

Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 18/2443, 18/2658 –**

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“

A. Problem

Der Energie- und Klimafonds wurde durch das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) Anfang 2011 als Sondervermögen des Bundes errichtet, um zusätzliche Ausgaben zu finanzieren, die dem Bund aus dem Energiekonzept der Bundesregierung erwachsen. Seit dem Jahr 2012 finanziert sich der Energie- und Klimafonds wesentlich aus den Erlösen aus der Versteigerung von Berechtigungen zum Ausstoß von Treibhausgasen (sog. CO₂-Zertifikate). Die Preise für CO₂-Zertifikate sind seit 2012 deutlich gefallen.

Die geringeren Einnahmen des Energie- und Klimafonds reichen daher derzeit nicht aus, den notwendigen Finanzierungsbedarf des Fonds zu decken, so dass eine Stärkung der Einnahmenseite des Energie- und Klimafonds erforderlich ist. Das derzeitige Preisniveau für CO₂-Zertifikate lässt erwarten, dass auch im Finanzplanungszeitraum bis 2018 ein Bedarf zur Stärkung der Einnahmenseite des Energie- und Klimafonds gegeben sein wird.

B. Lösung

Mit dem Gesetzentwurf wird die Ermächtigung geschaffen, dem Energie- und Klimafonds jährlich einen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt nach Maßgabe des jährlichen Haushaltsgesetzes zu gewähren, der der Sicherung der Finanzierung von notwendigen Programmausgaben für die beschleunigte Energiewende dient. Hierdurch kann der Bundeszuschuss zeitnah auf der Grundlage des aktuellen Preisniveaus für CO₂-Zertifikate bestimmt werden.

Annahme des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, der insbesondere in folgenden Punkten geändert wurde:

- Änderung der Bezeichnung des Gesetzentwurfs in „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Gesetzen über Sondervermögen des Bundes“;
- Auflösung des Erblastentilgungsfonds und des Ausgleichsfonds Währungs- umstellung. Der Bund tritt in die Rechte und Pflichten beider Fonds ein.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Aus der Stärkung der Einnahmenseite des Energie- und Klimafonds durch einen Bundeszuschuss resultieren auf der Basis der derzeitigen Einschätzungen zum künftigen Preisniveau für CO₂-Zertifikate voraussichtlich folgende Mehrausgaben:

	2015	2016	2017	2018
Mehrausgaben (Millionen Euro)	781	848,5	826	836

Die Festlegung des Bundeszuschusses erfolgt im jährlichen Haushaltsgesetz. Die genannten Werte verstehen sich als Maximalbeträge.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Durch das Gesetz entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch das Gesetz entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Es werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch das Gesetz entsteht der Verwaltung kein nennenswerter Erfüllungsaufwand; es ist jährlich lediglich eine Buchung haushaltstechnisch vorzunehmen.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2443, 18/2658 mit folgenden Maßgaben,
im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Die Bezeichnung wird wie folgt gefasst:
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Gesetzen über
Sondervermögen des Bundes“.
2. Nach Artikel 1 werden die folgenden Artikel 2 und 3 eingefügt:

„Artikel 2

Änderung des Erblastentilgungsfonds-Gesetzes

§ 11 des Erblastentilgungsfonds-Gesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. August 1999 (BGBl. I S. 1882), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 12. Juli 2006 (BGBl. I S. 1466) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 11

Auflösung des Fonds

Der Fonds wird zum 31. Dezember 2015 aufgelöst. Der Bund tritt in die Rechte und Pflichten des Fonds ein.“

Artikel 3

Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Ausgleichsfonds Währungsumstellung

§ 9 des Gesetzes über die Errichtung des Ausgleichsfonds Währungsumstellung vom 13. September 1990 (GBl. DDR 1990 I S. 1487), das durch Artikel 8 des Gesetzes vom 24. Juni 1991 (BGBl. I S. 1314) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 9

Auflösung des Fonds

Der Fonds wird zum 31. Dezember 2015 aufgelöst. Der Bund tritt in die Rechte und Pflichten des Fonds ein.“

3. Der bisherige Artikel 2 wird Artikel 4 und wie folgt gefasst:

„Artikel 4

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 1 tritt am 1. Januar 2015 in Kraft.“

Berlin, den 12. November 2014

Der Haushaltsausschuss

Dr. Gesine Löttsch

Vorsitzende und Berichterstatterin

Norbert Barthle

Berichterstatter

Johannes Kahrs

Berichterstatter

Sven-Christian Kindler

Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Norbert Barthle, Johannes Kahrs, Dr. Gesine Löttsch und Sven-Christian Kindler

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksachen 18/2443, 18/2658** am 11. September 2014 in seiner 51. Sitzung beraten und an den Haushaltsausschuss zur federführenden Beratung überwiesen. Eine Überweisung zur Mitberatung erfolgte an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie, den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft sowie an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2443, 18/2658 wird der Bund ab dem 1. Januar 2015 nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes dazu ermächtigt, dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ jährlich einen Bundeszuschuss zu gewähren.

Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(8)1492 sieht zudem eine Auflösung des Erblastentilgungsfonds und des Ausgleichsfonds Währungsumstellung jeweils zum 31. Dezember 2015 vor, wobei der Bund als Rechtsnachfolger beider Fonds deren Forderungen und Verbindlichkeiten übernimmt.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse und des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2443 in seiner 32. Sitzung am 12. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Vorlage in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 18(8)1492 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2443 in seiner 22. Sitzung am 12. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Vorlage anzunehmen.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2443 in seiner 22. Sitzung am 12. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Vorlage in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 18(8)1492 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2443 in seiner 27. Sitzung am 12. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Vorlage in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 18(8)1492 anzunehmen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich mit dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2443 in seiner 7. Sitzung am 11. September 2014 befasst und eine gutachtliche Stellungnahme beschlossen. Gemäß der Stellungnahme weist der Gesetzentwurf einen Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auf, eine Prüfbite ist nicht erforderlich.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Haushaltsausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2443, 18/2658 zum ersten Mal in seiner 20. Sitzung am 24. September 2014 beraten und einvernehmlich beschlossen, zu dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens "Energie- und Klimafonds" eine öffentliche Anhörung durchzuführen.

Bei der Anhörung in der 24. Sitzung des Haushaltsausschusses am 13. Oktober 2014 wurde der Gesetzentwurf mit folgenden Sachverständigen erörtert:

- Maria Krautzberger, Umweltbundesamt
- Damian Ludewig, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) e.V.
- Dr. Felix Christian Matthes, Öko-Institut e. V.
- Christian Noll, Deutsche Unternehmensinitiative für Energieeffizienz e. V. (DENEFF)
- Prof. Dr. Marc Ringel, Hochschule für Wirtschaft und Umwelt
- Dr. Christine Wörten, arepo consult

Die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen sind in der Ausschussdrucksache 18(8)1021 zusammengestellt. Weitere Einzelheiten sind dem stenografischen Protokoll der Anhörung zu entnehmen (Protokoll-Nummer 18/21).

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 29. Sitzung am 12. November 2014 den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2443 abschließend beraten.

Die **Fraktionen der CDU/CSU und SPD** begrüßten, dass mit dem Gesetz die Voraussetzungen dafür geschaffen würden, dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) einen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt gewähren zu können. Angesichts niedriger CO₂-Zertifikatspreise bestehe damit die Möglichkeit, die Einnahmenseite des Fonds jährlich nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes durch einen Bundeszuschuss zu stärken und den EKF insgesamt zu stabilisieren.

Mit den in dem Gesetzentwurf angeführten maximalen Zuschüssen zwischen 781 Millionen Euro und 848,5 Millionen Euro in den Jahren bis 2018 werde ein wichtiges Signal hinsichtlich der Verlässlichkeit der Finanzierung von Maßnahmen, beispielsweise zur CO₂-Gebäudesanierung, zur Steigerung der Energieeffizienz und insgesamt zur Finanzierung der beschleunigten Energiewende gegeben.

Mit den Einnahmen aus Erlösen aus dem CO₂-Emissionsrechtehandel und dem Bundeszuschuss könnten im Zeitraum 2014 bis 2018 über den EKF insgesamt Ausgaben von rund 9,6 Mrd. Euro für die Energiewende und den Klimaschutz getätigt werden.

Bezüglich des von den Koalitionsfraktionen eingebrachten Änderungsantrages mit der Auflösung des Erblastentilgungsfonds und des Ausgleichsfonds Währungsumstellung zum 31. Dezember 2015 wiesen die Fraktionen der CDU/CSU und SPD darauf hin, dass die Auflösung angesichts des deutlich zurückgegangenen Aufgabenumfanges und der nur noch untergeordneten finanziellen Relevanz angebracht sei. Darüber hinaus verwiesen sie auf die Begründung des Änderungsantrages.

