von flexibel einsetzbaren Instrumenten („Flexibilitäten“) vor: So ist es den EU-Mitgliedstaaten u. a. erlaubt, nicht benötigte Emissionszuweisungen erst in Folgejahren (bis einschließlich 2020) einzusetzen oder Emissionszuweisungen aus Folgejahren vorzeitig in Anspruch zu nehmen. Außerdem dürfen die

¹¹ CO₂-Äquivalente (CO₂e) sind eine Maßeinheit zur Vereinheitlichung der Klimawirkung der unterschiedlichen Treibhausgase. Neben CO₂ gibt es weitere Treibhausgase, z. B. Methan oder Lachgas. Die verschiedenen Gase tragen nicht in gleichem Maße zum Treibhauseffekt bei und verbleiben unterschiedlich lange in der Atmosphäre. Um die Wirkung verschiedener Treibhausgase vergleichbar zu machen, hat das Expertengremium der Vereinten Nationen (Intergovernmental Panel on Climate Change) das sogenannte „Globale Erwärmungspotenzial“ (Global Warming Potential) definiert. Dieser Index drückt die Erwärmungswirkung einer bestimmten Menge eines Treibhausgases über einen festgelegten Zeitraum (meist 100 Jahre) im Vergleich zu derjenigen von CO₂ aus.

EU-Mitgliedstaaten Emissionszuweisungen auf andere EU-Mitgliedstaaten übertragen bzw. von diesen erwerben.

Für die Überprüfung der Umsetzung der ESD gibt es ein jährlich gleichlaufendes Verfahren:

1. Zur Beurteilung der Einhaltung der Vorgaben der EU ist eine Überprüfung der nationalen Treibhausgasbilanz der EU-Mitgliedstaaten (Treibhausgasinventar) vorgesehen. Die EU-Mitgliedstaaten sind deshalb verpflichtet, zum 15. Januar eines jeden Jahres die Emissionsdaten des vorangegangenen Jahres in einem sogenannten Inventarbericht an die Europäische Umweltagentur (European Environment Agency, EEA) zu übermitteln. Bis Juni werden die Treibhausgasinventare EU-weit überprüft und im August/September in einem Abschlussbericht zusammengefasst. Diese endgültigen Emissionsdaten werden dann gesetzlich festgeschrieben und in einem Rechtsakt durch die EU-Kommission ca. im November veröffentlicht.
2. Danach haben die EU-Mitgliedstaaten vier Monate Zeit, um sicherzustellen, dass sie ausreichend Emissionszuweisungen im Hinblick auf ihre festgestellten Emissionen haben. Bei Bedarf können sie die in der ESD vorgesehenen Flexibilitäten nutzen.¹²
3. In der Folge gleicht die EU-Kommission die Emissionsdaten mit den jährlichen Emissionszuweisungen unter Einbeziehung der vom jeweiligen EU-Mitgliedstaat in Anspruch genommenen Flexibilitäten ab.

Im Zeitraum 2005 bis 2017 schwankten die Treibhausgasemissionen im Nicht-ETS-Bereich in Deutschland sehr stark, sanken aber tendenziell. Ab dem Jahr 2018 ging das BMU auf Basis der vorliegenden Projektionen und beobachtbaren Trends davon aus, dass man das 2020-Minderungsziel für den Nicht-ETS-Bereich ohne zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen wahrscheinlich nicht erreichen wird. Lediglich einen Teil des bis zum Jahr 2020 auflaufenden Defizits an Emissionsminderungen könne Deutschland durch Verrechnung mit angesparten Emissionszuweisungen aus den Vorjahren ausgleichen. Zusätzlich müsse die Bundesregierung voraussichtlich Emissionszuweisungen von

¹² Für den Fall, dass ein EU-Mitgliedstaat nicht auf eigene AEA zurückgreifen oder mangels Angebots auch keine AEA anderer EU-Mitgliedstaaten kaufen kann, ist derzeit auf europäischer Ebene kein Mechanismus vorgesehen. Eventuell müssen in diesen Fällen die fehlenden AEA in den Folgejahren (ggf. zusätzlich) erworben werden.

anderen EU-Mitgliedstaaten kaufen, um ihre Verpflichtungen auch bei einem stärkeren Überschreiten der Emissionsvorgaben einzuhalten.¹³

1.2.2 Reduktionsziele bis zum Jahr 2030 und EU-Klimaschutzverordnung

Die EU hat sich mit dem ÜvP (siehe Tz. 1.1) dazu verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 40 % im Vergleich zum Jahr 1990 zu verringern. Ein entsprechendes Ziel hatte sie sich bereits im Jahr 2014 in ihrem Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020 bis 2030 gesetzt.¹⁴

Zur Erreichung dieses Ziels soll der EU-ETS mit einer Minderung von 43 %, der Nicht-ETS-Bereich mit einer Minderung von 30 % (jeweils im Vergleich zum Jahr 2005) beitragen.

Im Jahr 2018 hat die EU die Minderungsziele im Nicht-ETS-Bereich in der EU-Klimaschutzverordnung (Effort Sharing Regulation – ESR, auch Governance-Verordnung genannt) festgelegt.¹⁵ Die EU-Klimaschutzverordnung sieht auch für diesen Zeitraum für jeden einzelnen EU-Mitgliedstaat Minderungsverpflichtungen fest. Sie folgen einem jährlichen Minderungspfad. Für jede emittierte Tonne CO₂e muss – wie bei der ESD – eine Emissionszuweisung aus demselben Jahr (oder früheren Jahren) nachgewiesen werden. Deutschland hat sich für den Nicht-ETS-Bereich verpflichtet, bis zum Jahr 2030 eine Emissionsminderung um 38 % gegenüber dem Jahr 2005 zu erreichen. Dies entspricht einer Reduktion der Emissionen von 478 Millionen Tonnen CO₂e im Jahr 2005 auf 296 Millionen Tonnen CO₂e im Jahr 2030.

Übertragungen von Emissionszuweisungen aus dem Zeitraum der ESD (2013 bis 2020) sind nach der EU-Klimaschutzverordnung nicht möglich. Außerdem wurden die Möglichkeiten des Einsatzes flexibler Instrumente enger als unter der ESD gefasst. Unter anderem ist die Abgabemenge von

¹³ BMU: Klimaschutz in Zahlen – Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik (Ausgabe 2018), S. 23.

¹⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 22. Januar 2014, COM (2014)15 final, S. 6.

¹⁵ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nummer 525/2013.

Emissionszuweisungen an andere EU-Mitgliedstaaten nunmehr auf jeweils 5 % der eigenen Emissionszuweisungen im Zeitraum 2021 bis 2025 und 10 % im Zeitraum 2026 bis 2030 beschränkt. Auch die Möglichkeit der vorzeitigen Inanspruchnahme von Emissionszuweisungen (siehe Tz. 1.2.1) ist begrenzt (im Zeitraum 2021 bis 2025 lediglich bis zu 10 % der jährlichen Emissionszuweisungen, im Zeitraum 2026 bis 2029 lediglich bis zu 5 %).

Überschreiten in einem Jahr die festgestellten Emissionen die zur Verfügung stehenden Emissionszuweisungen auch nach der Anwendung von Flexibilitätsoptionen, so muss der betreffende EU-Mitgliedstaat der EU-Kommission innerhalb von drei Monaten einen Plan mit Abhilfemaßnahmen (sog. zusätzliche nationale Politiken und Maßnahmen) und einen Zeitplan zur Durchführung vorlegen.¹⁶ Sofern die EU-Kommission bei ihren Überprüfungen 2027 und 2032 (Compliance-Kontrollen) Überschreitungen bei den jährlichen Minderungszielen eines EU-Mitgliedstaates – über das zulässige Maß an Flexibilität hinaus – feststellt, wird der Emissionsüberschuss zuzüglich eines achtprozentigen „Strafzuschlags“ von der Emissionszuteilung der Jahre 2028 bzw. 2033 abgezogen.¹⁷

Unzureichende nationale Abhilfemaßnahmen gegen Zielverfehlungen verstoßen gegen die ESR. Sie können zur Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission führen. Ggf. muss der betroffene EU-Mitgliedstaat dann Sanktionszahlungen an die EU leisten.

Das BMU geht davon aus, dass im Vergleich zum Zeitraum 2005 bis 2020 für den Zeitraum 2021 bis 2030 ein noch deutlich stärkerer Handlungsbedarf besteht, um die dann weiter verschärften Treibhausgasminderungsziele für Deutschland im Nicht-ETS-Bereich zu erreichen.¹⁸

1.2.3 Ambitioniertere Klimaschutzziele der EU für die Zukunft

Die EU-Kommission hat am 11. Dezember 2019 unter dem Titel „European Green Deal“ ein neues Maßnahmenpaket für stärkeren Klimaschutz in Europa

¹⁶ Verordnung (EU) Nummer 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über ein System für die Überwachung von Treibhausgasemissionen sowie für die Berichterstattung über diese Emissionen und über andere klimaschutzrelevante Informationen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Union und zur Aufhebung der Entscheidung Nummer 280/2004/EG.

¹⁷ Die Überprüfung und ggfs. Berechnung der Zuschläge erfolgen während der für die Jahre 2027 und 2032 vorgesehenen Compliance-Kontrollen (Artikel 9 der ESR).

¹⁸ BMU: Klimaschutz in Zahlen – Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik (Ausgabe 2018), S. 23.

vorgelegt. Ein Kernelement hierbei ist die Erhöhung des gemeinsamen europäischen Minderungszieles sowie das Erreichen einer weitgehenden Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050.¹⁹

Am 17. September 2020 hat die EU-Kommission ihren Plan vorgestellt, die EU-Zielvorgabe für die Verringerung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 auf mindestens 55 % zu erhöhen. Sie beabsichtigt außerdem, bis Juni 2021 die europäischen Klimaschutzinstrumente zu überprüfen und ggf. im Hinblick auf die ambitionierteren Ziele für die Treibhausgasminderung eine Anpassung vorzuschlagen. Gegenstand der Überprüfung sollen auch die Minderungsvorgaben für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten aus der EU-Klimaschutzverordnung sowie der Geltungsbereich der EU-Klimaschutzverordnung (einbezogene Sektoren) sein.

2 Mangelnde Transparenz im Vorfeld möglicher Ankäufe von Emissionszuweisungen

2.1 Prüfungsfeststellungen

2.1.1 Bedarf für Ankäufe von Emissionszuweisungen

Die Deutsche Emissionshandelsstelle im UBA führt im Auftrag des BMU das Konto, auf dem Emissionszuweisungen durch die EEA verbucht werden (Compliance-Konto). Das UBA berichtet in dieser Funktion regelmäßig an das BMU über den Stand und die Entwicklung des Kontos.

In einem Bericht vom Februar 2018 stellte das UBA in einer Übersicht die (prognostizierten) Überschüsse bzw. Defizite sowie den (prognostizierten) kumulierten Bestand/Bedarf an AEA im Zeitraum 2013 bis 2020 dar (siehe Tabelle 1).

¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions, COM (2019) 640 final, S. 4.

Tabelle 1

Entwicklung des Compliance-Kontos (Stand: Februar 2018)*

Jahr	AEA	Emissionen (Tonnen CO₂e)	Jährlicher/s Überschuss/ Defizit (Tonnen CO₂e)	Kumulierter Bestand/Bedarf
2013	472.527.651	460.204.908	12.322.743	12.322.743
2014	465.830.461	436.790.185	29.040.276	41.363.019
2015	459.133.271	444.080.615	15.052.656	56.415.675
2016	452.436.081	<i>454.175.752</i>	<i>-1.739.671</i>	<i>54.676.004</i>
2017	432.348.857	<i>454.175.752</i>	<i>-21.826.895</i>	<i>32.849.109</i>
2018	425.202.158	<i>454.175.752</i>	<i>-28.973.594</i>	<i>3.875.515</i>
2019	418.055.459	<i>454.175.752</i>	<i>-36.120.293</i>	<i>-32.244.778</i>
2020	410.908.761	<i>454.175.752</i>	<i>-43.266.991</i>	<i>-75.511.769</i>

* Schätzwerte sind *kursiv* dargestellt.

Quelle: UBA.

Im Auftrag des BMU veranlasste das UBA, dass die hierfür zuständige EEA den kumulierten Überschuss zum Ende des Jahres 2015 (56,4 Millionen Emissionszuweisungen) auf den Zeitraum 2016 bis 2018 übertrug. Für die Jahre 2019 und 2020 ging das UBA von einem kumulierten Bedarf von 32,3 Millionen bzw. 75,5 Millionen Emissionszuweisungen aus. In einem optimistischeren Alternativszenario nahm es geringere Emissionen in diesen beiden Jahren an (sog. „Mit-Maßnahmen-Szenario“). Demnach werde sich der kumulierte Bedarf an Emissionszuweisungen in den Jahren 2019 und 2020 lediglich auf 19,6 Millionen bzw. 50,2 Millionen belaufen.

Von diesem optimistischeren Alternativszenario ging das UBA auch in einem weiteren Bericht an das BMU vom Juli 2018 aus.

