

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Korrigiertes Wortprotokoll

39. Sitzung

Montag, 24. Mai 2004, 11:00 Uhr

11011 Berlin, Platz der Republik, Sitzungssaal: PLH 4.900

Vorsitz: Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB

stv. Vorsitz: Ulrich Petzold, MdB

Einzigster Punkt der Tagesordnung:

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf
der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes über den Nationalen Zuteilungsplan für
Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode
2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz - NAPG)
- Drucksache 15/2966 -

39. Sitzung Beginn: 11:00 Uhr

Vorsitzender: Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich eröffne die 39. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit als öffentliche Anhörung. Einziger Tagesordnungspunkt ist die öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu dem „Gesetz über den Nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz – NAPG)“ auf Bundestags-Drucksache 15/2966.

Zur Mitberatung wurde diese Vorlage an den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, den Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, den Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen. Die an dieser Thematik interessierten Mitglieder dieser Ausschüsse möchte ich besonders herzlich begrüßen; sie werden hier auch Frage gestellt haben.

Der Umweltausschuss hat die Durchführung der heutigen Anhörung einvernehmlich in seiner Sitzung am 11. Februar 2004 beschlossen. Ich habe viele Anfragen von Verbänden erhalten, die sich hier äußern wollten. Wir mussten jedoch allein schon aus faktischen Gründen die Teilnehmerzahl ganz erheblich beschränken, wofür ich um Verständnis bitte. Wir konnten heute nicht in die Fraktionssitzungssäle, die etwas mehr Raum geboten hätten, weil nach der gestrigen Wahl des Bundespräsidenten noch umgeräumt wird.

Ich möchte nun unsere Sachverständigen willkommen heißen. Mein ausdrücklicher Dank gilt allen, die zum Fragenkatalog auf Ausschussdrucksache 15(15)272 schriftlich Stellung genommen haben, das hat uns außerordentlich bei der Vorbereitung dieses sehr komplexen Themas geholfen. Die Antworten der geladenen Sachverständigen wurden in den Ausschussdrucksachen 15(15)282* Teile 1-4 zusammengefasst; zusätzlich finden Sie nicht angeforderte Stellungnahmen auf den Ausschussdrucksachen 15(15)284* Teile 1-3. Der Fragenkatalog und auch die soeben genannten Antworten bzw. Stellungnahmen sind im Internetangebot unseres Ausschusses jedermann zugänglich.

Meine Damen und Herren, ich stelle Ihnen nun die Sachverständigen in der Reihenfolge vor, in der sie hier vor Ihnen sitzen: Herrn Christoph **Bals**, Germanwatch e. V., Bonn; Frau Dr. Regina **Betz**, Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe; Herrn Dr. Raimund **Körner**, Rechtsanwalt, Berlin; Herrn Dr. Felix Christian **Matthes** vom Öko-Institut e. V., Berlin; und Herrn Prof. Dr. Joachim **Weimann**, Inhaber

des Lehrstuhls Wirtschaftspolitik (VWL III), Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Otto-von-Guericke-Universität, Magdeburg.

Ferner haben wir Vertreter von folgenden Organisationen und Verbänden zu dieser Anhörung gebeten; dies sind 3C climate change consulting GmbH, Herr Dipl.-Kfm. Markus **Hüwener**; Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. - BDI, Herr Dr. Joachim **Hein**, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - DIW, Dr. Hans-Joachim **Ziesing**; Mineralölwirtschaftsverband e. V. - MWV, Herr Dr. Klaus **Picard**, Hauptgeschäftsführer; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung - RWI, Herr Bernhard **Hillebrand**; Verband der Chemischen Industrie e. V. - VCI, Herr Dr. Jörg **Rothermel**; Verband der Elektrizitätswirtschaft - VDEW, Herr RA Dr. Manfred **Rebentisch**, Verband Kommunaler Unternehmen e. V. - VKU, Herr Michael Wübbels; Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e. V. - ver.di, Herr Dr. Reinhard **Klopfleisch**; ferner erwarten wir noch für die Wirtschaftsvereinigung Stahl Herrn Prof. Dieter **Ameling**.

Herzlich willkommen, meine Damen und meine Herren.

Sie wissen natürlich alle, dass die Völkergemeinschaft im Jahre 1997 überein gekommen ist, in Kyoto für die Industrieländer eine absolute Begrenzung, zum großen Teil Senkung, der Treibhausgasemissionen zu erreichen. Die EU und alle ihre Mitgliedstaaten haben das Kyoto-Protokoll inzwischen ratifiziert. Auf dieser Basis wurde die diesbezügliche Richtlinie der EU verabschiedet, die uns vor die Aufgabe stellt, eine gesetzliche Grundlage für den Handel mit Treibhausgaszertifikaten zu verwirklichen. Der Deutsche Bundestag hat dazu ein Gesetz - das TEHG - verabschiedet, das sich z.Zt. im Vermittlungsverfahren befindet. Wir haben daraufhin einen Nationalen Allokationsplan nach Brüssel geschickt. Angesichts der Tatsache, dass der Emissionshandel schon zum 1. Januar 2005 beginnen soll, spreche ich wohl für alle, wenn ich sage, dass wir als Parlamentarier mit dem von der EU vorgegebenen Zeitrahmen zur Verabschiedung der notwendigen Gesetze nicht zufrieden sind. Wir werden uns aber trotz des Zeitdrucks heute eingehend mit dem vorliegenden Gesetzentwurf und dem Nationalen Allokationsplan auseinandersetzen.

Bevor wir in die eigentliche Anhörung eintreten, möchte ich noch einige Hinweise zur Struktur der Anhörung geben. Bis 12:30 Uhr werden wir über die Regelungen des NAP sprechen. Anschließend befassen wir uns bis 14:00 Uhr mit dem Makroplan und bis zum Ende der Sitzung, also bis spätestens 16:00 Uhr, mit dem Mikroplan.

Wir werden direkt mit der Befragung der Sachverständigen beginnen, einleitende Statements sind nicht vorgesehen. Zu Beginn werden die Berichtsersteller der vier Fraktionen im Umweltausschuss das erste Wort erhalten, wobei ich die Kolleginnen und Kollegen bitte, keine Statements abzugeben, sondern nur kurz und knapp die Fragen zu stellen. Wir wollen es weiterhin wie üblich so halten, dass pro Aufruf *eine* Frage an *zwei* Sachverständige oder *zwei* Fragen an *einen* Sachverständigen oder natürlich *eine* Frage an *einen* Sachverständigen gerichtet werden; die angesprochenen Sachverständigen sind gebeten, die Frage bzw. Fragen unmittelbar anschließend zu beantworten.

Nach den Berichtserstellern haben dann jeweils die anderen Mitglieder des Umweltausschusses und auch der mitberatenden Ausschüsse Frage gestellt.

Ich darf noch erwähnen, dass wir auf der Basis des mitlaufenden Tonbandes ein Wortprotokoll erstellen werden. Den Sachverständigen werden Auszüge der Protokollniederschrift mit der Bitte zugesandt, notwendige Korrekturen vorzunehmen, die allerdings keine Änderung des Sachgehaltes enthalten dürfen. Das dann korrigierte Wortprotokoll wird nach Fertigstellung im Internetangebot des Umweltausschusses abrufbar sein.

Ein letztes Wort zur Verpflegung: Gegen 11:30 Uhr wird hier ein Wagen mit Getränken und einigen Speisen eintreffen und ein weiterer mit Kuchen und Getränken gegen 14:00 Uhr, wobei ich darauf hinweise, dass hier jeder - selbst unsere Gäste, wofür ich um Entschuldigung bitte - Selbstzahler ist.

Wir treten nun in die Fragerunde ein. Zunächst erteile ich das Wort dem Berichtsersteller der Fraktion der SPD; Herr Kollege Kelber, bitte.

Abg. Ulrich **Kelber** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Zur grundsätzlichen Positionierung des Allokationsplans interessiert mich vor allem die europäische Einordnung; von daher habe ich eine Frage an Frau Dr. Betz und Herrn Dr. Ziesing.

Wir haben ein sehr differenziertes Bild der bisher vorgelegten Allokationspläne der verschiedenen Mitgliedstaaten, was die Aufteilung in Emissionshandelsbereich und Nichtemissionshandelsbereich sowie Energiewirtschaft und Industrie angeht. Wie schätzen Sie den Zwischenstand ein? Ein Teil des Parlamentsvorbehaltes war ja, auch einen Blick über die Grenzen zu werfen, bevor wir zu einer Beschlusslage kommen.

Sv. Dr. Regina **Betz**: Es haben längst noch nicht alle anderen Länder ihre Nationalen Allokationspläne eingereicht: Aus Frankreich liegt noch keiner vor, von Italien gibt es nur einen ersten Entwurf, von Spanien ist noch gar nichts bekannt; insofern kann ich mich nur auf die bisher vorliegen-

den Nationalen Allokationspläne beziehen. Dort sieht man, dass es vor allen Dingen in der Anlagenabgrenzung Unterschiede gibt, die man berücksichtigen sollte. Hier sollte man Verbesserungen in Richtung einer Harmonisierung vorschlagen. Sehr unterschiedlich interpretiert wurde der Anhang I. Manche Länder interpretierten ihn sehr weit; dort fallen alle Anlagen mit 20 MW darunter, während ich z.B. aus Frankreich weiß, dass man ihn sehr eng interpretieren will. Deutschland liegt hier in der Mitte.

Hinsichtlich der quantitativen Einschätzung wird sichtbar, dass gegenüber der Projektion in den Staaten vor allen Dingen Minderungen vorgenommen worden sind. Gegenüber den Basisperioden gab es durchaus in einigen Staaten eine höhere Allokation, die aber auch erklärt wurde. In Luxemburg ging es beispielsweise einfach darum, dass in der Basisperiode ein einziges Kraftwerk noch nicht voll ausgelastet war und sich die Emissionen daher erheblich unter dem künftig zu erwartenden Betrag befanden. Von daher sind die Pläne der anderen Mitgliedstaaten nicht pauschal beurteilbar.

Sv. Dr. Hans-Joachim **Ziesing** (DIW): Auffällig ist bei den bisher vorliegenden Plänen eine gewisse Uneinheitlichkeit. Das betrifft auch die Anwendung bestimmter Kriterien. Einige Länder werden sicherlich davon Gebrauch machen, dass sie einen Teil der Emissionsrechte auktionieren werden, was bis zu 5 % ja auch im Prinzip vorgesehen ist. Wiederum einige Länder werden auch Gebrauch vom Zukauf von JI- und CDM-Mechanismen machen. Da sind also schon deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Allokationsplänen. Eine gewisse, der deutschen Tendenz relativ ähnliche Neigung besteht - vorsichtig ausgedrückt - darin, denjenigen, der am Emissionshandel teilnimmt, nicht zu sehr einzuengen. Frau Betz hat schon darauf verwiesen, dass sehr viele Länder von projizierten Werten ausgegangen sind und gegenüber diesen dann Reduktionen angesetzt haben, die im Ergebnis in den meisten Fällen zu einer Erhöhung gegenüber dem Basiszeitraum führen. Apropos Basiszeitraum: Auch dieser wird von den einzelnen Ländern unterschiedlich gehandhabt. Wir haben ja die Basisperiode 2000 - 2002 und den Mittelwert aus dieser Periode, andere Länder haben längere Basisperioden gewählt mit der Möglichkeit, ein Jahr, das für die Betroffenen vielleicht nicht so günstig verlaufen ist, herauswählen zu können. Es gilt also eine ganze Reihe von Unterschieden zu berücksichtigen, wenn alle Pläne vorliegen.

Als Tendenz ist jedoch einigermaßen deutlich erkennbar, dass den Emissionshandelssektoren relativ viele Rechte beigemessen werden, was im Übrigen dann doch Zweifel aufkommen lässt, wie wirksam der Emissionshandel tatsächlich sein

kann, weil möglicherweise die Nachfrage fehlen wird, um ihn überhaupt beginnen zu können.

Abg. Marie-Luise **Dött** (CDU/CSU): Auch ich habe Fragen zur europäischen Einordnung und bitte Herrn Dr. Rothermel und Herrn Hillebrand um Beantwortung.

Die Nationalen Allokationspläne der Mitgliedstaaten mussten der Kommission bis zum 31. März 2004 vorgelegt werden, was, wie wir schon gehört haben, nicht alle Mitgliedstaaten geschafft haben. Meine Frage dahingehend ist: Bleibt Deutschland mit seinen Allokationsplänen gegenüber den anderen EU-Mitgliedstaaten wettbewerbsfähig?

Sv. Dr. Jörg **Rothermel** (VCI): Im Vergleich zu dem, was in anderen EU-Staaten an die chemische Industrie ausgeteilt wird, haben wir in Deutschland eine zusätzliche Reduktionsabgabe zu erfüllen, die unsere Wettbewerbsfähigkeit weiter einschränken wird. Es ist etwas schwierig, die vorliegenden Nationalen Allokationspläne hinsichtlich der chemischen Industrie auszuwerten, weil diese im Anhang und entsprechend auch in den Nationalen Allokationsplänen nicht als eigene Kategorie aufgeführt ist. Insofern muss ich mich auf die Aussagen der Kollegen aus den anderen Mitgliedstaaten berufen. Bezogen auf den Anwendungsbereich gibt es ein großes Spektrum an Einordnungen, die für die deutschen Unternehmen der chemischen Industrie Probleme darstellen. Frankreich beispielsweise ist fest entschlossen, die chemische Industrie vollständig herauszunehmen, sie also mit diesem Instrument gar nicht zu belasten. Auf der anderen Seite sind die Niederlande zu nennen, die die chemische Industrie vollständig einbezieht, so auch alle Anlagen, die chemische Erzeugnisse produzieren, also z.B. interne Feuerungen in Chemieproduktionsanlagen. Das zeigt das breite Spektrum in Europa. Grundsätzlich wird es so sein, dass es - wie für alle anderen Industrien auch - gilt, dass auf Basis der Reduktionsvorgabe zur Basisperiode hin Deutschland neben Großbritannien, wir die beiden einzigen Länder darstellen, die eine Reduktionsvorgabe haben, während alle anderen Länder sich gegenüber der Basisperiode ein gewisses Wachstum vorbehalten, das mit in die Zuteilung einrechnen und lediglich eine Reduktion gegenüber einer baseline, also einer prognostizierten Emission, entsprechend zuteilen.

Sv. Bernhard **Hillebrand** (RWI): Kurz zwei Bemerkungen. Das eine ist der Makroplan, die Gesamtzuteilung der Emissionsrechte. Ich denke, die Vorredner haben es deutlich gesagt: Wenn man sich die bisher vorliegenden Allokationspläne anschaut, dann ist in allen anderen Mitgliedsländern außer Großbritannien eine deutliche Zunahme der Emissionen gegenüber dem Basisjahr für die am

Emissionshandel beteiligten Sektoren feststellbar. Was man dabei nicht genau beurteilen kann, ist, ob diese Zuteilung konsistent zum EU-Burdensharing ist, weil die Emissionsrechte der übrigen Sektoren in der Regel in dem Plan nicht immer genau ausgebildet sind und man von daher nicht nachrechnen kann, was das für die Zielerreichung 2008/2012 bedeutet. Insofern vermute ich, dass die EU-Kommission hier erheblichen Nachbearbeitungsbedarf bei einzelnen EU-Mitgliedsländern sieht. Deswegen glaube ich, dass die Pläne so, wie sie jetzt vorgelegt wurden, eine erste Grundlage für eine sehr intensive Diskussion sein werden, aber keinesfalls so in Gesetzesform von der EU-Kommission genehmigt werden.

Das zweite Problem, und hier wird es in der Tat diffizil, weil man auch da jemanden bräuchte, der, angefangen von Lettland bis hinunter nach Spanien, alle Sprachen der EU-Mitgliedsländer beherrschen müsste. Das ist manchmal doch etwas mühsam. Deswegen besteht auch ein sprachlicher Vorbehalt. Die Pläne, die man in Englisch, Französisch, Spanisch und Italienisch sehen kann, deuten darauf hin, dass es in den einzelnen Sektoren sehr differenzierte Zuteilungsregelungen gibt. Beispielsweise kann man diese für den Makroplan festgestellte Überausstattung bei den einzelnen Sektoren - z.B. bei der Stahlindustrie - deutlich stärker sehen. Österreich z.B. teilt der Stahlindustrie etwa 25 % mehr Emissionsrechte zu, als es im Basisjahr zugeteilt hat. Das hat mit einer Prognose der zukünftigen Stahlerzeugung zu tun, die eine Zunahme unterstellt hat, aus der eine entsprechende Minderung abgeleitet wird, die aber faktisch natürlich eine deutliche Mehrermission ist. Wenn man das auf die einzelnen Sektoranlagen herunterbricht, könnte in der Tat der Verdacht entstehen, dass über diese Allokation entweder überhaupt kein Handel zustande kommt, die Preise sehr niedrig wären oder es möglicherweise sogar zu Wettbewerbsverzerrungen dort kommt, wo es diese sehr enge Zuteilung gibt. Man muss den deutschen Zuteilungsplan noch einmal sehr genau betrachten, weil dort die entsprechenden Anlagen durchaus differenziert zugeteilt werden, Stichwort Übertragungsregel, Anpassungs- und Erfüllungsfaktor, das ist bei einzelnen Anlagen sehr unterschiedlich. Prinzipiell gilt aber, dass das, was jedenfalls gegenwärtig erkennbar an Allokationsplänen vorliegt, mit Sicherheit nicht in Anspruch nehmen kann, das EU-Burdensharing 2008/2012 zu erreichen.

Abg. Dr. Reinhard **Loske** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte Herrn Matthes fragen, ob er der Meinung ist, dass die Ausgestaltung der Übertragungen der Newcomer- und der Malus-Regelung ausreichend sind, um eine europäische Vorreiterrolle in Sachen Energieeffizienz/Energieeinsparung/nachhaltige Energiepolitik für uns re-

klamieren zu können oder ob wir da eher im Mainstream liegen.

Von Ihnen, Herr Bals, möchte ich gerne wissen, ob sie glauben, dass die EU-Kommission das NAP-Gesetz so, wie es jetzt vorliegt, genehmigen wird oder ob möglicherweise moniert werden wird, dass einzelne Energieträger bzw. Sektoren bevorteilt werden.

Sv. Dr. Felix Christian **Matthes**: Lässt man die erste Erbsünde des Emissionshandels einmal beiseite - dass man sich nicht auf kostenlose Vergabe spezialisiert hat, sondern das Auktionsverfahren gewählt hat -, hätte man viele der Probleme und Wettbewerbsverzerrungen, wie wir sie jetzt beklagen müssen, so nicht gehabt. Dann besteht der ökonomische Kern des Instruments sicherlich in der Übertragungsregelung oder in einer Malus-Regelung oder in einer Benchmark-Regelung. Betrachtet man die europäischen Staaten, ist es sehr unterschiedlich. Es gibt einige Staaten, die den Mut zu Benchmark-Regelungen hatten, z.B. in den Niederlanden, wo auch die Ist-Emissionen einer bestimmten Anlage an einem bestimmten Benchmark gemessen werden. Da nimmt man dann hin, dass bestimmte Anlagen erhebliche Minderausstattungen bekommen. In Deutschland ist man einen anderen Weg gegangen: Man hat versucht, sozusagen die reine Überschussrechnung zu machen, d.h. allen auf der Basis historischer Emissionen zunächst einmal zuzuteilen und dann diesen ökonomischen Kern, der da heißt, unterschiedliche Handlungen, die zu unterschiedlichen Emissionsniveaus führen, müssen unterschiedliche Preisniveaus generieren, eben so gemacht hat, dass man Übertragungsregelungen gewählt hat. Das ist sicherlich im Moment sozusagen die betreiberfreundlichste Lösung. Sie hat ein paar Probleme; Deutschland ist aber, wenn ich das richtig sehe, einer der wenigen Staaten, die das so umgesetzt haben. Aber auch diese Aussage, und da schließe ich mich den Vordnern an, ist natürlich sehr pauschal. Wenn Sie sich einmal ansehen, wie andere Staaten zugeteilt haben - Herr Hillebrand hat das schon gesagt -, dann hat man in Deutschland die Flatrate gewählt, d.h. alle bis auf ein paar Ausnahmen bekommen den gleichen Erfüllungsfaktor. In anderen Staaten hat man das deutlich anders gemacht: Man hat sektoral differenziert und das, was die Niederlande mit den Benchmarks gemacht haben, z.B. in Österreich mit sog. Potenzialfaktoren gelöst. Dort hat man gesagt, wir schließen z.B. Brennstoffwechsel als Emissionsminderungsoption nicht aus. In Österreich gibt es diesen sog. Potenzialfaktor, der heißt: Wer im Basisjahr einen emissionsintensiveren Brennstoff als Erdgas hat, hat ein höheres Emissionsminderungspotenzial, und das wird bei der Vorgabe der Emissionsminderung berücksichtigt. Das heißt, man hat sozusagen z.B. in

Österreich oder in den Niederlanden die Messlatte hoch angelegt und dadurch die Anreizfunktion generiert. In Deutschland ist man den scheinbar schmerzlosen Weg gegangen, indem man allen erst einmal das gegeben hat, was sie hatten, und demjenigen etwas tut, der etwas tut, sozusagen den Schnaps drauf gibt. Das ist, wenn man so sagen will, die reine Zuckerbrot-Strategie.

In anderen Staaten hat man sich der Frage des ökonomischen Anreizes überhaupt nicht gewidmet. Dort gibt es auf die Frage, was passiert, wenn jemand unterschiedliche Dinge tut und dies zu unterschiedlichen Emissionsniveaus führt, auf der Ebene der Preissignale gar keine Antwort. Das geht natürlich am Kern des Emissionshandelsystems vorbei, denn ohne Preissignale arbeitet das System nicht, unabhängig davon, ob es einen Überschuss oder eine Unterdeckung gibt. Die Frage ist, ob die Kommission in der Lage ist, diesen marktwirtschaftlichen Kern des Instruments in der Architektur noch einmal abzusichern. Es gibt einen sehr starken Anreizmechanismus in Großbritannien, teilweise in Österreich, in den Niederlanden wiederum sehr stark. In Deutschland ist er teilweise vorhanden, die anderen Pläne halten sich da noch sehr bedeckt.

Sv. Christoph **Bals**: Nach meiner Einschätzung wird die EU-Kommission mit einer ganzen Reihe von Nationalen Allokationsplänen, aber auch mit dem deutschen Allokationsplan Schwierigkeiten haben und gezwungen sein, ihn wenn nicht in Gänze, so doch zumindest in Teilen zurückzuweisen. Einer der Punkte, woran sich das fest macht, ist die Wahl eines brennstoffspezifischen Benchmarks. Die EU-Kommission hat in ihrem Kriterium 3 ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, dass Staaten bei den Zuteilungsregeln Benchmarks benutzen können. Sie hat auch ausdrücklich akzeptiert, dass ein Benchmark auf dem erreichbaren Fortschritt für kohlegefeuerte Stromerzeugung eine akzeptable Basis der Allokation der Stromerzeugung sein kann - aber eben nicht für einen einzelnen Brennstoffträger. In den Guidelines Nr. 30 wird ausdrücklich gesagt, dass der Anreiz für den fuelswitch erhalten bleiben muss. Das ist hier, wenn wir die Zuteilung der brennstoffspezifischen Benchmarks danach haben, wo, wenn ein Newcomer ein Gaskraftwerk baut, nur nach Bedarf ausgestattet wird, wenn er im Kohlekraftwerk baut, auch nach Bedarf ausgestattet wird, damit aber der ökonomische Anreiz, der aber eigentlich gegeben werden müsste, weil durch das Gaskraftwerk, das gebaut wird, eine wesentlich größere Reduktion erzielt wird, dem aber eben nicht die entsprechende Menge an zusätzlichen Zertifikaten gegeben wird, aber nicht der Fall.

... Stimmengewirr ...

(Fortsetzung Sv. Christoph Bals) Natürlich wird bei Newcomern - je nachdem, ob es sich um ei-

nen Kohlekraftwerks- oder einen Gaskraftwerksbau handelt - gegenüber dem Gesamt-Makro-Allokationsplan ein Spareffekt erreicht. Gegenüber der Zielerreichung, die Deutschland zu erreichen hat, ist es keine Nachfolgeanlage, es wird nicht im Vergleich zu einer einzelnen Anlage dabei ein Spareffekt erreicht. Von daher gehen wir in diesem Punkt wie auch in verschiedenen anderen davon aus, dass der deutsche Plan von der EU-Kommission kritisiert und mindestens in einzelnen Punkten zurückgewiesen werden wird.

Abg. Birgit **Homburger** (FDP): Ich möchte zur Härtefallregelung und Early Action eine Frage an Herrn Prof. Dr. Weimann und Herrn Dr. Hein vom BDI richten. Es geht mir darum, wie Sie die Early-Action-Regel einschätzen. Es sind Änderungen an dem ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung und dem jetzt vorgelegten vorgenommen worden. Einmal wurde das Jahr gewechselt, jetzt ist der 1. Januar 1994 der Stichtag für Modernisierungsmaßnahmen, vorher war es der 1. Januar 1996. Wie schätzen Sie diese Änderungen ein, sind sie fachlich begründet oder gegriffene Zahlen? Wie sehen Sie die Wirkung der jetzt aufgenommenen Early-Action-Regel? Auf welche Bereiche der Wirtschaft werden sich die vorgenommenen Änderungen vorteilhaft auswirken? Für wen werden sie zu Schwierigkeiten führen? Wie schätzen Sie insbesondere die Wirkung für die neuen Bundesländer ein?

