

Löschel, Andreas; Reif, Christiane; Kesternich, Martin; Koesler, Simon; Osberghaus, Daniel

Article — Published Version

Versteigerungserlöse aus CO 2-Zertifikaten im Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Löschel, Andreas; Reif, Christiane; Kesternich, Martin; Koesler, Simon; Osberghaus, Daniel (2011) : Versteigerungserlöse aus CO 2-Zertifikaten im Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 91, Iss. 10, pp. 712-716,
<https://doi.org/10.1007/s10273-011-1289-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/88821>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Andreas Löschel, Christiane Reif, Martin Kesternich, Simon Koesler, Daniel Osberghaus, Stefan Koriath*

Versteigerungserlöse aus CO₂-Zertifikaten im Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern

Die CO₂-Emissionsrechte im Europäischen Emissionshandelssystem werden, nachdem sie zunächst vorwiegend kostenlos verteilt wurden, ab 2013 zunehmend versteigert. Dies führt auch unter Berücksichtigung von Steuerausfällen durch sinkende Gewinne der Unternehmen zu Einnahmen, die sinnvoll verteilt werden sollten. Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen sind auf verschiedenen Ebenen anzusiedeln.

Während die Emissionsrechte (EU Allowances: EUA) in den bisherigen beiden Handelsperioden des Europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS) hauptsächlich kostenlos zugewiesen wurden, tritt in der dritten Phase (2013 bis 2020) verstärkt die Versteigerung von EUA in den Vordergrund. In der Folge entstehen für die am EU-ETS teilnehmenden Staaten zusätzliche Einnahmen in Form von Auktionserlösen. Nach derzeitiger Rechtslage stehen die nationalen Einnahmen aus dieser Versteigerung in Deutschland allein dem Bund zu. Wenn in einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland dauerhafte neuartige Einnahmen zur Verfügung stehen, stellt sich aus ökonomischer und juristischer Sicht die Frage nach deren Verteilung auf die Ebenen des Bundes und der Länder sowie deren Zuordnung innerhalb der einzelnen Ebenen. Bei den Versteigerungserlösen aus dem Emissionshandel ist das nicht anders.

Grundsätzlich sind in einem föderalen Staat die unterschiedlichen Ebenen für spezifische Aufgaben verantwortlich. Die Zuordnung zu einer Verwaltungsebene folgt dabei im Allgemeinen dem Subsidiaritätsprinzip. Danach ist immer die kleinste geeignete Einheit für eine Aufgabe zuständig. Der Bund, der ganz überwiegend für die Gesetzgebung verantwortlich ist, übernimmt nur solche Verwaltungsaufgaben, die ein Land sinnvollerweise nicht allein lösen kann. Den Ländern sind wiederum nur solche Aufgaben zugewiesen, für die eine Kommune nicht sinnvoll allein verantwortlich gemacht werden kann. Ist die zuständige Verwaltungsebene für eine öffentliche Aufgabe ermittelt, ist das Konnexitätsprinzip für deren Finanzierung maßgeblich. Das Konnexitätsprinzip ist explizit im Grundgesetz verankert (Art 104a Abs. 1 GG). Demnach trägt diejenige Ebene die Ausgaben für eine Verwaltungsaufgabe, die diese Aufgabe wahrnimmt. Gleichzeitig schützt dieses Prinzip auch untergeordnete Ebenen vor

übermäßiger finanzieller Belastung, da die übergeordnete Ebene, falls sie eine Aufgabe an Kommune oder Land zuweist, auch gewährleisten muss, dass deren verfügbare Mittel für die Erfüllung der Aufgabe ausreichend sind. Dies zu gewährleisten, ist Sache der Einnahmenverteilung nach Art. 106, 107 GG.

In Kombination führen die Prinzipien der Subsidiarität und der Konnexität dazu, dass in einem föderalen Staat die Zuteilung finanzieller Mittel auf die einzelnen staatlichen Ebenen auf der Grundlage der Mittelverwendung und Ausgabenbelastung zu erfolgen hat. Damit bestimmt der angestrebte Verwendungszweck letztendlich die Mittelzuteilung auf die Regierungsebenen. Neben den zusätzlichen Einnahmen aus der zukünftig vermehrten Versteigerung von Emissionszertifikaten sind auf der anderen Seite gleichzeitig Einnahmefälle zu erwarten. Der käufliche Erwerb von Zertifikaten führt zu steigenden Betriebsausgaben bei den Unternehmen und daraus resultierend zu Mindereinnahmen in Form von Steuerausfällen auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen. Diese Einnahmefälle fallen aufgrund der geltenden Steuerzuweisung auf den jeweiligen Ebenen unterschiedlich hoch aus. Daher sind unterschiedliche Interessen bezüglich der Aufteilung der Einnahmen zwischen Bund und Ländern zu erwarten.

