

## **Kleine Anfrage**

**der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Lutz Heilmann, Hans-Kurt Hill, Ulla Lötzer, Dr. Gesine Löttsch, Dr. Dietmar Bartsch, Heidrun Bluhm, Roland Claus, Dr. Barbara Höll, Katrin Kunert, Michael Leutert, Dorothee Menzner, Dr. Ilja Seifert, Dr. Kirsten Tackmann, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.**

### **Nationaler Allokationsplan 2008 bis 2012 – Anfrage Teil I – Extraprofiten und Strompreise**

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hat am 13. April 2006 den Entwurf für den „Nationalen Allokationsplan 2008 bis 2012 für die Bundesrepublik Deutschland“ (NAP II) veröffentlicht. Dieser beinhaltet den Vorschlag der Bundesregierung zur Ausgestaltung des EU-weiten Emissionshandelssystems für die zweite Handelsperiode von 2008 bis 2012 in Deutschland.

Mit dem am 1. Januar 2005 gestarteten europäischen System zum Handel Treibhausgasemissionsberechtigungen soll der Klimaschutz effizienter und flexibler gestaltet werden, so die Intention der EU-Mitgliedstaaten. Danach wird Anlagenbetreibern eine bestimmte, absolut begrenzte Menge an Emissionsrechten zum Ausstoß von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) zugeteilt. Diese Obergrenze muss nicht zwingend durch die Anlage selbst eingehalten werden. Zusätzlich benötigte Emissionsrechte kann ein Anlagenbetreiber von einem anderen kaufen, der weniger CO<sub>2</sub> emittiert, als er Emissionsrechte zugeteilt bekommen hat. Dieser Handel kann direkt stattfinden oder auch indirekt über Broker, über Börsen beziehungsweise über außerbörsliche Handelsplattformen. Bei einer nicht durch Emissionsrechte gedeckten Überschreitung der Emissionen durch die jeweilige Anlage werden hohe Geldstrafen fällig.

Nach den gängigen ökonomischen Theorien soll mit dem Emissionshandelssystem für die Anlagenbetreiber ein marktwirtschaftlicher Anreiz geschaffen werden, in Klimaschutztechniken zu investieren oder anderweitig den Ausstoß von Klimagasen zu reduzieren. Der Mechanismus des Zertifikatehandels sorgt im Modell für Flexibilität: Klimagase werden vor allem in jenen emissionshandelspflichtigen Anlagen eingespart, in denen dies am preiswertesten bewerkstelligt werden kann. Die Mengenbegrenzung der Emissionsrechte wiederum garantiert die Einhaltung der politisch vorgegebenen Klimaschutzziele.

In der Realität ist das klimapolitische Instrument Emissionshandel jedoch im Verlauf der ersten Handelsperiode schwer diskreditiert worden. Für Deutschland bemängeln Umweltverbände und der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) zum einen die unzureichenden Zielstellungen und komplizierten Sonderregelungen (vgl. Stellungnahmen von Greenpeace November 2005, Pressemitteilung WWF vom 12. April 2004, Stellungnahme SRU vom April 2006; siehe dazu auch die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. „Nationaler Allokationsplan 2008 bis 2012 – Anfrage Teil II – Emissionsziele und Zertifikatezutei-