Im Mai 2018 wurde die Leitung des BMU erstmals darüber informiert, dass Deutschland seine jährlichen Emissionszuweisungen in den Jahren 2017 bis 2020 voraussichtlich überschreiten werde. Die angesparten Emissionszuweisungen aus den Jahren 2013 bis 2015 würden voraussichtlich nicht ausreichen, um dieses Defizit über den gesamten Zeitraum auszugleichen. Zudem seien die Emissionen im Nicht-ETS-Bereich seit dem Jahr 2014 drei Jahre in Folge um 8 bis 10 Millionen Tonnen pro Jahr gestiegen. Es sei deshalb damit zu rechnen, dass für die Jahre 2018 bis 2020 ein Zukaufbedarf an Emissionszuweisungen in der Größenordnung von 100 bis 120 Millionen Tonnen CO₂e entstehe.

Im Mai 2019 berichtete das UBA erneut an das BMU. In seinem Projektionsbericht ging es nunmehr auf Basis neuer Daten von einem kumulierten Bedarf an Emissionszuweisungen von 16,6 Millionen (2019) bzw. 42,3 Millionen (2020) aus.

2.1.2 Sprachregelungen des BMU zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen

Intern wies das BMU im Mai 2018 darauf hin, dass die Spanne der benötigten Emissionszuweisungen mit großen Unsicherheiten behaftet sei. Sie solle *„aktuell nicht kommuniziert werden“*.

Im November 2018 legte das BMU erstmals eine Sprachregelung für den Fall parlamentarischer Anfragen zum Stand der Ankaufsverhandlungen fest: *„Auf Arbeitsebene gibt es regelmäßig Austausch mit anderen EU-Mitgliedstaaten zur Nutzung von Flexibilitäten im Rahmen der Lastenteilungsverordnung. Es wurden noch keine Absprachen bzgl. des Zukaufs von Emissionszuweisungen getroffen.“* Das BMU ging dabei davon aus, dass dies einen „geschützten“ Verhandlungsrahmen mit den EU-Mitgliedstaaten gewähre und auch der *„Informationspflicht gegenüber dem Bundestag gerecht werde.“* Es begründete diese Sprachregelung insbesondere damit, dass es nicht hilfreich sei, wenn z. B. während der Verhandlungen mit anderen EU-Mitgliedstaaten Preisvorstellungen an die Öffentlichkeit gelangen.

Im Juli 2019 legte das BMU eine Verhandlungsstrategie für den Ankauf von Emissionszuweisungen fest. Zu diesem Zeitpunkt gab es bereits ein Angebot eines EU-Mitgliedstaates. Andere Mitgliedstaaten hatten grundsätzliches Interesse an einem Verkauf von Emissionszuweisungen bekundet. Das BMU hielt es für bereits absehbar, dass die Bundesregierung – verglichen mit früheren Prognosen – weniger Geld benötigen werde, um Emissionszuweisungen anzukaufen. Es stelle sich die Frage, wie es diesen Sachverhalt gegenüber dem Deutschen Bundestag sowie anderen Ressorts kommunizieren solle:

a) Zurückhaltende Variante:

„Derzeit kommuniziert BMU zurückhaltend. Wir stellen das Defizit der Jahre 2016 – 2018 in den Vordergrund und das Erfordernis, Emissionsrechte anzukaufen – die exakte Situation in den einzelnen Jahren beleuchten wir dabei nicht [...]“

b) Proaktive Variante:

„Um einem Eindruck entgegen zu wirken, BMU würde dem Bundestag und den Ressorts Informationen vorenthalten, könnten wir bereits jetzt proaktiv die veränderte Situation darstellen (Zeitplan, Mengen, Mittelbedarf). Das würde verhindern, dass diese Information erst später und weniger steuerbar an relevante Akteure geht.“

Das BMU entschied sich für die zurückhaltende Variante.

Zwischen Februar 2018 und September 2019 wandten sich Fraktionen und einzelne Abgeordnete des Deutschen Bundestages wiederholt mit Fragen zur Entwicklung der Emissionen im Nicht-ETS-Bereich und zum Verfahren für den Ankauf von Emissionszuweisungen an das BMU (schriftliche Fragen, mündliche Fragen und Kleine Anfragen, siehe Tabelle 2).

Tabelle 2

Parlamentarische Anfragen im Zeitraum 2018 bis 2019 zu ESD und ESR

Art der Anfrage und Nr.	Datum der Drs./ des Plenarprotokolls	Fraktion
Schriftliche Fragen		
19/3484	20.07.2018	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/3484	20.07.2018	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/3592	27.07.2018	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/4421	21.09.2018	FDP
19/8434	15.03.2019	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/13890	11.10.2019	FDP
Mündliche Fragen		
19/60	07.11.2018	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/106	26.06.2019	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/136	18.12.2019	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Kleine Anfragen		
19/923	26.02.2018	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/1821	20.04.2018	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/2747	12.06.2018	FDP
19/3074	29.06.2018	DIE LINKE
19/4659	27.09.2018	FDP
19/6176	29.11.2018	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/9683	24.04.2019	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/11985	29.07.2019	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/16071	18.12.2019	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/16166	19.12.2019	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
19/16168	19.12.2019	DIE LINKE

Quellen: Bundestagsdrucksachen, Plenarprotokolle.

Das BMU übernahm in seinen Antworten teilweise die pauschale Sprachregelung aus dem November 2018. In einigen Fällen ergänzte es diese um ähnlich allgemein gehaltene Aussagen. In allen Antworten verzichtete das BMU darauf, sich zur Höhe der möglicherweise erforderlichen Haushaltsmittel, zum Stand der Verhandlungen oder zum Zeitplan für den Ankauf der Emissionszuweisungen zu äußern.

Typische Beispiele für die Antworten sind:

- *„Ob das Erreichen des nationalen Klimazieles sowie die Erfüllung des europäischen Anteils für das Jahr 2020 noch ohne Übertragung von Emissionszuteilungen möglich ist und welche konkreten Maßnahmen hierzu gegebenenfalls umgesetzt werden müssen, ist derzeit noch offen.“²⁰*
- *„Die genaue Entwicklung [hin zum verbindlichen 2020-Klimaschutzziel] über den gesamten Zeitraum 2013 bis 2020 lässt sich derzeit nicht belastbar abschätzen.“²¹*
- *„Die genaue Höhe des Defizits über den Zeitraum der Jahre 2013 bis 2020 lässt sich derzeit noch nicht belastbar abschätzen. Die Bundesregierung wird sich daher zum gegebenen Zeitpunkt zu der Frage positionieren.“²²*

Zur Inanspruchnahme von Flexibilitäten im ESD antwortete das BMU u. a. wie folgt:

- *„Die Bundesregierung wird sich [...] zu gegebener Zeit zu diesen Fragen positionieren. [...] Ferner lässt sich die genaue Höhe des Defizits über den gesamten Zeitraum 2013 bis 2020 für Deutschland derzeit nicht belastbar abschätzen. Daher kann über den möglichen Haushaltsaufwand nur spekuliert werden. An diesen Spekulationen beteiligt sich die Bundesregierung nicht.“²³*

²⁰ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 26. Februar 2018, Bundestagsdrucksache 19/923, S. 3.

²¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20. April 2018, Bundestagsdrucksache 19/1821, S. 4.

²² Antwort der Bundesregierung auf die mündliche Frage von MdB Badum vom 7. November 2018 (Plenarprotokoll 19/60, Frage 34), wortgleich in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 29. Juni 2018, Bundestagsdrucksache 19/3074, S. 5 und der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 29. November 2018, Bundestagsdrucksache 19/6176, S. 2.

²³ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion vom 27. September 2018, Bundestagsdrucksache 19/4659, S. 2.

- *„Insofern ist der Sachverhalt derzeit nicht veranschlagungsreif. Über den weiteren Umgang findet ein regelmäßiger Austausch innerhalb der Bundesregierung statt. [...] Auf Arbeitsebene gibt es regelmäßig Austausch mit anderen EU-Mitgliedstaaten zur Nutzung von Flexibilitäten im Rahmen der Lastenteilungsverordnung. Es wurden noch keine Absprachen bezüglich des Zukaufs von Emissionszuweisungen getroffen.“²⁴*
- *„Die Bundesregierung hat noch keine Entscheidung bzgl. des Zukaufs von Emissionszuweisungen im Rahmen der Lastenteilungsentscheidung (Effort-Sharing-Decision) getroffen. [...] Ein möglicher Zukaufsbedarf von Emissionszuweisungen [...] im Zeitraum der Jahre von 2021 bis 2030 lässt sich derzeit nicht bestimmen.“²⁵*
- *„Die Ressorts der Bundesregierung stehen im Kontext der Erarbeitung des Maßnahmenprogramms 2030 wie der unterschiedlichen Berichterstattungspflichten in regelmäßigem engem Austausch. An den unterschiedlichen Treffen zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 haben die verschiedenen ministerialen Ebenen teilgenommen. [...] Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bemüht sich auf Fachebene um informelle Sondierungsgespräche mit potentiellen Verkäuferstaaten von Emissionszuweisungen. Preisabsprachen wurden bislang nicht getroffen. [...] Aus Sicht der Bundesregierung ist es nicht möglich, heute belastbare Aussagen über die Emissionsentwicklung in den Nicht-ETS-Sektoren in den 2020er-Jahren zu treffen. Gleichwohl ist bereits absehbar, dass sich mit dem derzeitigen Maßnahmenbestand ein erhebliches Defizit im Rahmen der EU-Klimaschutzverordnung für Deutschland ergeben könnte.“²⁶*
- *„Nein, es liegen keine neuen Berechnungen vor. Dem [im Haushalt 2020] veranschlagten Finanzvolumen [...] liegt eine pauschale Schätzung zugrunde. [...] Bei einem möglichen Ankauf müsste der Preis zwischen der Bundesregierung und interessierten Verkäuferstaaten bilateral ausgehandelt werden. [...] Das BMU bemüht sich auf Fachebene um informelle*

²⁴ Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 29. November 2018, Bundestagsdrucksache 19/6176, S. 1 u. 2.

²⁵ Schriftliche Frage von MdB Badum vom 4. März 2019 (Bundestagsdrucksache 19/8334, S. 130).

²⁶ Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 24. April 2019, Bundestagsdrucksache 19/9683, S. 4 u. 5.

Sondierungsgespräche mit potentiellen Verkäuferstaaten von Emissionszuweisungen, Preisabsprachen wurden bislang nicht getroffen.“

- *„Die genaue Höhe des Defizits über den Zeitraum der Jahre 2013 bis 2020 lässt sich derzeit noch nicht belastbar abschätzen.“²⁷*

2.1.3 Verhandlungen über den Ankauf von Emissionszuweisungen

Im August 2018 schickte das Umweltministerium des EU-Mitgliedstaates A²⁸ eine E-Mail über die Ständige Vertretung in Brüssel an das BMU und stellte Verhandlungen über den Verkauf von ihm nicht benötigter Emissionszuweisungen in Aussicht.

Ende Oktober 2018 bot der zuständige Minister des EU-Mitgliedstaates B ebenfalls an, Emissionszuweisungen zu verkaufen. Ende November 2018 fanden dazu am Rande einer Veranstaltung bilaterale Gespräche auf Staatssekretärs-ebene statt. Dabei übermittelte die deutsche Seite ihr Interesse an einem möglichen Ankauf. Außerdem wurde vereinbart, dass beide Ministerien als nächsten Schritt eine erste informelle Gesprächsrunde auf Fachebene beginnen und – je nach Ergebnis – im Anschluss eine Abstimmung auf Staatssekretärs-ebene erfolgen solle.

Im November 2018 kam das BMU intern zum Ergebnis, dass Deutschland voraussichtlich spätestens ab dem Jahr 2020 Emissionszuweisungen ankaufen müsse. Für die Durchführung solcher Ankäufe erstellte es ein Konzept. Es habe *„schon informelle Anfragen von anderen Mitgliedstaaten (z. B. A, B, C, D) erhalten, die Interesse haben, AEA zu verkaufen.“* Das BMU erwartete zu diesem Zeitpunkt, dass die Bundesregierung im Haushaltsjahr 2020 für voraussichtlich etwa 80 Mio. Euro Emissionszuweisungen ankaufen müsse.

Hausintern wurde ebenfalls im November 2018 eine „Verhandlungsstrategie“ festgelegt, wonach mit fünf EU-Mitgliedstaaten (darunter der EU-Mitgliedstaat B) *„Sondierungsgespräche“* aufgenommen werden sollten, um zu klären, welche Länder AEA verkaufen und hierzu Verhandlungen führen wollen. Das BMU ging aufgrund der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Daten und

²⁷ Schriftliche Frage von MdB Krischer vom 19. Juli 2018 (Bundestagsdrucksache 19/3484, S. 93).

²⁸ Die Verhandlungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten sind nicht öffentlich. Aus diesem Grund werden die Staaten in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung nicht namentlich benannt.