Dieser Interessenkonflikt soll sowohl aus ökonomischer als auch aus juristischer Perspektive betrachtet werden. Im Vordergrund stehen dabei folgende Forschungsfragen: Mit welchen jährlichen Einnahmen aus der Versteigerung von EUA ist zukünftig in Deutschland zu rechnen? Mit welchen Einnahmefällen sehen sich die Bundesländer konfrontiert? Welche Möglichkeiten bieten sich, die Versteigerungserlöse zu verwenden und welche Kriterien sind dabei zu berücksichtigen?

Im ersten Schritt werden zunächst die zusätzlichen Einnahmen des Bundes auf Basis der vergangenen tatsächlichen Emissionen aller im EU-ETS registrierten Anlagen geschätzt, um anschließend die Einnahmefälle bei Bund, Ländern

* Dieser Aufsatz basiert auf einem gemeinsamen Forschungsprojekt des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim in Kooperation mit der Ludwig-Maximilians-Universität München im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Die in diesem Text vertretenen Schlussfolgerungen und Meinungen sind die der Autoren.

Prof. Dr. Andreas Löschel lehrt Umweltökonomik an der Universität Heidelberg und ist Leiter des Forschungsbereichs Umwelt- und Ressourcenökonomik, Umweltmanagement am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim.

Christiane Reif, Martin Kesternich, Simon Koessler und Daniel Osberghaus sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Forschungsbereich Umwelt- und Ressourcenökonomik, Umweltmanagement am ZEW.

Prof. Dr. Stefan Koriath lehrt am Institut für Politik und Öffentliches Recht der Ludwig-Maximilians-Universität München.

und Kommunen zu untersuchen. Nach der quantitativen Einschätzung der zeitlich unbefristeten veränderten Einnahmesituation der Gebietskörperschaften werden mögliche Alternativen der Mittelverwendung anhand von ökonomischen Kriterien und rechtlichen Handlungsmöglichkeiten bewertet.

Abschätzung der Einnahmen des Bundes

Als Ausgangspunkt der quantitativen Schätzungen dienen die deutschlandweite Menge der zu versteigernden Zertifikate sowie der zu erwartende Versteigerungspreis. Da in der dritten Periode des EU-ETS der Anteil der zu versteigernden Zertifikate je nach Sektorzugehörigkeit einer Anlage variiert, werden bei der Berechnung die sektorspezifischen Anteilswerte berücksichtigt. Um möglichen Unsicherheiten bezüglich der Preisentwicklung auf CO₂-Märkten gerecht zu werden, werden der Analyse verschiedene CO₂-Preise (15 Euro, 25 Euro, 30 Euro, 40 Euro) zugrunde gelegt. Mögliche Preisschwankungen aufgrund der jährlich sinkenden Zertifikatmenge innerhalb der dritten Handelsperiode werden dadurch berücksichtigt, dass die Preiserwartung und Kaufentscheidung der Akteure auf Grundlage eines durchschnittlichen Preises über die gesamte Handelsperiode gebildet werden. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass die Gesamtmenge der Zertifikate für den Zeitraum der dritten Periode bekannt ist und die Möglichkeit des strategischen Handelns von Zertifikaten innerhalb der Handelsperiode gegeben ist.

Für einen mittleren Preis von 25 Euro/t CO₂ kann der Bund im Jahr 2013 mit Einnahmen von 6,4 Mrd. Euro und für 2020 mit 8,1 Mrd. Euro rechnen. Unterstellt man eine lineare Entwicklung der Einnahmeveränderung, so summieren sich die Erlöse des Bundes in der gesamten dritten Periode

des EU-ETS (2013-2020) bei einem Preis von 15 Euro/t CO₂ auf 34,8 Mrd. Euro. Bei einem Preisszenario von 40 Euro/t CO₂ sind Gesamterlöse von 92,9 Mrd. Euro zu erwarten.