lung, Bundestagsdrucksache 16/1496). Zum anderen realisieren die am Handelssystem teilnehmenden Energieversorgungsunternehmen derzeit über das System jährlich zusätzliche Profite im Milliardenbereich, ohne klimapolitische oder sonstige Gegenleistung zu erbringen: Die Unternehmen verbuchen die ihnen kostenlos zugeteilten Zertifikate zu Marktpreisen als „Opportunitätskosten“ in ihren Bilanzen und legen diese vollständig oder weitgehend auf die Strompreise um. Durch den Verzicht der Bundesregierung darauf, zumindest die nach der EU-Emissionshandelsrichtlinie in der ersten Handelsperiode 2005 bis 2007 möglichen 5 Prozent der auszugebenden Zertifikate zu versteigern, fließen die Mehrausgaben der Bürgerinnen und Bürger sowie der Strom verbrauchenden Wirtschaft für die entsprechend ansteigenden Strompreise anstatt in den Bundeshaushalt vollständig als Extraprofite (windfall profits) in die Kassen der Stromversorger. Solche windfall profits fallen bei deutschen Stromversorgern nach unterschiedlichen Schätzungen und je nach Marktpreis der Emissionszertifikate jährlich in einer Höhe von 3,8 bis 8 Mrd. Euro an, ohne dass dem tatsächlich angefallene Kosten oder Emissionsminderungen gegenüber stehen (vgl. Schätzung des Verbandes der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) im Sachstandsbericht des Bundeskartellamtes zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung in Sachen Emissionshandel und Strompreisbildung vom 20. März 2006 sowie Hintergrundinformation des WWF Deutschland zu Gewinnen aus Einpreisung der CO<sub>2</sub>-Kosten vom 13. Februar 2006). Diese Summen entsprechen ungefähr dem zwei- bis sechsfachen dessen, was sich die Bundesregierung jährlich an Einnahmen aus den verschärften Kontrollen gegenüber Empfängern von Arbeitslosengeld II mit dem so genannten Hartz-IV-Optimierungsgesetz verspricht. Nach WWF-Schätzungen könnten sich die Zusatzeinnahmen der Stromkonzerne bis 2012 auf 31 bis 64 Mrd. Euro summieren und damit größer sein als die bis zu diesem Zeitraum von der Branche auf dem Energiegipfel im April 2006 angekündigten Investitionen in Höhe von 30 Mrd. Euro.

Die windfall profits entspringen einem Handeln der Stromversorger, welches in dieser Form und in dem Ausmaß augenscheinlich weder das Europäische Parlament noch die Bundesregierung und deren einschlägige Beratungsgremien, wie die Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (AGE) oder der SRU, vorausgesehen haben. Das ergibt sich jedenfalls unter anderem aus der Stellungnahme des BMU, die Bestandteil des Sachstandsberichtes des Bundeskartellamtes zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung in Sachen Emissionshandel und Strompreisbildung ist. Danach habe das Europäische Parlament in der parlamentarischen Beratung der Emissionshandelsrichtlinie explizit eine Erhöhung des zulässigen Auktionsanteils gefordert. Grund sei die Absicht des Europäischen Parlaments gewesen, einen stärkeren Internalisierungseffekt des Emissionshandels zulassen zu wollen. Die Möglichkeit eines indirekten Einpreisungseffekts über die Berücksichtigung von Opportunitätskosten habe nach hiesiger Kenntnis in der Beratung des Europäischen Parlaments hingegen keine Rolle gespielt. Auch im deutschen Gesetzgebungsverfahren zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) und zum Zuteilungsgesetz 2007 (ZuG 2007) sowie in den Ressortabstimmungen zum Nationalen Allokationsplan 2005 bis 2007 sei das Thema nicht explizit diskutiert worden. In der AGE sei die mögliche Einpreisung von Opportunitätskosten in einigen Sitzungen im Vorfeld der Gesetzgebung zwar thematisiert worden. Die Diskussionen seien aber kontrovers verlaufen hinsichtlich der Einschätzung, ob und in welchem Ausmaß mit einer Opportunitätskosteneinpreisung zu rechnen sei. Strittig sei insbesondere die Frage gewesen, ob eine Überwälzung „fiktiver Kosten“ durch die Energieversorgungsunternehmen bei steigender Wettbewerbsintensität im Strommarkt (Novelle Energiewirtschaftsgesetz, Ausbau des europäischen Stromhandels) überhaupt möglich wäre, so das BMU.

Weiter beschreibt das Bundesministerium in der Stellungnahme, dass sich die Bundesregierung vor allem auf Druck der Industrie dazu entschlossen habe, die Emissionszertifikate komplett kostenlos zuzuteilen und nicht alternativ die zulässigen 5 Prozent im Rahmen einer Auktion zu versteigern. Gerade durch die kostenlose Zuteilung habe eine zusätzliche Belastung der energieintensiven Industrien vermieden werden sollen. Schließlich geht auch der SRU in seinen Umweltgutachten 2004 im Vorfeld der ersten Zuteilungsperiode nur am Rande und aus Sicht der Wettbewerbsneutralität zwischen den Anlagenbetreibern untereinander auf das Problem der Einpreisung der Emissionshandelszertifikate ein.