Sv. Prof. Dr. Joachim **Weimann**: Ich möchte mit dem letzten Punkt beginnen. Man muss sehen, dass die Early Actions letztlich dafür verantwortlich sind, dass Deutschland bereits 85 % seiner Minderungsverpflichtung von 21 % erbracht hat. Diese Early Actions haben im Wesentlichen in Ostdeutschland stattgefunden, und zwar sehr rasch nach der Wende, also nach 1990, und in allererster Linie auf dem Wege von Stilllegungen. Das heißt, die jetzt vorgesehene Regelung, die aus meiner Sicht eine gegriffene Regelung ist - 96 oder 94 ist letztlich eine politische Entscheidung, die man treffen kann oder eben auch nicht. Es gibt aus meiner Sicht keinen sachlichen Grund für die eine oder andere Zahl. Beide Regelungen führen dazu, dass per se die große Mehrheit der frühzeitigen Vermeidungen, die in Ostdeutschland durchgeführt worden sind, nicht mehr zum Zuge kommen, also nicht mehr bei den Early Actions berücksichtigt werden können. Ohnehin können ja nur solche Early Actions berücksichtigt werden, für die es eine Rechtsnachfolge gibt und die nicht aufgrund von Stilllegungen stattgefunden haben. Quantitativ gesehen ist das eine relativ kleine Menge, gemessen an dem, was insgesamt in Ostdeutschland durch die Deindustrialisierung an CO₂-Reduzierungen stattgefunden hat. Ich muss also sagen, dass die neuen Bundesländer durch

diese Art der Regelung stark benachteiligt werden. Es gibt aus meiner Sicht überhaupt keinen Grund, warum man einen nach 1990 liegenden Stichtag setzt, 1990 aber die Basisperiode ist, das Jahr also, auf das man die Emissionsvermeidung beziehen muss. Ab diesem Zeitpunkt gab es Early Actions in Ostdeutschland, und dass man diese jetzt willkürlich ausblendet, ist für mich nicht nachvollziehbar.

Sv. Dr. Joachim **Hein** (BDI): Mir ist keine Begründung hinsichtlich der Änderung 1990/1994 bekannt, dazu kann ich nicht mehr sagen. Ich habe es schlicht zur Kenntnis genommen, dass das geändert worden ist. Ich halte das im Prinzip für sinnvoll, weil überall mit dem Basisjahr 1990 gerechnet wird. Wenn ich die Regel nehme, wie sie jetzt gefasst ist, also quasi vier plus 14, dann habe ich von dem Basisjahr 1990 praktisch nichts. Insofern halte ich persönlich es für relativ unerheblich, ob es 1990 oder 1994 ist. Nah an 1990 halten wir jedoch für sinnvoll. Die Frage, wem diese Änderung etwas bringen wird, kann ich schlichtweg nicht beantworten, dazu fehlt mir jede Art von Daten, um das beurteilen zu können. Es gibt wohl verschiedene Modellrechnungen; Modellrechnungen sind aber dafür bekannt, dass die Ergebnisse sehr stark davon abhängen, was an Input hineingesteckt wird. Ich gehe davon aus, dass wir den 1.1.2005 abwarten müssen, um zu sehen, wem das etwas bringt.

Vorsitzender: Vielen Dank. Das war die erste Runde der Berichterstatter im Umweltausschuss. Bevor wir fortfahren, möchte ich Sie darauf aufmerksam machen, dass der Versorgungswagen eingetroffen ist. Die Damen und Herren auf der Galerie möchte ich darauf vertrösten, dass der Wagen anschließend im Vorraum stehen wird. An die Oppositionsfractionen gerichtet: Ich habe schon fünf Wortmeldungen von den Regierungsfractionen.

Inzwischen darf ich noch Herrn Dr. Picard vom Mineralölwirtschaftsverband und Herrn Professor Ameling für die Wirtschaftsvereinigung Stahl begrüßen.

Das Wort hat nun Frau Kollegin Hustedt.

Abg. Michael **Hustedt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Mir ist die Aufteilung noch nicht ganz deutlich geworden. Ich habe das bisher so verstanden, dass wir jetzt eher die Makrobereiche diskutieren, und irgendwann geht es dann in den Mikroplan. Deshalb gehe ich jetzt auch nicht in die Details. Ich habe eine Frage an Herrn Matthes und eine an Herrn Wübbels.

Herr Matthes, der Emissionshandel ist ja nur ein Instrument im Klimaschutz, es bezieht sich auch nur auf einen Sektor im Bereich Industrie; fast kann man sagen große Industrie, Teileindustrie.

Wie ordnet sich das aus Ihrer Sicht ein und welche Konsequenzen hat es für die anderen Sektoren wie z.B. Verkehr, Haushalt im gesamten Klimaschutz, wenn wir unsere internationalen Verpflichtungen einhalten wollen?

Herrn Wübbels frage ich: Inwiefern ist der vorliegende Plan - nicht im Detail, aber in einer ersten Gesamteinschätzung - im Verhältnis große Energieversorger und kleinere Energieversorger, Stadtwerke, gerecht? Ist es eine gerechte Regelung; eine Regelung, die alle leben lässt und nicht dem einen mehr gibt als dem anderen?

Vorsitzender: Vielen Dank, Frau Hustedt. Bis 12:30 Uhr werden wir uns über die Regelungen des NAP unterhalten, anschließend bis 14:00 Uhr über den Makroplan und dann bis spätestens 16:00 Uhr über den Mikroplan. - Damit es ein bisschen gemischt wird, möchte ich zur Reihenfolge sagen, dass ich im Anschluss an die beiden Antworten Frau Mehl, Frau Homburger, Herrn Schultz, Herrn Hermann, Frau Dött und Herrn Kelber das Wort erteilen werde. - Herr Matthes, bitte schön.

Sv. Dr. Felix Christian **Matthes:** Ich bin mir nicht ganz im Klaren, ob wir jetzt schon nach 12:30 Uhr oder nach 14:30 Uhr oder noch vorher sind. Ich vermute, dass sich der eine Aspekt der Frage auf den Instrumentenmix bezog. In der Tat ist der Emissionshandel ein global marktsteuerndes Instrument, das den Zweck hat, externe Kosten zu internalisieren. Man wird, wenn der Emissionshandel tatsächlich funktioniert, alle Instrumente betrachten müssen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie Sinn machen. Andere Instrumente sind zulässig, aber sie sind begründungspflichtig, wobei wir so ein global marktsteuerndes Instrument mit der Ökosteuer ja auch schon haben. Darauf kommen wir nachher bestimmt noch zurück. Ich vermute einmal die These, dass wir mit der Ausnahme der Ökosteuer für den Bereich der vom Emissionshandel erfassten Anlagen in den anderen Instrumentenbereichen durchaus gute Begründungen dafür finden, diese zu machen.

Der zweite Punkt, die Instrumente, die erforderlich sind - ich dehne das auf den europäischen Rahmen aus, mit der Definition der Emissionsminderungs Menge im Nationalen Allokationsplan. Ist der Emissionsminderungsbeitrag der vom Emissionshandel erfassten Anlagen zur Erreichung des nationalen Ziels definiert? Auch wenn deutlich mehr reduziert wird, als das Ziel ist, trägt das zur nationalen Zielerreichung nicht mehr bei. Die Emissionsminderungspotenziale sind europäisiert. D.h. eine Beurteilung dieser Ziele ergibt sich auch vor dem Hintergrund, wie glaubwürdig und wie wirksam die Instrumente sind, die man für die nicht vom Emissionshandel erfassten Bereiche präsen-

tiert hat. Quantifiziert man das für Deutschland, bleibt eine Lücke von 20 Mio. t CO₂ zu schließen. Diese ist aber mit den jetzt vorliegenden Instrumenten in keiner Weise geschlossen, das muss man sehr nüchtern sehen. Das gilt im Übrigen nicht nur für Deutschland, sondern auch für andere Staaten. Einige wenige Staaten haben eine Maßnahme zumindest insofern spezifiziert, als sie gesagt haben, wir wollen eine bestimmte Menge an Emissionsrechten aus dem Kyoto-Raum aufkaufen. Das trifft für Luxemburg und die Niederlande zu. Das ist eine Maßnahme, die sozusagen die Emissionsminderungsverpflichtung der anderen Bereiche nachweist. In den allermeisten Staaten wurde das aber nicht so gehandhabt, auch in Deutschland nicht. Die präsentierten Maßnahmen, sowohl in Deutschland als auch den meisten anderen Staaten, werden nicht dazu beitragen, dass die verbleibenden Emissionsminderungen die noch existierenden Kyoto-Lücken schließen werden. Für Deutschland bedeutet das immerhin eine Lücke von 20 Mio. t, also keine Peanuts.

Sv. Michael **Wübbels** (VKU): Die Frage nach der Gerechtigkeit ist nicht objektiv zu beantworten. Ich gehe davon aus, dass es allein schon in den Wirtschaftsverbänden darüber unterschiedliche Auffassungen geben dürfte, ob das, was den Unternehmen durch das NAPG zugeteilt wurde, gerecht ist oder nicht. Wenn ich es aber auf die Frage konzentriere, wie hat der Gesetzgeber mit seinem Gesetzentwurf den Versuch unternommen, eine Lösung zwischen großen und kleinen Betreibern innerhalb der Energiewirtschaft zu finden, so geht der VKU, der die Stadtwerke vertritt, davon aus, dass man eine akzeptable Lösung gefunden hat - akzeptabel insofern, dass zunächst einmal der Nationale Allokationsplan für alle ein Reduktionsziel vorgibt und dass er dann besondere Bedingungen, die innerhalb der Branchen bestehen - beispielsweise auf der kommunalwirtschaftlichen Ebene in der Anwendung der umweltverträglichen Kraft-Wärme-Kopplung -, festlegt, um Anreize für die Modernisierung von Anlagen zu geben, aber auch für deren Erhalt. Insofern, darauf werden wir bei den einzelnen Fragen noch einmal zurückkommen, ist unsere Position grundsätzlich, dass wir den einzuführenden Emissionshandel für eine kosteneffiziente marktwirtschaftliche Lösung halten und das, was bisher an Austarierungen zwischen den Branchen bzw. auch innerhalb der Energiewirtschaft getroffen wurde, aus unserer Sicht als sinnvollen Ansatz sehen; unabhängig davon, dass wir - wie vermutlich auch andere - an der einen oder anderen Stelle gerne Klarstellungen bzw. Ergänzungsbedarf sehen.

Abg. Ulrike **Mehl** (SPD): Ich habe eine Frage an Herrn Bals und Herrn Dr. Ziesing. Was bisher an Aussagen und Kommentaren hinsichtlich des

Vergleichs der Länder dazu vorgebracht wurde, klingt, als wäre das alles nicht miteinander vergleichbar. Allerdings sind ja auch die Situationen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Spanien oder Italien sind anders betroffen als Deutschland oder Dänemark. Das eigentliche Ziel ist doch, Emissionen zu mindern. Nun höre ich dauernd in den Kommentaren oder Antworten, dass die Erreichung des Ziels von den Ländern anscheinend gar nicht mehr beabsichtigt ist, bzw. man kann aus dem, was bisher vorliegt, nicht herauslesen, dass das Ziel überhaupt erreicht wird. Wie beurteilen Sie das?

Sv. Christoph Bals: Sie haben vollkommen Recht, die Zielerfüllung von Kyoto, die innerhalb der EU rechtlich verpflichtend ist, egal, ob das Kyoto-Protokoll in Kraft tritt oder nicht, hat nicht Pate gestanden bei der Architektur vieler Nationaler Allokationspläne, die jetzt vorgelegt worden sind. Von daher gehen wir davon aus, dass die EU viele dieser Pläne so, wie sie vorgelegt wurden, nicht akzeptieren kann, sondern sie ganz oder in Teilen zurückweisen wird, da der Nachweis, dass man auf dem Pfad zur Kyoto-Zielerreichung ist, ja bei den verbindlichen Kriterien in Annex III Kriterium 1 enthalten ist. Selbst in Deutschland kann man die Frage stellen, ob hier nicht eine Überallokation stattgefunden hat und ob wir - es hatte ja vorher in der freiwilligen Selbstverpflichtung eine ehrgeizigere Selbstverpflichtung der Industrie stattgefunden, wo wir jetzt der Industrie 15 bis 20 Mio. t weniger zutrauen, als sie vorher als erreichbar angegeben hatte, und wie Herr Matthes vorhin sagte, haben wir jetzt eine Lücke von 20 Mio. t in den nachweisbaren Maßnahmen, um unsre Kyoto-Ziel zu erreichen. Das heißt, auch hier ist dieser Nachweis im Moment nicht geführt, und spätestens der 2006 einzureichende Plan für die Zeit von 2008 bis 2012 müsste von der EU, wenn bis dahin nicht die entsprechenden Maßnahmen nachgewiesen werden, die Deutschland zur Zielerfüllung vorlegen will, zurückgewiesen werden. Aber: Das gilt eben nicht nur für Deutschland, sondern auch für die meisten anderen EU-Staaten; vielleicht mit der Ausnahme von Großbritannien, das in diesem Bereich ja immerhin ein wichtiges Land ist. Wir haben da erhebliche Bedenken und sehen Nachbesserungsbedarf.

Sv. Dr. Hans-Joachim Ziesing (DIW): Das Problem liegt z.T. wohl auch darin, dass es ein verbindliches Ziel nur für 2008/2012 gibt, aber kein verbindliches Ziel für 2005/2007. Das gibt einzelnen Ländern einen erheblichen Spielraum, die zwar dartun müssen, dass sie sich auf dem Pfad befinden. Viele weisen aber darauf hin - das ist dann eher ein hoffender Hinweis -, dass danach wegen der längeren Vorbereitungszeit der dann notwendige schärfere Einschnitt möglich sein

könnte. Das ist aus meiner Sicht eine durchaus sehr optimistische Sichtweise, denn wenn man sich dagegen die Zahlen vergegenwärtigt, werden die Probleme deutlicher: Beispielsweise darf Spanien seine Emissionen bis 2008/2012 noch um 15 % erhöhen; bis 2001 sind sie dort aber bereits um ein Drittel gestiegen. Um sein Ziel zu erreichen, müsste Spanien nun also eine totale Kehrtwendung machen und seine Emissionen bis 2008/2012 um rd. 14 % reduzieren. Das kann man für sieben, acht andere Länder auch - nicht ganz in den Dimensionen, aber so ungefähr - verzeichnen. Darin liegt eine erhebliche Dramatik. Soweit die Pläne jetzt vorliegen, kann man durchaus den Eindruck gewinnen, dass man sich nicht auf diesem Pfad befindet. Insofern würde ich Herrn Bals zustimmen. Wenn die Kommission das ganz ernst nehmen würde, müsste sie vermutlich den einen oder anderen Plan tatsächlich zurückweisen - vielleicht auch unseren. Mein Eindruck ist, dass die Europäische Kommission möglicherweise mehr und prioritär daran interessiert ist, zunächst einmal die infrastrukturellen Voraussetzungen zur Implementierung eines Instruments zu schaffen, als über solche inhaltlichen Dinge zu reden, wobei aus meiner Sicht ein Hauptproblem wirklich darin liegt, dass es keine verbindlichen Vereinbarungen über 2005/2007 gibt, so dass jedes Land sagen kann, wir schaffen das schon - nur ein bisschen später.

Vorsitzender: Wie schon mehrfach erwähnt, sind die Themenbereiche gar nicht so leicht voneinander zu trennen. Mittlerweile liegen mir zehn Wortmeldungen vor, de facto also 20 Antworten. Das bedeutet, dass uns das weit über die ursprünglich vorgesehene Uhrzeit 12:30 Uhr hinausträgt. Deswegen möchte ich ausdrücklich dazu ermutigen, jedenfalls Makroplan-Fragen jetzt schon mit einzuschließen. - Nun zunächst Frau Homburger, bitte, anschließend Herr Schultz.

Abg. Birgit Homburger (FDP): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Weimann und Herrn Hillebrand vom RWI. Es geht mir noch einmal um die Benchmark-Regelungen und die unterschiedliche Bewertung bei den Neuanlagen und den Ersatzanlagen, mithin also um die §§ 10 und 11 des Gesetzentwurfs. Es hat ja bezüglich der Neuanlagen Veränderungen gegeben, was die Benchmarks angeht, der jetzt für 14 Jahre unverändert bleiben soll. Im ersten Gesetzentwurf war ursprünglich festgelegt, dass das bis 2012 gelten soll. In diesem Zusammenhang wird eine Neuregelung bzw. eine entsprechende Regelung in § 10 für die Ersatzanlagen getroffen. Hier soll es so sein, dass Ersatzanlagen für vier Jahre die Berechtigungen der alten Anlage erhalten. Wenn ich mir nun die Wirkungsweise des Emissionshandels vor Augen führe, liegt diese darin, dass die Emissionsbe-

rechtigungen im Laufe der Zeit an Wert verlieren, dass wir also einen Erfüllungsfaktor haben, im Laufe der Zeit also Reduktionen vorgenommen werden sollen. Vor diesem Hintergrund stellt sich mir die Frage, wie Sie diese Benchmark-Regelungen einschätzen, insbesondere, wie schätzen Sie die Frage ein, ob man für Ersatzanlagen nochmals einen zusätzlichen Anreiz braucht oder ob der sich nicht sowieso bereits aus der Wirkungsweise des Emissionshandels ergibt. Aus einer anderen Sicht betrachtet, bedeutet das doch nichts anderes, als dass wir für diejenigen Anlagen, an denen nichts gemacht wurde, jetzt auch noch eine Gutschrift geben, indem wir sagen, die Ersatzanlagen bekommen auf vier Jahre die Emissionsberechtigungen wie im Prinzip von der alten Anlage bei einer Neuinvestition. Deswegen meine Frage, wie Sie diese beiden Regelungen und vor allem die getroffenen Veränderungen zwischen dem ersten und dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf bewerten.

Sv. Prof. Dr. Joachim **Weimann**: Was den ersten Punkt, die Übertragung von Emissionsrechten auf Ersatzanlagen angeht, kann ich Ihre Kritik nicht teilen. Ich denke schon, dass das Sinn macht. Wenn man eine Altanlage mit hohen Emissionswerten ersetzt durch eine Anlage, die deutlich geringere Emissionswerte aufweist, sollte man durchaus in die Lage versetzt werden, den erzielten Emissionsgewinn entsprechend am Markt zu realisieren. Das ist ja gerade das, was den Anreiz schafft. Es ist doch das Prinzip des Emissionshandels, dass man durch solche Dinge Anreize schafft, um genau diese Substitution vorzunehmen.

Was die Frage nach den Benchmarks in § 11 und hier insbesondere Absatz 2 des Gesetzentwurfs angeht, wurde schon darauf hingewiesen, dass dies ein äußerst kritisch zu sehender Punkt ist. Hier wird de facto im Unterschied zum ursprünglichen Gesetzentwurf ein nicht mehr produktbezogener Benchmark eingeführt, sondern ein brennstoffbezogener. Das steht nicht nur im Widerspruch zur EU-Richtlinie, die ja beides richtig ausgeführt hat, sondern auch zur Idee des Emissionshandels. Wenn ein Unternehmen auf die Idee kommt, zusätzlich zu der vorhandenen Kraftwerkskapazität - um die geht es schließlich und nicht um Neu- oder Ersatzanlagen - ein weiteres Kraftwerk zu bauen, dann, das ist doch die Idee des Emissionshandels, soll sich dieses Unternehmen eben die Tatsache, dass die CO₂-Emissionen, die dann entstehen, Kosten verursachen, eben in die Kalkulation schreiben. Das heißt aber, dass bei der Entscheidung darüber, welcher Brennstoff verwendet wird, natürlich auch eine Rolle spielt, wieviel CO₂-Emission mit dem jeweiligen Brennstoff verbunden ist. Genau das wird aber ausgehebelt, wenn man eine Benchmarkre-

gelung beschließt, die letztlich brennstoffbezogen ist; mit anderen Worten: Die ursprünglich produktbezogene Regelung ist eigentlich diejenige, die im Sinne des Emissionshandels die richtige gewesen wäre. So läuft es darauf hinaus, dass jemand, der ein zusätzliches Kraftwerk errichtet, dann eine zusätzliche Subvention erhält, wenn er sich für einen Brennstoff entscheidet, der besonders viel CO₂ emittiert. Das ist nicht im Sinne des Erfinders des Emissionshandels. Dazu kommt, dass die Benchmarkregelung selbst, so wie sie dann ausgestaltet ist, dann offensichtlich eine Lex Steinkohle geworden ist. Die 750 g, die man als maximalen Benchmark festgelegt hat, sind das, was Steinkohlekraftwerke erreichen. Neu zu bauende Braunkohlekraftwerke beispielsweise schaffen das nicht. Das heißt, auch hier - ich muss es leider wieder sagen - sind die neuen Länder, in denen gerade die Braunkohle eine wichtige Rolle spielt, benachteiligt, denn die 750 g CO₂, die bei der Braunkohle beim heutigen Stand der Technik etwa emittiert werden, sind dadurch natürlich nicht abgedeckt. Da fragt man sich, warum man das dann nicht wenigstens konsequent macht, wenn man schon von dieser eigentlich sinnvollen produktbezogenen Regelung abweicht, und konsequent eine auf den Input bezogene Regelung durchführt, sondern hier wiederum eine Diskriminierung hat, die ganz eindeutig zu Lasten Ostdeutschlands geht.

Sv. Bernhard **Hillebrand** (RWI): Zwei Sachverständige, zwei Meinungen. Die Übertragungsregelung ist aus zwei Gründen problematisch. Das erste Problem besteht wiederum aus zwei Punkten. Der erste ergibt sich aus der Mechanik der Allokationspläne. Die Emissionsminderungen, die im Makroplan ebenfalls vorgegeben sind, leben ganz wesentlich davon, dass der technische Fortschritt über den Neubau von Anlagen zu Emissionsminderungen führt. Wenn Sie jetzt die Übertragungsregelung für vier Jahre, d.h. für den Zeitraum 2008 - 2012, gelten lassen, fallen diese Emissionsminderungen aus dem technischen Fortschritt weg. Wenn Sie das Ziel trotzdem erreichen wollen, müssen Sie entweder am Erfüllungsfaktor drehen - das ist gesetzlich jetzt nicht mehr möglich - oder Sie bekommen erheblichen Druck auf die Neuemittenten-Reserve. Der zweite Punkt bezieht sich vor allem auf die Stromerzeugung. Nun ist das durchaus eine etwas neue Erfahrung. Wir haben seit dem Jahr 1998 den liberalisierten Markt. Ein ganz wichtiger Punkt in diesem liberalisierten Markt ist der freie Zugang zu diesem Stromerzeugungsmarkt. Wenn Sie eine Übertragungsregelung machen, begünstigen Sie Altemittenten; das hängt in einer ganz eklatanten Weise vom Preis für CO₂ ab. Neuemittenten, die diese überschüssige Zuteilung nicht erhalten, haben keine Chance, gegenüber

den Altemittenten in einen Wettbewerb einzutreten. Deswegen bin ich der Meinung, dass diese Übertragungsregelung aus grundsätzlichen Überlegungen nicht sinnvoll ist.

Den zweiten Problemkreis stellt das Benchmarking dar. Betrachtet man die theoretischen oder konzeptionellen Überlegungen des Benchmarks, ist das in der Tat ein produktbezogener Benchmark. Was ich jetzt in dem Gesetzentwurf finde, hat nichts mehr mit Benchmark zu tun. Im zweiten Absatz für Strom steht nämlich, dass eine solche Erzeugungsanlage maximal 750 kg Kohlendioxid je Kilowattstunde, jedoch nicht mehr als bei der Verwendung der besten verfügbaren Technik erreichten Emissionswert der Anlage ausstoßen darf. D.h. wir übertragen jetzt im Prinzip die Definition der ordnungsrechtlichen Elemente in den Emissionshandel. Das würde bedeuten, dass natürlich auch keine Anreize entstehen, wenn ich einen brennstoffspezifischen Benchmark mache, diesen Benchmark durch technische Effizienz zu unterschreiten, um die frei werdenden Emissionsrechte am Markt verkaufen zu können. Es ist nicht so, dass ich z.B. bei Steinkohle 750 kg pro Megawattstunde naturgesetzlich bedingt emittieren muss. Es gibt in Nordrhein-Westfalen ein modernes Kraftwerk, das darauf wartet, gebaut zu werden. Dieses Referenzkraftwerk hat einen Nettowirkungsgrad von 46 %; es könnte sogar einen von 48 % haben, wenn man für die Investitionen ein bisschen mehr in die Hand nähme. Das entspricht einem CO₂-Ausstoß von 700 kg und nicht von 750 kg. Jetzt ist aber das Problem - ich weiß, dass das dann etwas mit Lenkungswirkung zu tun hat -: Wenn ich sage „als bei der Verwendung der besten verfügbaren Technik“, dann wird das Referenzkraftwerk natürlich nicht den Wirkungsgrad von 46 % erreichen, weil es keinen Anreiz gibt, diese höheren Investitionen in Kauf zu nehmen, weil die Emissionsminderungen sich nämlich nicht in zusätzlichen Erlösen niederschlagen. Deswegen ist dieser § 2 des Gesetzentwurfs nach meiner Einschätzung eine deutliche Anlehnung an das Bundes-Immissionsschutzgesetz und hat mit Emissionshandel nichts mehr zu tun.