Schätzungen der Einnahmeausfälle bei Bund, Ländern und Kommunen

Während der zweiten Handelsperiode wurden die Zertifikate überwiegend kostenlos zugeteilt. Es fand bereits bei der kostenlosen Zuteilung eine Einpreisung des Wertes der Zertifikate statt, da diese theoretisch auch auf dem Markt veräußert werden könnten und damit Opportunitätskosten der Produktionsentscheidung darstellen. Unter dieser Annahme, ändert sich bei einem Übergang von der kostenlosen Zuteilung zu einer Versteigerung der Zertifikate nichts an der Preissetzung der Unternehmen. Dadurch wirken sich die Mehrausgaben der Unternehmen direkt auf den Unternehmensgewinn aus. Hieraus resultieren Steuerausfälle bei der Gewerbe- und Körperschaftsteuer für Bund, Länder und Kommunen.

Unter Berücksichtigung der derzeitigen Steuergesetze betragen die erwarteten Steuerausfälle des Bundes bei einem Preis von 25 Euro/t CO₂ für 2013 rund 473 Mio. Euro. Im Jahr 2020 sind die Steuerausfälle für den Bund mit 600 Mio. Euro zu beziffern. Die Steuerausfälle der gesamten dritten Periode summieren sich für den Bund auf 2,6 Mrd. Euro bis 6,9 Mrd. Euro bei einem Preis von 15 bzw. 40 Euro/t CO₂.

Die Steuerausfälle betreffen auch die unteren Verwaltungsebenen (Länder und Kommunen). Durch den höheren Länderanteil der Gewerbesteuerumlage fallen diese höher aus als beim Bund. Bei einem Preis von 25 Euro/t CO₂ für 2013 kommen auf die Länder Ausfälle in Höhe von rund 568 Mio. Euro zu. Die Kommunen müssten bei diesem Preis mit Einbußen von 715 Mio. Euro rechnen. Für das Jahr 2020 sind die Steuerausfälle bei den Ländern mit 721 Mio. Euro und für die Kommunen mit 909 Mio. Euro anzusetzen. Über die gesamte dritte Handelsperiode addieren sich die Steuereinbußen bei einem Preis von 15 bzw. 40 Euro/t CO₂ für Länder und Kommunen zu insgesamt etwa 7 Mrd. Euro bis 18,6 Mrd. Euro.

Einzelne Länder unterschiedlich stark von Einnahmeausfällen betroffen

Die emissionshandelspflichtigen Anlagen sind ungleich in Deutschland verteilt (vgl. Tabelle). Dadurch ergeben sich für die einzelnen Länder unterschiedliche zu erwartende Steuerausfälle. Beispielsweise ist 2013 Nordrhein-Westfalen von ca. 49% der Steuerausfälle betroffen, wohingegen Thüringen lediglich einen Anteil von 0,5% zu tragen hat. Bezogen auf die vom statistischen Bundesamt prognosti-

Erwartete Einnahmeveränderungen auf Ebene des Bundes und der Länder

3. Periode des EU-Emissionshandelssystems, in Mio. Euro

| | 15 Euro/ t CO ₂ | 25 Euro/ t CO ₂ | 30 Euro/ t CO ₂ | 40 Euro/ t CO ₂ |
|---------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Erlöse aus Versteigerung | | | | |
| Bund | 34 823 | 58 038 | 69 645 | 92 860 |
| Steuerausfälle | | | | |
| Bund | 2 574 | 4 290 | 5 147 | 6 863 |
| Baden-Württemberg | 332 | 554 | 665 | 887 |
| Bayern | 266 | 443 | 531 | 708 |
| Berlin | 143 | 239 | 287 | 382 |
| Brandenburg | 681 | 1 136 | 1 363 | 1 817 |
| Bremen | 145 | 242 | 290 | 387 |
| Hamburg | 49 | 82 | 98 | 131 |
| Hessen | 146 | 243 | 291 | 388 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 45 | 75 | 90 | 120 |
| Niedersachsen | 702 | 1 170 | 1 404 | 1 872 |
| Nordrhein-Westfalen | 3 411 | 5 685 | 6 822 | 9 096 |
| Rheinland-Pfalz | 121 | 201 | 241 | 322 |
| Saarland | 187 | 312 | 374 | 499 |
| Sachsen | 386 | 643 | 772 | 1 029 |
| Sachsen-Anhalt | 239 | 398 | 477 | 636 |
| Schleswig-Holstein | 103 | 172 | 207 | 276 |
| Thüringen | 34 | 57 | 69 | 92 |
| Länder insgesamt | 6 991 | 11 651 | 13 981 | 18 642 |