Auch die Energieversorger selbst schlossen im Vorfeld der ersten Handelsperiode eine vollständige Überwälzung der Marktpreise für die kostenlos zugeteilten Zertifikate offensichtlich aus. Schließlich vertrat der Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW) in einem Schreiben an die deutschen Abgeordneten des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik des Europäischen Parlaments vom 28. August 2002 die Position, dass eine kostenlose Zuteilung die Strompreise weniger ansteigen ließe als bei einer Versteigerung: Die Zuteilung der Emissionsberechtigungen müsse kostenfrei erfolgen, weil dadurch die Gefahr vermieden werde, dass die Industrie innerhalb der Gemeinschaft, aber auch im Wettbewerb mit der Industrie außerhalb der Gemeinschaft Wettbewerbsnachteile erleide, so der Verband. Nunmehr argumentieren die Stromversorger anders. Nach Äußerungen des Vorstandsvorsitzenden von RWE, Harry Roels, im Handelsblatt vom 18. August 2005 bildeten sich die Preise auf dem Großhandelsmarkt für Strom „wie auf jedem anderen Markt auf Basis von Grenzkosten“. Dabei werde grundsätzlich der Preis ausgewiesen, für den die Stromerzeuger die letzte aller nachgefragten Kilowattstunden liefern könnten. „Und für ihre letzte aller nachgefragten Kilowattstunden müssen die Kraftwerksbetreiber in aller Regel Kohlendioxid-Papiere hinzu kaufen“, so Harry Roels.

Inzwischen sind die Preise an den Zertifikatsmärkten von rund 30 Euro je Tonne CO<sub>2</sub> in der zweiten Aprilhälfte 2006 auf zirka 12 Euro Anfang Mai 2006 gefallen. Laut Umfrage der FAZ (veröffentlicht in der Ausgabe vom 9. Mai 2006) sieht jedoch kein einziger Stromkonzern Anlass für eine Neukalkulation der Tarife.

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Sigmar Gabriel, äußerte in Bezug auf die Zusatzgewinne durch die Einpreisung der kostenlos zugeteilten Zertifikate, die Preisspirale könne durch eine Öffnung der Stromnetze und mehr Wettbewerb gestoppt werden (vgl. dpa-Meldung vom 12. April 2006). Zudem sollen die Zusatzgewinne der Energieversorger „abgeschöpft“ werden, indem die Anlagen der Stromwirtschaft in der Handelsperiode 2008 bis 2012 mehr Einsparungen erbringen müssen als Anlagen der emissionshandlungspflichtigen Industriebetriebe (vgl. BMU-Hintergrundpapier zum NAP II vom 13. April 2006). Inwieweit dieser Mechanismus tatsächlich die enormen Zusatzgewinne vermeiden kann und wer diese „abschöpft“, bleibt hingegen völlig unklar.

Ursprünglich war allgemein erwartet worden, dass sich die Marktpreise der Zertifikate nur in dem Maße auf die Strompreise oder andere Produkte niederschlagen würden, wie die entsprechenden Anlagen zusätzlich zur kostenlosen Erstausrüstung Emissionszertifikate hinzu kaufen müssten.

Gegenwärtig prüft das Bundeskartellamt, ob die Stromversorger bei der Einpreisung ihre marktbeherrschende Stellung missbrauchen. Das Ergebnis wird allerdings erst in einigen Monaten vorliegen. Unabhängig davon wird als Lösung des Einpreisungsproblems von verschiedenen Seiten eine vollständige Versteigerung der Zertifikate an Stelle der praktizierten kostenlosen Vergabe gesehen. Die windfall profits würden so in den Bundeshaushalt fließen und nicht in die