Lassen Sie mich noch eine letzte Bemerkung zu diesem produkt- oder brennstoffspezifischen Benchmark machen. Es ist schon richtig, dass der produktbezogene Benchmark eine höhere Lenkungswirkung hat. Dann muss man allerdings möglicherweise auch tatsächlich regionale Wirkungen beachten. Dann wiederum ist die Frage, und das war das Ergebnis unserer Analysen: Wenn man den Benchmark auf 365 g legt, dann haben zumindest neue Braunkohlekraftwerke keine Chance mehr, in einem liberalisierten Strommarkt noch wettbewerbsfähig Strom erzeugen zu können. Die Frage ist, ob wir das wollen - ob wir energiepolitisch das Risiko eingehen wollen, bei Neuanlagen auf Steinkohle oder Braunkohle zu

verzichten und stattdessen Erdgas in das System nehmen. Das ist eine politische Frage, aber auch eine Abwägung der damit verbundenen Risiken. Und damit ist der brennstoffspezifische Benchmark nicht so sehr Ausdruck der Effizienz eines Emissionshandelssystems, vielmehr trägt er den Bedenken Rechnung, dass man ein Mix in der Kraftwerksstruktur haben möchte, der dann nicht mehr gewährleistet wäre, wenn man einen einheitlichen Wert für alle Anlagen festlegt.

Abg. Reinhard **Schultz** (Everswinkel) (SPD): Ich habe zwei Fragen an Herrn Hillebrand. Wenn eine Branche, z.B. die Zementindustrie, einem starken Strukturwandel unterworfen ist, aus welchen Gründen auch immer, über Jahre sowieso keine Vollauslastung gefahren hat und ihre Produktion an bestimmten Standorten zusammenzieht, ist im Gesetzentwurf derzeit nicht vorgesehen, dass die damit verbundenen Rechte für die dann stillgelegten Anlagen zu den Anlagen wandern, die dann eine höhere Produktion und damit auch eine höhere Emission haben werden. D.h., im Grunde genommen würde ein aktiver Strukturwandel in bestimmten Bereichen hier möglicherweise erschwert. Können Sie sich diesbezüglich andere praktische Lösungen vorstellen, als der Gesetzentwurf sie vorsieht? Das bezieht sich auch auf die Frage Härtefall. Da wurde eine Abschneidegrenze gewählt, die besagt: 30 % unter dem Nennwert über drei Jahre. Das ist ziemlich letal. Natürlich schlagen auch Unterauslastungen in einem Korridor zwischen 100 % und 70 % schon erheblich negativ zu Buche. Da ist die Frage, ob die Abschneidegrenze nicht etwas anders aussehen müsste. Oder besteht die Gefahr, dass man nicht mehr genau nachhalten kann, wenn man den Korridor zu schmal macht?

Die zweite Frage bezieht sich auf das schon mehrfach angesprochene Thema Wettbewerbsgerechtigkeit zwischen denjenigen, die frühzeitig, d.h. schon seit 1990, und denjenigen, die jetzt erst damit begonnen haben, CO₂-mindernde Aktivitäten vorzunehmen und dies auch weiterhin tun werden. Wie stellt sich das aus Ihrer Sicht dar? Sie haben eben kritische Anmerkungen hinsichtlich der Übertragungsregelung bei Kraftwerken gemacht, und Ihrer Stellungnahme habe ich entnommen, dass Sie Fragen hinsichtlich der Treffergenauigkeit der Malus-Regelung für Uraltanlagen haben; gleichzeitig haben Sie aber auch festgestellt, dass man, wenn man nicht 1990 als Bezugspunkt nimmt und es nicht einen entsprechend langen Zeitraum Early Actions als Ausstattung gibt, vergleichsweise sozusagen in die Röhre schaut. Wie sähe denn ein gerechtes System aus, das noch unter den Himmel der Gesamtausstattung passt - was ja auch ein wesentlicher Gesichtspunkt ist - und trotzdem nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt?

Sv. Bernhard **Hillebrand** (RWI): Die erste Frage hat zwei Teilaspekte. Einmal ist das Problem, dass man durch die Wahl des Basisjahres 2000/2002 bei einzelnen Anlagen u.U. genau den falschen Zeitraum erwisch hat. Es gibt - nicht nur in der Zementindustrie, sondern beispielsweise auch bei Kraftwerken - das Phänomen, dass in diesem Zeitraum z.B. Anlagen noch am Netz waren, die 2005 bereits stillgelegt worden sind. Das ist so lange unproblematisch, solange die am Netz befindlichen Anlagen diese Produktion nicht übernommen haben. Wenn das aber der Fall ist, haben Sie im Prinzip zwei Nachteile: Sie verlieren einmal die Emissionsrechte einer Anlage, die in 2000/2002 am System war, und Sie müssen für die Ersatzanlage Emissionsrechte im Jahre 2005 dazukaufen. Das Problem kann man mit Sicherheit nicht in dem Sinne lösen, dass diese Friktionen nicht bestünden. Man könnte das aber durchaus deutlich dadurch entspannen, dass man z.B. den Zeitraum, in dem die Basisemissionen festgelegt werden, etwas weiter wählt. Die Engländer praktizieren etwas Ähnliches, d.h. man würde dann im Prinzip keinen Zwei- oder Dreijahreszeitraum, sondern einen Fünfjahreszeitraum nehmen. Damit kann man aber das Problem konjunktureller Unterauslastungen mit Sicherheit nicht immer lösen. Das ist die Härtefallregelung. Generell klingt 30 % zunächst einmal als angemessene Größe. Das mag übrigens auch sektoral zutreffen. Betrachtet man beispielsweise die Zementproduktion global oder deutschlandweit, dann liegt diese in den Jahren 2000 bis 2002 etwa 30 % niedriger als im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1998/99. Das ist aber natürlich bei einzelnen Anlagen völlig unterschiedlich. Es gibt durchaus Anlagen, die in diesem Zeitraum überhaupt nicht produziert haben und dann auch stillgelegt und auf andere Anlagen übertragen worden sind. Das Problem ist, dass das im ex-post-Zeitraum passiert. Wenn das im Zeitraum 2005/2007 passieren würde, wäre es nach meinem Verständnis überhaupt kein Problem, denn natürlich hat jedes Unternehmen die Möglichkeit, einen Anlagenpool zu bilden. Dann kann man natürlich diese Anlagen quasi untereinander verrechnen lassen. Das lässt die Richtlinie durchaus zu. Das Problem ist, dass das Poolmodell nicht so weit geht, dass man Anlagen in 2000/2002 zusammenlegen kann, die dann als Einheit in 2005/2007 am Emissionshandel teilnimmt. Das geht leider nicht. Das ist ein Defizit, das nicht mehr behoben werden kann. Das erste Problem könnte man jedoch durch eine Ausweitung der Basisperiode entsprechend korrigieren. Die Härtefallregelung würde ich in der Tat dann anlagenspezifisch deutlich nach unten senken, und zwar, um es deutlich zu sagen, nicht um mehr Emissionsrechte im System zu haben, sondern um die übertragenen Emissionsrechte auch tat-

sächlich geltend machen zu können. Es soll ja nicht so sein, dass diese Altanlage dann die entsprechend stillgelegten Rechte wieder reaktiviert, sondern sie ist stillgelegt. Nur kann die Neuanlage diese stillgelegten Rechte nicht nutzen, und deswegen hat sie dann ein Defizit, das man durch eine etwas großzügigere Auslegung der Härtefallregelung deutlich vermeiden könnte.

Zweites Problem: Die entsprechenden Wettbewerbseffekte. Wir haben vor einiger Zeit dazu einen Vorschlag ausgearbeitet. Prinzipiell ist dem, was Herr Weimann vorhin ausführte, zuzustimmen. Die bis heute erreichten Emissionsminderungen wurden, abgesehen von ein paar kleineren Ausnahmen, bislang im Prinzip in Ostdeutschland erzielt. Das kann man nun über Early Action dadurch korrigieren, dass man versucht, denen, die am Emissionshandel teilnehmen, diese Emissionsminderung quasi im Nachhinein zu vergüten. Man kann es aber auch noch ganz anders machen: Man kann im Prinzip Late Action bestrafen. Das geht in die Richtung Malus-Regelung, d.h. man hat dann Anlagen, die ab einer bestimmten Betriebsdauer, ab einem bestimmten Wirkungsgrad einen technischen Standard nicht mehr erfüllen können und deswegen gezwungen werden, Emissionsrechte zuzukaufen oder eine entsprechende Minderproduktion in Kauf zu nehmen. Diese Lösung hätte den Charme, dass die mit der Klimavereinbarung, wie sie bisher gestaltet wurde, kompatibel wäre. Die Klimavereinbarung hat davon gelebt, dass man im Prinzip Emissionsminderung durch Effizienzsteigerung erreicht hat. Genau dieser Anreiz wäre dann gegeben, wenn man über die Malus-Regelung entsprechende Altanlagen zu Käufern von Emissionsrechten machen würde. Das ist spiegelbildlich zu dem, wenn man Early Action zu Verkäufern macht. Der Vorteil wäre auf der einen Seite ein positiver, auf der anderen Seite ein negativer; per Saldo würde sich das wahrscheinlich ausgleichen. Das wäre nach meinem Dafürhalten eine Lösung, die sicher auch diese Dinge, die jetzt im Gesetzentwurf extrem schwierig und auch sehr aufwändig kompliziert formuliert sind, etwas einfacher zu gestalten.

Abg. Winfried **Hermann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte die europäische Perspektive öffnen und frage Herrn Dr. Ziesing: Wie ist im europäischen Vergleich die Zumutung oder das Zutrauen für den Sektor Handel und andere Sektoren? Wird dem Bereich Industrie und Energieerzeugung durch den Gesetzentwurf vergleichsweise mehr zugemutet, als das in vergleichbaren Ländern der Fall ist, oder ist es ähnlich?

Meine zweite Frage: Gibt es innerhalb des Handelssystems auch in den Entwürfen der anderen EU-Staaten Regelungen, die zur Effizienzsteigerung bzw. Reduktion führen? Gibt es Malus-Regelungen oder Sonderausstattungen, also ver-

schiedene Formen von Anreiz- oder Bestrafungsmechanismen, die den deutschen vergleichbar sind?

Sv. Dr. Hans-Joachim **Ziesing** (DIW): Zunächst einmal: Die Nationalen Allokationspläne sollen eigentlich Aussagen darüber treffen, wie sich die gesamten Emissionen entwickeln, nicht nur in den Emissionshandelssektoren, sondern auch in den anderen Bereichen. Vorhin wurde gesagt, dass die Emissionshandelssektoren vergleichsweise günstig behandelt zu werden scheinen. Das ist relativ evident, mit Ausnahme von UK, wobei das Problem auch darin liegt, dass die anderen Länder zunächst von Projektionswerten ausgehen und dann eine Reduktion gegenüber den projizierten Werten vorsehen. Das bedeutet, wenn es ernst gemeint ist, schon implizit einen leichten Effizienzsteigernden Ansatz immer dann, wenn man das, was projiziert worden ist, auch wirklich als das nehmen kann, was ohne Emissionshandel die vermutliche Entwicklung wäre. So hat man schon an der Stelle einen erheblichen Ermessensspielraum. Man muss im Grunde, wenn man die Szenarien analysiert, auch danach fragen, ob die Projektionen einigermaßen belastbar sind oder ob es sich um Projektionen handelt, an die man hinsichtlich der Entwicklungsperspektiven etwas optimistischer herangehen kann, um dann deutlich zu machen: Wir reduzieren ja. Dieses Problem haben wir an zwei Stellen: bei der Bewertung der Projektion und dann noch einmal bei den Reduktionen. Wenn die Projektionen ernst gemeint sind, gibt es in den Ländern schon ein gewisses Effizienzmoment.

Ein anderes Problem liegt darin: Wie ist die Aufteilung zwischen den Emissionshandelssektoren und den anderen Sektoren? Nehme ich unser deutsches Beispiel, scheint es zunächst einmal so zu sein, als gebe es eine Gleichverteilung der Lasten; gerade in der 1. Periode wären das gleichermaßen 2 Mio. t. Betrachtet man nun die relevante Basis, dann wären für die Nichthandelssektoren in Deutschland die temperaturbereinigten Emissionen in der Basisperiode zu berücksichtigen. Dann aber stellt sich die Situation völlig anders dar, weil diese temperaturbereinigten Emissionen in den Nichthandelssektoren wesentlich höher gewesen sind, als dies aus den statistisch erfassten Daten hervorgeht. Nimmt man wiederum diese Daten, dann liegt die Hauptanpassungslast bis zur 1. Periode in Deutschland eindeutig bei den Nichthandelssektoren, und für die finden wir im Nationalen Allokationsplan im Moment fast keine Maßnahmen, außer ein paar sehr allgemeinen Hinweisen.

Das ist in einigen anderen Nationalen Allokationsplänen auf europäischer Ebene durchaus anders, indem man z.T. sehr deutliche sektorspezifische Ziele für die Nichthandelssektoren vorgibt und

dafür teilweise auch explizite Politiken benennt, wobei überwiegend, auch das muss man sagen, darauf verwiesen wird, dass es Klimaschutzprogramme gäbe, auf die dann Rückgriff genommen wird und die die Effizienzsteigernden Momente gerade für die Nichthandelssektoren beinhalten. Das bedeutet wiederum andere Schwierigkeiten; wir sind hier noch nicht am Ende der Analyse. Abgesehen vom sprachlichen Problem muss man sich im Zweifel durch viele, viele hundert Seiten arbeiten, um zu erkennen, wie die jeweiligen Klimaschutzprogramme der anderen Länder aussehen. Insgesamt habe ich jedoch den Eindruck, dass der Versuch unternommen wurde, auch in den Nichthandelssektoren durchaus kleine Effizienzsteigernde Momente unterzubringen.

Abg. Marie-Luise **Dött** (CDU/CSU): Einige Sachverständige haben ausgeführt, dass die Allokationspläne der EU-Mitgliedstaaten sehr ungleich ausgestaltet seien. Deshalb frage ich Herrn Dr. Rebutisch und Herrn Dr. Körner: Sollte die Bundesregierung vor diesem Hintergrund der ungleichen Ausgestaltung von dem im NAP gemachten Vorbehalt der Wettbewerbsfähigkeit Gebrauch machen?

Sv. Dr. Manfred **Rebutisch** (VDEW): Grundsätzlich sollte man von diesem Vorbehalt Gebrauch machen. Allerdings habe ich noch keine Lösung gefunden, wie das im Rahmen des Gesetzentwurfs entsprechend ausgestaltet werden könnte.

Sv. Dr. Raimund **Körner**: Ich kann mich Herrn Rebutisch im Wesentlichen nur anschließen. Ein großes Problem für die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen wird sicherlich die Härtefallregelung sein.

Abg. Ulrich **Kelber** (SPD): Meine Fragen richte ich an Herrn Dr. Ziesing und Herrn Dr. Matthes.

Herr Dr. Ziesing, Sie hatten in Punkt eins Ihrer Vorbemerkungen deutlich die Frage nach den Kosten alternativer Instrumente angeschnitten. Das dürfte weiterhin eine spannende Diskussion sein, denn die Konzentration findet jeweils immer auch eine aktuelle Gesetzgebung vor, auch wenn es durch eine Richtlinie entschieden ist. Eigentlich muss doch die Diskussion nicht mit einer Null-Alternative geführt werden, sondern vielmehr: Wenn man das Klimaschutzziel weiterhin als gegeben ansieht: Wie ist der Kostenvergleich mit alternativen Instrumenten des Ordnungsrechts oder des Steuerrechts zur Erreichung zu sehen? Gibt es da eine Abschätzung unter Heranziehung bisher bekannter Instrumente?

Herr Dr. Matthes, wir haben einige Instrumente in den Emissionshandel eingeführt, die ex-post-Anpassungen betreffen. Einige Forderungen von betroffenen Branchen sehen gerade eine Aus-

weitung der ex-post-Regelungen vor. Die Richtlinie sieht in der Regel ex ante als Instrument vor. Ist da noch eine Richtlinienkonformität gegeben? Wie weit sind dort noch Möglichkeiten vorhanden, auf nationaler Ebene ex-post-Regelungen auszuweiten?

Sv. Dr. Hans-Joachim **Ziesing** (DIW): Zunächst einmal ist es ja deutlich: Das Instrument an sich ist seinem Wesen nach eines, das bei vorgegebenem Ziel die kostengünstigste Lösung herbeiführt. Ich denke, das ist theoretisch weitgehend unstrittig. Ein kleines Problem ist, dass wir kein ideales Emissionshandelssystem haben. Ich rede nicht von der konkreten Ausgestaltung der Zuteilungspläne, sondern vor der Tatsache, dass sich der Emissionshandel nur auf ein paar Sektoren - sicher nicht die unwichtigsten - sowie nur auf das Treibhausgas CO₂ beschränkt. Insofern ist es ein durchaus unvollkommenes System. In dieser Unvollkommenheit ist es aber, denke ich, bei entsprechender Ausgestaltung schon ein sehr kosteneffizientes System. All das, was mir an Untersuchungen, die auch auf EU-Ebene durchgeführt wurden, bekannt ist, zeigt doch recht deutlich, dass bei vorgegebenem Ziel dieses Instrument dasjenige ist, das zu den geringst möglichen Kosten führen kann. Ich kann die Kostendifferenz nicht im Einzelnen beziffern; ich glaube, es reicht aus, deutlich zu machen: Wenn wir ein System so ausgestalten, dass das Wesen des Emissionshandels auch wirksam wird, dann wird es uns gelingen, kosteneffiziente Lösungen zu bringen, um dieses Ziel - ich sage es noch einmal - zu erreichen. Manchmal geht die Diskussion nur scheinbar um das Instrument, obwohl im Grunde das Ziel gemeint ist. Wenn wir die Zielerreichung ernsthaft zur Grundlage machen, hat dieses Instrument - bei entsprechender Ausgestaltung - schlichtweg fast alle Vorteile für sich.

Sv. Dr. Felix Christian **Matthes**: Vielleicht als kleine Ergänzung zu den Ausführungen von Herrn Ziesing: Wenn man das akademisch betrachtet - einen entsprechenden Vorschlag haben wir einmal gemacht -, ist die Verteilung der Emissionslasten innerhalb des Emissionshandelssystems ein Ergebnis der marktwirtschaftlichen Optimierung. Die Verteilung der Emissionslasten zwischen den einzelnen Sektoren muss man von Beginn an definieren. Wäre man konsistent geblieben - ich verweise noch einmal auf unseren Vorschlag -, hätte man sozusagen die Ergebnisse von Modellierungen genommen, hinter denen ja Grenzvermeidungskosten unterschiedlicher Sektoren entstehen und hätte diese Ergebnisse für den Bereich Energie und Industrie zur Grundlage der Emissionsrechtezuweisung gemacht. Das ist unterblieben. Eines muss sehr klar sein, was diese Modelle, und zwar übereinstimmend, alle brin-

gen: dass die Emissionsminderungsleistung des Emissionshandelssektors deutlich größer sein müsste als in den Bereichen Haushalte und Verkehr. Das wäre der konsistente Ansatz gewesen, den man jedoch nicht gemacht hat, sondern das genaue Gegenteil davon: Man hat Emissionsminderungen auf Sektoren verlagert, wo wahrscheinlich die Emissionsminderungskosten höher sind; einmal abgesehen von den dort vorhandenen Instrumentekosten. Wie gesagt, die Wärmedämmung setzt sich nicht alleine um, man braucht ein Förderprogramm, das nach meiner Schätzung 1 bis 3 Mrd. Euro jährlich kostet. Dieses Geld muss man ausgeben. Das ist aber die Frage, die letztendlich nicht beantwortet worden ist.

Zu den ex-post-Anpassungen. Inzwischen habe ich ein Problem: Wir führen die Debatte, als wäre das ein Wohltatenverteilungssystem. Ziel dieses Instrumentes ist es aber, Emissionen zu möglichst niedrigen Kosten zu mindern. Die Theorie sagt, die möglichst niedrigen Kosten stellen sich ein, wenn an die dezentralen Wirtschaftsobjekte ein Preissignal ergeht. D.h. man muss sich stets die Frage stellen: Führt diese Regelung dazu, dass unterschiedliches Handeln, das zu unterschiedlichen Emissionen führt, auch unterschiedliche Preissignale generiert? Das ist sozusagen das Grundprinzip, und das ist an ganz vielen Stellen verletzt worden. Das gilt auch für ex-post-Anpassungen, weil die Hypothese des Emissionshandels ist, dass man das Ziel vorgibt und dass dies das Preissignal für die Zielerfüllung ergibt, das die dezentralen Wirtschaftssektoren untereinander aushandeln. Wenn man jetzt ex-post-Anpassungen in das System einführt, hat man zwei Möglichkeiten: Entweder macht man es, das kann man aus einer Vielzahl von Verteilungsaspekten durchaus machen, berücksichtigt aber dieses ex-post-Anpassungsvolumen bei der Definition des Zieles. D.h. man gestaltet die Reserve größer, was natürlich wieder zu Lasten des Erfüllungsfaktors für die bestehenden Anlagen geht. D.h. also: Als Schlussfolgerung müssen die ex-post-Regelungen auf einem so niedrigen Niveau wie möglich gehalten werden, weil sie ansonsten die Cap aufblähen und damit das Instrument.

Eine letzte Nachbemerkung sei mir erlaubt. Wir reden hier sehr oft von Gerechtigkeit. Ich habe eine Studentin mit der Zählung von Gerechtigkeitskonzepten beauftragt; wir sind auf 14 gekommen. Man muss sich ganz klar machen, dass der NAP, wie er heute vorliegt, auf dem Prinzip der Besitzstandsgerechtigkeit basiert, nicht auf dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit. Wer viele Emissionen hat, erhält viele Emissionsrechte - darauf baut sich das ganze System auf. Das kann man nur unvollkommen reparieren. Das gilt im Übrigen auch für Early Action. Wenn jemand, der 8 % Minderung aufweist, genauso behandelt wird wie jemand, der 80 % Minderung vorgenommen hat,

ist das Besitzstands- und nicht mehr Leistungsge-
rechtigkeit.

Abg. Dr. Peter **Paziorek** (CDU/CSU): Ich habe ei-
ne Frage an Herrn Hein (BDI) und eine an Herrn
Hillebrand (RWI) zum grundsätzlichen Teil. Herr
Hein, wie bewerten Sie die Rolle der projektbezo-
genen Mechanismen, also CDM und JI? Ist das
ausreichend berücksichtigt oder müsste hier noch
nachgebessert werden?

Herr Hillebrand, wie bewerten Sie die konzeptio-
nelle Abstimmung des Emissionshandels mit den
anderen Instrumenten der Klimaschutzpolitik in
Deutschland? Sehen Sie irgendwo Doppelbelas-
tung, Überschneidung? Zeichnet sich vielleicht an
einigen Stellen des Gesetzentwurfs - z.B. EEG,
KWK, Ökosteuer - jetzt schon deutlicher Ände-
rungsbedarf ab?

Sv. Dr. Joachim **Hein** (BDI): Die JI-/CDM-Richtli-
nie ist formal noch nicht verabschiedet. Man hat
sich geeinigt, das wird wohl werden. Dafür brau-
chen wir aber erst einmal ein Umsetzungsgesetz,
d.h. die Frage als solches bezieht sich auf die Zu-
kunft. Dazu kann man im Moment gar nicht so viel
sagen. Wozu man etwas sagen kann, ist der
Punkt, wie andere Mitgliedstaaten diese beiden
Mechanismen nutzen. Es ist schon heute morgen
angeklungen, dass die Niederlande, auch Öster-
reich usw. diese Instrumente zu einem nicht uner-
heblichen Teil in Anspruch nehmen, und zwar auf
der Staatsebene. D.h. z.B. in den Niederlanden
werden tatsächlich 500 Mio. Steuergelder aufge-
nommen, um Emissionsminderungsgutschriften
zu kaufen. Was passiert letztlich mit den Gut-
schriften? Sie vermindern das nationale Ziel, sie
schaffen der Regierung den Spielraum, den sie
braucht, um den Nationalen Allokationsplan so
aufzustellen, wie die Niederlande das gemacht
haben. Sonst wäre das bei den Emissionen, die
man dort hat, und dem Ziel, das sie erreichen
müssen, gar nicht möglich. Wenn dieses Umset-
zungsgesetz bei der JI-/CDM-Richtlinie denn ge-
macht wird, haben wir das Problem, dass diese
Richtlinie einmal mehr das Procedere zu harmo-
nisieren versucht, und materiell macht, platt aus-
gedrückt, jeder Mitgliedstaat, was er will. Durch
die Formulierung „Der Mitgliedstaat kann auf An-
lagenebene ein Cap (egal welches) einziehen“
kann jeder Mitgliedstaat eine Begrenzung auf
Anlagenebene einführen, bis zu der diese Gut-
schriften in Zertifikate umgetauscht werden kön-
nen. Wenn das jeder Mitgliedstaat bei jeder An-
lage macht, wie es ihm gefällt, gibt das keinen Sinn,
dann ist das alles andere als Harmonisierung. In-
sofern trifft wieder zu, was wir schon immer ge-
sagt haben: Das sind ergänzende Instrumente
zum Emissionshandel, die ergänzend genutzt und
nicht wieder künstlich eingeschränkt werden soll-
ten. Sie stehen gleichberechtigt im Kyoto-

Protokoll. Wenn wir uns darauf beziehen, sind sie
als Paket gedacht, um die Klimaschutzanstren-
gungen so kosteneffizient wie nur möglich hinzu-
bekommen.