Quelle: Eigene Berechnungen.

zierten Einwohnerzahlen des jeweiligen Bundeslandes sind die Länder Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland am stärksten betroffen. Die Ergebnisse für die Einnahmen und Ausfälle sind aufgrund der vereinfachenden Annahmen als Indiz für die Größenordnung und nicht als exakte Prognose der Steuerausfälle zu betrachten.

Der Gesetzgeber weist die Versteigerungserlöse dem Bundeshaushalt zu. Das ist verfassungsgemäß, allerdings können sich Ausgleichsansprüche der Länder bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung (Art. 106 Abs. 3 und 4 GG) ergeben, wenn die Einnahmen und Einnahmenausfälle zu einem Ungleichgewicht in der vertikalen Finanzverteilung führen. Angesichts der zu erwartenden Größenordnung der Einnahmen könnte dies in den nächsten Jahren der Fall sein.

Verwendung der Mittel aus Versteigerungserlösen

Mögliche Alternativen der Verwendung der Mittel aus den Versteigerungserlösen ergeben sich sowohl aus der ge-

genwärtigen politischen Diskussion, der Debatte innerhalb anderer EU-Staaten sowie der allgemeinen ökonomischen Literatur. Zusammenfassend lassen sich folgende Optionen ableiten: Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen, zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen, Zuführung an private Haushalte, Verbleib im Bundeshaushalt, Zuführung an emissionshandelspflichtige Unternehmen sowie die Verwendung in einem Pensionsfonds nach norwegischem Vorbild. Diese Arten der Mittelverwendung können anhand ökonomischer Kriterien wie Effizienz, Anreiz- und Verteilungswirkung sowie Innovationsimpulse beurteilt werden. Mit dieser Beurteilung kann jedoch keine endgültige Entscheidung für oder gegen eine der Optionen getroffen werden. Somit gibt es keine dominierende Möglichkeit der Mittelverwendung, da diese von der konkreten Ausgestaltung und einer Gewichtung der verschiedenen Kriterien bestimmt wird.

Die EU sieht für einen Teil der Versteigerungserlöse eine Verwendung im Klimakontext vor. Eine solche Vorgabe legt eine Finanzierung von Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen nahe. Für die Einordnung dieser beiden Möglichkeiten in die föderale Struktur und die damit verbundene Aufgabenverantwortung sind jedoch die spezifischen Kennzeichen beider Mittelverwendungsoptionen zu berücksichtigen.

Klimaschutz in der föderalen Struktur

Das Ziel der Emissionsvermeidung ist die Eindämmung von globalen negativen externen Effekten aus einer Klimaveränderung. Dabei gilt eine Stabilisierung der Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre als wichtiges Kriterium. Diese soll dazu beitragen, das spätestens seit dem Klimagipfel in Cancún im Dezember 2010 offiziell anerkannte 2°C-Ziel zu erreichen. Um den Anstieg der durchschnittlichen globalen Temperatur auf maximal 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, sind globale Anstrengungen notwendig. Diese bestehen zum einen aus einer Reduktion der weltweiten Emissionen, wie z.B. dem Ausstoß von CO₂, in den nächsten Jahren. Zum anderen sind der Erhalt und die Schaffung von CO₂-Senken von entscheidender Bedeutung. Da es für die Auswirkung auf das Klima unerheblich ist, an welchem Ort und aus welchem Prozess Treibhausgase eingespart werden, sollte dies an der Stelle erfolgen, an der die Kosten für die Vermeidung minimal sind. Um ambitionierte Reduktionsziele kostenminimal zu erreichen, ist daher die Einbindung der Vermeidungsstrategien in einen globalen Kontext von besonderer Bedeutung. Dabei ist zu beachten, dass sich die Vermeidungskosten regional unterscheiden. Bei lokal oder sektoral begrenzten Programmen zur Einsparung von Emissionen besteht die Gefahr, dass diese das Kriterium der Kosteneffizienz verletzen und sogar möglicherweise durch die Carbon Leakage