Prognosen davon aus, dass Deutschland bis zum Jahr 2020 insgesamt ungefähr 90 bis 115 Millionen Emissionszuweisungen zusätzlich benötigen könnte. Zu diesem Zeitpunkt schätzte das BMU, dass die EU ihr Minderungsziel im Nicht-ETS-Bereich bis zum Jahr 2020 „übererfüllen“ und EU-weit ein Überschuss von 1,8 Milliarden Emissionszuweisungen auflaufen werde.

Im Februar 2019 nahm das für Klimaschutzfragen zuständige Fachministerium des EU-Mitgliedstaates B erneut Kontakt zum BMU auf. Es schlug u. a. ein bilaterales Treffen vor. Im April 2019 nahm das BMU an einer Veranstaltung in der Hauptstadt von B teil. Der Tagesordnung zu diesem Treffen lag ein konkretes Verkaufsangebot für Emissionszuweisungen bei, einschließlich Mengen, Preise sowie Rabattierungsoptionen. Der E-Mail-Verkehr im Vorfeld der Veranstaltung war mit dem Betreff *„Initiation of the expert level discussions on the possible ESD transfer between Germany and [...]“* überschrieben.

Das BMU ging stets davon aus, dass es die Emissionszuweisungen auf der Grundlage von bilateralen Vereinbarungen mit dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat erwerben muss. Die Frage der rechtlichen Qualität einer solchen zwischenstaatlichen Vereinbarung habe es erstmals durch ein Rechtsgutachten vom März 2020 klären lassen. Demnach seien in diesem Fall privatrechtliche Kaufverträge und keine völkerrechtlichen Vereinbarungen abzuschließen. Das BMU machte geltend, das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bzw. das Auswärtige Amt (Referat 404) hätten keine Einwände gegen das Ergebnis des Rechtsgutachtens erhoben.

Bis zum Zeitpunkt unserer Erhebungen (September 2019) hatte das BMU bereits mit drei EU-Mitgliedstaaten (darunter Mitgliedstaat B sowie die beiden weiteren Mitgliedstaaten E und F) mehrfach über einen möglichen Ankauf von Emissionszuweisungen gesprochen. Dabei hatten diese auch ihre Preisvorstellungen und mögliche Verkaufsmengen an Emissionszuweisungen kommuniziert. Bei zwei weiteren EU-Mitgliedstaaten hatte das BMU angefragt, ob sie grundsätzlich Interesse an einem Verkauf hätten, jedoch hierzu keine klare Rückmeldung erhalten. Ein weiterer EU-Mitgliedstaat hatte kein Interesse signalisiert. Zu den Angeboten der EU-Mitgliedstaaten C und D fanden sich im BMU keine Informationen in den Akten. Auch existierte nur eine sehr lückenhafte Dokumentation der informellen Gespräche mit den EU-Mitgliedstaaten.

Das BMU teilte mit, es habe die Gespräche nicht weiter dokumentiert, gerade weil sie nur informell und auf Fachebene geführt worden seien. Zum Teil hätten die Vertreter des jeweiligen EU-Mitgliedstaates Preisvorstellungen unterbreitet, die nicht in ihrem Staat abgestimmt gewesen seien.

Das BMU plante, die notwendigen Emissionszuweisungen jährlich im Herbst nach Überprüfung des deutschen Treibhausgasinventars (siehe Tz. 1.2.1) zu kaufen. Das für den Ankauf zuständige Referat im BMU entwickelte Ende 2018 ein Schema zur Vorgehensweise bei Ankäufen (siehe Tabelle 3). Vor Beginn der Verhandlungen über den Bundeshaushalt 2020 leitete es dieses Schema dem Haushaltsreferat im BMU zu.

Tabelle 3

Geplanter Ablauf für den Ankauf von Emissionszuweisungen im Jahr 2020

Erstes Halbjahr 2019	Sondierungsgespräche mit verschiedenen EU-Mitgliedstaaten	Wer ist bereit, zu welchem Preis und unter welchen Bedingungen zu kaufen?
Mitte 2019	Entscheidung über den Ankauf	Bei wem kaufen wir wie viel? Zu welchen Konditionen?
Erstes Halbjahr 2020	Entwicklung der Verträge	Ggfs. mit externer Unterstützung – juristische Beratung
Erstes Halbjahr 2020	Verträge unterzeichnen	
Zweites Halbjahr 2020	Transfers finden statt	Erst Transfer oder erst Zahlung?
Ab dem Jahr 2021	Monitoring der Mittelverwendung	Mit externer Unterstützung

Quelle: BMU.

Im Juli 2019 erstellte das BMU einen detaillierten Ablaufplan zum weiteren Vorgehen. Unter anderem empfahl es die Fortsetzung der parallelen Verhandlungen mit den EU-Mitgliedstaaten, die bereits Interesse am Verkauf von Emissionszuweisungen gezeigt hatten. Gleichzeitig solle es zu der Tatsache, dass voraussichtlich weniger Mittel als geplant für die Ankäufe benötigt werden, „weiterhin nur vorsichtige Kommunikation nach außen“ geben. Zur Abstimmung des weiteren Vorgehens mit den anderen Ressorts legte das BMU dar, dass es „keine relevanten Erfahrungswerte“ gebe, wie die Bundesregierung in einer solchen Situation vorzugehen habe. Es schlug drei Varianten vor:

- a) Keine Abstimmung zum Vorgehen, da das BMU federführend für die Umsetzung der ESD in Deutschland sei und die Haushaltsmittel für den Ankauf bewirtschaftete. Dadurch könne auch verhindert werden, dass andere Ressorts versuchen, auf den Ankauf und seine Modalitäten Einfluss zu nehmen.
- b) Informelle Abstimmung mit dem BMF und dem Auswärtigen Amt, indem das Gespräch mit den beiden Ressorts gesucht und das weitere Verfahren besprochen wird. Hier sah das BMU das Risiko, dass die Ressorts dies zum Anlass nehmen könnten, *„eine formelle Abstimmung des Vorgehens einzufordern“*.
- c) Information an alle Ressorts, ohne eine substanzielle Mitwirkung anzubieten. Sofern dann ein Ressort seine aktive Beteiligung einfordert, müsse dies das BMU abwehren.

Im Ergebnis entschied sich das BMU für einen *„informellen Austausch zum Vorgehen mit BMF und AA auf Arbeitsebene“*.

Aus den Akten ergaben sich keine Hinweise, dass das BMU das Auswärtige Amt oder das BMF über anstehende Gespräche mit EU-Mitgliedsstaaten bzw. über den Inhalt solcher Gespräche informierte.

Während unserer Erhebungen im Oktober 2019 bestätigte das BMU, dass es bis zu diesem Zeitpunkt weder das Auswärtige Amt noch andere Ressorts in die Verhandlungen mit den EU-Mitgliedstaaten einbezogen hatte. Lediglich bezüglich des Staates B habe es im März 2019 einen telefonischen Austausch mit dem Auswärtigen Amt gegeben.

Für die Vorbereitung und den Abschluss internationaler Verträge und Abkommen ist die Richtlinie für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV) anzuwenden.²⁹ Ein völkerrechtlicher Vertrag ist eine zwischen zwei oder mehr Völkerrechtssubjekten geschlossene verbindliche Übereinkunft, die Regelungen schafft und Rechte und Pflichten begründet, welche dem Völkerrecht unterstellt sind (§ 1 Absatz 1 RvV). Bei solchen Verträgen hat das inhaltlich federführende Ressort das Auswärtige Amt von Anfang an zu beteiligen. Schon vor der Aufnahme von Vertragsverhandlungen mit auswärtigen Staaten und mit

²⁹ Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV) nach § 72 Absatz 6 GGO, Stand: 1. Juli 2019.

internationalen Organisationen sowie vor der Teilnahme an Konferenzen, die den Abschluss völkerrechtlicher Verträge zum Ziel haben, hat es das Auswärtige Amt rechtzeitig zu unterrichten und seine ausdrückliche Zustimmung einzuholen sowie es fortlaufend zu unterrichten, um sicherzustellen, dass neben den rein fachlichen auch die außenpolitischen Gesichtspunkte Berücksichtigung finden (§ 72 Absatz 2 GGO, § 11 Absatz 2 GO-BReg). Diese Vorschrift bezieht sich auf alle Vertragsformen, sofern nicht für besondere Fachbereiche zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Fachressort besondere Regelungen bestehen (§ 17 Absatz 1 RvV).

Die Führung von Verhandlungsdelegationen liegt – unbeschadet der Federführung in der Sache – beim Auswärtigen Amt (§ 17 Absatz 2 RvV). Es kann die Delegationsleitung einem anderen Ressort überlassen, dann aber verlangen, dass die Verhandlungen unter seiner Mitwirkung geführt werden (§ 11 Absatz 2 GOBReg). Wirkt das Auswärtige Amt nicht mit, ist es über Verlauf und Ergebnisse der Verhandlungen zu unterrichten. Das Auswärtige Amt teilt dem federführenden Ressort seine Zustimmung zur Verhandlungsaufnahme oder Konferenzteilnahme und den Verzicht auf Übernahme der Delegationsleitung ausdrücklich schriftlich oder per E-Mail mit (§ 17 Absatz 3 RvV).

Die RvV enthalten auch eine Aufzählung von nichtvertraglichen Instrumenten sowie nicht völkerrechtlichen Verträgen (§ 4 RvV). Dazu zählen Verträge zwischen Völkerrechtssubjekten, die der Rechtsordnung eines bestimmten Staates (oft derjenigen einer der Vertragsparteien) unterworfen sind (privatrechtliche Verträge).

Die EU hat bislang keine Verfahrensregelungen zum An- und Verkauf von Emissionszuweisungen erlassen. Es gilt lediglich im Hinblick auf die Mitteilungen der EU-Mitgliedstaaten an die EU die Regelung, dass Angaben zu Übertragungen von Emissionszuweisungen (einschließlich Angaben zu den Preisen) nicht in den Berichten der EU-Kommission veröffentlicht werden.³⁰

³⁰ Durchführungsverordnung (EU) Nummer 749/2014 der Kommission vom 30. Juni 2014, Artikel 26 (Übermittlung von Kurzinformationen über abgeschlossene Übertragungen): „Die Mitgliedstaaten übermitteln die Kurzinformationen über abgeschlossene Übertragungen gemäß Artikel 3 Absätze 4 und 5 der Entscheidung Nummer 406/2009/EG in dem Tabellenformat in Anhang XV der vorliegenden Verordnung. [...] Die Kommissionsdienststellen erstellen jährlich einen zusammenfassenden Bericht über die Informationen der Mitgliedstaaten und stellen ihn elektronisch zur Verfügung. Dieser Bericht enthält lediglich aggregierte Daten und legt keine Angaben einzelner Mitgliedstaaten zu den Preisen je Einheit der jährlichen Emissionszuweisung offen.“

2.2 Würdigungen und Empfehlungen

1. Der Deutsche Bundestag und seine Mitglieder benötigen einen umfassenden und verlässlichen Überblick über das Handeln der Bundesregierung, um ihre Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive ausüben zu können. Unter Berücksichtigung des tatsächlichen Sachstandes genügten die Antworten des BMU auf die in Tz. 2.1.2 genannten Anfragen diesen Anforderungen nicht.

Dem Deutschen Bundestag stehen vielfältige Frage- und Informationsrechte gegenüber der Bundesregierung zu, die sich auf alle Gegenstände beziehen, für welche die Regierung zuständig ist. Das Fragerecht der Fraktionen und Abgeordneten wird aus dem Grundgesetz abgeleitet (Freies Mandat (Artikel 38 Absatz 1 S. 2 Grundgesetz), Demokratieprinzip (Artikel 20 Absatz 2 S. 2 Grundgesetz)). Dieses Fragerecht ist in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) geregelt. Instrumente sind u. a. Kleine Anfragen (§ 75 Absatz 3 i. V. m. § 104 GO-BT) und Fragen einzelner Mitglieder des Bundestages (§ 105 GO-BT). Die Regierung muss grundsätzlich alle Informationen mitteilen, über die sie bereits verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand erlangen kann.³¹

Grenzen des parlamentarischen Fragerechts sind z. B. staatliche Geheimnisse oder wenn durch das Informationsersuchen die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Bundesregierung bzw. der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung beeinträchtigt werden. In derartigen Fällen hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag die Gründe für die Auskunftsverweigerung grundsätzlich ausführlich darzulegen.

Wir bewerten es kritisch, dass das BMU die ihm vorliegenden Informationen nicht annähernd in seinen Antworten an die Abgeordneten weitergab. Insbesondere war dem BMU bereits seit Februar 2018 bekannt, dass die Bundesregierung mit hoher Wahrscheinlichkeit eine beträchtliche Anzahl an Emissionszuweisungen von anderen EU-Mitgliedstaaten erwerben muss. Es ist zwar nachvollziehbar, dass das BMU bestimmte Details aus den Verhandlungen nicht mitteilen wollte, um seine Verhandlungsposition gegenüber den anderen EU-Mitgliedstaaten nicht zu schwächen. Jedoch suggerierte es insbesondere durch die – auf Basis seiner Sprachregelung – standardisierten Antworten,

³¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11.

dass es zum jeweiligen Zeitpunkt noch überhaupt keine Verhandlungen gegeben hätte.