Abg. Dr. Peter **Paziorek** (CDU/CSU): Ich möchte
nachfragen, ob ich die Antwort richtig verstanden
habe. Es sieht also so aus: Wir - Deutschland wie
die anderen EU-Staaten auch - müssen bis zum
30. Juni den Nationalen Allokationsplan jetzt auch
in Gesetzesform melden. Die Umsetzungsrichtli-
nie kann bei den flexiblen Instrumenten ja eigent-
lich nur ein Änderungsgesetz zum NAPG werden.
Das heißt also, nach der Sommerpause müssten
wir schon gleich an die Novellierung des NAPG
herangehen, das wir jetzt binnen einer Woche ge-
rade durchziehen. Diese Änderung nach der
Sommerpause, bezogen auf die europäischen
Nachbarstaaten, kann aber anlagenbezogen eine
sehr starke Veränderung bringen, weil nämlich
diese Richtlinie für individuelle spezielle Lösungen
der nationalen Staaten Möglichkeiten eröffnet.
Das heißt also, im Oktober kann durch die An-
wendung eines guten Instrumentes, wenn ich Sie
richtig verstanden habe, eine so starke Ausdiffe-
renzierung vorhanden sein, dass unter dem Ge-
sichtspunkt Vergleichbarkeit in Europa, Wettbe-
werbsfähigkeit auf einmal überraschend neue
Fragen gestellt werden müssen. Habe ich Ihre
Antwort so richtig verstanden?

Sv. Dr. Joachim **Hein** (BDI): Im Prinzip ist das so
richtig verstanden. Ob das im Oktober ist, weiß
ich allerdings nicht.

Vorsitzender: Das ist ja auch nicht nur eine Fra-
ge an Herrn Hein, sondern im Grunde an uns alle,
wie wir das handhaben. Ich würde es begrüßen,
wenn ein Vertreter der Bundesregierung zu dieser
für uns doch sehr wichtigen Frage Stellung neh-
men würde.

MR Franzjosef **Schafhausen** (BMU): Vielen
Dank, Herr Vorsitzender. - Man muss unterschei-
den zwischen den Aktivitäten, die in Ländern wie
z.B. den Niederlanden, Österreich, Irland, Däne-
mark durchgeführt werden, wo in der Tat öffentli-
che Mittel in die Hand genommen werden, um E-
missionsrechte aus JI und CDM anzukaufen und
damit das Minderungsziel des jeweiligen Staates
zu erfüllen, und den Möglichkeiten, die die JI- und
CDM-Richtlinie bietet. Die JI- und CDM-Richtlinie
bietet die Möglichkeit der Verknüpfung mit dem
europäischen Emissionshandel. Dieser wiederum
richtet sich auf Anlagen und Anlagenbetreiber,
sprich: linking directive gibt den Anlagenbetrei-
bern die Möglichkeit, Maßnahmen außerhalb
Deutschlands, außerhalb der Europäischen Union
durchzuführen, dadurch ERU und CDR zu gene-
rieren und mit diesen Emissionsrechten ihre Ver-

pflichtungen zu erfüllen. Dazu brauchen wir ein Gesetz, und wir haben vorgesehen, kein Änderungsgesetz zum NAPG, sondern ein eigenes Gesetz für die Umsetzung der linking directive zu entwickeln.

Abg. Dr. Peter **Paziorek** (CDU/CSU): Warum ein eigenes Gesetz, es ginge doch ein Änderungsgesetz?

MR Franzjosef **Schafhausen** (BMU): Wir haben innerhalb der Bundesregierung, also innerhalb des BMU, vorgesehen, dass wir hier keine Änderungen des NAP-Gesetzes vornehmen, sondern ein eigenes Gesetz erlassen.

Vorsitzender: Es wird natürlich den Gesetzesjuristen die Frage gestellt werden, ob eine Umsetzung der Linking-Direktive einen so gravierenden Einfluss auf das NAP-Gesetz hat, dass man dieses novellieren muss, oder nicht. Herr Schafhausen hat jetzt die Meinung vertreten, dieses sei nicht zwingend erforderlich, aber das wird heute nicht verhandelt.

MR Franzjosef **Schafhausen** (BMU): Vielleicht noch ergänzend dazu: Davon zu unterscheiden ist sehr deutlich das, was Herr Dr. Hein hier vorgebracht hat. Und hier geben uns die von der EU-Kommission vorgelegten NAP-Guidelines auch einen Hinweis. Sie sagt nämlich: Wenn öffentliche Mittel eingesetzt werden, die dazu führen, dass Beiträge, die eigentlich aus dem Bereich Energie und Industrie kommen sollen, reduziert werden, könnte dies ein Beihilfe-Tatbestand sein. Dies ist im Einzelnen zu prüfen. Es wird also zu prüfen sein, ob Staaten wie die Niederlande, wie Österreich, wie Irland nicht die Beihilfavorschriften verletzen und damit den europäischen Binnenmarkt tangieren.

Noch einmal: Das Hauptinteresse der Linking-Direktive ist, den Unternehmen die Möglichkeit zu geben, die projektbezogenen Mechanismen zu nutzen. Soweit ich gehört habe, ist die deutsche Wirtschaft sehr daran interessiert, ihre projektbezogenen Mechanismen zu nutzen. Ich kann das aus den Rückmeldungen, die wir im Umweltministerium erhalten, nur bestätigen. Das Interesse hat in den letzten Monaten schlagartig zugenommen, und wir werden im Augenblick mit Anfragen überschüttet, ob man nicht Projekte im Ausland durchführen könnte, um die Verpflichtung im Rahmen der Emissionshandelsrichtlinie mit zu erfüllen. Dass domestic actions in Deutschland, also Handlungen im Inland, auch in Zukunft Vorrang haben werden, lässt sich schon alleine daraus ableiten, dass ich große Zweifel habe, ob die hier angesprochenen Staaten in der Lage sein werden, diese großen Emissionsvolumina, die sie eigentlich benötigen, über JI und CDM an sich he-

ranzuziehen. Wer einmal dieses Geschäft betrieben hat, der weiß, wie schwierig das ist. Erst einmal die Abkommen zwischen den Unternehmen, dann die Abkommen zwischen den Regierungen - das braucht alles Zeit, und daran, ob da große Kontingente, wie sie z.B. in Holland, Österreich oder Dänemark gebraucht würden, in der Kürze der Zeit über JI und CDM abgedeckt werden, habe ich persönlich große Zweifel. Wir wollen aber auch von Seiten der Bundesregierung nicht an dieser Stelle Barrieren aufbauen. Wir wollen die Ansätze von JI und CDM natürlich als ergänzende Ansätze, auch in Zusammenhang mit der europäischen Emissionshandelsrichtlinie, nutzen.

Vorsitzender: Und ich würde doch dem Ausschuss und hier speziell den Obleuten empfehlen, sich über die Frage JI und CDM noch einmal zu unterhalten. Das gegenwärtige Gesetzgebungsverfahren können wir jedoch nicht von der Linking-Direktive usw. abhängig machen, wir müssen jetzt einfach voran kommen. In diesem Sinne bitte ich Herrn Hillebrand um seine Antwort.

Sv. Bernhard **Hillebrand** (RWI): Die Verbindung von Emissionshandel mit anderen Instrumenten ist ein sehr kompliziertes Thema. Deshalb ein paar kurze Bemerkungen dazu.

Das erste Problem, das ich sehe, ist die Ökosteuer. Es geht nicht um die Verkehr- und Haushaltsbereiche in Abwägung zu den energieintensiven Industrien. Bei den energieintensiven Industrien gibt es reduzierte Steuersätze, Härtefallregelungen usw., das sehe ich nicht als grundlegendes Problem. Ein Problem habe ich bei dem Kohlenstoffgehalt oder dem, was hinter der Belastung der einzelnen Energieträger und deren Kohlenstoffgehalt steht. Ein einfaches Beispiel: In Deutschland wird Erdgas, wenn es nicht in KWK-Anlagen eingesetzt wird, gegenwärtig noch mit der Erdgassteuer belastet. Diese beträgt gegenwärtig etwa 2 Euro je Megawattstunde. Wenn man das, bezogen auf die CO₂-Emissionen, bezieht, ist das ungefähr äquivalent zu einem Preis von 10 Euro pro t CO₂. Die Erdgassteuer hat jetzt also die Wirkung, dass, wenn man Brennstoffsubstitution im Bereich der Kraftwerke machen möchte - und ich unterstelle, dass das eine der kostengünstigsten Emissionsminderungsstrategien ist -, dann wird der Preis diese Erdgassteuer mit implementieren. Um diesen Substitutionsprozess über den CO₂-Handelsmarkt zu induzieren, muss die entsprechende Steuer überwunden werden, d.h. die Preisverzerrungen schlagen sich dann natürlich auch am Emissionshandelsmarkt nieder. Das ist mit Sicherheit ein Problem, und deswegen muss man dann auch über Ökosteuer nachdenken - wie gesagt, nicht so sehr von der Konstruktion her. Man könnte ja sagen, es ist vor allen Dingen im Verkehr- und im Haushaltsbereich

nicht so ein Problem. Es wird aber mit Sicherheit im Emissionshandel über den CO₂-Ausstoß in der Stromerzeugung einen Preisimpuls für Strom geben. Ich bin jetzt nicht in der Lage, Ihnen das in Euro je Megawattstunde oder Pfennig je Kilowattstunde zu nennen; das ist sehr schwierig. Nur denke ich mir, dass es ganz klar ist, dass auch die entsprechenden Input-Preise sich bei Grenzkostenpreisbildung in den Output-Preisen widerspiegeln werden. Dann muss man sich die Frage stellen: Was passiert eigentlich mit der Stromsteuer? Doppeln wir das, verdreifachen wir das, oder machen wir da irgend eine Regelung, die das u.U. ausgleicht?

Das zweite Problem, und das ist in der Tat wohl ein etwas massiveres, ist die Frage, wie man sonstige Sonderregelungen - Stichwort EEG, KWKG, übrigens auch die ganzen ordnungsrechtlichen Instrumente, die wir sonst noch so haben - mit dem Emissionshandel kompatibel macht. Auch da will ich eine Zahl nennen. Wenn ich die heutige Einspeisevergütungen bei Windenergie nehme, die in einer Größenordnung von etwa 9 Cent je Kilowattstunde liegen und ich rechne die um mit dem Durchschnitt der konventionellen Erzeugung - das kann man auch mit Braunkohle oder wie auch immer rechnen -, bekommt man Preise in einer Größenordnung von 60 bis 150 Euro je Tonne CO₂ heraus. Daran erkennen Sie, dass das EEG im Sinne des Emissionshandels nicht immer der effiziente Weg ist, CO₂ zu mindern. Wenn man aber effizient werden will, und so ist der Handel eben angelegt, möglichst kostengünstig zu agieren, muss man zumindest für längere Fristen auch an diesen Gesetzen noch einmal arbeiten. Man muss darüber nachdenken, wie man sich u.U. adjustiert.

Abg. Ulrich **Petzold** (CDU/CSU): Herr Hillebrand, Sie hatten vor etwa 20 Minuten sehr interessante Ausführungen zu der Frage Verhältnis Nachzügler zu Vorreitern gemacht. Immer wieder wird auf den doppelten Vorteil der Nachzügler gegenüber den Vorreitern hingewiesen. Insbesondere dadurch, dass die Vorreiter bereits 85 % der Minderungsverpflichtungen erbracht haben, sind die Minderungsziele nicht mehr so hart, d.h. der Erfüllungsfaktor für die Nachzügler beträgt nur 0,9755. Müsste der Erfüllungsfaktor für Nachzügler deshalb nicht geringer angesetzt werden, und zweitens auch dadurch, dass die Nachzügler mit vier Verkaufsjahren und 14 minderungsfreien Jahren gegenüber den Vorreitern, die nur zwölf minderungsfreie Jahre erhalten haben, wesentlich bessergestellt sind? Auch die Mehrzahl der Sachverständigen hat das so ausgeführt. Wie müsste nach Ihrer Auffassung eine Regelung für Early Actions ausgestattet sein, gerade im Verhältnis zu den Nachzüglern?

Sv. Bernhard **Hillebrand** (RWI): Ich denke, das Problem ist in der Tat richtig erkannt. Solange es keine spezifische anlagenbezogene Malus-Regelung gibt, müssen die Emissionsminderungen pauschal auf alle Anlagen verteilt werden. D.h. je differenzierter die Malus-Regelung ausgestaltet wird, um so höher kann der Erfüllungsfaktor werden. Von der Logik her hat es zwei Gründe, warum ich dafür plädiere, das so zu machen. Das eine ist: Es wird den technischen Fortschritt in der Weise unterstützen, dass relativ schnell moderne Anlagen in das System kommen. Ich will nicht auf einzelne Anlagenbetreiber eingehen, aber es ist nun einmal Fakt, dass in Nordrhein-Westfalen durchaus Anlagen stehen, die schon älter als 40 Jahre sind; einige davon sollen sogar noch - ich darf das nur ganz vorsichtig sagen, es ist auch nur ein Scherz - vom Reichsturmbarrenführer eröffnet worden sein, sind also schon deutlich älter als 40 Jahre. Diese Anlagen werden im Prinzip jetzt genauso gestellt wie eine modernere Anlage aus den 90er Jahren. Offensichtlich hat die alte Anlage deutlich höhere Emissionsminderungspotenziale als eine Anlage aus den 80er Jahren, und insofern ist eine stringente Malus-Regelung natürlich ein zusätzlicher Impuls, den Innovationsaspekt und die Innovation in dem System durchzubringen. Ich bin mir nach den Berechnungen auch ziemlich sicher, dass es, wenn man alte gegen neue Kraftwerke rechnet, eine ziemlich kostengünstige Emissionsminderungsstrategie ist, denn Zusatzkosten entstehen eigentlich nur in dem Umfang, wie die Anlage etwas vorzeitiger durch eine Neuanlage ersetzt wird. Ansonsten ist das im Prinzip kostenneutral. Das wäre eine Möglichkeit, die Nachzügler zu bestrafen. Das war vorhin auch mein Petition, eine entsprechende Late Action zu bestrafen und nicht Early Action zu belohnen. Nun ist aber der Fall, dass wir die Early Actions im System haben und diese auch tatsächlich belohnen wollen. Da würde ich in der Tat versuchen, weil man eben genau dieses Problem hat, je mehr Early Action, d.h. ex-post-korrigiert, desto mehr muss man entweder den Erfüllungsfaktor korrigieren oder über die Neuemittenten-Reserve gehen. Ich würde in der Tat versuchen, das auszutarieren. Wenn ich richtig nachgerechnet habe - man sieht es auch am Erfüllungsfaktor, der im ersten Gesetzentwurf für die Early Action explizit genannt wurde -, handelt es sich um 21,5 Mio. t CO₂. Das kann kein Beinbruch sein, denke ich mir; das ist ein Erfüllungsfaktor, der in der Prozentzahl hinter dem Komma liegt. Und das heißt, dann könnte man eine Regelung wählen, wo Early Actions tatsächlich ausreichend, d.h. ab 1990, berücksichtigt würden, mit den entsprechenden Effizienzkriterien, wie sie im NAP-Gesetz stehen.

Vorsitzender: Ich wollte Herrn Petzold bitten, nach den Antworten auf die Fragen von Herrn Loske die Sitzungsleitung für ca. eine Stunde zu übernehmen. Zunächst jedoch Herr Loske, bitte.

Abg. Dr. Reinhard **Loske** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Herrn Hillebrand (RWI) und eine an Herrn Ziesing (DIW). - Herr Hillebrand, Sie haben sich hinsichtlich der Newcomer-Regelungen immer als ein Anhänger von Benchmarks gezeigt. Wir hingegen waren ursprünglich bei der Newcomer-Regelung der Auffassung, dass ein GuD-Benchmark angemessen sei, das hätte 365 g CO₂ pro Kilowattstunde bedeutet. Unsere zweite Präferenz war dann ein Zwei-Drittel-Mix, also Steinkohle/Braunkohle/Erdgas geteilt durch drei; der Durchschnitt hätte bei etwa 695 - 700 g CO₂ pro Kilowattstunde gelegen. Jetzt ist es die meiner Meinung nach drittbeste Lösung, ein gewichteter Drittel-Mix, und es sind 750 g CO₂ pro Kilowattstunde geworden. Nun habe ich das hoffentlich richtig verstanden, dass Sie gesagt haben, diese 750 g bei der Newcomer-Regelung seien insofern etwas problematisch, als moderne Steinkohlekraftwerke wie das geplante Referenzkraftwerk möglicherweise deutlich darunter liegen, bei etwa 700 oder 710 g, und sich das Ganze insofern als Anreizhemmer herausstellen könnte. Betrachten Sie diese Gefahr als Bestätigung Ihres ursprünglichen Standpunktes, dass man an solchen brennstoffspezifischen Benchmarks eigentlich hätte festhalten müssen, oder ziehen Sie daraus den Schluss, dass der Benchmark jetzt für die Newcomer-Regelung entsprechend einem hochmodernen Steinkohlekraftwerk auf 700 bis 720 g CO₂ pro Kilowattstunde abgesenkt werden müsste?

Nun die Frage an Herrn Ziesing. Ich drücke es etwas lapidar aus, wie ich die Sache sehe, wie die Regierung vorgegangen ist. Die Regierung hat erst einmal gesagt, was braucht die Stromwirtschaft, die kriegen so ziemlich alles. Dann hat sie festgestellt, Mensch, das produzierende Gewerbe kriegt möglicherweise ein bisschen zuwenig. Daraufhin gab es enormen Druck, dann hat das produzierende Gewerbe auch noch alles gekriegt. Und dann bekam man ein Problem - es gibt ja ein Gesamtvolumen, über das hinaus man nicht gehen kann, nicht wahr? Und dann hat man sich überlegt, Mensch, es könnte ja auch einmal sein, dass sich ein Investor nach Deutschland verirrt - hoffentlich werden es viele werden, unser aller Wunsch ist ja, dass hier etwas passiert, und dann hat man wahnsinnig eng gestrickt, was die Neuen betrifft, was das Potenzial, die Vorhaltung der Reserve für die Neuen betrifft. Es sind Modelle in der Diskussion, die Ökonomen als Future Borrowing bezeichnen würden: dass man sich in Zukunft Mengen leiht, um jetzt die Newcomer zu bedienen. Ich halte das für sehr fragwürdig, muss ich

sagen; ich glaube, das müsste Fleisch vom Fleische des Gesamtvolumens sein. Dazu würde ich gerne einmal Ihre Meinung hören, wie das so ausgestaltet werden kann, dass wirklich sichergestellt ist, dass neue - hochwillkommene - Investoren in diesem Land tatsächlich eine Vollaussstattung bekommen, ohne dass es quasi das Cap sprengt, das jetzt schon schwach genug ist.

Sv. Bernhard **Hillebrand** (RWI): Herr Loske, ich habe die Betonung vorhin vielleicht etwas zu sehr die Betonung auf den zweiten Halbsatz gelegt, dass man da den Stand der Technik implementiert hat. Ich persönlich würde sogar noch weiter gehen und das in der Tat als einen brennstoffspezifischen Benchmark definieren, den ich auch so festlegen würde. Alles das, was entweder aufgrund von Modernisierung oder Investitionen geringer ist, führt zu entsprechenden Erlösen am Emissionshandelsmarkt. Ich würde diese 750 im Gesetz stehen lassen, und die 700 sind ein Incentive, um die 700 wirklich zu bauen. Das war eigentlich mein Ansatz; warum ich das kritisiert habe, steht in dem Halbsatz nach dem Komma: „jedoch nicht mehr als bei der Verwendung der besten verfügbaren Technik erreichbare Emissionswert“. Das würde so, wie ich als laienhafter Jurist verstehe, bedeuten, dass man bei 700, wenn die Anlage 700 macht, dann auch 700 als Benchmark für diese Anlage definiert. Und das hielt ich für falsch. Deswegen wäre ich schon dafür, im NAP die 750 ohne Einschränkung vorzugeben und dann für Erdgas 365, meinetwegen auch für Braunkohle entsprechend 850 oder 880. Was ich damit erreichen will, ist, dass man entsprechende Emissionsminderungen über Effizienzfortschritte und Effizienzverbesserungen erreicht.

Sv. Dr. Hans-Joachim **Ziesing** (DIW): Dafür kann natürlich ein einheitlicher Benchmark sehr willkommen und zielführend sein. Aber zur Frage von Herrn Loske. Ich meine, Neueinsteiger müssten im Grunde aus der Reserve bedient werden können. Wir sind uns glaube ich einig, dass die Reserve so, wie sie jetzt vorgesehen ist, bei weitem zu niedrig ist. Es ist absolut keine Frage: Mit den 3 Mio. t pro Jahr kommt man dort, wenn die erwarteten und erhofften Bewegungen ins Inland kommen, nicht zurecht. D.h. die Reserve müsste aus dem Topf heraus erhöht werden. Und dann steht man vor der Entscheidung, wie man das machen will. In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich ja deutlich gemacht, dass ich die gesetzliche Fixierung des Erfüllungsfaktors schlichtweg für falsch halte. Ich finde, dass man bei alledem, was sich noch an den sonstigen Regelungen ändert, dann nur eine einzige Ausfallstrategie hat. Man kann es dann nur noch über das Cap regeln, über sonst nichts mehr, und das bedeutet:

Je mehr Sonderwünsche erfüllt werden - es sind ja wirklich schon genügend erfüllt worden - um so höher müsste das Cap ausfallen, und um so eher kommt man zu einer auch von der EU-Kommission zu wertenden Überausstattung der Emissionshandelssektoren insgesamt. Aus dem Problem kommt man nicht mehr heraus. Die einzige Chance ist wirklich, das, was das flexible Moment sein müsste, entsprechend an den Erfüllungsfaktor anzupassen. Es muss auch nicht dramatisch sein, das hängt ganz davon ab, wie sehr Reserven und sonstige Sondertatbestände verändert werden. Aus meiner Sicht führt aber kein anderer Weg daran vorbei, da das Cap nicht nach oben gesetzt werden kann, weil wir sonst sehr schnell aus dem Pfad zur Zielerfüllung herauslaufen, so dass wir im Grunde nur die Variable des Erfüllungsfaktors haben. Und dieses sollte im Gesetz meiner Meinung nach auch flexibel beschrieben werden und nicht als die festgeschriebene Vorgabe schlechthin. Bei allen möglichen Regelungen haben wir unbekannte Resultate, und nur dieses soll das Fixum sein? Ich glaube, diese Rechnung kann nicht aufgehen.

Vorsitzender: Herr Kollege Petzold, könnten Sie mich bitte nun ablösen? Danke schön.

stv. Vorsitzender: Dann darf ich jetzt den Kollegen Kelber aufrufen.

Abg. Ulrich **Kelber** (SPD): Meine Fragen gehen an Herrn Wübbels und Herrn Hüwener. Herr Wübbels, wir hatten vorhin schon die Frage angesprochen, ob Kraftwerke unterschiedlicher Jahrgänge und unterschiedlicher Potenziale zur Minderung richtigerweise unterschiedlich oder gleich behandelt werden. Man kann das noch ein Stück erweitern um die Frage: Wer betreibt eigentlich die Kraftwerke aus welcher Zeit? Von Ihnen als Vertreter der kommunalen Unternehmen interessiert mich nun Ihre Einschätzung der Situation Early-Action-Möglichkeiten im Zusammenhang zwischen gerade kleinen Betreibern von Kraftwerken - KWK oder reine Kondensationskraftwerke, die ja sehr stark in der Hand kommunaler Unternehmen sind - im Wettbewerb zu mindest zwei der etwas größeren Kraftwerke in unserem Land, also die Frage der horizontalen Wettbewerbsgleichheit und nicht nur anlagenbezogen. Und ein Punkt, der bisher noch gar nicht so angesprochen wurde, aber in einer Antwort von Herrn Hüwener vorkam: Wir unterhalten uns hier immer sehr stark über Möglichkeiten, wie man innerhalb der fossilen Bereiche etwas optimieren kann, neue Anlagen anregen u.ä.m. Sehen Sie in der Konstruktion des NAPG die Möglichkeit, mit einer Erweiterung auch einen Anreiz in Richtung z.B. auf Ersatz durch erneuerbare Energien - Sie ha-

ben das Thema Biomasse selbst angesprochen - zu schaffen?