Problematik keine reale Vermeidung erreicht wird. Daher sollte effektive und effiziente Emissionsvermeidung im Allgemeinen eher auf einer internationalen Ebene als in einem regionalen Kontext diskutiert werden. In einer föderalen Struktur wie der Bundesrepublik Deutschland scheint es damit ratsam, die nationale Koordination internationaler Klimaschutzvereinbarungen auf der Bundesebene anzusiedeln. Falls auf globaler Ebene keine durchgreifende, abgestimmte Klimapolitik zustande kommen sollte, sollte die CO₂-Vermeidungspolitik zumindest auf EU- oder Bundesebene angesiedelt sein, und möglichst nicht in den unteren Verwaltungsebenen bestimmt werden.

Anpassung in der föderalen Struktur

Eine Verwendung der Versteigerungserlöse für Anpassungsmaßnahmen wird in der EU-Richtlinie 2009/29/EG zum Emissionshandel genannt. Welche Aktionen als Anpassungsmaßnahmen zu bezeichnen sind, ist jedoch nicht immer einfach zu bestimmen. Die Definition des Intergovernmental Panel on Climate Change¹ lässt eine sehr breite Interpretation des Anpassungsbegriffs zu. Demnach können alle Maßnahmen, die als Antwort auf klimatische Stimuli erfolgen, als Anpassung tituliert werden. In Deutschland sind beispielsweise Küstenschutz, Deichbau, Stadtplanung, Frühwarnsysteme oder die Information der Öffentlichkeit über Gefahren und Schutzmaßnahmen relevante Anpassungsmaßnahmen. In der Praxis ist es allerdings oftmals problematisch eine bestimmte Aktivität zweifelsfrei als Antwort auf den Klimawandel zu interpretieren. Auf staatlicher Seite gibt es eine Vielzahl von Akteuren, die mit Aufgaben der Anpassung betraut sein können. Im Bereich der Anpassung sind lokale Aktivitäten nicht nur denkbar, sondern in vielen Fällen auch erfolgversprechender als zentral gesteuerte Politiken. Dies liegt erstens an den lokal und regional unterschiedlichen Auswirkungen des Klimawandels. Die gleiche Temperaturerhöhung kann grundlegend verschiedene Auswirkungen haben, abhängig vom Naturraum, den sozioökonomischen Gegebenheiten und der Anpassungskapazität von Wirtschaft und Gesellschaft. Zweitens sind Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels im Gegensatz zur Vermeidung lokal wirksam. Diese Konstellation macht einen lokalen oder regionalen Politikansatz im Regelfall effizienter als eine national oder international regulierte Anpassungspolitik. Dennoch gibt es auch Klimaauswirkungen, die ein überregionales Vorgehen erforderlich machen, wie beispiels-

weise die mögliche Ausbreitung von neuartigen Krankheiten.

Damit hängt zwar die Zuständigkeit und Zuweisung der Verantwortung für Anpassungsmaßnahmen von der konkreten Aktivität ab, jedoch sind für den größten Teil der in Deutschland notwendigen Anpassungsmaßnahmen die Länder und Kommunen verantwortlich. Beispielsweise sind nach Meinung vieler Experten zusätzliche Investitionen in den Hochwasserschutz, in die Wasserversorgungssysteme und die Verkehrsnetze erforderlich. Da den Ländern oder Kommunen nach derzeitiger Gesetzeslage keine zusätzlichen Finanzmittel für eine Anpassung aus den Versteigerungserlösen zustehen, die Anpassungskosten aber selbst bei Einhaltung eines 2°C-Ziels anfallen werden, besteht in der Tendenz eine finanzielle Mehrbelastung der Länder und Kommunen.

Eine finanzielle Ausstattung der Länder könnte entsprechend dem Politikansatz des „Adaptation-Mainstreaming“, nach dem Anpassung nicht als eigenes Politikfeld, sondern als Teil aller für die Anpassung relevanten Politikinstrumente behandelt wird, eine Erhöhung der Zuweisung von Geldern in diesen Bereichen sein. Eine weitere Möglichkeit wäre die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe „Anpassung an den Klimawandel“. Diese würde die anpassungsrelevanten Aufgaben und Maßnahmen vereinen. In diesem Fall müsste die Politik allerdings ein Verteilungsmuster für die Zuteilung auf die einzelnen Bundesländer definieren.