Die Vielzahl der Anfragen aus dem parlamentarischen Raum zeigt, welche Bedeutung die Abgeordneten umfassenden und belastbaren Informationen zur Einhaltung der Klimaschutzziele im Nicht-ETS-Bereich beimessen. Wir gehen zudem davon aus, dass zahlreichen Fragestellerinnen und Fragestellern auch durchaus bekannt war, dass das Verfehlen der europäischen Klimaschutzziele zu nicht unerheblichen Belastungen des Bundeshaushaltes führen kann. Es ist damit nicht auszuschließen, dass durch die restriktive Politik des BMU bedeutende Informationen für die Kontrolle der Exekutive durch die Legislative nicht weitergegeben wurden.

Das BMU sollte zukünftig parlamentarische Anfragen grundsätzlich vollumfänglich und auf Basis seines Kenntnisstandes beantworten. Sofern es ausnahmsweise davon abweichen will, da nach seiner Auffassung Grenzen des parlamentarischen Informations- und Auskunftsrechts überschritten sind, muss es die entsprechenden Gründe – wie vom Bundesverfassungsgericht vorgegeben – ausführlich darlegen.

2. Das BMU sollte das BMF sowie das Auswärtige Amt grundsätzlich bereits schon bei der (informellen) Anbahnung von bilateralen Verhandlungen über den Ankauf von Emissionszuweisungen beteiligen. Dies ist unabhängig davon, ob es sich um völkerrechtliche Vereinbarungen oder sonstige Verträge mit anderen Staaten handelt. Auch spielt es dabei keine Rolle, wer innerhalb des BMU (Fach- oder Leitungsebene) solche „Vorverhandlungen“ führt, denn im Außenverhältnis werden beide Ebenen immer als Vertretung der Bundesregierung wahrgenommen. Mit der Nichtbeteiligung des Auswärtigen Amtes und des BMF nahm das BMU in Kauf, dass sich die beiden Ressorts im Rahmen ihrer Zuständigkeiten nicht frühzeitig in die Verhandlungen einbringen konnten.

3. So hätte das BMU dem Auswärtigen Amt beispielsweise seine Absicht, an der Veranstaltung in der Hauptstadt des EU-Mitgliedstaates B teilzunehmen, bereits im Vorfeld dieser Veranstaltung melden sollen. Bei diesem Anlass sollten substantiierte Gespräche über mögliche Ankäufe von Emissionszuweisungen durch die Bundesregierung einschließlich wichtiger Details wie Ankaufmenge und Preise geführt werden. Die Einbeziehung des Auswärtigen Amtes

zu einem möglichst frühen Zeitpunkt ist aus unserer Sicht aus verschiedenen Gründen geboten: Das Auswärtige Amt verfügt über eine große Expertise hinsichtlich der Verhandlungsführung auf bi- und multilateraler Ebene und der Entwicklung von völkerrechtlichen und sonstigen Vereinbarungen, welche in diesem Zusammenhang hätte genutzt werden können. Durch seine Beteiligung wird außerdem eine kohärente Außenpolitik der Bundesregierung ermöglicht. Überzeugende Gründe, weshalb das BMU hier eine restriktive Informationspolitik innerhalb der Bundesregierung verfolgte, erkennen wir nicht.

Das BMF ist in solchen Fällen ebenfalls allein wegen der finanziellen Auswirkungen der geplanten Vereinbarungen auf den Bundeshaushalt zu beteiligen.

Das BMU sollte mit dem Auswärtigen Amt klären, ob die im nunmehr vorliegenden Rechtsgutachten vorgeschlagene Vorgehensweise als rechtssicher bewertet wird. Außerdem sollte das BMU auf eine enge, frühzeitige und fortlaufende Beteiligung der anderen Bundesressorts im Zusammenhang mit geplanten Ankäufen von Emissionszuweisungen achten.

2.3 Stellungnahme des BMU

1. Laut BMU könnten infolge der COVID-19-Pandemie derzeit keine verlässlichen Emissionsprognosen für das Jahr 2020 erstellt werden. Deutschland werde mit Stand 2019 nach den jüngsten Schätzungen des Öko-Instituts e. V. (ÖI) trotz gesunkener Gesamtemissionen ein Defizit von ca. 10 Millionen AEA haben (Gesamtdefizit 21 Millionen minus 11 Millionen Überschuss aus den Vorjahren). In dieser Untersuchung spreche das ÖI weiterhin von einem kumulativen Defizit für die gesamte ESD-Phase von 40 Millionen (inkl. Defizit 2019). Dieser Wert berücksichtige allerdings nicht die großen Unsicherheiten in der Emissionsentwicklung in diesem Jahr. Um für die ESD-Phase noch eine Punktladung zu erreichen, müssten die Emissionen im Jahr 2020 um 10 % (= 40 Millionen Tonnen CO₂) gegenüber dem Vorjahr sinken. Damit wäre auch das Defizit von 2019 kompensiert. Diese Reduktion sei unter normalen Bedingungen unwahrscheinlich, doch in der aktuellen Situation nicht ausgeschlossen. Folglich initiiere die Bundesregierung derzeit keine Vertragsverhandlungen mit potentiellen Verkäuferstaaten. Sollte für die ESD-Phase ein Defizit ausgeglichen werden müssen, müssten dafür im Bundeshaushalt 2022 Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Das BMU macht außerdem geltend, es informiere regelmäßig das Parlament und die Öffentlichkeit über die Emissionsentwicklungen in Deutschland. Alle zwei Jahre würden die Emissionsprojektionen für Deutschland auf der Webseite der EEA veröffentlicht. Die Erfahrungen hätten jedoch gezeigt, dass mit großen Unsicherheiten bei den mehrjährigen Projektions- und Prognosedaten gearbeitet werden muss. Viele Parameter, wie z. B. die jährliche Witterung und Wirtschaftsdaten, könnten nicht vorhergesagt werden, hätten aber einen großen Einfluss auf die realen Treibhausemissionen in den betrachteten Jahren. Folgende Zahlen zeigten die Unsicherheiten von Projektionen exemplarisch: Im Jahr 2018 habe sich die Projektion des UBA auf ein kumuliertes Defizit aus den Jahren 2013 bis 2020 von insgesamt 75,5 Millionen AEA belaufen. Die diesjährigen Projektionen gingen – aufgrund der Beschränkungen durch die COVID-19-Krise und die daraus resultierende gesunkene Wirtschaftsaktivität – nur noch von einem kumulativen Mindestdefizit von 40 Millionen AEA im Jahre 2020 aus. Die Rahmenbedingungen für das Jahr 2020 seien jedoch nicht mit früheren Erfahrungen vergleichbar.

Das BMU habe auf Basis der Projektionen im Jahr 2018 Haushaltsmittel für den Bundeshaushalt 2020 angefordert. Für das Defizit der ESD-Phase 2013 bis 2020 sei ein Mittelbedarf von 100 Mio. Euro berechnet worden. Man habe bezüglich des Ankaufs keine Preis- oder Kostenangaben gegenüber dem Parlament machen können, weil das BMU zum einen nicht über belastbare Mengenschätzungen verfügte und zum anderen öffentliche Preisspekulationen die Verhandlungsposition Deutschlands verschlechtert hätten.

Fachleuten im BMU seien in einem Fall von der Fachebene eines potentiellen Vertragspartners mündlich und vertraulich Preisvorstellungen mitgeteilt worden, die nicht innerhalb dessen Hierarchie abgestimmt waren und deren Belastbarkeit nicht einschätzbar war. Eine Weitergabe dieser Information wäre unzulässig gewesen.

In einem weiteren Fall habe das BMU ein Preis- und Mengenangebot erhalten, das nicht seinen Vorstellungen entsprach. Eine Weitergabe dieser Information (auch als Verschlussache) hätte für Deutschland unter Umständen bedeutet, die Preisverhandlungen mit Verkäuferstaaten negativ zu beeinflussen und höhere Preise zahlen zu müssen als nötig. Aus haushalterischer Sicht habe das BMU ein solches Vorgehen für schädlich gehalten. Zudem habe das BMU

beiden potentiellen Partnern zugesichert, die Information streng vertraulich zu behandeln.

Da die zwei Parameter – kumulative Menge und Preis – nicht mit Verlässlichkeit vorhergesagt werden konnten, sei es dem BMU nicht möglich gewesen, belastbare Vorhersagen bezüglich finanzieller Risiken für den Bundeshaushalt zu machen.

2. Auswärtiges Amt und BMF seien stets über die wesentlichen Schritte informiert und bei der Planung von Vertragsverhandlungen eingebunden worden; bis Juni 2020 habe das BMU jedoch keine Verhandlungen mit anderen Ländern geführt. Um Vertragsverhandlungen anbahnen zu können, habe das BMU ein Rechtsgutachten zum Ankauf von AEA im Rahmen der EU-Lastenteilungsentscheidung erstellen lassen, welches neben einer rechtlichen Einordnung eines solchen Ankaufs auch bereits die notwendigen Vertragselemente in einem Mustervertrag für die erste Verhandlungsstufe („Model Term Sheet“) zusammengefasst habe. Dieses Mustervertrag solle bei der Kontaktaufnahme als Grundlage für Vertragsverhandlungen dienen. Über das weitere Vorgehen infolge dieses Rechtsgutachtens sowie den Inhalt des „Model Term Sheet“ habe das BMU das BMF und das Auswärtige Amt im März 2020 informiert und um Rückmeldung gebeten. Das Auswärtige Amt habe keinen rechtlichen Bedenken geäußert und dem geplanten Vorgehen zugestimmt. Somit habe das BMU das Auswärtige Amt aus seiner Sicht rechtzeitig vor Aufnahme von Vertragsverhandlungen beteiligt. Das BMU werde das Auswärtige Amt auch im weiteren Verlauf möglicher Vertragsverhandlungen kontinuierlich einbinden.

Das BMU lege seiner Stellungnahme außerdem ein Schreiben des Auswärtige Amt vom Juni 2020 bei. Das Auswärtige Amt vertritt darin die Auffassung, dass AEA von ihrer Rechtsnatur her ein Kapitalmarktinstrument seien. Kapitalmarktinstrumente würden in Strukturen („Märkten“) gehandelt, die nicht der Regulierung durch völkerrechtliche Verträge unterlägen. Soweit ein Staat in diesem Zusammenhang tätig wird, handele er nicht hoheitlich, sondern privatrechtlich und bediene sich zivilrechtlicher Instrumente. Die Abwicklung des Ankaufs von Emissionszuweisungen könne deshalb in zivilrechtlichen Handlungsformen rechtssicher vollzogen werden. Insoweit stimme das Auswärtige Amt dem vom BMU in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten hinsichtlich dieser Frage zu.

Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, die mögliche Verfehlung der Einsparziele sei bereits 2018 Gegenstand mehrerer BMF-Leitungsbefassungen gewesen. Das BMU habe erstmalig im Rahmen der Eckwerte für den Haushalt 2020 einen Mehrbedarf für den Ankauf von Emissionszuweisungen gegenüber dem BMF geltend gemacht. Aus Sicht des BMF seien Prognosen darüber, wie viele Zertifikate Deutschland zum Ausgleich der Zielverfehlung ankaufen muss, vorsichtig auf Grundlage aktueller Daten zu bewerten und unterlägen Schwankungen. Für den Eckwertebeschluss zum Haushalt 2020 sei deshalb eine konservative Schätzung hinsichtlich Ankauftspreis und -menge vorgenommen worden. Das BMF sei im Eckwerteverfahren und beim sich anschließenden Aufstellungsverfahren zum Haushalt in die Überlegungen des BMU im Hinblick auf die potentiellen haushaltsmäßigen Auswirkungen eingebunden gewesen. Eine rechtzeitige Information des BMF durch das BMU hinsichtlich eventueller haushaltsrelevanter Änderungen sei bei den jeweiligen Haushaltsverfahrensschritten auch weiterhin erforderlich. Eine darüberhinausgehende fortlaufende Begleitung z. B. der Vertragsverhandlungen des BMU sei nicht in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) vorgesehen.

2.4 Abschließende Bewertung

1. Der Auffassung des BMU, es informiere das Parlament ausreichend, kann nicht gefolgt werden. Es ist uns bewusst, dass (insbesondere mittel- bis langfristige) Prognosen und Projektionen zur Treibhausgasentwicklung aufgrund externer, nicht beeinflussbarer Faktoren (z. B. Witterung, ökonomische Entwicklung oder – wie derzeit – eine Pandemiesituation) mit Unsicherheiten behaftet sind. Die dadurch bedingte, fehlende Belastbarkeit von entsprechenden Szenarien entbindet das BMU jedoch nicht von seiner Informationspflicht gegenüber dem Parlament. Dies gilt auch dann, wenn Emissionsprognosen – wie in den Jahren 2019 und 2020 – mit besonders starken Unsicherheiten behaftet sind. In solchen Fällen könnte das BMU seine Informationen an das Parlament durch einen Hinweis auf die (hohe) Volatilität der Daten und der daraus abgeleiteten Mengen an zusätzlich benötigten Emissionszuweisungen unter Vorbehalt stellen.