Die **Fraktion DIE LINKE** wies darauf hin, dass der EKF durch das EKFG Anfang 2011 als Sondervermögen des Bundes errichtet worden sei, um zusätzliche Ausgaben zu finanzieren, die dem Bund durch das Energiekonzept der Bundesregierung entstünden. Der EKF finanziere sich aus Erlösen aus der Versteigerung von Berechtigungen zum Ausstoß von Treibhausgasen. Die Preise für diese CO₂-Zertifikate seien stark gefallen, so dass die Einnahmen des EKF nicht ausreichten, um den notwendigen Finanzierungsbedarf des Fonds zu decken.

Die Anhörung zum Gesetzentwurf habe deutlich gemacht, dass die Einnahmen des EKF nicht von einer solch unsicheren Basis wie dem Emissionshandel gesteuert werden sollten. Der Gesetzentwurf sehe vor, dass aus dem Bundeshaushalt jene Differenzen zugeschossen werden, die sich voraussichtlich aus Mindereinnahmen im Emissionshandel ergäben. Das geschehe auf Grundlage von Schätzungen über den CO₂-Preis der nächsten Jahre. Allerdings seien diese Summen gedeckelt, obwohl niemand genau wisse, wohin sich der CO₂-Preis tatsächlich entwickeln werde. Damit ergebe sich eine erneute Unsicherheit für den EKF.

Nach Ansicht der Fraktion DIE LINKE. zeigt die Auslagerung von wichtigen Klimaschutzprogrammen aus dem Bundeshaushalt in den EKF die fehlende Konsequenz der die jeweilige Bundesregierung tragenden Koalitionsparteien bei der Verwirklichung der Energiewende. So wichtige Anliegen der Energiewende wie die energetische Gebäudesanierung und das Marktanreizprogramm für die regenerative Wärme gehörten in den normalen Bundeshaushalt, nicht in einen Schattenhaushalt. Die erklärte Absicht, mit zusätzlichen Einnahmen aus Klimaschutzinstrumenten zusätzliche Maßnahmen für den Klimaschutz zu finanzieren, sei nicht erfüllt worden. Die Fraktion DIE LINKE. habe vor Beschlussfassung die ungenügende Tragfähigkeit des EKF deutlich gemacht. Die Überausstattung der Industrie mit Emissionsberechtigungen und eine Schwemme von Emissionsgutschriften aus – zum Teil dubiosen – Klimaschutzprojekten im Ausland legten den dann eingetretenen Preisverfall der CO₂-Zertifikate nahe, die die Einnahmen des EKF finanzierten. Der Preis der CO₂-Zertifikate schwanke derzeit zwischen 6 und 8 Euro je Tonne CO₂ statt zwischen 25 und 35 Euro, wie ursprünglich von der Bundesregierung unterstellt. Um genügend CO₂-Zertifikate vom Markt zu nehmen, müssten sich die europäischen Regierungen ernsthaft mit der Wirtschaft auseinandersetzen. Weil das aber unwahrscheinlich sei, bleibe der CO₂-Preis voraussichtlich genauso zu niedrig wie die Einnahmen des EKF.

Weiter wies die Fraktion DIE LINKE. darauf hin, dass aus dem Fonds auch Programme finanziert würden, die gar nichts oder nur wenig mit Klimaschutz zu tun hätten, zum Beispiel die Ausschüttung an die energieintensive Industrie als Kompensation für emissionshandelsbedingte Strompreiserhöhungen – und das zusätzlich zu den ohnehin überbordenden Privilegien der Branchen, beispielsweise beim Erneuerbare-Energien-Gesetz oder den Netzentgelten. Aus Sicht der Fraktion DIE LINKE. haben auch die Programme zur Elektromobilität wenig mit Klimaschutz zu tun. Sie würden eher dazu führen, dass der Atom- und Kohlestrom nun auch den Weg auf die Straße finde.

Nach Ansicht der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** enthält der EKF Programme, die einen wichtigen Beitrag zur Energiewende leisteten. Der Erfolg dieser Programme sei unerlässlich, damit die Energiewende in Deutschland gelingen könne.

Aufgrund der Abhängigkeit der Einnahmen aus den CO₂-Emissionserlösen unterliege der EKF einem erheblichen Einnahmerisiko. Der im Haushalt 2014 erstmals ausgebrachte Zuschuss aus dem Bundeshaushalt, der durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ verbindlich festgeschrieben werden solle, könne dieses Risiko, das auch der Bundesrechnungshof in seinem Bericht über die Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel kritisiert habe, lediglich ad hoc abmildern, aber nicht beseitigen. Zudem bestehe die Gefahr, dass trotz des Bundeszuschusses aufgrund der sinkenden und unsicheren Einnahmen die Klimaschutzprogramme langfristig nicht bedarfsgerecht ausgestattet würden.