In der Praxis ergeben sich jedoch bei jeglicher Art der Mittelzuweisung die für Anpassungsmaßnahmen typischen Probleme: Zum einen die Vielfältigkeit der Maßnahmen und damit die Betroffenheit von diversen Wirtschaftssektoren. Des Weiteren kann die eindeutige Abgrenzung von Anpassungsmaßnahmen zu anderen Aktivitäten Probleme hervorrufen. Darüber hinaus sind Anpassungsbedarf und Vulnerabilität nicht leicht zu definieren. Zur Bewertung der Vulnerabilität müssten neben der reinen Exponiertheit gegenüber Klimarisiken auch die Anpassungskapazitäten der einzelnen Regionen mit einbezogen werden. Diese objektiv zu messen, stellt eine bisher ungelöste empirische Herausforderung dar. Da mit dem Klimawandel vermehrt Anpassung betrieben werden muss und gleichzeitig ambitionierte Reduktionsziele von der Bundesregierung vereinbart wurden, könnten durch die Aufgabenzuschreibung und damit die Zuschreibung der Ausgabenverantwortlichkeit von Anpassungsmaßnahmen auf die Länder und von Klimaschutzmaßnahmen auf den Bund Interessenkonflikte um die Mittel aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten entstehen.

¹ IPCC: Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden, C. E. Hanson (Hrsg.), Cambridge, UK, S. 976 ff.

Fazit

Die Höhe der Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten hängt stark vom zukünftigen Zertifikatspreis ab. In jedem Fall übersteigen die Einnahmen die zu erwartenden Ausfälle. Allerdings sind die möglichen Steuerausfälle vertikal zwischen Bund und Ländern sowie horizontal zwischen den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich verteilt. Da dem Bund nach derzeitiger Gesetzeslage die gesamten Einnahmen zustehen, aber beim Bund lediglich 27% der Steuerausfälle zu erwarten sind, könnten Interessenkonflikte und finanzausgleichsrechtliche Ansprüche zwischen Bund und Ländern die Folge sein.

In einem föderalen System ergibt sich die Verteilung der Mittel aus der Kombination des Subsidiaritäts- und Konnexitätsprinzips. Folglich bestimmt der vorgesehene Verwendungszweck letztendlich die Mittelzuteilung auf die einzelnen Regierungsebenen. Bei der Diskussion um die Mittelverwendung sind sowohl Bundes- als auch Länderaufgaben betroffen, was eine Entscheidung für einen bestimmten Verwendungszweck schwierig macht. Gerade der zweckgebundene Einsatz der Mittel im Kontext der Klimapolitik verdeutlicht, dass nach dem Subsidiaritätsprinzip beim Klimaschutz die Hauptverantwortung beim Bund zu sehen ist und bei der Wahrnehmung von Anpassungsaufgaben primär die Länder und Kommunen in der Pflicht sind. Nach dem Konnexitätsprinzip sind von derselben Ebene damit auch die Lasten dieser Aufgabenwahrnehmung zu tragen. Die alleinige Zuweisung der Versteigerungserlöse an den Bund könnte tendenziell zu einer Mehrbelastung der Länder führen. Des Weiteren sind die Bundesländer von den Steuerausfällen unterschiedlich stark betroffen. Bei einer Verwendung der Mittel im Klimakontext kommen noch die geographisch bedingten Unterschiede hinzu. Küstenregionen sind und werden anders betroffen sein als bergige Regionen oder das Rheintal. Zudem ergeben sich durch die jeweiligen ökonomischen sowie sozioökonomischen Ausstattungen der Länder verschiedene Anpassungskapazitäten. Es kann somit auch zwischen den Bundesländern zu unterschiedlichen Ansichten über die Verwendung der Versteigerungserlöse kommen.

Bei diesen theoretischen Überlegungen ist ferner die derzeitige Gesetzeslage zu beachten. Diese sieht vor, dass neben der alleinigen Zuweisung der Einnahmen an den Bund Versteigerungserlöse über 900 Mio. Euro dem Bundessondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF) zufließen. Dieser ist vorrangig auf Maßnahmen der Emissionsvermeidung sowie zur Steigerung der Energieeffizienz ausgerichtet. Somit ist der Spielraum für weitere Verwendungsmöglichkeiten nach der gegenwärtigen Gesetzeslage begrenzt.