Die Ausführungen des BMU, die Emissionsprojektionen für Deutschland würden alle zwei Jahre an die EEA gemeldet bzw. auf deren Webseite veröffentlicht und seien damit öffentlich zugänglich, überzeugen nicht. Es gehört zu den

Aufgaben der Bundesregierung, parlamentarische Anfragen zu beantworten und die hierfür benötigten Informationen selbst zusammenzustellen. Darüber hinaus bezogen sich die Anfragen keineswegs nur auf die Emissionsdaten, sondern im Gegenteil vorrangig auf das geplante Vorgehen des BMU hinsichtlich des Ankaufs von Emissionszuweisungen, den diesbezüglichen Zeitplan etc.

Auch das pauschale Argument der Vertraulichkeit der Verkaufsangebote halten wir für keine ausreichende Begründung, wesentliche Informationen über den Stand der Verhandlungen oder den Zeitplan für den Ankauf der Emissionszuweisungen nicht gegenüber dem Parlament zu kommunizieren. Die vertrauliche Behandlung von Geschäftsdaten steht einer Veröffentlichung nicht grundsätzlich entgegen. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob ansonsten vertrauliche Informationen z. B. nach Anonymisierung oder Aggregation von Zahlen weitergegeben werden können.

Wir weisen außerdem darauf hin, dass die entsprechenden Informationen zu den Verkaufsverhandlungen in den Akten des BMU nicht als Verschlussachen eingestuft waren und in einer Vielzahl von Leitungsvorlagen, Protokollen und internen Vermerken verwendet wurden. All dies sind Unterlagen, die BMU-intern üblicherweise einen großen Verteilerkreis haben.

Wir erinnern das BMU nochmals an die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts. Danach kann das BMU die Information des Parlaments zwar beschränken, sofern nach seiner Einschätzung Anfragen die Grenzen des parlamentarischen Informations- und Auskunftsrechts überschreiten. In diesem Fall hat es die entsprechenden Gründe aber ausführlich darzulegen. Von dieser Möglichkeit und der damit verbundenen Verpflichtung hat das BMU bei keiner seiner Antworten Gebrauch gemacht.

Unabhängig von der Fortdauer der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen wirtschaftlichen Krisensituation bleibt es auch zukünftig die Verantwortung des BMU, die finanziellen Auswirkungen der Treibhausgasemissionen im Blick zu behalten und hierüber – im Falle von parlamentarischen Anfragen – umfassend zu berichten.

Aus den uns während der Erhebungen überlassenen Unterlagen konnten wir nicht erkennen, dass das BMU das Auswärtige Amt mit der Prüfung der mit dem Ankauf von Emissionszuweisungen verbundenen Rechtsfragen befasst hätte. Das BMU hat das nunmehr vorliegende Rechtsgutachten erst im

Frühjahr dieses Jahres – und damit nach Abschluss unserer Erhebungen – in Auftrag gegeben. Wir schließen daraus, dass sich das BMU erst nach unseren Nachfragen veranlasst sah, die Rechtsfragen gutachterlich klären zu lassen. Ursprünglich waren bereits für das zweite Halbjahr 2019 konkrete Verhandlungen für den Ankauf von Emissionszuweisungen geplant. Insofern ist der Hinweis des Ressorts unerheblich, es habe bis Juni 2020 keine konkreten Vertragsverhandlungen mit anderen EU-Mitgliedstaaten geführt. Eine Bewertung der Rechtslage ist nunmehr im Juni 2020 durch das Auswärtige Amt erfolgt. Danach stuft das Auswärtige Amt den Rechtscharakter der geplanten Vereinbarung mit anderen EU-Mitgliedstaaten als „gemischt zivil- und öffentlich-rechtlich, in jedem Fall dem Völkerrecht entzogen“ ein. Wir nehmen diese Einschätzung zur Kenntnis. Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass eine Beteiligung des Auswärtigen Amtes in diesem Zusammenhang bereits mit Beginn der – informellen – Verhandlungen mit anderen EU-Mitgliedstaaten hätte erfolgen müssen. Die rechtzeitige Einbindung des Auswärtigen Amtes hätte möglicherweise zudem die Vergabe eines externen Gutachtens entbehrlich gemacht bzw. den Beratungsaufwand reduziert.

Unabhängig davon halten wir es auch zukünftig für angezeigt, dass das BMU bei Kontakten mit ausländischen Stellen, die auf den Abschluss einer vertraglichen Vereinbarung abzielen, frühzeitig und umfassend das Auswärtige Amt beteiligt. Wir verweisen nochmals auf die Fachkompetenz des Auswärtigen Amtes hinsichtlich Verhandlungen und Vertragsschlüssen im internationalen Bereich sowie auf die Notwendigkeit, eine kohärente Außenpolitik der Bundesregierung sicherzustellen (siehe Tz. 2.2).

Überzeugende Gründe, weshalb das BMU hier eine restriktive Informationspolitik innerhalb der Bundesregierung verfolgte, erkennen wir in der Stellungnahme des Ressorts nicht.

Im Übrigen merken wir an, dass das BMU das BMF in Zukunft stets frühzeitig und bei Bedarf (z. B. im Falle erheblicher Preissteigerungen für die Emissionszuweisungen) auch wiederholt wegen der Auswirkungen der geplanten Vereinbarungen mit anderen EU-Mitgliedstaaten auf den Bundeshaushalt informieren sollte.

3 Risiken für den Bundeshaushalt durch die Ausgestaltung des nationalen Emissionshandels

3.1 Prüfungsfeststellungen

Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) legt verbindlich fest, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 schrittweise um mindestens 55 % im Vergleich zum Jahr 1990 zu verringern. Im Falle höherer europäischer oder internationaler Minderungsziele hat die Bundesregierung die notwendigen Schritte zur entsprechenden Erhöhung der Zielwerte einzuleiten (§ 3 Absatz 1 und Absatz 3 KSG). Anlage 2 zum Klimaschutzgesetz enthält die zulässigen Emissionshöchstmengen in den Sektoren im Zeitraum 2020 bis 2030 (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4

Jährliche Obergrenzen für die Treibhausgasmissionen (in Millionen Tonnen CO₂e)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	-	-	257	-	-	226	-	-	-	-	175
Industrie	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
Gebäude	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5
Summe*	813	786	756	730	704	677	650	623	597	570	543

* Die Jahreswerte wurden aus den Einzelwerten der Sektoren ermittelt. Für den Sektor Energiewirtschaft wurde ein linearer Minderungspfad, beginnend mit einer Obergrenze von 280 Millionen Tonnen CO₂e im Jahr 2020, unterstellt.

Quelle: KSG, Anlage 2. Für den Sektor Energiewirtschaft legt das Klimaschutzgesetz lediglich Zielwerte für die Jahre 2020, 2022 und 2030 fest, die Treibhausgasemissionen sollen in den Jahren dazwischen möglichst stetig sinken, vgl. § 4 Absatz 1 KSG.

Ein zentrales Element des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des im Jahr 2016 vom Bundeskabinett beschlossenen Klimaschutzplans 2050 ist die Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems (nEHS) für die Sektoren Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021. Das nEHS erfasst die Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brenn- und Kraftstoffe (insbesondere Heizöl, Flüssiggas, Erdgas, Kohle, Benzin und Diesel). Im Sektor Wärme umfasst das nEHS Emissionen der Wärmeerzeugung des Gebäudesektors und der Energie- und Industrieanlagen außerhalb des EU-ETS, im Verkehrsbereich Emissionen aus der Verbrennung fossiler Kraftstoffe

(Ausnahme Luftverkehr, der dem EU-ETS unterliegt). Die Emissionen aus den v. g. Brennstoffen machen nach unserer Einschätzung den weitaus größten Anteil der Emissionen im Nicht-ETS-Bereich aus. Teilnehmende am nEHS sind die Inverkehrbringer oder Lieferanten von Brenn- und Kraftstoffen.

Der Deutsche Bundestag beschloss am 13. November 2019 das Gesetz für einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz, BEHG).³² Danach wird für jedes Kalenderjahr innerhalb einer Handelsperiode eine bestimmte Menge an Brennstoffemissionen in Deutschland festgelegt, welche die Einhaltung der Minderungsverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang 1 der EU-Klimaschutzverordnung gewährleistet (jährliche Emissionsmenge). Die jährliche Emissionsmenge wird aus den jährlich nach der EU-Klimaschutzverordnung zur Verfügung stehenden Emissionszuweisungen, multipliziert mit dem prozentualen Anteil der nicht vom EU-ETS erfassten Brennstoffemissionen an den nicht vom EU-ETS erfassten gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland im Durchschnitt des fünften bis dritten Jahres vor Beginn der jeweiligen Handelsperiode, gebildet (§ 4 Absatz 1 BEHG). Im Zeitraum 2021 bis 2025 (sogenannte Einführungsphase des nEHS) sollen die Emissionszertifikate zu jährlich steigenden Festpreisen (25 Euro pro Zertifikat im Jahr 2021 bis 55 Euro pro Zertifikat im Jahr 2025) an die betroffenen Unternehmen verkauft werden.³³

Soweit während der Einführungsphase die jährliche Emissionsmenge überschritten wird und die Jahresmengen der EU-Klimaschutzverordnung nicht eingehalten werden, muss die Bundesregierung den darüber hinausgehenden Bedarf an Emissionszuweisungen durch Nutzung von Flexibilitäten nach der EU-Klimaschutzverordnung, einschließlich des Zukaufs einer entsprechenden

³² Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) vom 12. Dezember 2019, BGBl. 2019 I S. 2728.

³³ Im aktuellen BEHG ist ein Startpreis von 10 Euro pro Zertifikat für das Jahr 2021 vorgesehen. Der Preis sollte dann bis zum Jahr 2025 schrittweise auf 35 Euro angehoben werden. Im Dezember 2019 einigten sich Bund und Länder im Vermittlungsausschuss darauf, den Preis ab dem Jahr 2021 auf zunächst 25 Euro pro Zertifikat festzulegen (vgl. Protokollerklärung der Bundesregierung zum TOP 51A der 984. Sitzung des Bundesrates am 20. Dezember 2019). Danach soll der Preis schrittweise bis auf 55 Euro im Jahr 2025 ansteigen. Inzwischen liegt ein Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des BEHG (1. BEHG-ÄndG) mit neuen Fixpreisen vor. Die höheren Preise sind nach der Begründung für die Erreichung der Klima- und Energieziele der Bundesregierung erforderlich. Weitergehende Begründungen enthält der Entwurf nicht. Das BEHG-ÄndG befindet sich aktuell in der parlamentarischen Beratung.

Menge an Emissionszuweisungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten, decken (§ 5 Absatz 1 BEHG). Entsprechend heißt es im Klimaschutzprogramm 2030: *„Werden [in der Einführungsphase des nEHS] in einem Jahr mehr Zertifikate ausgegeben, als es den Emissionszuweisungen für Deutschland entspricht, müssen aus anderen europäischen Mitgliedstaaten solche zugekauft werden.“*³⁴

Ab dem Jahr 2026 sollen die Emissionszertifikate versteigert werden, im ersten Jahr innerhalb eines Preiskorridors von 55 bis 65 Euro pro Emissionszertifikat. Auf Basis einer Evaluation im Jahr 2025 soll festgelegt werden, inwieweit Höchst- und Mindestpreise auch für die Zeit ab dem Jahr 2027 sinnvoll und erforderlich sind. Ab dem Jahr 2027 soll die Zahl der ausgegebenen Emissionszertifikate auf die jährliche Emissionsmenge nach § 4 Absatz 1 und 3 BEHG beschränkt werden.

Nach der Begründung des Entwurfs zum BEHG sollen sich die Netto-Einnahmen für den Bundeshaushalt durch den Verkauf von Zertifikaten im nEHS auf 3,6 Mrd. Euro (2021), 6,9 Mrd. Euro (2022) und 8,3 Mrd. Euro (2023) belaufen.³⁵ Aktuell geht das BMU von Einnahmen von 7,4 Mrd. Euro (2021), 9 Mrd. Euro (2022) bzw. 10,5 Mrd. Euro (2023) aus.

Derzeit setzen zwölf EU-Mitgliedstaaten nationale CO₂-Preisinstrumente ein.³⁶ Die Weltbank geht davon aus, dass das Preisniveau für Emissionszertifikate ab dem Jahr 2020 zwischen 40 und 80 US\$ (36 bis 72 Euro) je emittierter Tonne CO₂ liegen muss, damit die Ziele des ÜvP erreicht werden.³⁷

Das BMU nahm im Juli 2019 an, dass nach aktuellen Prognosen im Zeitraum 2021 bis 2030 einem EU-weiten Defizit von 800 Millionen Emissionszuweisungen lediglich Überschüsse von 140 Millionen Emissionszuweisungen gegenüberstehen werden. Für Deutschland allein ging es von einem Defizit von 400 Millionen Emissionszuweisungen aus, sofern keine zusätzlichen Maßnahmen zum Klimaschutz ergriffen würden. Der EU-Mitgliedstaat B sei das einzige Land, welches relevante Überschüsse an Emissionszuweisungen im

³⁴ Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Bundestagsdrucksache 19/13900, S. 20.