Kassen der Energieversorger. Eine vollständige Versteigerung würde zudem viele komplizierte Sonderregelungen im Rahmen der Erstzuteilung überflüssig machen. Dies fordern unter anderem der SRU, Greenpeace und WWF Deutschland. Allerdings ist nach EU-Emissionshandelsrichtlinie das Volumen, das in der zweiten Handelsperiode 2007 bis 2012 versteigert werden darf, auf 10 Prozent aller auszugebenden Zertifikate begrenzt (erste Handelsperiode 2005 bis 2007: 5 Prozent). Doch wie in der laufenden ersten Handelsperiode möchte die Bundesregierung laut NAP II auch in der kommenden vollständig auf Versteigerungen verzichten. Laut dem Bundesminister der Finanzen, Peer Steinbrück, gehen dem Fiskus momentan durch den Verzicht auf diesen Versteigerungsanteil (bei Preisen von Anfang April 2006) rund 1 Mrd. Euro im Jahr verloren (vgl. FAZ vom 5. April 2006). Der Bundesminister forderte aus diesem Grund, den Versteigerungsanteil auszunutzen.

In Vorbereitung des im zweiten Halbjahr 2006 anstehenden Gesetzgebungsverfahrens für die zweite Emissionshandelsperiode (Zuteilungsgesetz 2012), welches auf dem NAP II aufbaut, fragen wir die Bundesregierung:

1. War für die Bundesregierung im Vorfeld der ersten Handelsperiode absehbar, dass die Stromversorger die ihnen geschenkten Emissionsrechte zu Marktpreisen auf die Strompreise umlegen und sie dadurch leistungslos Extraprofite (windfall profits) erwirtschaften würden?
2. Warum wurde im ZuG 2007 darauf verzichtet, im durch die EU-Emissionshandelsrichtlinie erlaubten Rahmen 5 Prozent der Emissionshandelszertifikate über eine Auktion zu versteigern, um wenigsten einen Teil der windfall profits abzuschöpfen?
3. Warum wird im Entwurf des NAP II darauf verzichtet, im durch die EU-Emissionshandelsrichtlinie erlaubten Rahmen von nunmehr 10 Prozent alle Emissionshandelszertifikate über eine Auktion zu versteigern?
4. Wird sich die Bundesregierung in der EU für eine Novellierung der Emissionshandelsrichtlinie dahin gehend einsetzen, dass eine unbegrenzte Vergabe der Emissionszertifikate über Auktionen ermöglicht bzw. eine vollständige Versteigerung vorgeschrieben wird?
5. Bestünde nach Auffassung der Bundesregierung im Falle einer Versteigerung der Emissionsberechtigungen die Möglichkeit, mit dem eingenommenen Geld die mit der Einpreisung verbundene größere Belastung der Verbraucherinnen und Verbraucher infolge höherer Strompreise für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen zu kompensieren?
6. Wie erklärt die Bundesregierung den Bürgerinnen und Bürgern den Umstand, dass die kostenlos zugewiesenen Emissionszertifikate bei den Stromversorgern durch die Einpreisung ohne jede Gegenleistung zu zusätzlichen Profiten in Höhe von bis zu 8 Mrd. Euro jährlich führen?
7. Teilt die Bundesregierung die Befürchtung, dass durch die genannten leistungslos erzielten Extraprofite bei den Stromkonzernen im Rahmen des Emissionshandelsystems ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik bei der Bevölkerung stark diskreditiert und damit dauerhaft beschädigt werden?
8. Ist die Einpreisung der Opportunitätskosten seitens der Stromkonzerne nach Meinung der Bundesregierung zulässig, obwohl die Kraftwerksbetreiber nach § 7 Abs. 9 ZuG in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 gar nicht die Alternative hätten, durch Produktionsdrosselung eingesparte Emissionsrechte in vollem Umfang zu veräußern?