Sv. Michael **Wübbels** (VKU): Die Frage ist nicht ganz so einfach zu beantworten, Herr Kelber. Seit der Einführung des Wettbewerbs in den Energiemarkt 1998 herrscht natürlich auch eine heftige Erzeugungskonkurrenz zwischen den großen und den kleinen Unternehmen, also zwischen Stadtwerken und überregionalen EVU. Gleichwohl ist es den Stadtwerken gelungen, mit Hilfe des Gesetzgebers - Stichworte KWK-Soforthilfegesetz und KWK-Modernisierungsgesetz - ihre Erzeugungsanlagen im Markt zu halten und damit auch ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Gleichwohl gibt es weitere erhebliche Vorteile der dezentralen Erzeugung, denn sie zeichnet sich dadurch aus, dass sie verbrauchsnahe zum Zuge kommt. Und gerade die Kraft-Wärme-Kopplung, die ja nicht nur Strom, sondern ebenfalls auch Wärme dezentral erbringt, sollte deshalb auch im Emissionshandel eine weitere Chance erhalten, zukünftig betrieben zu werden. Wir haben im Bereich der Stadtwerke z.Zt. eine erhebliche Modernisierungswelle, 20 KWK-Anlagen im Stadtwerkebereich werden gerade mit erheblichem Aufwand modernisiert. 2.200 Megawatt werden modernisiert, und das bedeutet, dass ca. ab dem Jahre 2006 3,2 Mio. t CO₂-Emissionen eingespart werden, die den Emissionszielen der Bundesrepublik Deutschland zugute kommen. Unabhängig davon schaffen dies, und das zeigt auch diese Modernisierungsstrategie, nur große Stadtwerke, während kleine und mittlere Unternehmen noch sehr zögerlich mit dem Instrumentarium des KWK-Kopplungsgesetzes umgehen und die natürlich auch jetzt darauf schauen, welche Anreize der Emissionshandel bietet, um ggf. in eine Erneuerungs- oder Modernisierungsstrategie hineinzugehen. Davon sind drei Anlagentypen betroffen: zunächst einmal die schon mehrfach hier angesprochenen Early-Action-Anlagen, überwiegend in Ost-, aber auch in Westdeutschland, die erhebliche Minderungspotenziale erwirtschaftet haben und die sich jetzt im Moment in der schwierigen Situation sehen, dass der Emissionshandel sie insofern benachteiligt, als diese frühzeitige Investition, also die dort erwirtschaftete CO₂-Rendite, ihnen nicht zugute kommt. Deswegen plädiere ich ähnlich wie Herr Hillebrand dafür, dass man dort weitere Verbesserungen herbeiführen sollte. Uns schwebt vor, dass wir entweder diese Effizienzsteigerung besonders anerkennen oder dass man den derzeit noch beschränkten Erfüllungsfaktor I auf jeden Fall noch weiter ausdehnt, beispielsweise auf die beiden ersten Handelsperioden. Beim zweiten Anlagentyp, der eine Rolle spielt, handelt es sich auch um Bestandsanlagen, die aber nicht Early-Action-Anlagen sind, sondern über ein Modernisierungspotenzial verfügen und vor dem Hintergrund der

sehr restriktiven Bestimmungen des KWK-Gesetzes nicht in die Modernisierung hineingegangen sind, für die aber Anreize geschaffen werden sollten, ebenfalls in den nächsten Jahren, in den nächsten Emissionshandelszyklus hinein zu modernisieren. Dort bietet die Übertragungsregelung, die jetzt geschaffen wurde oder geschaffen werden soll, Altanlagen zu ersetzen, eine gewisse Zeit mit den überschüssigen Zertifikaten handeln zu können und danach für einen Zeitraum von 14 Jahren vom Erfüllungsfaktor freigestellt zu sein, erhebliche Chancen, andere Anlagenbetreiber zu motivieren, ihre Anlagen ebenfalls zu modernisieren, denn ich will darauf aufmerksam machen, im Bereich des VKU sind 160 Unternehmen mit über 400 Anlagen vom Emissionshandelssystem betroffen, und 20 Stadtwerke modernisieren gerade. Wenn ich einmal abziehe, was in Ostdeutschland an Early-Action-Anlagen besteht, die jetzt noch kein Modernisierungspotenzial haben können, gibt es noch erhebliches Potenzial, ohne dass ich das jetzt quantifizieren könnte, weil natürlich die Planungen in den Unternehmen davon abhängig sein werden, wie der Nationale Allokationsplan ausgestaltet ist, man also noch nicht sagen kann, um welches Volumen es sich handeln wird. Wir gehen allerdings davon aus, dass, wenn eine entsprechende Übertragungsregelung zustande kommt, auch solche Impulse ausgelöst werden können.

Sv. Markus **Hüwener** (3C): Sie haben Recht, dass in meiner Stellungnahme der Begriff Biomasse gefallen ist, allerdings in einem etwas anderen Zusammenhang, und zwar bezog sich das auf § 7 Absatz 9 des Gesetzentwurfs, wo um die ex-post-Adjustierung bei einer Unterschreitung von 60 % der Emissionen geht. Hier ist unserer Meinung nach ein kleiner handwerklicher Fehler unterlaufen, weil hierdurch starke Effizienzgewinne, die unter 60 % der Emission des Basisjahres liegen, dort bestraft werden, weil plötzlich ein Schnitt von 61 auf 60 gemacht wird, und man bekommt nur noch diese 60 % zugeteilt. Hier muss in der Tat gerade unter dem Blickwinkel der Beimischung von Biomasse, die eine immer größere Rolle spielt, nach dem, was wir im Tagesgeschäft so hören, ganz klar auf einen produktbezogenen Output, der meinetwegen bei 60 % liegen kann, das ganze bezogen werden und nicht auf 60 % Emissions-Output, weil nur, wenn bei gleicher Produktion weniger emittiert wird, wird dem Ziel Rechnung getragen, aber nicht, wenn man bei unterschiedlichem Output nur noch 60 % emittiert und dafür bestraft wird.

Die Ersatzanlagenregelung spielt für uns - ich schildere hier immer die Handels- und Marktsicht, die wir vertreten - eine entscheidende Rolle, weil es ein zentraler Mechanismus ist, der wohl auch zu Ende durchdacht ist, um Effizienzgewinne zu

erzielen, also auch tatsächlich davon profitieren und die Zertifikate auch in späteren Jahren nutzen zu können. Was ich in dem Zusammenhang noch erwähnen möchte: Es muss auch den Unternehmen, die solche Ersatzanlagen bauen, der Mut gegeben werden, mit den Zertifikaten an den Markt zu gehen und diese überschüssigen Zertifikate dort auch wirklich zu verkaufen. Im Moment sieht das ganze eher so aus, dass die Unternehmen, die so etwas vorhaben, eher sagen, aber trotzdem, wir bleiben lieber darauf sitzen, horten die Zertifikate und hoffen darauf, dass wir sie vielleicht sogar auf irgend eine Art und Weise in die nächste Periode bekommen, aber wir werden sie nicht dem Markt zur Verfügung stellen. Ich glaube, da merkt man, dass da noch eine gewisse Angst und Zurückhaltung vor dem Markt generell vorhanden ist. Diese Ersatzanlagen-Regelung ist allerdings auch für den Emissionsrechtemarkt ein ganz entscheidender Mechanismus.

Abg. Rolf **Hempelmann** (SPD): Ich habe eine Frage an den Vertreter des BDI, Herrn Dr. Hein, und eine an Herrn Dr. Rebentisch vom VDEW.

Herr Dr. Hein, aus dem Kreise Ihrer Mitgliedsunternehmen haben wir in den letzten Wochen eine ganze Menge Wünsche erfahren: Ausweitung der Härtefallregelung beispielsweise, Ausweitung der Regelungen zu Prozessenergien, zu Early Action usw.. Das alles wird nur machbar sein - es handelt sich in der Regel um nachvollziehbare Wünsche -, wenn wir letztendlich dann den Erfüllungsfaktor entsprechend verändern. Würden Sie als Verband eine moderate Veränderung des Erfüllungsfaktors mittragen und dann auch Ihren Unternehmen gegenüber entsprechend darstellen, oder können Sie andere Mechanismen erkennen, wie wir auf der einen Seite diese Wünsche erfüllen, auf der anderen Seite aber die Gesamtemissionen nicht über das beschlossene Ausmaß hinaus wachsen lassen können?

Herr Dr. Rebentisch, von Ihrem Fast-Sitznachbarn Herrn Hillebrand haben wir eben ein Plädoyer für die Malus-Regelung gehört. Nun weiß ich von Ihnen, dass Sie da etwas anderer Auffassung sind und hätte gerne eine Begründung für Ihre Skepsis gegenüber der vorgesehenen Malus-Regelung. Vielleicht können Sie dabei auch auf die vom RWI vorgebrachten Argumente eingehen.

Sv. Dr. Joachim **Hein** (BDI): Eine ganz kleine Richtigstellung: Wir haben Mitgliedsverbände, keine Mitgliedsunternehmen - manchmal ein feiner, aber wichtiger Unterschied. - In unseren Arbeitskreisen haben wir intensiv diskutiert, dass der jetzt vorliegende Gesetzentwurf sicher nicht alle Wünsche zufrieden stellt. Auf der anderen Seite bestand immer - und das übergeordnet - der Wunsch nach einem möglichst hohen Erfüllungsfaktor, was uns zu der Forderung nach einer be-

darfsgerechten Ausstattung geleitet hat. „Jeder bekommt das, was er braucht“, also keine Überallokation, aber auch keine willkürliche Kürzung, um in dieses völlig neue und fundamental andere System des Emissionshandels vernünftig einsteigen zu können. Wir sprechen nach wie vor von 2005 bis 2007; es ist ein paarmal angeklungen, es gibt kein verbindliches Ziel für diesen Zeitraum. Es kann wohl keine Kommission oder Institution mit Fug und Recht Deutschland absprechen, es wäre nicht auf dem Pfad der Zielerfüllung. Insofern mache ich mir in dieser Richtung nicht so sehr Sorgen.

Die konkrete Frage, ob wir bereit wären, einen geänderten Erfüllungsfaktor zu akzeptieren, kann ich an dieser Stelle nicht beantworten. Wir halten es so wie immer: Wir befragen unsere Mitglieder und tun dann das Ergebnis kund. Wie gesagt, die Ausführungen zur bedarfsgerechten Ausstattung sind aber glaube ich deutlich, und das war auch in den Positionspapieren immer klar erkennbar. Wir sehen kein Problem mit dem Pfad der Zielerfüllung, und wenn man hier die Analysen anschaut, sieht man auch, dass das Entscheidende sein muss, einen vernünftigen Übergang in dieses fundamental neue System der anlagenbezogenen Obergrenzen hinzukriegen.

Sv. Dr. Manfred **Rebentisch** (VDEW): Herr Hempelmann, vielleicht liegt das daran, dass ich grundsätzlich etwas gegen Malus-Regelungen habe, dass Sie mich jetzt hier in die Pflicht nehmen. Mein bzw. unser Ansatz bei diesem Absatz 7 ist eigentlich mehr ein Ansatz der Praktikabilität. Schon wenn man sagt „die Kraftwerke, die älter als 30 Jahre sind“, ergibt sich die Frage: Woran machen Sie das denn fest? Es ist ja nicht so, dass die Kraftwerke, die vor 30 oder 40 Jahren eine Genehmigung erhalten haben, heute noch unverändert so betrieben werden. Es hat ständig Änderungen, Optimierungsmaßnahmen, Nachrüstungsmaßnahmen gegeben, so dass es schon unter rein praktischen Gesichtspunkten schwierig ist, festzumachen, was eigentlich das Kriterium für die 30 Jahre ist. Von daher weiß ich gar nicht, ob eine solche Regelung nicht viel zu aufwendig ist und eine Quelle vielfältiger Rechtsstreitigkeiten sein wird, weil es an den Maßstäben fehlt. Sie sind im Gesetzentwurf nicht vorgegeben. Diese 30 Jahre sind kein taugliches Kriterium! Dann der Wirkungsgrad: In der Begründung ist zwar gesagt, das ist festgemacht am Mineralölsteuergesetz, aber definiert ist dieser Wirkungsgrad dort auch nicht. Von daher glaube ich, dass man hier eine Regelung geschaffen hat, die sich eigentlich mehr zu einem bürokratischen Ungetüm auswächst, als dass sie für die Praxis irgend etwas bringt. Das ist mein eigentlicher Hauptkritikpunkt; ich halte das nicht für praktikabel.

Abg. Michael **Hustedt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Fragen an Herrn Matthes. Ich würde gerne Ihre Position zur Malus-Regelung hören. Wir diskutieren ja durchaus, ob wir bei der Malus-Regelung nicht von 30 % auf z.B. 33 % erhöhen sollten; was für Konsequenzen brächte das? Ist diese Position praktikabel umsetzbar?

Meine zweite Frage ist zum Thema Härtefallregelung. Hier gibt es ja Diskussionen, ob man die Eintrittsschwelle absenkt, z.B. von 30 % auf 20 % oder gar auf 10 %. Welche Konsequenzen hätte das wiederum auf den Erfüllungsfaktor? Wenn wir davon ausgehen, dass die Caps Bestand haben, hieße das ja, dass sich der Erfüllungsfaktor verändert, und welche Möglichkeiten der Veränderung der Härtefallregelung sehen Sie, ohne dass es sozusagen den Erfüllungsfaktor gleich sprengt?

Sv. Dr. Felix Christian **Matthes**: Vorausgeschickt: Ich habe im Prinzip eine leichte Schwäche für Malus-Regelungen, obwohl man darauf hinweisen muss, dass es eigentlich eine anders formulierte Spielart von Benchmarking ist. Solche Benchmark-Geschichten sind anreizkompatibel, sie sind leistungsgerechter. Sie haben allerdings ein Verteilungsproblem, darüber muss man sich ganz klar sein, wenn das Geschrei über einen Erfüllungsfaktor von 0,975 groß ist: Solche Benchmark- und Malus-Regelungen haben für einige Anlagen den Erfüllungsfaktor von 0,7 zur Folge. Viele Regelungen, die in der Theorie ganz praktisch aussehen, haben in der Praxis ein paar Implikationen. Malus-Regelungen, da stimme ich Herrn Rebentisch zu, sind in der Tat aufwendiger umzusetzen als Benchmarks. Wenn Sie sich alleine nur einmal den Gesetzentwurf anschauen, haben Sie in dieser Malus-Regelung drei offene Fragen: Was ist ein Kondensationskraftwerk? Frimmersdorf koppelt Fernwärme aus, ist das ein Kondensationskraftwerk oder nicht? Es fällt darunter. Was ist ein Wirkungsgrad? Diese Frage haben wir bei der Gassteuerregelung mit den 57,5 einmal groß durchdiskutiert. Und drittens, was ist eine Lebensdauer? Sind das Vollbetriebsjahre? Das heißt also, man muss bei solchen Malus-Regelungen sehen, dass sie schwierig umzusetzen sind. Man muss sich sehr klar sein, dass das, was momentan im Gesetzentwurf steht, eigentlich nur in Bezug auf die Braunkohlekraftwerke richtig einschätzen, mit ein bisschen Glück die ältesten, 1957 in Betrieb genommenen 150-MW-Blöcke des RWE erfassen - aber auch nur mit ein bisschen Glück und wenn die anderen Aussagen richtig ausgehen.

Eines der wesentlichen Probleme bei dieser Malus-Regelung ist: Sie ist pervertierungsanfällig über Interpretation, und so, wie die Malus-Regelung momentan im Gesetzentwurf steht, mit 31 %. Ich habe beim RWE gelernt, dass die äl-

testen Blöcke 30,8 haben, und 0,2 sind im interpretativen Freiraum ganz sicher drin, dann heißt das, wir haben eine im Prinzip leistungsorientierte Differenzierung, die aber in der Realität überhaupt nicht wirkt; abgesehen davon, dass sie erst für den Zeitraum 2008/2012 vorgesehen ist und dann möglicherweise ein paar dieser Anlagen sowieso inzwischen abgeschaltet sind.

Das heißt also: Macht man eine Malus-Regelung, muss man sie schärfer anziehen. 30 Jahre sind vernünftig, wenn auch interpretationsanfällig, d.h. man muss dann mit den Nutzungsgraden herangehen. Herr Hillebrand hat ja eine noch viel radikalere Lösung vorgeschlagen; er hat nicht gesagt, einen Abschlag von 15 %, sondern er hat ab diesem Zeitpunkt dann die Ausstattung für eine Neuanlage, und das heißt dann eben einen Abschlag von 30 %, nicht von 15 %. Über den einen oder anderen Punkt kann man sicher streiten.

Wie gesagt, wenn man die Malus-Regelung will - das ist zugegeben ein etwas hilfloser Versuch, eine Leistungsgerechtigkeitskomponente oder Benchmarking hineinzubringen -, muss man die Sätze, die zu den Wirkungsgraden im Gesetzentwurf stehen, deutlich anziehen, ansonsten läuft sie ins Leere. Das muss man ganz klar sehen, und das zeigt auch die Problematik der Malus-Regelung, für die ich ansonsten sehr viel Sympathien hege, weil sie in sich sehr konsistent ist.

Punkt 2, die Härtefallregelung. Auf S. 5 meiner Stellungnahme ist eine Tabelle, in der ich versucht habe, die Erfüllungsfaktorwirkung oder alternativ die Mengenaufblähungswirkung verschiedener Regelungen durchzurechnen. Man muss das ganz nüchtern sehen: Als Deutschland wäre ich sehr vorsichtig, mich über andere Staaten zu erheben, die eine Ausweitung der Emissionsminderungsmenge durchführen, wenn man so etwas auch über die Hintertüre bewirken kann. Wenn man nämlich den Erfüllungsfaktor festschreibt, führen eine ganze Menge der im Moment diskutierten Regelungen zu einer nicht unerheblichen Aufblähung des Mengenzieles auf der Mikro- oder Makroebene. Und wenn man einmal zusammenaddiert, was unter der Härtefallregelung in der momentanen Version aufgeführt ist, kommt man nach meinen Schätzungen in die Größenordnung irgendwo zwischen 1 und vielleicht als Obergrenze 3, dann hat man bis jetzt schon immerhin sozusagen eine Absenkung des Erfüllungsfaktors, wenn man keine andere Sonderregelung berücksichtigt, auf 0,9663, also deutlich unter dem Wert 0,975. Geht man da deutlich großzügiger heran, z.B. mit einer 10%-Regelung, kommt man nach meiner Schätzung, wenn man den Erfüllungsfaktor korrigiert, wahrscheinlich auf Werte unter 0,95 oder, wenn man den Erfüllungsfaktor festschreibt, ist man eben auf einmal bei einem Mengenziel nicht von 503 Mio. t, sondern in einer Größenordnung von 510 Mio. t. Das gilt im Übrigen auch für

die so elegant erscheinenden Flexibilisierungsmöglichkeiten des Basisjahres. Wir haben es einmal durchgerechnet. Wenn jedes Unternehmen eins von den drei Jahren streichen dürfte - das ist ja die Flexibilisierungsanforderung -, dann heißt das, wir haben im Basisjahr 25 Mio. t mehr Bezugsrechte, als die Emissionen waren. D.h. wir würden die Caps letztlich um 25 Mio. t aufblähen, hätten also ein Ziel von 528 Mio. t und nicht von 503 Mio. t oder, wenn man konsistent den Erfüllungsfaktor anpasst, dann eben einen Erfüllungsfaktor von knapp 0,9. Das muss man sich einmal sehr klar machen, dass gerade die Mengenaufblähung - Sonderwünsche und alles, was die Basis betrifft, sind immer Aufblähungswünsche - ganz radikal auf den Erfüllungsfaktor oder das Ziel durchschlägt. Ich würde dringend davon abraten, die Härtefallregelung sehr viel weicher zu formulieren, auch u.a. vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Welt ja nicht im Jahre 2007 zu Ende ist. Was oft unterstellt wird, dass auf der Basis von 2000 bis 2002 eine Ausstattung mit Emissionsberechtigung bis zum Jahre 2050 erfolgt, stimmt ja nicht, sondern wir haben im Fünf-Jahres-Rhythmus neue Allokationspläne, und man kann einmal davon ausgehen, dass die Basisjahre für die folgenden Perioden zumindest rolliert werden. Ich könnte mir also vorstellen, dass z.B. für die Periode 2008 bis 2012 die Jahre 2003 bis 2005 sozusagen die neue Basisperiode sein könnten. D.h. also, alle Härtefälle, warum sie auch immer solche sind, sind temporärer Natur. Ich würde also empfehlen, von der Härtefallregelung weitgehend die Finger zu lassen und einfach zu berücksichtigen, dass eine konjunkturelle Situation, hier im Rahmen der Härtefallregelung, nur für die schlecht ist, deren Konjunktur niedrig war. Es wird ja denjenigen, die in diesem Jahr eine besonders hohe Emission gehabt haben, nichts weggenommen. Dass man da auch das rollierende Korrigieren absetzt, weil nämlich die, die im Zeitraum 2003 bis 2005 höhere Emissionen hatten, dann bei der Allokation für den Zeitraum 2008 bis 2012 entsprechend berücksichtigt werden. Das ist eine deutlich systemkonformere Lösung als irgendwelche Anpassungsoptionen, die man in allen Perioden macht und die, und wenn man den Erfüllungsfaktor nicht ändert, letztlich nur zu einer Aufblähung der Basismenge führen. 528 Mio. t als Effekt, das hat schon fast Luxemburger Qualität.

Abg. Birgit **Homburger** (FDP): Ich möchte Herrn Dr. Ziesing vom DIW und Herrn Hillebrand vom RWI noch einmal etwas zum Thema Reserve fragen. Einige Experten hier haben festgestellt, die Reserven würden nicht ausreichen. Was halten Sie von der Möglichkeit, u.U. aus den Bereichen JI und CDM Rechte hinzuzuerwerben, um den Reservefonds entsprechend aufzufüllen, aber

trotzdem das klimapolitische Ziel in der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen?

Sv. Dr. Hans-Joachim **Ziesing** (DIW): Grundsätzlich steht es der Bundesrepublik frei, das zu tun. Ob sie das bis zu der Periode will, ob das der Bundeshaushalt hergibt, sei einmal dahingestellt. Natürlich ist es eine Möglichkeit. Auf der anderen Seite ist aber nicht einzusehen, weshalb nicht die Reserve aus den Bereichen getragen werden soll, für die sie auch zuständig ist. Insofern hätte ich da eine gewisse Reserviertheit, dieses Schlupfloch zu suchen, weil es an vielen anderen Stellen ja auch als Schlupfloch gemeint ist, einfach auf CDM und JI zurückzugreifen. Im Übrigen möchte ich darauf hinweisen: So ganz trivial ist das auch nicht, zumal die Frage, wieviel Potenziale überhaupt bestehen, ziemlich ungeklärt ist. Man darf auch nicht übersehen, dass an JI- und CDM-Maßnahmen ganz erhebliche Grundbedingungen zu stellen sind. Ehe dieses Verfahren abgeschlossen ist, dürfte eine erhebliche Zeit vergehen. Zumindest für die erste Periode dürfte das kein praktikabler Weg sein.

Sv. Bernhard **Hillebrand** (RWI): Ich denke, für die erste Periode ist das aufgrund der Technik der Administration in der Tat keine Option. Guckt man nicht nur auf die Periode 2005 bis 2007, sondern durchaus konzeptionell, dann stellt sich schon die Frage, ob die JI- und CDM-Projekte nicht zumindest eine kostengünstige Emissionsminderungsmöglichkeit darstellen und unter diesem Aspekt durchaus für solche Zwecke wie z.B. ein Auffüllen der Reserve genutzt werden können. Ich will aber noch einmal auf den anderen Quell der Auffüllung der Reserve hinweisen, das sind die stillgelegten Anlagen, und da steht eben die Übertragungsregelung im Weg. Wenn man diese entsprechend weniger stringent formulieren würde, hätte man u.U. aus Anlagenstilllegungen auch genügend Emissionsrechte, um die Reserve für die Neuemittenten entsprechend askömmlicher zu machen. Prinzipiell würde ich für die nächsten Perioden aber durchaus JI und CDM in das System einbeziehen.

Abg. Marie-Luise **Dött** (CDU/CSU): Ich möchte Herrn Dr. Rothermel und Herrn Dr. Rebentisch noch einmal etwas zur Härtefallklausel fragen. Die Härtefallklausel hat mehrere Voraussetzungen. Bevor der Betreiber von ihr Gebrauch machen kann, ist der Nachweis von besonderen Umständen, 30 % Minderausstattung, unzumutbaren wirtschaftlichen Nachteilen usw. zu erbringen. Sind diese verschiedenen Faktoren geeignet, um alle unzumutbaren wirtschaftlichen Nachteile zu erfassen und sie auszugleichen?