³⁵ Bundestagsdrucksache 19/14746, S. 3, noch unter Annahme der Fixpreise mit Stand: Ende 2019.

³⁶ CO₂-Preise: eine Idee, deren Zeit gekommen ist – Bestehende Instrumente und aktuelle Debatten in Europa und den G 20, Germanwatch e. V., Juli 2019, S. 7 (<https://germanwatch.org/de/16693>, abgerufen am 23. Oktober 2020).

³⁷ World Bank: State and Trends of Carbon Pricing 2019, S. 10 und 15.

Zeitraum 2021 bis 2030 (im Szenario ohne weitere Maßnahmen) haben werden (knapp 100 Millionen Emissionszuweisungen) und mit dem die Bundesregierung bereits Verhandlungen führe. Stand März 2020 stellte das BMU fest, dass sich die Prognosen der EEA zu Überschüssen an Emissionszuweisungen bis zum Jahr 2030 für einzelne EU-Mitgliedstaaten deutlich verändert hatten.³⁸

Im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum BEHG veröffentlichte das BMU keine Berechnungen oder anderweitige Informationen zu den v. g. finanziellen Risiken für den Bundeshaushalt.

Das Klimaschutzprogramm 2030 sieht an mehreren Stellen vor, mittels ergänzender Studien eine Folgenabschätzung zur Wirkung der darin geplanten Maßnahmen durchzuführen.³⁹ In einer aktuellen Studie für das BMU wird davon ausgegangen, dass die Ziele der EU-Klimaschutzverordnung allein mit den im Klimaschutzprogramm 2030 beschlossenen Maßnahmen und unter der Annahme, dass der Preis je Emissionszertifikat im nEHS im Jahr 2026 auf 65 Euro und dann jährlich um 15 Euro auf 125 Euro im Jahr 2030 steigt, nicht erreicht werden können. Die jährliche Zielverfehlung wächst demnach von rund 30 Millionen Tonnen CO₂e im Jahr 2020 (noch unter der Lastenteilungsentscheidung) bis auf 46 Millionen Tonnen CO₂e im Jahr 2030 (siehe Tabelle 5).⁴⁰ Die fehlenden Emissionszuweisungen summieren sich im Zeitraum 2021 bis 2030 auf über 260 Millionen.

³⁸ Europäische Umweltagentur (EEA) 2019: Trends and Projections in Europe 2019. <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-1>.

³⁹ Vgl. S. 28, 31, 32, 33, 34, 35.

⁴⁰ BMU: Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 (Kurzbericht) – Teilbericht des Projektes „THG-Projektion: Weiterentwicklung der Methoden und Umsetzung der EU-Effort Sharing Decision im Projektionsbericht 2019 („Politikszarien IX“)“, März 2020, S. 28 ff. Zur angenommenen Preisentwicklung für die Zertifikate im nEHS vgl. Fußnote 14 des Berichts.

Tabelle 5

**Berechnung des zusätzlichen Bedarfs an Emissionszuweisungen
im Zeitraum 2021 bis 2030 (Angaben in Millionen Tonnen CO₂e)**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Summe 2021 – 2030
Minde- rungspfad ESR ¹⁾	410,9	428,3	413,6	398,9	384,3	369,6	354,9	340,2	325,6	310,9	296,2	
Prognose ²⁾	440,9	431,9	422,9	414,0	405,0	396,0	385,3	374,6	363,9	353,2	342,5	
Verfehlung jährlich	-30,0	-3,6	-9,3	-15,1	-20,7	-26,4	-30,4	-34,4	-38,3	-42,3	-46,3	-266,8

¹⁾ Angaben zum Minderungspfad auf Basis der vorläufigen Zielwerte aus der EU-Klimaschutzverordnung (siehe Tabelle 4 der in der Quelle genannten Studie); Ausgangspunkt im Jahr 2020 ist das ESD-Ziel.

²⁾ Werte für die Jahre 2020, 2025 und 2030 stammen aus Tabelle 8 der in der Quelle genannten Studie (Szenario mit Klimaschutzprogramm 2030). Kursive Werte der Prognose sind linear daraus abgeleitet.

Quelle: BMU: Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 (Kurzbericht); eigene Berechnungen.

Laut der Studie des BMU steigt die Zielverfehlung insbesondere im Gebäude- und im Verkehrssektor im Zeitraum 2025 bis 2030 sogar an. Im Jahr 2030 beträgt sie demnach 17 Millionen Tonnen CO₂e bzw. 33 Millionen Tonnen CO₂e. Damit werde deutlich, dass trotz der Einführung einer CO₂-Bepreisung durch das BEHG die beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen in diesen beiden Sektoren nicht ausreichend seien, um die jeweiligen Ziele zu erfüllen.⁴¹

3.2 Würdigungen und Empfehlungen

Die Ausgestaltung des nEHS in der Einführungsphase (vergleichsweise niedrige Festpreise, keine Obergrenzen für die Zertifikate) birgt erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt. Der Anreiz für die Teilnehmenden am nEHS, weniger fossile Brennstoffe in den Verkehr zu bringen bzw. zu liefern, ist nur sehr gering. Es besteht deshalb weiterhin das Risiko, dass Deutschland trotz Einführung des nEHS die Minderungsziele im Nicht-ETS-Bereich deutlich verfehlt und Emissionszuweisungen in beträchtlichen Umfang von anderen EU-Mitgliedstaaten ankaufen muss.

Die damit verbundenen Belastungen des Bundeshaushaltes dürften erheblich sein. Das BMU selbst geht von einem beträchtlichen Defizit an Emissionszuweisungen bei den EU-Mitgliedstaaten insgesamt aus. Unter der Annahme, dass

⁴¹ BMU-Studie, S. 14.

Deutschland aus anderen EU-Mitgliedstaaten mindestens 400 Millionen Emissionszuweisungen (ohne zusätzliche Maßnahmen) benötigt und der Preis entsprechend den Überlegungen der Weltbank bei durchschnittlich 60 US\$ (50 Euro) pro Zertifikat liegt, würde dies im Zeitraum 2021 bis 2030 Belastungen für den Bundeshaushalt von zusätzlich 20 Mrd. Euro bedeuten. Legt man die aktuelle Schätzung des BMU zugrunde, wäre ebenfalls noch von einem erheblichen Bedarf an anzukaufenden Emissionszuweisungen (über 260 Millionen) auszugehen. Bei einem Preis von 50 Euro je Emissionszuweisung beläuft sich die Belastung des Bundeshaushaltes im Zeitraum 2021 bis 2030 auf 13 Mrd. Euro.

Wir weisen außerdem darauf hin, dass Deutschland durch die mit großer Wahrscheinlichkeit höheren EU-Klimaschutzziele für das Jahr 2030 (siehe Tz. 1.2.3) voraussichtlich noch deutlich mehr Treibhausgasinderungen im Nicht-ETS-Bereich erzielen muss, als im Augenblick vorgesehen ist. Nach den derzeitigen Prognosen zur Entwicklung der Emissionen in Deutschland ist davon auszugehen, dass es erheblicher zusätzlicher Minderungsanstrengungen bedürfte, um dann nicht noch wesentlich mehr Emissionszuweisungen ankaufen zu müssen.

Das BMU hat die drohende Belastung für den Bundeshaushalt durch den Ankauf von Emissionszuweisungen im Gesetzgebungsverfahren für das BEHG nicht hinreichend offengelegt. Es ist nicht auszuschließen, dass entsprechende Informationen hierzu die Entscheidung des Parlamentes hinsichtlich der Ausgestaltung des nEHS und insbesondere der Preisfestsetzung im BEHG beeinflussen hätten.

Wir halten es für erforderlich, die jetzige Ausgestaltung des nEHS zeitnah nochmals zu überdenken, damit die Einhaltung der EU-Ziele im Nicht-ETS-Bereich gewährleistet werden kann, ohne dass erhebliche Mittel aus dem Bundeshaushalt für den Ankauf von Emissionszuweisungen aufgewandt werden müssen.

3.3 Stellungnahmen des BMU und des BMF

Das BMU macht geltend, es habe im Vorfeld der Verhandlungen im Klimakabinett und im Koalitionsausschuss im September 2019 das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), das Institut für Makroökonomie und

Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung (IMK) und das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) damit beauftragt, mögliche CO₂-Preisentwicklungen für die Bereiche Verkehr und Wärme zu untersuchen. Im Fokus habe dabei die Frage gestanden, wie welcher CO₂-Preis zur Klimazielerreichung der Bundesregierung beitragen kann und wie sich dieser Preis auf die unterschiedlichen Einkommensgruppen auswirkt. Auch auf Grundlage dieser Gutachten habe sich das BMU in den oben genannten Verhandlungen für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung ausgesprochen. Die Bundesregierung habe den nun geltenden Preispfad entsprechend der politischen Einigung im Koalitionsausschuss umgesetzt.

An der Kritik des Bundesrechnungshofes sei der Aspekt zutreffend, dass ein nationales Emissionshandelssystem ohne Preissteuerungselemente für den Bundeshaushalt möglicherweise schonender gewesen wäre, wenn von vornherein die Gesamtmenge der Zertifikate nicht höher gelegen hätte als das Emissionsbudget Deutschlands nach der EU-Klimaschutzverordnung.

Allerdings wäre die Einführung eines solchen Systems in der Einführungsphase nicht ohne gravierende soziale und wirtschaftliche Verwerfungen möglich gewesen. Da das BMU der Sozialverträglichkeit der Klimaschutzpolitik einen hohen Wert beimesse, komme der Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die Einhaltung der Emissionsbudgets nach der EU-Klimaschutzverordnung ohne Belastungen des Bundeshaushalts zu gewährleisten, für das BMU nicht in Betracht.

Die vom Bundesrechnungshof eingeforderte haushalterische Transparenz der verschiedenen Emissionsminderungsmaßnahmen sei integraler Bestandteil der Klimaschutzplanung nach dem Klimaschutzgesetz. Dies werde gegenüber dem Bundestag insbesondere durch die mit § 7 KSG eingeführten Durchführungsvorschriften zur Europäischen Klimaschutzverordnung, die ab dem Jahr 2021 Anwendung finden, erfüllt.

Nach Auffassung des BMF ist das nEHS für die Sektoren Wärme und Energie zwar ein zentrales Element des Klimaschutzprogramms 2030, allerdings nicht das einzige. Mit dem KSG sei die Verantwortung für Emissionsminderungen in bestimmten Sektoren ausdrücklich den jeweils zuständigen Ressorts zugewiesen worden. Würden die Ziele eines Sektors nicht erreicht, müsse umgehend nachgesteuert werden. Diese gesetzliche Vorgabe zur kontinuierlichen

Überwachung der Zielerreichung und gegebenenfalls Nachsteuerung müsse bei der Bewertung von Prognosen und möglichen Emissionspfaden berücksichtigt werden. Sofern bei Zielverfehlungen nachgesteuert werden müsse, sei aus Sicht des BMF auch die Anpassung der im nEHS veräußerten Anzahl an Zertifikaten bzw. des CO₂-Preises eine mögliche Maßnahme.

3.4 Abschließende Bewertung

Die vom BMU genannten Studien, die in Vorbereitung auf das Gesetzgebungsverfahren zum BEHG durchgeführt wurden, kamen nicht zu einer einheitlichen Bewertung der Auswirkungen der geplanten CO₂-Bepreisung:

Das DIW ging von einem Einstiegspreis von 35 Euro aus. In diesem Fall würden die privaten Haushalte durch die Reform belastungsneutral gestellt, wenn ihre Belastungen durch die Energiesteuererhöhungen einschließlich Umsatzsteuer durch gleichzeitige Entlastung mittels einem „Klimabonus“ (Rückerstattung von 80 Euro im Jahr pro Person an private Haushalte) ausgeglichen würden. Das DIW betonte gleichzeitig, dass die erwarteten Emissionsminderungen infolge der CO₂-Bepreisung nicht ausreichen würden, um die sektoralen Klimaziele 2030 des Klimaschutzplans 2050 zu erfüllen. So ergäben sich bei Nutzung historischer Preiselastizitäten im Verkehrssektor durch eine CO₂-Bepreisung von 80 Euro je Tonne CO₂ nur Einsparungen zwischen 3 und 25 Millionen Tonnen CO₂. Die Lenkungswirkung wäre damit auf 5 bis 40 % des rechnerisch gegenüber dem Jahr 2014 notwendigen Minderungsbetrags begrenzt. Im Gebäudesektor würden sich bei einem CO₂-Preis von 80 Euro je Tonne Emissionsminderungen von 8 Millionen Tonnen CO₂ bis zu 20 Millionen Tonnen CO₂ ergeben, was etwa 17 bzw. 43 % des notwendigen Minderungsbetrags entspräche. Daher seien insbesondere im Verkehrs- und Gebäudesektor zusätzliche flankierende ordnungspolitische Maßnahmen notwendig, um die Sektorziele 2030 zu erreichen.⁴²

Die Untersuchung des IMK ging ebenfalls von einem Einstiegspreis von 35 Euro aus. Sie kam zu dem Ergebnis, dass eine CO₂-Bepreisung ohne eine sozialpolitische Abfederung einkommensschwächere Haushalte deutlich belasten würde. Es sei daher ratsam, kompensatorische Maßnahmen einzuführen,