Die Errichtung eines Sondervermögens widerspreche den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Viele Programme des EKF würden nicht nur von verschiedenen Häusern bewirtschaftet, darüber hinaus würden Mittel für den Klimaschutz auch in verschiedenen Einzelplänen (insbesondere Einzelpläne 09, 12, 16 und 30) bereitgestellt. Kürzungen und/oder Aufstockungen der einzelnen Programme in den Einzelplänen und im EKF erfolgten zumeist nicht analog, so dass die Mittelausstattung der Programme zum einen beträchtlich schwanke und zum anderen die Zusätzlichkeit, die im EKFG für die EKF-Programme festgeschrieben sei, undurchsichtig sei.

Außerdem enthalte der EKF mit dem Programm für Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen im Haushaltsjahr 2015 nun bereits zum zweiten Mal ein gänzlich sachfremdes Programm, das nichts zum Klimaschutz beitrage, sondern ihm im Gegenteil zuwiderlaufe. Die Subvention in Höhe von 203 Millionen Euro widerspreche dem Zweck des Sondervermögens (§ 2 EKFG), indem sie nicht zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung beitrage, sondern der Beibehaltung der konventionellen Stromerzeugung diene.

Der EKF müsse aufgelöst und die einzelnen Fördermittel und -programme ohne Kürzungen der Programmmittel in die jeweiligen Einzelpläne verlagert werden. Darüber hinaus müssten besonders zentrale und aktuell unterfinanzierte Programme, wie die energetische Stadtsanierung im Einzelplan 16 (auf 1,8 Mrd. Euro) und das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm im Einzelplan 09 (auf 2 Mrd. Euro) erhöht und ein Energiesparfonds mit einem Volumen von 3 Mrd. Euro eingeführt werden. Für den internationalen Klima- und Biodiversitätsschutz sollten zusätzliche Mittel in Höhe von 500 Millionen Euro bereitgestellt werden.

Den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(8)1492 hat der Haushaltsausschuss mit den Stimmen aller Fraktionen angenommen.

Der **Haushaltsausschuss** beschloss sodann mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/2443, 18/2658 in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 18(8)1492 zu empfehlen.

B. Besonderer Teil

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird – soweit sie im Verlauf der Ausschussberatungen nicht geändert wurden – auf den Gesetzentwurf verwiesen.

Die vom Haushaltsausschuss empfohlenen Änderungen des Gesetzentwurfs werden wie folgt begründet:

Aufgrund des deutlich zurückgegangenen Aufgabenumfangs und der nur noch untergeordneten finanziellen Relevanz werden der Erblastentilgungsfonds und der Ausgleichsfonds Währungsumstellung aufgelöst. Ab 1. Januar 2016 werden die Zahlungsströme, die beide Fonds betreffen, direkt in den Bundeshaushalt eingeplant. Die verbleibenden Restaufgaben werden vom Bund übernommen. Er wird Rechtsnachfolger dieser Fonds und übernimmt alle Forderungen und Verbindlichkeiten. Die Errichtungsgesetze für die beiden Fonds bleiben so lange in Kraft, bis sämtliche Aufgaben abschließend erledigt sind (das dauert noch bis nach 2030).

Wegen der Übernahme der bisherigen Einnahmen und Ausgaben der beiden Fonds durch den Bundeshaushalt ist dieses Gesetz in seiner finanziellen Auswirkung grundsätzlich neutral, führt sogar zu einer Einsparung bei den Kosten der Geschäftsbesorgung durch die KfW.

Die Umsetzung der gesetzlichen Auflösung der beiden Fonds wird einen zeitlich eingrenzbaren Mehraufwand beim Geschäftsbesorger (KfW) nach sich ziehen. Danach wird infolge des Wegfalls von Prüfungs- und Berichtspflichten bezüglich der aufgelösten Fonds der Aufwand reduziert sein. Bürger sind nicht betroffen, ebenso wenig die Wirtschaft.

Berlin, den 12. November 2014

Norbert Barthle
Berichtersteller

Johannes Kahrs
Berichtersteller

Dr. Gesine Löttsch
Berichtersterlin

Sven-Christian Kindler
Berichtersteller