Sv. Dr. Manfred **Rebentisch** (VDEW): Frau Dött, ich bin Ihnen dankbar für die Frage, weil ich glaube, wir müssen das noch einmal grundsätzlich angehen. Bei dieser sogenannten Härtefallklausel geht es eigentlich um nichts anderes als um das Problem, in atypischen Situationen ein gewisses Maß an Einzelfallgerechtigkeit herzustellen. Der Gesetzgeber typisiert hier zu Recht. Das kann dazu führen, dass es in bestimmten Situationen zu ungerechten Verteilungsergebnissen kommt. Also braucht man ein Korrekturventil, das ist in der Rechtsordnung immer schon so, denn im Einzelfall muss ich doch die atypischen Fälle entsprechend berücksichtigen können. Genau das ist eigentlich der Ansatz dieses § 10 des Gesetzentwurfs. Nun meine ich, dass Konditionierungen zu unbestimmt sind, z.T. auch vollkommen gegriffen - warum 30 %, warum 25 %, 10 %? Beim Einzelnen kann eine Unterausstattung von 10 % dazu führen, dass er ganz erheblich in die Knie geht, ganz abgesehen von der Frage, dass es keinerlei Kriterien für die Beurteilung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs der „unzumutbaren wirtschaftlichen Nachteile“ gibt. Wo beginnen die denn? In welchem Umfang müssen sie vorhanden sein? Das ist eine ziemliche Nebelkerze, und wenn Sie sich einmal die Mühe machen, die Beispielfälle, die im Gesetzentwurf aufgeführt sind, anzuschauen, so sind besondere Umstände z.B. gegeben, wenn - letzter Spiegelstrich - „eine Anlage aufgrund ihrer Inbetriebnahme oder ihres stufenweisen Ausbaues erst nach und nach ausgelastet wird“. Es tut mir leid, ich verstehe diesen Satz nicht. Wieso liegt ein besonderer Umstand vor, wenn eine Anlage aufgrund ihrer Inbetriebnahme erst nach und nach ausgelastet ist? Ich weiß es nicht. Im ersten Spiegelstrich weiß ich auch nicht, was „längere Stillstandszeiten“ sind. Wie lang sind denn „längere“ Stillstandszeiten? Dafür gibt es keine Maßstäbe! Herr Matthes, Sie haben die konjunkturellen Schwankungen angesprochen. M.E. könnte man das dadurch abfangen, dass man das an technischen Schwierigkeiten festmacht, an technischen Umständen, die verantwortlich sind dafür, dass der Betreiber die Anlage nicht im Umfang der installierten Leistung betreibt. Ich kann ihn durch die Rechtsordnung nicht davor schützen, dass die Nachfrage nicht den Umfang seiner installierten Leistung bietet! Sind aber technische Umstände dafür verantwortlich, dass er seine Anlage nicht entsprechend der installierten Leistung ausfahren kann, dann muss ich das korrigieren können. Im Grunde kommen Sie, wenn Sie das weglassen, in die Situation, dass Ihnen das Verwaltungsgericht genau dieses Ergebnis präsentiert. Geht der Betreiber nämlich zum Verwaltungsgericht und führt aus, die Ausstattung sei nicht richtig bewertet worden und dafür seien von ihm nicht zu vertretende Umstände verantwortlich, dann fragt das Verwaltungsgericht nicht, ob noch irgendwo Re-

serven vorhanden sind. Das Verwaltungsgericht schreibt dann schlicht ins Bescheidungs- oder auch Verpflichtungsurteil, dass der Betreiber mehr zu bekommen hat. Deswegen sollte man das an objektivierte Umstände knüpfen, also daran, dass technische Umstände verantwortlich dafür sind, dass die installierte Leistung nicht ausgeschöpft werden konnte, so dass der Betreiber so gestellt werden muss, als seien die Anlage bei ungestörtem Betrieb und die Zertifikate nach Maßgabe des ungestörten Betriebes bemessen worden.

Sv. Dr. Jörg **Rothermel** (VCI): Ich kann das vielleicht kurz für die chemische Industrie ergänzen. Mir ist bislang nur eine einzige Firma bekannt, für die diese Härtefallregelung ggf. zutrifft - ein glücklicher oder unglücklicher Sonderfall, je nachdem, aus welcher Sichtweise man das betrachtet. Diese Firma hat genau in dem Zeitraum 2000 bis 2002 die entsprechenden Energieerzeugungsanlage nicht betrieben und den Betrieb erst 2003 wieder aufgenommen. Diese Firma erfüllt das 30%-Kriterium, darüber gibt es im Prinzip keine Diskussion. Ansonsten ist uns kein weiteres Unternehmen bekannt, das diese 30 % auch nur annähernd erreichen könnte. Man muss sich das einmal praktisch vorstellen: 30 % heißt ja, dass in den drei Jahren Bezugszeitraum im Prinzip eine Anlage ein Jahr komplett aus dem Betrieb genommen werden müsste. Nur dann können die 30 % überhaupt erreicht werden, aber in Kombination mit den weiteren Kriterien, insbesondere der Nachweis der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit - dieses Kriterium hat schon beim Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) nicht funktioniert und wurde dort herausgenommen. Hier ist es noch schwieriger zu bemessen und zu kalkulieren, weil letztlich diese wirtschaftliche Unzumutbarkeit insbesondere z.B. vom Zertifikatspreis abhängt. Nur: Welchen Zertifikatspreis lege ich denn zum Zeitpunkt der Beurteilung an, zum Tagespreis oder zu irgend einem ordnungsgemäß notierten Preis? Ich kann hier jeden beliebigen Preis ansetzen, nach oben wie nach unten, und kann im Prinzip diese Härtefallregelung abwürgen oder sie so gestalten, dass ein Unternehmen da hineinkommt. Es ist zwar zumindest schon einmal ein Fortschritt, dass an eine Härtefallregelung gedacht ist, aber so, wie sie derzeit im Gesetzentwurf formuliert ist, ist sie in der Praxis relativ wirkungslos.

Abg. Wilfried **Schreck** (SPD): Ich habe zwei Fragen an Herrn Hillebrand. Der erste Teil ist die Bitte um eine Präzisierung. Wir haben in mehreren Anläufen über das Thema Gerechtigkeit bei der Anerkennung frühzeitiger Maßnahmen diskutiert. In dem Zusammenhang hatten wir die Möglichkeit des Vorziehens dieser Maßnahmen in Richtung 1990 erwähnt und dann die Auswirkungen der Stellen hinter dem Komma beim Erfül-

lungsfaktor. Meine Frage: Welche Rahmenbedingungen sehen Sie da? Es ist ja nun eine Angelegenheit, den Zeitraum auf 1990 vorzuziehen; wenn aber der Betrachtungszeitraum zwölf Jahre besteht, ist es effektiv kein Gewinn für diese Anlagen. Insofern bitte ich um Präzisierung, wie das gemeint ist; können Sie etwas zu Emissionsvolumina und vielleicht doch ein bisschen genauer auch die Auswirkungen auf den Erfüllungsfaktor ausführen?

Die zweite Frage: Sie hatten vorhin im Zusammenhang mit der Fixierung von Benchmarks gesagt, dass Sie durchaus dafür wären, ein Stückchen tiefer zu gehen, aber eben auch ein Benchmark für Braunkohle anzusetzen. Momentan steht nichts drin, da steht 750, und das hieße eigentlich dauerhaft den Ausschluss von Neubauaktivitäten, weil man keine Übertragung zur Verfügung hat. Wie sehen Sie diese Angelegenheit unter den Energiesicherheitsaspekten, ist es wirklich zielführend, so vorzugehen?

Sv. Bernhard **Hillebrand** (RWI): Zur ersten Frage kann ich leider keine exakten Zahlen nennen. Ich habe mich bei der ersten Abschätzung damals an den Angaben orientiert, die im Gesetzentwurf zum 31. März enthalten waren. Dieser enthielt eine Abschätzung der entsprechenden Early-Action-Regelung, und da war auch der Erfüllungsfaktor von ich glaube 0,0027 genannt. Hochgerechnet auf die entsprechende Gesamtsumme ergab das etwa 2,2 oder 2,4 Mio. t CO₂. Ich hatte nur anhand der in dem Gesetzentwurf enthaltenen Kriterien zitiert, wie hoch die Effizienzsteigerungen sein müssen, damit man überhaupt die entsprechenden Early Actions realisieren kann. Da ich keine genauen Zahlen habe, würde ich vermuten, dass der Erfüllungsfaktor von 0,0027 sich vielleicht auf 0,05 oder etwas in der Richtung erhöht. Die Gesamtsumme der Emissionen oder der Erfüllungsfaktor wäre da immer noch nicht sehr bedeutend. Diese Zahlen aber wie gesagt mit der Einschränkung, dass sie nicht genau nachzurechnen sind. Es ist nurmehr eine Interpretation von Fakten, die im Gesetzentwurf vom 31. März stehen.

Bezüglich der zweiten Frage muss ich etwas weiter ausholen. Wenn Sie die entsprechende Malus-Regelung als mögliche Zuteilungsregel haben, dann haben Sie im Prinzip mit einer relativ großen Sicherheit Emissionsminderungen aus älteren Anlagen. Ich gebe gerne zu, dass das u.U. ein Problem der Quantifizierung ist, bin aber auf der anderen Seite sicher, dass Juristen auch da einen Weg finden, das so genau zu definieren, dass man es auch erfüllen kann. Ich nenne einmal, weil ich gerade daran arbeite, ein Beispiel aus dem EEG. Da ist es gelungen, „Gebäude“ genauer zu definieren, was denn Gebäude eigentlich sind, auf denen Solarzellen angebracht

sind. So trägt das EEG also nicht nur zur Förderung der regenerativen Energien, sondern auch zur Fortentwicklung der deutschen Sprache bei. Deswegen glaube ich, dass die Juristen es durchaus schaffen, ein Kriterium zu definieren, nach dem man solche Malus-Regelungen gestalten kann. Die Frage ist jetzt nur, wie diese Malus-Regelung umgesetzt wird; was heißt das für die entsprechende Brennstoffeinsatzstruktur in der Stromerzeugung? Ich glaube, dass diese Malus-Regelung brennstoffneutral ist. Das ist anders als bei der Übertragungsregelung. Die Übertragungsregelung ist ja durchaus unter bestimmten Umständen ein sehr starker Anreiz, den Brennstoff zu wechseln; das hängt nur vom Preis für CO₂ ab, früher auch von der Länge der Periode, die Sie übertragen dürfen. Wenn man das jetzt auf vier Jahre einschränkt, muss z.B. im Bereich der Steinkohle der Preis nur bei 18 Euro liegen, dann wechselt man von Steinkohle auf Erdgas im Bereich der Mittel. Und das heißt, so wie ich es einschätze, ist die Malus-Regelung eigentlich nicht das Problem; man kann das so gestalten, dass man den entsprechenden Brennstoff beibehält. Der ist gerade so gemacht, dass er eben auch Effizienzsteigerung bedeutet. Die Frage ist, ob Sie dazu korrespondierend für Neuanlagen einen entsprechenden brennstoffbezogenen Benchmark machen, und wenn Sie den z.B. für Braunkohle bei 850, 880 anlegen, dann sind Sie bei der Braunkohle zumindest in einem Bereich, den eine moderne Braunkohleanlage mit einem Wirkungsgrad von 43 % oder 45 % erreichen kann. Gleichzeitig haben Sie aber natürlich auch den Anreiz, dass tatsächlich investiert wird, damit diese 850 erreicht werden. Es ist nicht so, dass diese technischen Kennziffern gottgegeben sind; ich weiß aus den Untersuchungen des Referenzkraftwerks, dass es eine Wirkungsgradtreppe gibt, und je nachdem, wieviel Investitionen Sie in die Hand nehmen, bekommen Sie auch ein effizienteres Kraftwerk. Und dann ist das für mich eigentlich der richtige Ansatz: Wir verändern nicht gravierend den Brennstoffmix in der Erzeugung, haben aber Effizienzsteigerungen im System, mit denen wir zumindest die ersten Perioden die entsprechenden Emissionsminderungen darstellen können.

Abg. Dr. Ernst-Ulrich **von Weizsäcker** (SPD): Mich interessiert die Frage Neuzugänger und Innovationspolitik und richte meine Fragen an Herrn Matthes und Herrn Ameling. Wir stimmen glaube ich in der historischen Analyse überein, dass nur die grundsätzliche Entscheidung zugunsten der von Ihnen so genannten Besitzstandsgerechtigkeit oder Grandfathering durchsetzbar war und dass darunter Leistungsgerechtigkeit und Innovationsfähigkeit systematisch leiden. Natürlich ist es aber auf die Dauer keine gute Strategie, weder ö-

kologisch noch ökonomisch, sich an Strukturen der Vorväter zu orientieren. Wenn wir dieses akzeptieren, gleichzeitig aber wissen, dass diese Grundsatzentscheidung in Richtung Grandfathering jetzt nicht revidierbar ist, wo sehen Sie dann die zwei oder drei innovationspolitisch wichtigsten Modifikationen an dem Gesetzentwurf, die sich innerhalb der nächsten 24 Stunden ausformulieren und zumindest von den Regierungsfractionen beschließen lassen?

Analog die Frage an Herrn Ameling. Zum Zeitpunkt des Kyoto-Protokolls und der EU-Umsetzungsrichtlinie war von den momentanen, von China ausgelösten Stahlboom nichts zu sehen und nichts zu ahnen. Die neue Nachfrage rückt § 11 für Neuanlagen ins Zentrum des Interesses. Hier spricht sich die Wirtschaftsvereinigung Metalle gegen das Windhundverfahren nach Absatz 4 aus; noch kritischer äußert sich der VIK zum gleichen Absatz. Wie könnte eine Alternative aussehen, formuliert sein, die man in den nächsten 24 Stunden beschließen könnte?

Sv. Dr. Felix Christian **Matthes**: Das ist eine etwas gemeine Frage. - Verhaltenes Lachen - Ich könnte jetzt gemein damit antworten, dass ich normalerweise ungefähr 20 Minuten brauche, um eine Seite zu schreiben, und schaut man sich das Gesetz an, könnte man das gesamte Gesetz in deutlich weniger als 24 Stunden neu schreiben. Das ist aber natürlich alles nicht durchsetzbar. Ich will eine dreistufige Antwort geben. Das erste ist: Wir reden über einen Allokationsfahrplan von 2005 bis 2007. Es ist darum ein Streit entbrannt, welche Regelung dieses Allokationsplans 2005 bis 2007 dazu führt, dass das Abendland untergeht. Ich glaube aber persönlich, dass viel größere Wirkungen, auch in Bezug auf Investitionen, davon ausgehen, welche Perspektiven zu den Allokationsprinzipien man über diesen Zeitraum hinaus gibt, denn Grandfathering 2005 bis 2007 ist sozusagen geschenkt. Die spannende Frage ist ja: Welchen Anteil haben Benchmarking oder Malus-Regelung 2008 bis 2012? Welchen Anteil haben auch Zonierungen in der Perspektive nach 2013? Ich glaube, wo man wirklich noch etwas bewirken könnte, ist, dass man über diese Perspektive von 2007 hinaus transparent macht, in welche Richtung der Hase läuft. Das halte ich für viel wichtiger als alle Veränderungen von Einzelregelungen, die man vornehmen könnte, weil ich wirklich glaube, dass die Allokationsregeln für die anschließenden Allokationspläne viel entscheidender sind als die Definitionen der prozessbedingten Emissionen in der Stahlindustrie, ob die jetzt um 3 % oder 5 % abweichen. Die eigentliche Musik liegt in der Zukunft. Man muss eine politische Perspektive geben.

Die zweite Stufe ist: Ich glaube, man könnte kurzfristig im Bereich dieses Allokationsplanes bei der

Malus-Regelung etwas verändern und beim Reservefonds. Bei der Malus-Regelung muss man sich klar machen: So, wie sie jetzt gefasst ist, gibt sie weder eine Perspektive, noch bewirkt sie etwas. Hier könnte man auf jeden Wert zwei Prozentpunkte aufschlagen. Der Reservefonds wird in seiner Investitionsdynamik total unterschätzt. Im Moment steht im Gesetz ein Windhundprinzip, und diejenigen, die die Innovateure und Newcomer auf dem Markt sind, das sind nämlich die, die nicht auf alte Kraftwerksparks zurückgreifen können. Das sind auch die, die Investitionen nicht aus dem cash flow bezahlen, sondern sie von der Bank finanziert haben wollen. Sie können sich vorstellen, was es für die Finanzierung einer Neuinvestition bedeutet, wenn man zur Bank geht mit der Auskunft „vielleicht kriege ich kostenlose Emissionsrechte für meine Anlage, vielleicht aber auch nicht, das hängt von meiner Position in der Schlange ab“. Das ist sozusagen Innovation in Bezug auf Technologie und Akteure, und die einzige Regelung, die mir dazu einfällt, ist, dass man den Reservefonds in einer Art und Weise bemisst, dass auch ein Banker überzeugt wäre, dass die Gefahr, beim Windhundprinzip quasi ans Ende der Schlange zu geraten, gering ist. Nach unseren Schätzungen liegt das oberhalb oder bei einer Größenordnung von 5 Mio. t pro Jahr; davon kann man ausgehen, wenn man die Projekte, die in der Pipeline sind, als Grundlage nimmt. Bei 3 Mio. t kann man hoffen, dass es Rückflüsse gibt - man kann es aber nur hoffen, und die Bank wird sich darauf nicht einlassen. D.h. da würde es eine deutliche Investitionsbremse geben.

Die dritte Stufe: Wir sind uns in vielen Sachen uneinig, Herr Hillebrand, aber ich glaube, man muss sehr klar machen, dass die Zukunft in Allokationsplänen deutlich mehr in Richtung Benchmarking oder Malus-Regelung oder auch bei höheren Auktionsanteilen liegt. In dieser Richtung müssen ganz klar Preissignale generiert werden, ansonsten hat das Ganze sicherlich nicht viel Zweck.

Sv. Prof. Dieter **Ameling** (Wvg. Stahl): Sie haben eine wirklich schwierige Frage gestellt, Herr von Weizsäcker. Zunächst einmal muss ich dazu erläutern, dass China einen sehr starken und hohen, insbesondere in den letzten drei Jahren fast explosionsartig gewachsenen Stahlbedarf hat. Das hat entsprechende Auswirkungen auf die Rohstoffmärkte. Das hat aber auch dazu geführt, dass Importe aus Drittländern z.Zt. nicht mehr in die Europäische Union und somit auch nicht mehr nach Deutschland kommen. Dadurch ist Stahl knapp geworden. Der Stahlbedarf in Europa selbst und auch in Deutschland wächst nur ganz moderat; wenn wir 2 % pro Jahr rechnen, ist das eine gute Zahl. In der erweiterten Europäischen Union der 25 wird diese Wachstumsrate vielleicht

ein wenig ansteigen. Um diesen in Europa gewachsenen Bedarf mit entsprechender Stahlproduktion bedenken zu können, brauchen wir eine bedarfsgerechte Ausstattung, insbesondere, was das Thema prozessbedingte Emissionen angeht. Wir sind nun einmal in der schwierigen Situation, dass chemisch-physikalisch im Hochofenprozess die Emissionen nicht weiter abgesenkt werden können. Wir haben nur die Möglichkeit, die Produktion bei unzureichender Zuteilung zurückzuführen. Wenn wir aber im Gegenteil die Produktion ausweiten und Arbeitsplätze erhalten wollen, dann muss hier eine entsprechend flexible, evtl. auch als ex-post-Ausstattung ausgestaltete Zuteilung der prozessbedingten Emissionen möglich sein. Das muss auch aus dem Gesetzestext ableitbar sein, denn alles, was uns auf der Basis der Vergleichsperiode an Reduktionsmitteln zugeteilt wird, würde dazu führen, dass die Produktionskapazität auch für den wachsenden Bedarf in der Europäischen Union der 25 nicht ausreicht.

Abg. Marie-Luise **Dött** (CDU/CSU): Ich habe zwei Fragen an Herrn Dr. Körner, und zwar noch einmal zur Härtefallregelung. Einmal ganz generell: Wie beurteilen Sie die Härtefallregelung verfassungsrechtlich im Vergleich zu anderen Umweltgesetzen? Wurde die Härtefallklausel im NAPG eher flexibel oder eher eng formuliert? Und als zweite Frage: Gab es bei der Neuanlagenreserve quantitative Veränderungen zwischen dem Kabinettsentwurf und dem ersten Referentenentwurf des NAP-Gesetzes, und wenn ja, wie erklären Sie sich diese Veränderungen? Es ist ja davon auszugehen, dass Betreiber die behördlichen Zuteilungsentscheidungen anfechten werden, einige von ihnen sicherlich auch mit Erfolg. Das Gericht wird dann in einigen Fällen mehr als die ursprünglich vorgesehenen Zertifikate aussprechen. Werden diese aus der Neuanlagenreserve entnommen und was passiert, wenn diese Reserve erschöpft ist?

Sv. Dr. Raimund **Körner**: Die Frage zur Härtefallregelung betrifft zwei Aspekte. Einmal: Ist eine Härtefallregelung verfassungsrechtlich überhaupt erforderlich, und zweitens, was leistet die jetzt vorgesehene Härtefallregelung in § 7 Absatz 10 des Gesetzentwurfs im Vergleich zu anderen Härtefallregelungen, etwa im Bundesnaturschutzgesetz? Dass eine Härtefallregelung verfassungsrechtlich erforderlich ist, ist, glaube ich, inzwischen unstrittig. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) würde das Vorhaben, das der Gesetzgeber hier angeht, als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Artikel 14 des Grundgesetzes sehen. Bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen ist der Gesetzgeber aufgerufen, die Privatnützigkeit und die Verhältnismäßigkeit zu wahren, um, so formuliert das BVerfG in einer jünge-

ren Entscheidung, Verletzungen der Bestandsgarantie real zu vermeiden. Um das zu tun, hat das BVerfG eine Reihe von Instrumenten vorgeschlagen. Die Überleitungsregelungen sind ein Instrument, das der Gesetzgeber hier in der kostenlosen Zuteilung vorsieht. Ein anderes Instrument, das das BVerfG häufig in Zusammenhang mit der jüngeren Rechtsprechung fordert, um diese reale Vermeidung der Verletzung der Bestandsgarantie zu bewirken, ist die Härtefallbefreiungsregelung, die Dispensregelung, wenn aufgrund unvorhergesehener Umstände, die der Gesetzgeber so nicht beurteilen konnte, eine unzumutbare Härte eintreten würde. Deshalb muss hier zwingend zu der pauschalierenden Vorgehensweise bei den Zuteilungsperioden auch eine einzelfallbezogene Härtefallregelung vorgesehen sein.

Zweiter Aspekt: Was leistet vor diesem Hintergrund jetzt § 7 Absatz 10 des Gesetzentwurfs? Da fallen zwei ungewöhnliche Dinge auf. Die erste Ungewöhnlichkeit ist, dass die Härtefallregelung, die ja an sich einen Ausweg aus der Typisierung geben soll, hier selbst wiederum eine Typisierung vornimmt, nämlich diese 30-%-Grenze. Das ist für eine Härtefallregelung sehr ungewöhnlich, denn da taucht sofort die Frage auf: Ich bin jetzt bei 29 %, im Zusammenwirken mit anderen Faktoren kann das natürlich genauso eine unzumutbare Belastung des Grundeigentums, hier des Anlageigentums, sein wie für jemand bei 31 %. Die andere Besonderheit ist, dass diese Härtefallregelung sehr stark gegenständlich eingeschränkt ist durch die Regelbeispiele, die dort am Ende angeführt werden, Stichwort Wartungsintervalle usw.. Hier wird ganz klar, dass die Härtefallregelung nur eingreifen kann, wenn es sich um anlagenbezogene besondere Umstände handelt. Eine konjunkturbedingte untypische Basisperiode, die eine ganze Branche ergreifen würde, ist sicherlich hiervon nicht erfasst, wäre aber, so meine ich jedenfalls vor dem Hintergrund von Artikel 14 aber erforderlich. Deshalb meine ich, dass diese Ausformung der Härtefallregelung, wie sie jetzt vorliegt, Artikel 14 nicht gerecht werden kann. Der Gesetzgeber wäre wohl deutlich besser beraten, wenn er eine flexiblere Regelung nähme, die es dann der Rechtsprechung im Einzelfall erlauben würde, auch unvorhergesehene Umstände aufgreifen zu können.

Ihre zweite Frage ging in die Richtung, was passiert eigentlich, wenn jemand eine Mehrzuteilung einklagt, die Reserve aber erschöpft ist. Das Gesetz gibt bisher darauf keine Antwort. Die Reserve ist reserviert für Neueinsteiger. Sie ist sicherlich nicht dafür da, dass jemand, der durch eine Verpflichtungsklage zum Verwaltungsgericht geht und dort begründet vorträgt, er habe einen Anspruch auf Mehrzuteilung. Das kann wohl nicht aus der Reserve für Neueinsteiger gespeist werden. Man kann auch nicht, wie es in Teilen der Rechtspre-

chung gemacht wurde, vom individuellen Kläger erst einmal verlangen, er müsse einen Konkurrenten sperren und das Kontingent für sich reservieren, indem er dessen Zuteilung angreift; das wäre sicherlich unter Rechtsschutzgesichtspunkten unzumutbar. Es bleibt wohl nur die Antwort, die der Gesetzgeber ja auch in § 4 des Gesetzentwurfs gegeben hat, dass es bisher ein flexibles Cap ist und dass jede eingeklagte Mehrzuteilung bisher jedenfalls zu einer Erhöhung der gesamten Emissionsmenge führen würde.

Abg. Dr. Peter **Paziorek** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Hein. Wie sieht der BDI die Wachstumsreserven? Besteht die Gefahr, dass die verhältnismäßig geringe Ausstattung der Wachstumsreserve in der Tat auch eine Konjunkturbremse werden kann? Was müsste man tun, um hier evtl. doch noch ein Ventil zu öffnen, das teilweise ja auch von den Vorrednern erörtert wurde?