9. Warum wird die Einpreisung der Opportunitätskosten am Bundeskartellamt nur aufgrund von Beschwerden von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen geführt und warum ist die Bundesregierung selbst in diesem Fall nicht schon früher tätig geworden?
10. Welches ökonomische Modell steht hinter der im BMU-Hintergrundpapier zum Entwurf des Nationalen Allokationsplans 2008 bis 2012 vom 13. April 2006 formulierten Auffassung, nach der der strengere Erfüllungsfaktor für die Energieversorger zur „Abschöpfung“ der windfall profits führen wird?
11. Wer wird diese windfall profits abschöpfen?
12. Warum hält die Bundesregierung den strengeren Erfüllungsfaktor für die Energieversorger gegenüber der Industrie in der zweiten Handelsperiode bei Beibehaltung der kostenlosen Vergabe der Emissionszertifikate besser dafür geeignet, windfall profits abzuschöpfen, als über das Instrument einer Versteigerung?
13. Geht die Bundesregierung davon aus, dass durch den strengeren Erfüllungsfaktor für die Energieversorger in der zweiten Handelsperiode windfall profits vollständig vermieden werden oder nur teilweise?
14. Welches Modell liefert nach Auffassung der Bundesregierung hinsichtlich der Höhe der abgeschöpften windfall profits bessere Ergebnisse: eine vollständige Versteigerung oder ein verschärfter Erfüllungsfaktor für die Stromversorger?
15. Wie steht die Bundesregierung zur Auffassung des Bundeskartellamtes in seinem Sachstandspapier vom 20. März zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung in Sachen Emissionshandel und Strompreisbildung, Seite 52, nach der aus Sicht der ökonomischen Theorie „die Sache klar“ sei, dass alle betriebswirtschaftlich handelnden Unternehmen „Opportunitätskosten insbesondere auch dann als Teil ihrer Grenzkosten betrachten, wenn zwischen ihnen wirksamer Wettbewerb herrschte“?
16. Wie steht die Bundesregierung zum in der vorangestellten Begründung der Kleinen Anfrage dargestellten Preismodell des RWE-Vorstandsvorsitzenden Harry Roels?
17. Missbraucht das in Deutschland existierende Oligopol der vier großen Stromversorger RWE, E.ON, Vattenfall und EnBW nach Auffassung der Bundesregierung bei der Einpreisung der ihnen kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate nach Marktpreisen ihre marktbeherrschende Stellung, wie die Äußerungen von Bundesminister Sigmar Gabriel vom 12. April 2006 nahe legen?
18. Wie entsteht nach Ansicht der Bundesregierung der Stromhandelspreis für Grundlaststrom am Spotmarkt der Stromhandelsbörse EEX, welche Grenzkosten sind dafür mit und ohne Einbeziehung des Emissionshandels mit welchen Kostenbestandteilen maßgeblich?
19. Wie entsteht nach Ansicht der Bundesregierung der Stromhandelspreis für den Grundlaststrom am Terminmarkt der Stromhandelsbörse EEX bzw. bei entsprechend langfristigen Lieferverträgen auf dem OTC-Markt, welche Grenzkosten sind dafür mit und ohne Einbeziehung des Emissionshandels mit welchen Kostenbestandteilen maßgeblich?
20. Gibt es nach Kenntnis oder Auffassung der Bundesregierung ein unterschiedliches Verhalten der Stromerzeuger bei der Höhe der Einpreisung der Zertifikatskosten, das sich danach richtet, ob es sich um Geschäfte am Spotmarkt oder um langfristige Stromlieferverträge handelt?

21. Plant die Bundesregierung über den gesplitteten Erfüllungsfaktor hinaus Maßnahmen, um die windfall profits abzuschöpfen, die durch die Einpreisung kostenlos zugeteilter Emissionsberechtigungen in den Strompreis entstehen, wenn ja, welche?
22. Sind der Bundesregierung Maßnahmen anderer EU-Mitgliedstaaten bekannt, die für eine Abschöpfung der windfall profits sorgen, wenn ja, welche?

Berlin, den 15. Mai 2006

**Eva Bulling-Schröter**  
**Lutz Heilmann**  
**Hans-Kurt Hill**  
**Ulla Lötzer**  
**Dr. Gesine Löttsch**  
**Dr. Dietmar Bartsch**  
**Heidrun Bluhm**  
**Roland Claus**  
**Dr. Barbara Höll**  
**Katrin Kunert**  
**Michael Leutert**  
**Dorothee Menzner**  
**Dr. Ilja Seifert**  
**Dr. Kirsten Tackmann**  
**Sabine Zimmermann**  
**Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion**