⁴² DIW: Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung (https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.635193.de/diwkompakt_2019-138.pdf, abgerufen am 25. Oktober 2020).

die das Aufkommen progressiv zurückverteilen, z. B. durch eine Senkung des Strompreises, etwa über die Finanzierung der EEG-Umlage aus Bundesmitteln oder eine Absenkung der Stromsteuer, eine Pro-Kopf-Klimaprämie, die allen Haushalten direkt ausgezahlt werde oder eine Kombination aus diesen Maßnahmen.⁴³

Die Studie des FÖS stellte fest, dass der (ursprünglich geplante) Einstiegspreis von 10 Euro bzw. der Preispfad bis zum Jahr 2025 mit einem Anstieg auf 35 Euro zu niedrig liege, um die zum Erreichen der Klimaziele notwendige Lenkungswirkung zu erzielen. Ein Einstiegspreis von 50 Euro – verbunden mit einem angemessenen jährlichen Anstieg – sei aus Sicht des FÖS geeignet, um einen relevanten Beitrag zur Erreichung der deutschen Klimaziele zu leisten. Auch ein solcher Einstiegspreis könne – verbunden mit einer zielgenauen Rückzahlung der Einnahme – sozial ausgewogen ausgestaltet werden, so dass einkommensschwache Haushalte netto keine Zusatzkosten hätten. Nach Ansicht des FÖS gefährde Deutschland mit dem vorgelegten Entwurf für ein BEHG nicht nur seine Klimaziele 2020, auch die Zielerreichung 2030 gerate damit unter Druck. Der niedrige Einstiegspreis und der sehr langsame Preisanstieg würden es umso schwieriger und teurer machen, die jährlich notwendigen Minderungen in den Sektoren Gebäude und Verkehr nach dem Jahr 2025 zu erreichen. Damit werde die CO₂-Bepreisung des BEHG nicht seiner möglichen Funktion als zentrales Instrument zur Zielerreichung 2030 gerecht.⁴⁴

Wir bleiben auch im Lichte dieser Untersuchungen bei unserer Auffassung, dass die Folgenabschätzung des BMU unvollständig war, da die in ihrem Effekt zu geringen Auswirkungen auf den Klimaschutz infolge der „Deckelung“ des CO₂-Preises bis zum Jahr 2025 im Gesetzgebungsverfahren – insbesondere in der Begründung zum BEHG – nicht hinreichend aufgezeigt wurden. Außerdem hätte das BMU im Jahr 2019 nicht nur untersuchen lassen sollen, wie sich die von ihm geplante Ausgestaltung des nEHS auf die Erreichung der Klimaschutzziele und auf die Einkommen, sondern auch auf den Bundeshaushalt (insbesondere im Falle der Verfehlung der europäischen Klimaschutzziele) auswirkt.

⁴³ IMK: Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung (https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8497, abgerufen am 25. Oktober 2020).

⁴⁴ FÖS: Lenkungs- und Verteilungswirkungen einer klimaschutzorientierten Reform der Energiesteuern (https://foes.de/publikationen/2019/2019-07-FOES_CO2Preis_Hintergrundpapier_BMU.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2020).

Wir nehmen den Hinweis des BMU auf § 7 Absatz 2 KSG zur Kenntnis. Demnach ist die Bundesregierung verpflichtet, ab dem Haushaltsjahr 2022 Bundestag und Bundesrat zusammen mit dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans eine zahlenmäßige Übersicht über die Einhaltung der Jahresemissionsmengen der Sektoren im jeweils zurückliegenden Kalenderjahr, die zur Verfügung stehenden und erworbenen Emissionszuweisungen im Haushaltsjahr sowie die für den Erwerb von Emissionszuweisungen aufgewendeten Haushaltsmittel vorzulegen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Berichtspflicht ausreicht, um die aus unserer Sicht notwendige Überwachung der Emissionen verbunden mit dem zeitnahen Nachsteuern mittels Sofortprogrammen und damit die Einhaltung der Klimaschutzziele im Nicht-ETS-Bereich bis zum Jahr 2030 sicherzustellen.

Nicht zuletzt aufgrund der aktuell auf europäischer Ebene in Abstimmung befindlichen Erhöhung der Klimaschutzziele für das Jahr 2030 auf mindestens 55 % halten wir es für erforderlich, die Preiskorridore bis zum Jahr 2026 nochmals umfassend zu prüfen und ggf. anzupassen.

Wir werden den Aufbau des nEHS sowie dessen Betrieb mit Beginn 2021 weiter begleiten.

4 Mängel bei der Veranschlagung der Mittel für Ankäufe von Emissionszuweisungen

4.1 Verursacherprinzip nicht berücksichtigt

Die Bundesregierung hat erstmalig im Jahr 2016 mit dem Klimaschutzplan 2050 Minderungsziele für die einzelnen Sektoren festgelegt. Diese bilden die bis zum Jahre 2030 angestrebte Verringerung der Treibhausgasemissionen in den verschiedenen Handlungsfeldern (z. B. Energiewirtschaft, Gebäude, Verkehr) ab.

Die Sektorziele wurden im Jahr 2019 in das Klimaschutzgesetz als verbindliche Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren übernommen (siehe Tz. 3.1 und Tabelle 4). Nach Auffassung der Bundesregierung sollen hierdurch zukünftig die erforderlichen Treibhausgasminderungen vorhersehbar sein und die Verantwortlichkeiten für die Einhaltung in den einzelnen Sektoren klar zugeordnet werden.⁴⁵

⁴⁵ Bundestagsdrucksache 19/14337, S. 29.

4.1.1 Prüfungsfeststellungen

Zum 1. Januar 2011 wurde das Sondervermögen des Bundes „Energie- und Klimafonds“ (EKF) errichtet. Das Sondervermögen soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Insbesondere in den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energie, Energiespeicher- und Netztechnologien, energetische Gebäudesanierung, nationaler Klimaschutz, internationaler Klima- und Umweltschutz und Elektromobilität können Maßnahmen aus dem Sondervermögen finanziert werden.

Einnahmen des EKF sind im Wesentlichen die Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen aus dem EU-ETS, die Erlöse aus dem Ende 2019 beschlossenen nEHS, Zuweisungen des Bundes sowie Entnahmen aus der Rücklage. Die Ausgaben sind – abgesehen von der Zuführung zur Rücklage – weit überwiegend für Zuweisungen und Zuschüsse (veranschlagt in den Hauptgruppen 6 und 8) vorgesehen. Darüber hinaus enthält der EKF auch einen Ansatz für eine Globale Minderausgabe (GMA), der derzeit als Leertitel ausgestaltet ist. Laut dem Klimaschutzprogramm 2030 und dem Klimaschutzgesetz ist der EKF das zentrale Finanzierungsinstrument zur Umsetzung der klimapolitischen Maßnahmen und der Energiewende in Deutschland.⁴⁶

Bis zum Jahr 2030 sollen insgesamt, d. h. einschließlich weiterer Maßnahmen außerhalb des EKF, Mittel in dreistelliger Milliardenhöhe für den Klimaschutz und die Energiewende bereitgestellt werden. Die Ausgaben des EKF sollen stärker auf die Kernaufgabe Treibhausgasminderung fokussiert werden.⁴⁷

Zusätzliche Mittel für die Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 sind im Bundeshaushalt 2020 in den Einzelplänen der Ressorts und im EKF veranschlagt.

Im November 2018 beschloss das BMU, dass die Verantwortlichkeit der einzelnen Ressorts für die Sektorziele als zentrales Ziel des künftigen Klimaschutzgesetzes festgelegt werden soll. Sofern infolge der Nichterreichung eines Sektorziels der Ankauf von Emissionszuweisungen erforderlich werde, sollte es dem jeweils zuständigen Ministerium obliegen, die dafür notwendigen Haushaltsmittel bei der Haushaltsaufstellung zu beantragen.

⁴⁶ Bundestagsdrucksache 19/14337, S. 2, Bundestagsdrucksache 19/13900, S. 13.

⁴⁷ Bundestagsdrucksache 19/13900, S. 13.

Für die Veranschlagung der Haushaltsmittel für die Ankäufe von Emissionszuweisungen zog das BMU im Wesentlichen folgende drei Optionen in Betracht:

1. Veranschlagung in den Einzelplänen der verantwortlichen Ressorts

Die Mittel seien anteilig in den Einzelplänen derjenigen Ressorts zu veranschlagen, die für die Sektoren zuständig sind, in denen Treibhausgasminderungsziele verfehlt worden sind. Die Höhe der Mittel richte sich dabei nach dem Umfang der Zielverfehlung. Als Vorteil einer solchen Veranschlagung sah das BMU u. a., dass *„Klimaschutzmaßnahmen und Ausgleichszahlungen in einer Hand sind.“*

2. Veranschlagung im Epl. 60

Das BMF werde einen Prozentsatz für jedes Ministerium definieren. Den entsprechenden Anteil an den Ausgaben für die Ankäufe müsste dieses dann mittels GMA aus seinem Einzelplan dem Epl. 60 zuführen.

3. Veranschlagung im EKF

Hinsichtlich einer Veranschlagung der Mittel für den Ankauf von Emissionszuweisungen im EKF sah das BMU das Problem, dass dies nicht von der derzeitigen Zweckbestimmung im EKF-Gesetz gedeckt sein könnte. Es hatte ursprünglich geplant, die Zahlungen für zusätzliche Emissionszuweisungen mit der Auflage zu verknüpfen, dass die Mittel vom Verkäuferstaat für Klimaschutzmaßnahmen zu verwenden seien. Es kam jedoch zu der Erkenntnis, dass nur der Käuferstaat nach EU-Recht verpflichtet sei, die Nichtzielerreichung auszugleichen, auch ohne Gegenleistung der Verkäuferstaaten. Klimaschutzmaßnahmen seien nicht originärer Zweck des Ankaufs von Emissionszuweisungen. Außerdem ließe sich die Ressortverantwortlichkeit für die Sektorzielerreichung – anders als bei den beiden anderen Optionen – bei einer Veranschlagung im EKF nicht unmittelbar durch einen haushaltstechnischen Mechanismus verankern.

Abweichend von den vom BMU zunächst erwogenen Optionen enthielt der Ressortentwurf für den Epl. 16 (Bundeshaushalt 2020) bereits einen neuen Titel 831 01 (Ankauf von Emissionsrechten nach der EU-Lastenteilungsentcheidung) im Kapitel 1602. Als Titelerläuterung hatte das BMU folgenden Text vorgeschlagen: *„Die Gegenfinanzierung der veranschlagten Ausgaben erfolgt mittels Globaler Minderausgabe bei Kapitel 6002 Titel 971 03. Dieser*

Verteilungsschlüssel berücksichtigt noch nicht die sektoralen Beiträge zur Zielverfehlung. [...] Mit dem Klimaschutzgesetz soll ab 2021 für jeden Sektor ein national definiertes Emissionsbudget festgelegt werden, so dass eine Zielverfehlung unter der ESR mit der Emissionsentwicklung in einzelnen Sektoren und damit dem jeweils verantwortlichen Ressort in Verbindung gebracht werden kann.“

Der Titel 812 03 (Ankauf von Emissionsrechten nach der EU-Lastenteilungsentscheidung) im Kapitel 1602 (Bundeshaushalt 2020) hat keine Titelerläuterungen.

Der Titel 971 03 (Aufwendungen deutscher Sicherheitskräfte im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen) im Kapitel 6002 im Bundeshaushalt 2020 ist ein Leertitel. Mehrausgaben, die bei den entsprechenden Titeln der jeweiligen Einzelpläne zu buchen sind, können mit Einwilligung des BMF gegen Einsparung im jeweiligen Ressorteinzelplan geleistet werden. Die Einsparung hat nach dem in den verbindlichen Erläuterungen festgelegten Verteilungsschlüssel auf die Einzelpläne des Bundeskanzleramtes und aller Ressorts zu erfolgen (sog. „Afghanistan-Schlüssel“).⁴⁸ U. a. entfallen danach 19,32 % auf das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), 5,63 % auf das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und 1,59 % auf das BMU. Weitere Anteile entfallen u. a. auf das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg, 29,96 %), auf das Auswärtige Amt (3,89 %) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS, 1,48 %).

Auf Wunsch des BMF erfolgte die Aufteilung der GMA auf die Einzelpläne im Falle von Ausgaben für den Erwerb von Emissionszuweisungen nach dem in Kapitel 6002 Titel 971 03 genannten Schlüssel.

4.1.2 Würdigungen und Empfehlungen

Bei der Bewertung der derzeitigen Veranschlagung der Mittel für den Ankauf von Emissionszuweisungen gehen wir davon aus, dass die Bundesregierung mit dem Klimaschutzgesetz das politische Ziel verfolgt, die Verantwortung für

⁴⁸ Der „Afghanistan-Schlüssel“ wurde erstmalig im Jahr 2009 als Schlüssel zur Verteilung zusätzlicher Ausgaben durch den deutschen Militäreinsatz in Afghanistan definiert. Er orientiert sich am Anteil der verfügbaren Haushaltsmittel im jeweiligen Einzelplan (abzüglich Ausgaben, die durch rechtliche Verpflichtungen gebunden sind).

die Einhaltung festgelegter Sektorziele zur Treibhausgasminderung den jeweils zuständigen Ressorts zuzuweisen.