Die zweite Frage richte ich an Herrn Dr. Reben-tisch, und zwar zur Rechtstechnik. Wir haben ja nicht nur die politischen großen Säulen hier zu beraten, wie das von einigen Sachverständigen vorhin auch eingefordert wurde, sondern wir müssen auch gucken, dass wir in den verbleibenden fünf Tagen ein Gesetz verabschieden, das soweit wie möglich den Grundsätzen der Rechtsklarheit entspricht, sauber formuliert ist - schon erstaunlich, dass das jetzt alles in fünf Tagen über die Bühne gehen kann. Wir haben gerade einige rechtliche Probleme hinsichtlich der Härtefallregelung besprochen, dass durchaus in den Formulierungen rechtstechnisch etwas nachzuarbeiten ist. Ich frage zu § 7 Absatz 7 des Gesetzentwurfs: Ist dieser Paragraph tatsächlich so formuliert, dass er dem Anspruch eines wirklich sauberen Regelwerkes gerecht wird? Sind die Begriffe aus sich selbst verständlich? Muss evtl. durch Verordnung o.a. nachgearbeitet werden? Bestehen im Gesetz überhaupt die Grundlagen dafür, dass wir juristisch noch Definitionen nachschieben können? Kann eine solche Formulierung überhaupt am Freitag verabschiedet werden?

Sv. Dr. Joachim **Hein** (BDI): Wir haben in unseren Arbeitskreisen eine Generalposition zu den übergreifenden Themen entwickelt, die auch beinhaltet, dass wir sagen, Töpfe sind so klein wie möglich zu halten, um den Druck auf den Erfüllungsfaktor zu reduzieren. Wir halten in dem von Ihnen angesprochenen Zusammenhang einer Reserve, die vielleicht größer als bislang angedacht sein müsste, die diskutierte Lösung für sehr elegant und pragmatisch, wonach in einem solchen Fall der Finanzminister praktisch Geld in die Hand nimmt und Rechte zukaft. Das würde aber nur bedeuten, dass er quasi in Vorlage träte, weil ich in der nächsten Handelsperiode als BMF die ent-

sprechende Menge, die ich quasi vorgestreckt habe, nun wieder entnehme und verkaufe. Das ist eine Art von Borrowing, das ist aus unserer Sicht aber eine Flexibilisierung, die dem ganzen gut tut und die auch mit einem wie wir meinen vertretbaren Risiko für den BMF verbunden ist, denn wenn wir davon ausgehen, dass die Preise für Zertifikate eher steigen denn sinken, gibt es sowieso gar kein Risiko. Ich flexibilisiere damit also das System, so dass wir einen vernünftigen Übergang bzw. Einstieg bekommen. Weiterhin schaffen wir hier einen vernünftigen, eleganten und leicht handhabbaren Ausweg in das ET-System.

Sv. Dr. Manfred **Rebentisch** (VDEW): Wenn man genug Zeit hat, kann man mit einiger Sorgfalt jedes Gesetz so formulieren, dass es handhabbar wird. Das ist in der Tat aber eine Zeitfrage. Deswegen: Wenn man an dem vorliegenden Gesetzentwurf Kritik übt, kommt man leicht in die Rolle des Beckmessers gegenüber denjenigen, die es geschaffen haben. Aber diese müssen wir ja in Schutz nehmen; unter den gegebenen Umständen kann man kein Gesetz machen. Deswegen habe ich mich auch gewundert, dass die Koalitionsfraktionen diesen Gesetzentwurf so einfach ohne Änderungen übernommen haben, auch alle Fehler bis hin zu den falschen Zitaten wurden übernommen.

Ich fange bei Ihrer Frage an, wie § 7 Absatz 7 des Gesetzentwurfs gestrickt ist. Ich wiederhole mich fast: Was sind denn 30 Betriebsjahre, sind das Vollststunden? Betrifft das das ganze Kraftwerk? Darf das dann keinerlei Änderungen unterzogen worden sein? Wenn das zehn Jahre später verändert wurde, hat man schon nicht mehr die 30 Jahre. Dann die Frage des Wirkungsgrades: Diejenigen, die sich Anfang der 90er Jahre mit der leider nicht verabschiedeten Wärmenutzungsverordnung befasst haben, wissen, wie schwierig - aber lösbar! - das ist. Brennstoffbezogen, anlagenbezogen - das ist alles machbar, aber man kann nicht einfach von einem Wirkungsgrad sprechen. Hier verwechseln manche so unterschiedliche Dinge wie Wirkungsgrad und Nutzungsgrad. All diese Dinge führen dazu, dass man das Gesetz m.E. so nicht lassen kann.

Nun zur Frage der Anreizregulierung in § 10, wo fälschlicherweise von Übertragungsregelung gesprochen wird, wenn für alte Anlagen, die stillgelegt, außer Betrieb genommen werden, Neuanlagen, die Ersatzanlagen sind, eine entsprechend höhere Ausstattung bekommen. Das hat nichts mit Übertragung zu tun; die alte Anlage hat nichts mehr! Aber derjenige, der das substituierende Kraftwerk betreibt, ob das derselbe Betreiber ist, ein Rechtsnachfolger oder ein Dritter, mit dem entsprechende vertragliche Vereinbarungen bestehen, der hat einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf eine höhere Ausstattung. Wenn diese

Regelung nicht funktionslos bleibt - sie soll aber doch Anreize schaffen! Ich gehe einmal davon aus, sie wirkt auch anreizfördernd -, dann brauche ich doch diese Malus-Regelung nicht mehr. Ich meine, die Bonus-Regelung ist da viel effektiver als die Malus-Regelung des § 7 Absatz 7, vor dem Hintergrund, dass sie außerordentlich schwierig zu handhaben ist und so eigentlich nur ein Betätigungsfeld für Streitigkeiten ist. Natürlich kann der Gesetzgeber sagen, ich habe Zweifel, ich traue der Bonus-Regelung nicht so ganz, also schiebe ich noch eine Malus-Regelung hinterher, und § 7 Absatz 7 ist die Malus-Regelung zu der Bonus-Regelung des § 10 Absatz 1; nichts anderes ist das. Da sie aber so unscharf ist und wohl auch in der Kürze der Zeit nicht veränderbar und verbesserbar ist, kann ich Ihnen aus dem Stegreif eine Definition des Wirkungsgrades, die alle notwendigen Differenzierungen berücksichtigt, nicht liefern. Das ist hier jedenfalls zu schlicht, zu einfach formuliert. Es gibt ja den schönen Satz von Einstein, man solle alles so einfach ausdrücken wie möglich, aber nicht einfacher. Mir ist es zu einfach ausgedrückt, das funktioniert so nicht.

Abg. Ulrich **Kelber** (SPD): Als Naturwissenschaftler bin ich in solchen Sachen nicht so bewandert. Wir hatten früher im Studium einmal den Satz über Juristen: Das wären Menschen, die, mit der linken Hand tastend, um eine Litfasssäule herumgehen und irgendwann rufen „Ich kann nichts machen, ich bin rundherum eingemauert!“. Das war natürlich nur unser Vorurteil; Vorurteile werden ja immer widerlegt.

Meine erste Frage richte ich an Herrn Bals. Ich hatte vorhin schon einmal nach den ex-post-Regelungen gefragt. Außerdem haben wir Regelungen, die dazu führen, dass wir Zusagen über die Ausstattung mit Emissionszertifikaten über das Jahr 2012 hinaus vornehmen. Inwieweit ist das durch die EU-Richtlinie gedeckt, d.h. welche Verbindlichkeit haben die Zusagen oder sind sie eigentlich nur eine Absichtserklärung des Gesetzgebers, dass man nach 2012 keine Regelung vornehmen wird, die die Betroffenen schlechter stellen würden als eine Fortsetzung des Systems über 2012 hinaus?

Dann noch eine Frage an Herrn Dr. Picard vom Mineralölwirtschaftsverband. Ich weiß, dass Sie gerne eine Frage zu Prozessemissionen hätten; ich stelle sie aber nicht, sondern: Sie repräsentieren unter den hier vertretenen Wirtschaftsverbänden die Besonderheit, dass Sie nicht nur Ihre eigenen Anlagen haben, sondern mit Ihrem Produkt sehr stark in einen Nicht-Emissionshandelsbereich eintreten: Haushalte, Verkehr. Bei Ihrer Antwort auf die Frage 25 der Fraktion der CDU/CSU habe ich die interessante Aussage gelesen, dass Sie mit weiteren Reduzierungen von CO₂-Emissionen vor allem im Verkehrsbereich rech-

nen. Das ist ja auch wichtig; bei der Frage der sektorspezifischen Belastungen haben wir eigentlich bei der Reduzierung gegenüber der Selbstverpflichtung zuviel in die Nicht-Emissionshandelsbereiche hinein genommen. Hier würden mich ein paar Einschätzungen interessieren.

Sv. Christoph **Bals**: Im vorliegenden Gesetzentwurf sind tatsächlich eine ganze Reihe Regelungen vorgesehen, die über das Jahr 2007, also die erste Verpflichtungsperiode, hinaus reichen. Auf der anderen Seite hat die EU-Kommission jetzt schon den Auftrag, im Jahre 2005 eine erste Einschätzung und eine Evaluierung im Jahre 2006 vorzulegen, auf der basierend, auch wenn es dort noch eine zeitliche Inkompatibilität gibt, dann die neuen NAP vorgelegt werden sollen, die für die Zeit nach 2007 eingereicht werden. Nach dem, wie jetzt das ganze Verfahren abgelaufen ist, wenn man gesehen hat, wie sich alle Staaten in der EU aneinander orientiert und einen Wettlauf nach unten aus Wettbewerbsgründen initiiert haben, spricht m.E. sehr vieles dafür, dass die EU-Kommission vorschlagen wird, dass im nächsten NAP erheblich mehr auf EU-Ebene geregelt werden wird, was die Allokationsregeln angeht, ob das dann in Richtung Benchmarking gerade für den Strombereich oder andere Bereiche geht und an Allokationsregeln; es wird ein Bedarf an EU-einheitlicher Regulierung bestehen. Das heißt im Umkehrschluss dann aber ungefähr, dass alles, was jetzt an Zusagen über die Zeit ab 2007 hinaus gemacht wird, nur ganz vorläufigen Bestand haben kann. Wenn jetzt ein Erfüllungsfaktor für 14 Jahre zugesagt wird, kann das eine vollkommen unbillige Bevorzugung gegenüber jemand anderem, der ab 2007 nach einer Benchmark behandelt wird, bedeuten, falls jetzt Zusagen hinsichtlich einer Bindungswirkung weit darüber hinaus gemacht werden. D.h. wir rechnen damit, dass die EU-Kommission das auch in ihrer Kommentierung klarstellen wird, dass es jetzt hier um den Allokationsplan für 2005 bis 2007 geht und alles, was eine Bindungswirkung darüber hinaus hat, als vorläufig zu betrachten ist.

Sv. Dr. Klaus **Picard** (MWV): Die Prognosen des MWV zum Sektor Verkehr gehen davon aus, dass bis zum Jahre 2020 der Verbrauch an Kraftstoffen, d.h. Diesel und Benzin, um knapp 20 % zurückgehen wird. Für die kommenden drei Jahre, also die erste Periode, gehen wir von einem flachen bis leicht ansteigenden Verbrauch aus. Für die zweite Periode aber, wo sich ein festes Ziel ergibt, wird sich ein weiterer Rückgang darstellen, so dass die Besorgnis, dass der Verkehrssektor übermäßig zum CO₂-Ausstoß beitragen würde, unberechtigt ist. Wir dürfen nicht höheres Verkehrsaufkommen mit Verbrauch vermischen, denn Sie sehen die Effizienzsteigerung im Kraft-

verkehr nicht nur beim Pkw, was Sie am eigenen Leibe wahrscheinlich verspüren, wenn Sie auf ein neues Diesel-Fahrzeug umsteigen, sondern auch im Güterverkehr; heutige 40-Tonnen-Lkw fahren mit 30 l Diesel pro 100 km. Es sind also enorme Effizienzsteigerungen möglich gewesen, und das ist sicherlich nicht das Ende. Diese führen eben zu einer Gesamtverbrauchsreduktion im Sektor Verkehr. Das ist, um einen kleinen Schlenker einzubringen, auch dadurch möglich gewesen, dass die Mineralölwirtschaft schwefelfreie Kraftstoffe zur Verfügung stellt. Dafür hätten wir natürlich gerne, wie es im Anhang III der Emissionshandelsrichtlinie auch vorgesehen ist, eine Berücksichtigung dieser Mengen als gesetzlich bedingte CO₂-Steigerung, denn Entschwefelung in den Raffinerien bedeutet höheren Energieaufwand, höhere CO₂-Emissionen. Das kommt dem Pkw wie dem Lkw-Verkehr zugute und sollte eine Überkompensation dieser ursprünglichen Leistung wirklich ausmachen.

Abg. Marie-Luise **Dött** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Rebutisch und Herrn Dr. Körner. In § 7 des NAP-Gesetzes finden sich viele verschiedene Zeiträume, die der Zuteilung zugrunde liegen. Es gelten also ganz unterschiedliche Basisperioden. Ist dies mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar? Herrn Dr. Körner möchte ich noch bitten, die Beantwortung eines Aspektes meiner vorhin geäußerten Frage nachzuholen; ich hatte gefragt, ob die Härtefallklausel im NAP im Vergleich zu anderen Umweltgesetzen eher flexibel oder eher eng formuliert wurde.

Sv. Dr. Manfred **Rebutisch** (VDEW): Ich glaube, die unterschiedlichen Basisperioden nehmen Bezug auf die unterschiedlichen Inbetriebnahmen. Das ist also gestuft. Insoweit ist das schon richtig. Das einzige Problem betrifft die Anlagen von Januar 2000 bis Dezember 2002, da besteht eben nur eine kurze Basisperiode; die anderen haben drei Jahre. Das ist aber wohl kaum anders lösbar. Womit ich viel größere Schwierigkeiten habe, taucht in § 7 an allen Stellen auf und hängt zusammen mit der Begriffsdefinition „in Betrieb genommen“. Was dauerhaft ist und wann eine Anlage dauerhaft in Betrieb genommen ist, weiß ich nicht. Man kann feststellen, dass sie so und so lang betrieben wurde, aber was heißt dauerhaft? Es gibt die größten Probleme, das kann man sich in der Rechtsprechung ansehen, etwa zu der Frage, was ein Probebetrieb überhaupt ist. Damit hat sich das BVerwG im Zusammenhang mit dem Kernkraftwerk Obrigheim befasst und festgestellt, dass es öffentlich-rechtlich keinen Probebetrieb gibt. Das Emissionsverhalten ist u.U. sogar noch schlechter als im Normalbetrieb. Das ist schon eine fragwürdige Definition, diese Anknüpfung an den Begriff dauerhaft. An anderen Stellen fehlt sie

dann wieder, und von daher weiß ich nicht, ob das so gelassen werden sollte. Hinsichtlich der unterschiedlichen Basisperioden sehe ich allerdings kein materielles Problem.

Sv. Dr. Raimund **Körner**: Wir haben eine Vielzahl unterschiedlicher Zuteilungsbindungsfristen. Wenn ich richtig nachgerechnet habe, gibt es einmal vier plus 14 Jahre bei der Anwendung der Übertragungsregelung, 14 Jahre bei zusätzlichen Neuanlagen, zwölf Jahre ab dem Zeitpunkt der Beendigung von Modernisierungsmaßnahmen bei frühzeitiger Emissionsminderung und dann drei Jahre bei einer Zuteilung aufgrund von angemeldeten Emissionen und auch bei den historischen. Das wirft unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten die Frage auf: Hat der Gesetzgeber denn wirklich für jede dieser unterschiedlichen Bindungsfristen einen sachlichen Gesichtspunkt, der sich sozusagen aus der Materie selbst begründen lässt? Ich bezweifle das. Nimmt man einmal nur einen Fall, die zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 31. Dezember 2004 angemeldeten Emissionen, sind das ja auch relativ neue Anlagen, die kein Minderungspotenzial haben, und trotzdem hat der Gesetzgeber hier bisher von einer längeren Bindungsfrist abgesehen. Das ist mir nicht verständlich.

Zu dem vorhin übergangenen Aspekt: Die Härtefallregelung im vorliegenden Gesetzentwurf ist im Vergleich zu anderen Härtefallregelungen deutlich inflexibler und deutlich restriktiver gefasst. Als in den 70er und 80er Jahren die Naturschutzgesetze aufkamen, tauchte sofort das Problem auf, dass Fallgestaltungen vor die Gerichte kamen, wo gesagt wurde, hätten wir diesen Fall vorher so gesehen, dann hätten wir ihn natürlich ausgenommen. Das führte dazu, dass einzelfallbezogene offen formulierte Härtefallregelungen eingefügt wurden. Ähnlich auch in anderen Materien, die sozusagen das Grundeigentum mit einer Dauerbelastung versehen, siehe Denkmalschutzrecht, Baurecht usw., diese sind offen formuliert. Und hier haben wir eben diese von mir vorhin geschilderte doppelte Begrenzung: einmal die Typisierung mit den 30 % und einmal die gegenständliche Begrenzung.

Abg. Winfried **Hermann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Gestatten Sie mir eine kurze Anmerkung zu der immer wieder gestellten Frage, ob es im Gesetz definiert ist. Es gibt ja auch die Möglichkeit, bestimmte Sachen durch Rechtsverordnung zu klären. Es ist in allen Gesetzen so, dass nicht alles bis zum Ende definiert ist, sonst würden die Gesetze viel zu lang werden.

Zu meiner zugegebenermaßen komplexen Frage. Ich will die verschiedenen Fristen ansprechen. Es gibt eine Übertragungsregelung vier Jahre plus 14 Jahre - Erfüllungsfaktor eins. Neuanlagen 14 Jah-

re - Erfüllungsfaktor eins. Early Actions zwölf Jahre - Erfüllungsfaktor eins, und Neuanlagen 2003 und 2004 noch einmal zwölf Jahre - Erfüllungsfaktor eins. Meine Frage, die ich an Herrn Matthes und Herrn Bals richte, betrifft die Fristen. Sind die Fristen unter den Gesichtspunkten Konsistenz und Sachgerechtigkeit so haltbar und in sich schlüssig oder gibt es andere Vorschläge? Sind die Fristen oder einige von ihnen ein Eingriff in die Wettbewerbssituation unter den verschiedenen Anlagenbetreibern und damit gerecht oder ungerecht? Wie sieht es mit dem Anreiz der verschiedenen Fristen aus. Geht von ihnen aufgrund ihrer Länge überhaupt noch ein Anreiz aus? Inwieweit sind die Fristen überhaupt zukunftsgerichtet in der Hinsicht, dass sie weit in die nächste Verpflichtungsperiode nach 2012 Vorgaben machen, von denen wir noch nicht wissen, was dabei herauskommt? D.h. legen wir uns heute auf Zukunftsszenarien fest, die wir in der Hinsicht tatsächlich noch nicht kennen können und wo wir womöglich anders reagieren müssen, als wir es heute vermuten?

stv. Vorsitzender: Herr Hermann, da maximal zwei Fragen zulässig sind, gehe ich davon aus, dass die erste Frage Herr Matthes beantwortet und die zweite Herr Bals.

Abg. Winfried **Hermann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe tatsächlich etwas frei interpretiert, aber in der Tat wurde das vereinbarte Fragerecht heute noch nie eingehalten, egal zu welchem Bereich, und meine Frage konnte ich nicht als Einzelfrage stellen; man muss das einmal als Komplex beantworten lassen.

Sv. Dr. Felix Christian **Matthes**: Zur Konsistenz der Fristen. Ich weiß auch nicht, wie sie zustande gekommen sind. Das, was ich in der U-Bahn darüber gehört habe, spricht dafür, dass es doch eine starke situative Komponente hat und keine große Rationalität. Das muss man nüchtern sehen. Ich glaube, die Fristen sind insgesamt auch zu lang. Mit einer Bindung über 18 Jahre - die Übertragung soll ja der Regelfall sein - binden sie das gesamte System mit dem Erfüllungsfaktor eins in erheblichem Maße fest. Sie können Emissionsreduktionen dann irgendwann nicht mehr anders erzielen, als die Bestandsanlagen abzuwürgen. Das ist eine einfache Mechanik. 2005/2007 und 2008/2012 ist das noch kein großes Problem. Nach 2013 wird es aber ein Problem, wenn Sie für erhebliche zig Mio. t Beträge mit der vom Gesetzgeber offensichtlich präferierten Erfüllungsfaktor-eins-Variante gemacht haben. Konsistent wäre aus meiner Sicht eine Gleichbehandlung. Auch, wenn man das unter dem Gesichtspunkt von Anreizen betrachtet, spricht eigentlich nichts gegen eine vier plus zehn und 14-und-14-Regelung. Es dürfen

gerne auch ein paar Jahre weniger sein, weil das die Anreizkompatibilität erhöht. Ich glaube, das ist eine nicht erklärbare Geschichte. Letztendlich ist der Unterschied auch nur auf das Missverständnis eines mit vielen Fragen beschäftigten Ministers zurückzuführen.

Sv. Christoph **Bals**: Ich kann nur wenige Punkte dazu ergänzen. Die Konsistenz der Fristen ist wirklich nicht auf den ersten Blick gegeben. Sie ist an einem Punkt gegeben, wo es sachliche Gründe dafür gibt: bei der Unterscheidung zwischen dem Erfüllungsfaktor, wo die vier plus 14 Jahre gegeben werden, und den 14 Jahren für die Ersatzanlagen, weil man dort ein gewisses Missbrauchsrisiko eingeht. Das betrifft vor allem die großen Energieversorgungsunternehmen, und wo die Möglichkeit bestehen würde, dass sie einen Teil ihrer alten Kraftwerke um 20 % weniger ihrer Kapazität laufen lassen, damit aber nach wie vor eine Vollausstattung für ihre alten Kraftwerke bekommen, dann aber nicht über die Ersatzanlagenregelung ein neues Kraftwerk bauen, sondern über die Neuanlagenregelung. Damit könnte durchaus in erheblichem Maße Missbrauch betrieben werden. Deswegen hat die Annahme einer gewissen Schlechterstellung der Neuanlagen gegenüber den Erfüllungsfaktor-Anlagen eine gewisse sachliche Berechtigung. Das wird natürlich nur notwendig, weil man für die Neuanlagen einen brennstoffspezifischen Benchmark statt eines einheitlichen gewählt hat. Dann wäre der Anreiz von vornherein in eine andere Richtung gegeben und müsste hier nicht über eine so komplizierte und in anderer Hinsicht ungerecht erscheinende Lösung versuchen, Missbrauch zu verhindern. Ansonsten sind die Fristen so lang gewählt. Damit werden wir erhebliche Schwierigkeiten bekommen, die Ziele, die in der Koalitionsvereinbarung ja noch enthalten sind - dass man in Deutschland eine 40-Prozent-Reduzierung bis zum Jahre 2020 anstrebt, wenn auch die EU sich auf entsprechend ernsthafte Ziele festlegt - zu erreichen. Wenn man einer großen Anzahl von Anlagen, die im Zeitraum 2008/2012 gebaut würden - vorher werden es nicht so viele sein - für so lange Zeit den Erfüllungsfaktor eins garantiert, wird man andere Industrien tatsächlich erheblich - erheblich! - mit dem Erfüllungsfaktor für die folgenden Perioden unter Druck setzen, wenn man dieses Ziel tatsächlich erreichen will. Ob das realistisch ist oder nicht, sei dahingestellt. Am eigenen 40-Prozent-Ziel wird tatsächlich kräftig gesägt, wenn man in diese Richtung gehen will.

Ich möchte noch kurz einen anderen Punkt hierzu mit ansprechen. Die Regelung ist offensichtlich allein auf den Strombereich, auf die großen Stromanlagen bezogen. Es gibt aber eine ganze Reihe anderer Anlagen mit Investitionszykluszeiten, für die diese ganze Regelung keinen Sinn

macht, weil deren Investitionszyklus kürzer ist als die Zeiten, die hierbei garantiert werden. Hier sollte man sinnvollerweise zwischen den verschiedenen Anlagentypen und Bereichen differenzieren.

Abg. Angelika **Brunkhorst** (FDP): Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Weimann. Es geht mir noch einmal darum: Die flexiblen Kyoto-Instrumente bieten besondere Chancen und Möglichkeiten auch für den Emissionshandel. Könnte der verstärkte Rückgriff auf die Instrumente JI und CDM in der zweiten Phase des Emissionshandels, also in der Phase ab 2007, zu diesem Zeitpunkt evtl. sinnvollere Spielräume und Regelungen ermöglichen, als es derzeit erscheint, und wie könnten sie aussehen? Wie sehen Sie den Umgang mit JI und CDM in anderen europäischen Staaten im Hinblick auf die Gesetzgebung, wie wir sie gerade beraten?