Vor diesem Hintergrund halten wir die ursprünglichen Überlegungen des BMU, die Ausgaben für eventuell erforderliche Ankäufe von Emissionszuweisungen in den Einzelplänen der verantwortlichen Ressorts zu veranschlagen, für überzeugend. Damit würden die Fach- und Finanzverantwortung für den Klimaschutz in den einzelnen Sektoren gebündelt. Eine ausschließliche Veranschlagung der Ausgaben im Epl. 16 halten wir dagegen für nicht sachgerecht.

Diesem Mangel wird auch nicht dadurch abgeholfen, dass die im Falle von Ausgaben für die Ankäufe zu erbringende GMA auf die verschiedenen Ressorts auf Grundlage des „Afghanistan-Schlüssels“ aufgeteilt wird. Dieser Mechanismus könnte dazu führen, dass Ressorts zum Teil (erhebliche) GMA erbringen müssen, obwohl sie kaum Möglichkeiten haben, auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken (Beispiel: BMVg, Auswärtiges Amt, BMAS). Dagegen hätten „klimaschutzrelevante“ Ressorts wie BMU, BMVI und BMWi nur vergleichsweise geringe GMA zu erbringen. Auch „haftet“ bei Anwendung dieses Schlüssels immer jedes Ressort, auch wenn in seinem sektoralen Verantwortungsbereich die Minderungsziele eingehalten oder sogar übertroffen wurden. Aus diesen Gründen bewerten wir die Anwendung dieses Aufteilungsmechanismus hier für sachfremd. Hinzu kommt, dass aus dem Bundeshaushalt derzeit nicht erkennbar ist, dass die Ressorts eine GMA zu erbringen haben, falls die Bundesregierung Emissionszuweisungen erwirbt.

Um die Bedeutung des EKF als hauptsächliches Finanzierungsinstrument für den Klimaschutz zu stärken und die Transparenz der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Klimaschutz zu verbessern, ist zu erwägen, die Ausgaben für den Ankauf von Emissionszuweisungen im EKF zu veranschlagen. Wir gehen allerdings davon aus, dass dafür das EKF-Gesetz geändert werden müsste.

Eine Veranschlagung von Haushaltsmitteln nach dem Verursacherprinzip ist ein wesentliches Element eines funktionierenden Haushaltswesens.⁴⁹ Zur Umsetzung dieses Prinzips ist festzulegen, wie das jeweils verantwortliche

⁴⁹ Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2005 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes: Fach- und Finanzverantwortung zusammenführen (Bundestagsdrucksache 16/160, S. 123).

Ressort mit der „Gegenfinanzierung“ belastet werden soll (z. B. durch Erbringung einer GMA im Ressorthaushalt).

4.1.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF weist in seiner Stellungnahme darauf hin, die federführende Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung für die Umsetzung der EU-Lastenteilungsentscheidung obliege dem BMU. Dementsprechend folge die Veranschlagung im Epl. 16 dem Ressortprinzip, ohne dass damit eine Aussage zur Verursachung oder Verantwortlichkeit für eine Zielverfehlung und daraus resultierender Zertifikatekäufe getroffen werde. Die Überlegungen zum Klimaschutzgesetz einschließlich der Sektorverantwortlichkeit seien zum Zeitpunkt des Eckwerteverfahrens 2020, aber auch zum Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2020 noch nicht abgeschlossen gewesen und letztlich erst im Herbst 2019 finalisiert worden. Gegebenenfalls erforderliche Ankäufe von Emissionszuweisungen nach den Regelungen des Klimaschutzgesetzes – also mit einer Zuordnung der Zielverfehlung zu einzelnen Sektoren – könnten erst ab dem Jahr 2023 anfallen, da die Abrechnung der Emissionsmengen mit einer zeitlichen Verzögerung von ungefähr zwei Jahren erfolge. Wie in den Haushalten 2023 ff. mit ggf. notwendig werdenden Zukäufen umgegangen wird, werde u. a. im Kontext der kommenden Haushaltsaufstellungsverfahren unter Berücksichtigung der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofs zu entscheiden sein.

Das BMU hat zu diesem Punkt nicht Stellung genommen.

4.1.4 Abschließende Bewertung

Das Ressortprinzip ist hier aus unserer Sicht nicht einschlägig. Die Anstrengungen für die Einhaltung der Einsparziele nach dem Klimaschutzgesetz sind in den einzelnen Sektoren zu erbringen. Folglich sollte das für den jeweiligen Sektor federführend zuständige Ressort die Auswirkungen der Verfehlungen tragen. Alles andere widerspricht der Sektorverantwortlichkeit als zentralem Element des Klimaschutzgesetzes. Eine Aufteilung der GMA mittels des „Afghanistan-Schlüssels“ ist mit dem haushaltsrechtlich gebotenen Verursacherprinzip nicht vereinbar. Diese Form der „Gegenfinanzierung“ der Ausgaben für Emissionszuweisungen war zudem aus dem Bundeshaushalt nicht erkennbar. Wir empfehlen nochmals, die GMA lediglich in den Einzelplänen der

„Klimaschutzressorts“ (BMU, BMVI, BMWi) zu verorten. Die zu erbringende GMA durch das jeweilige Ressort sollte sich nach dem Umfang der Zielverfehlung in den jeweiligen Sektoren richten.

Um die politische Maßgabe umzusetzen, den EKF zum alleinigen Finanzierungsinstrument der klimapolitischen Maßnahmen und der Energiewende zu machen, sollte das BMF den entsprechenden Titel in den EKF verlagern und die dazu erforderliche Änderung des EKF-Gesetzes initiieren. Die „Gegenfinanzierung“ der Ausgaben für den Ankauf von Emissionszuweisungen sollte aus dem Bundeshaushalt bzw. dem EKF eindeutig hervorgehen.

4.2 Titeluordnung nicht nachvollziehbar

4.2.1 Prüfungsfeststellungen

Die Ausgaben für den Ankauf von Emissionszuweisungen wurden im Bundeshaushalt 2020 im Kapitel 1602 unter dem neuen Titel 812 03 veranschlagt.

Für die Neuveranschlagung von Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushaltsplan ist der Gruppierungsplan des BMF maßgeblich (Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 13 Bundeshaushaltsordnung (BHO)).⁵⁰ Demnach fallen unter die Gruppe 812 der *Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von sonstigen beweglichen Sachen und Tieren* über 5 000 Euro (einschließlich Umsatzsteuer). Zu den sonstigen beweglichen Sachen gehören z. B. Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen und Bibliotheken oder Dienstkleidung.

Bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes 2020 im April 2019 hatte das BMU das BMF darum gebeten, den neuen Titel im Kapitel 1602 bei den sächlichen Verwaltungsausgaben zu führen. Es hatte dies damit begründet, dass der Zweck des Ankaufs keine Investition darstelle und der Ankauf vergleichbar mit dem freiwilligen Ankauf von Emissionsminderungszertifikaten zur Kompensation der Dienstreisen und Dienstfahrten der Bundesregierung und der Bundesverwaltung sei.

In ihrer Antwort auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage im Sommer 2019 vertraten BMU und BMF die Auffassung, der Ankauf von Emissionsrechten habe investiven Charakter, weil die Zahlungen in den

⁵⁰ Gruppierungsplan; Standard nach § 10 Absatz 2 in Verbindung mit § 49a Haushaltsgrundsatzgesetz, Stand: 28. November 2019.

Verkäuferstaaten Investitionen im Klimaschutz auslösen würden. Es sei geplant, dies mit den Verkäuferstaaten entsprechend vertraglich zu vereinbaren. Das BMF machte außerdem deutlich, dass der im Titel anzugebende Zweck einer Ausgabe durch das Ziel bestimmt werde, der mit einer Ausgabe erreicht werden soll (VV Nummer 1.2 zu § 17 BHO).

4.2.2 Würdigungen und Empfehlungen

Emissionszuweisungen sind eindeutig nicht als Geräte, Ausstattungs- oder Ausrüstungsgegenstände zu klassifizieren. Auch fallen sie nicht unter die sonstigen beweglichen Sachen. Eine Veranschlagung der für den Ankauf der Emissionszuweisungen erforderlichen Ausgaben in der Gruppe 812 ist daher nicht korrekt.

Auch halten wir es für fraglich, ob es sich bei dem Ankauf von Emissionszuweisungen um eine Investition handelt: Dagegen spricht, dass mit dem Ankauf kein dauerhafter, umfassend einsetzbarer Vermögenswert erworben wird. Die Emissionszuweisungen bilden in ihrem Wesenskern einzuhaltende Ziele für Emissionen ab und können nur innerhalb des Geltungsbereiches der ESD eingesetzt werden. Sofern Emissionszuweisungen erworben werden, ist dies eine Reaktion darauf, dass die Bundesregierung die europäischen Klimaschutzziele verfehlt. Benötigt man eine Emissionszuweisung nicht, verfällt sie, wenn die ESD ausgelaufen ist. Eine Übertragbarkeit der Emissionszuweisung in den Zeitraum der ESR (2021 bis 2030) ist nicht möglich (siehe Tz. 1.2.2).

Im Übrigen überzeugt die Darlegung des BMU, die Zahlungen würden in den jeweiligen Ländern zu Investitionen in den Klimaschutz beitragen, ebenfalls nicht. Die bereitgestellten Mittel dienen lediglich dem Ankauf von Emissionszuweisungen, um den europarechtlichen Verpflichtungen Deutschland zu entsprechen. Eine Investition in den Klimaschutz im Ausland wäre bestenfalls ein Nebeneffekt eines solchen Kaufes. Diese Argumentation hat das BMU im Übrigen selbst intern verwendet (siehe Tz. 4.1.1). Wir halten es zudem für kaum möglich nachzuverfolgen, ob ein EU-Mitgliedstaat Einnahmen aus dem Verkauf von Emissionszuweisungen für Klimaschutzvorhaben einsetzt.

Das BMU sollte unsere Einschätzung bei der Aufstellung des kommenden Bundeshaushaltes berücksichtigen. Die Mittel für den Ankauf von

Emissionszuweisungen sollten künftig als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden.

4.2.3 Stellungnahmen des BMU und des BMF

In seiner Stellungnahme bleibt das BMU bei der Auffassung, dass die Zahlungen für Emissionszuweisungen in den EU-Mitgliedstaaten verbindlich für Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden sollen. Deshalb habe das BMU in Abstimmung mit dem BMF den Titel als investiv eingeordnet.

In den Eckwerten für das Haushaltsjahr 2021 und das Finanzplanjahr 2022 seien nunmehr aufgrund des Emissionsrückgangs während der COVID-19-Krise keine Ausgaben für den Ankauf von AEA mehr veranschlagt. Die im Haushalt 2020 veranschlagte VE mit Fälligkeit in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 werde nicht genutzt. In Abstimmung mit dem BMF müsse man deshalb (unter Beachtung des Ergebnisses der Prüfung des Bundesrechnungshofes) für die Aufstellung kommender Haushalte neue Überlegungen zur Veranschlagung vornehmen.

Das BMF macht in seiner Stellungnahme geltend, dass man hinsichtlich der investiven Veranschlagung der Argumentation des BMU gefolgt sei. Dies habe angegeben, es wolle mit den Verkäuferstaaten vertraglich vereinbaren, dass die Verkaufserlöse zur Deckung von Ausgaben für nationale Klimaschutzaktivitäten verwendet werden müssen.

Aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beabsichtige das BMF nun, den Ankauf von Emissionszuweisungen als sächliche Verwaltungsausgaben zu veranschlagen und bei der Aufstellung des Haushaltes 2021 gemeinsam mit dem BMU eine andere Gruppierung zu finden. Aus Sicht des BMF komme insoweit die Gruppe 541 (sonstige sächliche Verwaltungsausgaben) in Betracht.

Im Entwurf für den Bundeshaushalt 2021 hat die Bundesregierung einen Leertitel für den „Ankauf von Emissionsrechten nach der EU-Lastenteilungsentcheidung“ veranschlagt (Kapitel 1602 Titel 541 01). In der Titelerläuterung wird auf die bisherige Veranschlagung bei Titel 812 03 hingewiesen.

4.2.4 Abschließende Bewertung

Die Argumentation des BMU, mit den Zahlungen würden klimaschutzrelevante Investitionen in den Verkäuferstaaten ausgelöst, halten wir zum derzeitigen Zeitpunkt für nicht belastbar. Es bleibt offen, ob sich die Verkäuferstaaten auf eine solch verbindliche Zusage einlassen werden, ob die Zusicherungen umgesetzt werden und wie die Umsetzung in den Verkäuferstaaten überprüft werden kann.

Durch die nunmehr geplante Veranschlagung in der Gruppe 541 ab dem Haushaltsjahr 2021 haben BMU und BMF unsere Beanstandung aufgegriffen.

Reinert

Schmidt-Wegner