Sv. Prof. Dr. Joachim **Weimann**: Ich bin Ihnen sehr dankbar für diese Frage, weil mir das Gelegenheit gibt, ein wenig mein Erstaunen darüber auszudrücken, wie hier am Tisch bisher über diese flexiblen Mechanismen gesprochen worden ist. Ich glaube, dass man ihnen in der Tat großes Augenmerk schenken sollte, und zwar aus folgendem Grund: Warum sind solche Mechanismen erst einmal sinnvoll? Sie sind es deshalb, weil in Ländern außerhalb der EU erhebliche Minderungspotenziale existieren. Wenn Sie etwa an China, die GUS-Staaten usw. denken, wird dort teilweise Energie mit ausgesprochen niedrigen Energieeffizienzwerten produziert. D.h. dort sind hohe Potenziale für Emissionsminderungen. Anders ausgedrückt: Wenn ich dort Kapital einsetze, um Emissionen zu reduzieren, kann ich pro eingesetzter Kapitaleinheit in der Regel deutlich höhere Einsparungseffekte erzielen als im Inland, wo ich mit dem Stand der Technik bereits eine sehr hohe Energieeffizienz erreicht habe. Grundsätzlich bieten also JI und CDM die Möglichkeit, erhebliche Einsparungen vorzunehmen. Einsparung heißt: geringere Mittel für die gleiche Menge CO₂-Ersparnis oder umgekehrt mehr CO₂-Ersparnis für den gleichen Kapitaleinsatz. Voraussetzung dafür ist natürlich, dass die Institutionen zur Verfügung stehen, die mir den komplizierten Ablauf und die komplizierte Abwicklung solcher Mechanismen ermöglichen. Das wurde mehrfach angesprochen und ist natürlich völlig richtig. Absolut richtig ist auch, dass diese Institutionen sowohl national als auch auf europäischer Ebene z.Zt. noch nicht zur Verfügung stehen. Angesichts des in diesen Mechanismen steckenden erheblichen Potenzials ist aber mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass diese Institutionen spätestens ab 2008 zur Verfügung stehen werden, zumal deswegen, weil die Länder

außerhalb der EU, die als potenzielle Handelspartner in Frage kommen, an JI und CDM hohes Interesse haben, weil sie davon profitieren. Das alles zusammen spricht dafür, dass die EU insgesamt spätestens in der zweiten Zuteilungsperiode und erst recht darüber hinaus einen erheblichen Teil der Minderungsleistung, zu der sie sich verpflichtet hat, außerhalb der EU erbringen und über diese Mechanismen abwickeln wird. Mit anderen Worten: Wenn man das alles mit ins Kalkül einbezieht, eröffnet das eine strategische Option. Wir haben bisher immer wieder gehört, wenn wir etwas an den jetzt bindenden Restriktionen ändern wollen - denken Sie an die Reserve, die Härtefallregelung usw. -, dann war immer die Konsequenz: Wenn wir etwas tun, wird das zur Folge haben, dass entweder das Cap heraufgesetzt werden muss oder der Erfüllungsfaktor herunter. In dem Augenblick aber, in dem ich JI und CDM ins Auge fasse als realistische Option und für die zweite Periode ab 2008 ins Kalkül einbeziehe, stimmt das eben nicht mehr. Ganz offensichtlich wird diese strategische Option von einer ganzen Reihe anderer Länder sehr ernst genommen und umgesetzt, wenn sie an Dänemark, Holland usw. denken. Eingangs der Diskussion, beim europäischen Vergleich, haben wir das ja gehört. Dort wird eben in der ersten Periode eine sehr großzügige Ausstattung vorgenommen; man verbrämt es ein wenig mit Potenzialbetrachtungen wie z.B. in Österreich. Letztendlich läuft es aber darauf hinaus, dass man sagt, okay, in der ersten Periode werden wir unsere Unternehmen so ausstatten, dass sie kein Problem haben und vielleicht sogar in eine Verkäuferposition kommen. Dahinter steht - da bin ich absolut sicher - die Erwartung, dass in der zweiten Periode die CDM helfen werden. Diese strategische Option wird in Deutschland leider nicht beachtet bzw. nicht wahrgenommen. Das ist erstaunlich, weil Deutschland an sich - wenn man den Status quo betrachtet, von dem aus die europäischen Länder ins Rennen gehen, wenn es um den europäischen Emissionshandel geht - die besten Voraussetzungen hätte, genau das zu tun. Wir haben nicht nur das mengenmäßig höchste Vermeidungsziel, sondern auch den höchsten Grad an bereits realisierter Vermeidung in Europa. D.h. für uns besteht ein Spielraum. Wir sind nicht gezwungen, kein Mensch zwingt uns dazu, einen Erfüllungsfaktor kleiner als eins zu wählen. Kein Mensch zwingt uns dazu, den Cap so zu wählen, wie wir es jetzt getan haben. Wir können in der Tat diese strategische Option nutzen, ohne dass irgend jemand in Europa auf die Idee kommen könnte, wir wären nicht auf dem rechten Weg, was die Erfüllung der Kyoto-Kriterien angeht. Diese strategische Option wurde meiner Meinung nachher nicht wirklich erwogen; jedenfalls habe ich nie davon gehört, und auch hier am

Tisch wird sie nicht diskutiert. Das finde ich bedauerlich.

Abg. Michael **Hustedt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ehrlich gesagt kann ich das, was Sie da ausführen, nicht ganz nachvollziehen. Es wurde auch in der Diskussion schon sehr deutlich gesagt, dass das Instrumentarium JI und CDM natürlich einbezogen wird, wenn die entsprechende EU-Richtlinie dem folgt. Ihren Unterton, dass das nicht gewollt sei, kann ich wirklich in keiner Weise nachvollziehen. In dem Zusammenhang möchte ich Herrn Dr. Matthes noch einmal fragen, ob das Szenario nach dem Motto, jetzt brauchen wir überhaupt keinen Klimaschutz zu machen und nachher machen wir alles über die neuen Instrumente, realistisch ist.

Dann noch eine Frage zum KWK an Herrn Wübbels. Sie haben sehr ausführlich und einleuchtend festgestellt, dass KWK für den Klimaschutz eine Rolle spielt. Wir wissen alle, dass es wegen der Frage der Effizienz nicht ganz einfach ist, das mit dem Emissionshandel zu verzahnen. Meine Frage ist, ob in der jetzigen Regelung für die Kraft-Wärme-Kopplung zumindest die Gleichstellung, wenn nicht sogar Förderung ausreichend ist und ob in dem Bereich Kumulationsverbot Early-Action-Regelung noch Punkte zu finden sind, die im Sinne von KWK noch einmal genauer betrachtet werden sollten.

Sv. Dr. Felix Christian **Matthes**: Ich glaube, man muss zwei Dimensionen der JI- und CDM-Frage bewerten. Die Antwort auf diese beiden Dimensionen ist eigentlich die Antwort darauf, an wieviel Markt man glaubt. Es gibt die Option Nr. 1: Der Staat kauft JI- und CDM-Projekte zusammen, Zertifikate, und sagt, diese Emissionsminderung müssen die vom Emissionshandel erfassten Anlagen nicht mehr erbringen. Das ist die Variante, die bisher die Niederlande usw. gewählt haben. D.h. der Staat sagt, ich bin in der Lage zu entscheiden, was sozusagen die günstigere Variante ist. Ich kaufe das stellvertretend für die, und die müssen das dann nicht mehr machen. Die marktwirtschaftliche Variante, und deswegen verstehe ich den Einwand von Herrn Weimann nicht ganz, wäre zu sagen, wir geben den vom Emissionshandel erfassten Anlagen ein Emissionsminderungsziel, und diese Anlagen können entscheiden, ob sie selbst etwas tun, ob sie EU-Emissionszertifikate kaufen, oder ob sie Emissionsminderungszertifikate aus den flexiblen Mechanismen kaufen und die in EU-Emissionszertifikate umtauschen. Das ist sozusagen die marktwirtschaftliche Lösung, weil man an dieser Stelle im Unternehmen entscheidet, welche Rolle CDM und JI im System spielen sollen. Diese Möglichkeit sehe ich im Moment nicht verbaut. Was momentan anders entschieden ist, ist, dass der Staat

derzeit nicht festlegt, wieviel JI und CDM gut für die Erbringung der Minderungsleistung der Anlagenbetreiber ist. Wenn es mit dem zweiten Gesetzentwurf dazu kommt - technisch ist es letztendlich ja ein Umtausch von Emissionsminderungszertifikaten aus den flexiblen Mechanismen in die EU-Emissionsrechte -, dann ist der Optimierung überhaupt keine Grenze gesetzt, und dann sehe ich doch überhaupt kein Problem. Wie gesagt, man muss nur diese beiden Fragen deutlich auseinanderhalten, und ich bin ein energischer Gegner von solchen staatlichen Aufkaufprogrammen. Ich glaube vielmehr, dass man einen Gateway schaffen soll, um das reinzukriegen. Deswegen glaube ich auch, dass die Frage ein wenig überbewertet wird. Wenn man die aktuellen Projekte in der Pipeline einmal betrachtet und überlegt, wieviele Millionen sich da zusammenaddieren - Genehmigungen solcher Projekte sind nun einmal auch nicht ganz so einfach -, ist die Diskussion darüber aus prinzipiellen Erwägungen wichtig. Quantitativ wird sie glaube ich völlig überschätzt. Es ist aber nicht schlimm, ob ich das glaube oder nicht, wenn man die Möglichkeit des Gateway schafft, wird sich das von selbst entscheiden. Man soll eben nur nicht dazu kommen, dass der Staat sich anmaßt, festzulegen, wieviel JI und CDM das Land braucht.

Sv. Michael **Wübbels** (VKU): Ich habe vorhin schon darauf hingewiesen, dass die besonders benachteiligten Anlagen aus dem Bereich der sog. Vorleistung kommen, dass also die Stadtwerke in Ost- und Westdeutschland, die Early-Action-Maßnahmen betrieben haben, mit dem Nationalen Allokationsplan zum Teil doch erhebliche Nachteile haben. Deswegen ist der erste zu beseitigende Punkt die Benachteiligung; das wurde aber schon angesprochen. Die Anlagen, die zwischen 1990 und 1993 Early-Action-Maßnahmen vorgenommen haben, müssen natürlich einbezogen werden in das NAPG und damit auch in die Anerkennung der Early-Action-Regelung. Der zweite Punkt ist: Im Gesetzentwurf wurde eine Regelung geschaffen, die besagt, wenn Early Action vorgenommen wurde, muss die Maßnahme bestimmten Effizienzgraden entsprechen, und eine Tabelle von sieben bis zu 14 % abgebildet. Dreh- und Angelpunkt ist in diesem Zusammenhang natürlich, dass sie alle gleich machen. Egal, wieviel jemand in diesem Zeitraum an Effizienzsteigerung erwirtschaftet hat, bekommt er unabhängig davon die gleiche Größenordnung an Zertifikaten. Hier gibt es eine Ungleichbehandlung innerhalb einer Gruppe, und man sollte darüber nachdenken, ob nicht denjenigen Unternehmen, die über erhebliche Effizienzsteigerungen dazu beigetragen haben, entsprechende CO₂-Minderungen zu erwirtschaften, entweder durch eine zusätzliche Zuteilung von Zertifikaten die besonde-

ren Effizienzsteigerungen anerkannt werden sollten oder aber über die Frage, wie lange der Erfüllungsfaktor eins gewährt wird, besondere Vorleistungen anerkannt werden könnten.

Ein dritter Punkt, der aus unserer Sicht nicht einsehbar ist und der im ersten NAP gar nicht enthalten war, ist die Frage der Zuteilung aus dem KWK-Sondertopf. Es handelt sich um KWK-Anlagen, unabhängig davon, ob es Early-Action-, modernisierte oder Bestandsanlagen sind, es handelt sich um gleiche Anlagen-Kategorien. Weshalb im letzten NAPG ein sog. Kumulationsverbot für die Anlagenbetreiber eingeführt wurde, die Early-Action-Maßnahmen erbracht haben, ist für uns nicht nachvollziehbar. Das hinter den Kulissen genannte Argument, dass es sich hier evtl. um einen Beihilfetatbestand handeln könne, ist zumindest aus unserer Sicht in der Kürze der Zeit, in der wir eine Überprüfung versucht haben, nicht bestätigt worden. Ggf. könnte man das an der einen oder anderen Stelle auch für andere Sachverhalte anwenden; insofern erwarten wir, dass dieses Kumulationsverbot für Early-Action-Anlagen aufgehoben wird.

Ein letzter Punkt, der vielleicht auch noch eine Rolle spielen sollte und den ich einführen möchte, weil wir vorhin viel über Härtefallregelungen gesprochen haben. In dem Sonderzuteilungstopf für KWK ist angesprochen, dass man, wenn man in einer bestimmten Periode 1 % weniger Strom erzeugt, 5 % weniger Zertifikate erhalten soll und dass diese Staffelung dazu führt, dass man bei einer 20prozentigen Reduktion vollständig aus dieser Sonderzuteilung herausfallen soll. Dort bitten wir noch einmal um Überprüfung, da es z.B. aufgrund witterungsbedingter Maßnahmen dazu führen kann, dass KWK-Produktionsreduktionen vorgenommen werden müssen. Wir plädieren dafür, dies dann im Verhältnis 1:1 vorzunehmen, jedoch nicht in der Größenordnung, wie sie im Gesetzentwurf vorgesehen ist.

Abg. Reinhard **Schultz** (Everswinkel) (SPD): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Körner und Herrn Dr. Klopffleisch. Herr Bals trug eben vor, dass er die Reichweiten von verbindlichen Zusagen über die Ausstattung, die weit über das Ende der ersten oder sogar der zweiten Periode hinausgehen, für kontraproduktiv hält, weil sie möglicherweise durch die EU-Rechtsetzung überholt werden und dann Druck auf andere Sektoren ausüben. Von Herrn Matthes haben wir gehört, er erkenne keine Begründung für die unterschiedlichen Reichweiten; er erkläre sich das mit situativen Besonderheiten, bezogen auf die einzelnen betroffenen Branchen, und er plädiere für eine Gleichbehandlung gleicher Tatbestände. Er hat sich dabei aber, wenn ich das richtig verstanden habe, nicht festgelegt, wie weit die Reichweiten gehen sollen. Nun führe ich eine dritte Dimension ein, das ist die

Frage der Planungssicherheit, denn wenn jemand unter dem Handelsregime investieren soll, muss er genau wissen, ob er bis 2007 oder bis 2012 kommt und ob er zumindest das Ende seiner Abschreibung erreicht, bevor er wieder dazukaufen muss. Ansonsten passiert überhaupt nichts. Dann wird die Prognose von eben, man sähe gar keine Antragsteller, eine sich selbst erfüllende Prophezeiung sein, was ja eigentlich nicht gewünscht ist. Deswegen hätte ich gerne von Ihnen, Herr Dr. Körner, sozusagen aus Sicht einer rechtlichen Bewertung und von Ihnen, Herr Dr. Klopffleisch, aus Sicht einer industriepolitischen Bewertung die Frage beantwortet: Was wäre denn dann ein vernünftiger Gleichbehandlungsgrundsatz, wenn für Early Actions eine Gültigkeit ab 1990 und für Ersatzanlagen vier plus 14, also 18 Jahre verlangt werden? Könnte man da nicht zu dem Ergebnis kommen, wenn die Ersatzanlage den Maßstab bildet und Early Action sozusagen die Ersatzanlage von gestern ist, dann müssen die ab 1990 18 Jahre kriegen? Wo könnte dort unter rechtlichen und industriepolitischen Gesichtspunkten ein Kompromiss sein, der gleiche Tatbestände gleich behandelt und gleichzeitig eine hinreichende Berechenbarkeit bietet?

Sv. Dr. Raimund **Körner**: Unter rechtlichen Gesichtspunkten ist jedenfalls zweifelsfrei, dass so eine situative Gegebenheit, wie sie hier angedeutet wurde, einer Überprüfung wohl nicht standhalten würde, denn ich bin hier ja doch im Bereich der Zuteilung von vermögenswerten Rechten, z.T. an Konkurrenten, die sich in einer Branche unmittelbar gegenüberstehen. Als Gesetzgeber muss ich schon einen Grund dafür haben, warum ich dem einen einen zwölffjährigen Bestandsschutz gebe, dem anderen aber einen 18jährigen und dem nächsten dann nur einen dreijährigen. Wenn es für diese Ungleichbehandlung keinen Grund gibt, stellt sich eine Vereinheitlichung der Fristen in der Tat als eine Möglichkeit dar, wobei ich allerdings sagen würde, dass die längere Frist ausschlaggebend sein sollte.

Sv. Reinhard **Klopffleisch** (ver.di): Wir als Gewerkschaft der Beschäftigten in der Energiewirtschaft hatten eigentlich immer bei dem Instrument Emissionshandel, das wir im Prinzip für ein gutes Instrument halten, gesagt, wir müssen nichtsdestotrotz bestimmte energiepolitische, industriepolitische Rahmenbedingungen berücksichtigen, damit da nichts aus dem Ruder läuft. Neben der Versorgungssicherheit sind das vor allem die Investitions- und die Planungssicherheit, denn diese sind Voraussetzungen dafür, dass auch wieder neue und modernste Anlagen gebaut werden. Wenn wir diese beiden Zielrichtungen nicht in Einklang bekommen, dann agieren wir möglicherweise auch klimapolitisch kontraproduktiv,

nämlich wenn in Deutschland nichts mehr gebaut wird. Dann haben auch wir als Gewerkschaft ein Problem in Bezug auf Sicherung der Arbeitsplätze, die bei notwendigen Innovationen übrig bleiben. Bei solchen Innovationskonzepten gehen ohnehin Arbeitsplätze verloren. Deshalb sind wir eigentlich mit der Übertragungsregelung und den dort angesetzten Fristen ganz zufrieden, weil langfristig Planungssicherheit ermöglicht wird. Gleichzeitig wird auch darauf geachtet, dass diese modernsten Anlagen gebaut werden und damit Klimaschutzpolitische Ziele erfüllen. Wir sehen die Ungleichbehandlung in Bezug auf Neuanlagen, sicherlich, zu einem gewissen Teil, halten sie aber für aushaltbar, weil die Altanlagen ja auch möglicherweise weiterlaufen könnten, wenn es keinen Anreiz gäbe. Deshalb sind eigentlich die Ungerechtigkeiten nicht so sehr zwischen Übertragungsregelung und Neuanlagenregelung, sondern eher in Bezug auf Early Action, wo eben alte Anlagen in Vorleistung getreten sind. Da wäre es für uns ganz sinnvoll oder ein Kompromiss, dass man die Early-Action-Anlagen besser stellt, dass man ihnen auch diese Vorleistung entsprechend honoriert und neben dem, was schon gesagt wurde, Early-Action-Anlagen ab 1990 einbezieht. Es gibt keinen Grund, der dies verbieten würde; die zugrunde liegenden Kyoto-Vorgaben greifen ab 1990. Auch für die ersten beiden Allokationsperioden sollten Early Actions mit dem Erfüllungsfaktor eins versehen werden. Ich denke, das wäre ein Kompromiss, wo man sagen könnte, okay, wir akzeptieren, der Emissionshandel beginnt erst im Jahre 2005, da ist ein gewisser Strich und ab dann müssen wir neu rechnen. Das begünstigt natürlich via Übertragungsregelung und Newcomerregelung die Anlagen, die neu gebaut werden sollen. Das ist ein Anreiz, das macht Sinn. Aber: Vergessen wir doch nicht die Early-Action-Anlagen, denn die haben in der Vergangenheit wesentlich dazu beigetragen, dass wir heute in einer relativ komfortablen Situation sind und bei den Caps keine übertriebenen und industriepolitisch auch problematischen Bestimmungen haben, sondern jedenfalls in der ersten Periode relativ moderat vorgehen können.

Abg. Marie-Luise **Dött** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Rebutisch und Herrn Professor Ameling. Wir haben auf der einen Seite die Neuanlagenregelung und auf der anderen Seite die Ersatzanlagenregelung. Sehen Sie Probleme im Zusammenspiel zwischen Neuanlagenregelung und Ersatzanlagenregelung?

Sv. Dr. Manfred **Rebutisch** (VDEW): Es fällt auf, dass diese sog. Ersatzanlagen Neuanlagen sind. Sie erhalten diese Überausstattung, weil Maßstab zumindest für vier Jahre die Emissionen der ersetzten Anlagen sind. Herr Matthes, Sie haben

vorhin einmal so schön gesagt, wir hätten eine Besitzstands-, aber keine Leistungsgerechtigkeit. Ich glaube, diesen Irrtum muss man einmal ausräumen. Der Begriff Grandfathering - diese Anglizismen sind immer schrecklich, weil sie meistens die Begriffe vernebeln - steht eigentlich für das, was Herr Körner vorhin ausgeführt hat: den verfassungsrechtlichen Bestandsschutz. Das ist nichts anderes als das, was verfassungsrechtlich erforderlich ist - nur ist das mit dem Begriff Grandfathering etwas ins Lächerliche gezogen und leicht angreifbar; es suggeriert etwas völlig Falsches, dabei ist das ein ganz normaler Vorgang des Bestandsschutzes, den man verfassungsrechtlich nicht einfach wegschieben kann. Bei diesen Ersatzanlagen - ich habe es vorhin schon einmal ausgeführt - findet ja keine Übertragung statt, sondern hier soll ein Anreiz geschaffen werden, und dieser schlägt sich nieder in einer entsprechend besseren Ausstattung der Neuanlagen, nämlich über den Bedarf hinaus. Bei den Neuanlagen haben wir z.B. das Problem im Zusammenhang mit den Anlagen, die im Zuge des Kernenergieausstiegs Kernkraftwerke substituieren. Zwar gibt es eine Regelung in § 15 mit 4,5 Mio. t in der ersten Zuteilungsperiode, ohne dass dies allerdings in der nächsten Zuteilungsperiode vorgesehen ist - das muss aber der Gesetzgeber des zweiten Gesetzes entscheiden und ist nicht Gegenstand der heutigen Diskussion. Ich meine nur, wenn man auf der einen Seite einen Anreizmechanismus wie z.B. im Rahmen des § 10 des Gesetzentwurfs bei den sog. Ersatzanlagen installiert, wäre es unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung nach GG Artikel 3 angezeigt, dort, wo der Staat einen Betreiber aus seiner bisherigen Erzeugungsstruktur herausdrückt - nämlich im Zuge des Kernenergieausstiegs -, eine Ausgleichsregelung zu schaffen. Anreize kann man hier nicht geben, das hat damit nichts zu tun, denn der Betreiber wird gezwungen, aus der Kernenergie auszusteigen. Ich meine, vor dem Hintergrund der Ersatzanlagen-Anreizfunktion des § 10 des Gesetzentwurfs müsste man im Rahmen von § 11 eine Ausgleichsregelung schaffen. Nun stellt sich natürlich die Frage: Woher nimmt man denn die notwendigen Zertifikate?

Lassen Sie mich kurz etwas anmerken, über das noch gar nicht gesprochen wurde, nämlich über die Frage nach dem Zusammenhang mit dem Cap, dem Oberziel. In dem Gesetzentwurf gibt es keine Obergrenze. § 4 des Gesetzentwurfs mit seinen nationalen Emissionszielen spricht davon, dass allgemeine Ziele festgelegt werden. Ich weiß nicht, was ein allgemeines Ziel ist; ich weiß auch nicht, wieso man durch die Festlegung eines allgemeinen Ziels die Einhaltung von Minderungspflichten gewährleistet. Das vollzieht sich mir schon sprachlich nicht. Durch die Festlegung eines allgemeinen Ziels kann man doch nicht die

Einhaltung von Verpflichtungen gewährleisten! Ziel ist eine perspektivische Größe; ich brauche zur Zielerreichung Instrumente. Worauf ich im Zusammenhang mit § 4 des Gesetzentwurfs aber hinweisen will: Hier wird nichts festgelegt, hier gibt es keine Obergrenze, und deswegen ist es auch kein Problem, da Sie in Wahrheit hier eine flexible Mechanik haben. Sie können durchaus, wenn Sie solche Dinge wie Ausgleichsgerechtigkeit - zwanghaften Ausstieg aus der Kernenergie - berücksichtigen wollen, diesen Deckel ohne weiteres durchstoßen; Sie verstoßen nicht gegen Gemeinschaftsrecht und schon gar nicht gegen diesen § 4. An wen richtet sich dieser § 4, wenn es in Absatz 2 heißt „Es werden die allgemeinen Ziele auf Sektoren verteilt.“? Man kann ein Ziel nicht verteilen, und das Ergebnis ist: Niemand hat etwas bekommen! Die „503 t für Energie und Industrie“ sind doch kein Adressat! Noch deutlicher wird es bei den anderen Sektoren. Hier wird rechtlich nichts festgezurr, vielmehr ist das eine Absichtserklärung des Gesetzgebers, die er auch hätte unterlassen können, das muss man nicht festschreiben. Entscheidend ist jedoch, dass hier kein Deckel eingezogen ist, den man gewissermaßen wie eine Betondecke nicht mehr durchstoßen kann. Damit komme ich darauf zurück, dass es sehr wohl möglich ist, sowohl auf der einen Seite die Reserve im Rahmen des § 6 des Gesetzentwurfs wie im Zusammenhang mit dem § 15 die Mengen an Zertifikaten bedarfsgerecht zu erhöhen. Herr Kelber, Sie schütteln den Kopf. Es bleibt Ihnen nichts anderes übrig! Wenn Ihnen das Gericht vorschreibt - ich greife zurück auf die Ausführungen von Herrn Dr. Körner, dass im Einzelfall, z.B. bei der Härtefallklausel, die Ausstattung unter rechtlichen Gesichtspunkten eine Unterausstattung war, und wenn der Betreiber mehr braucht, kann man nicht sagen, die kann er nicht kriegen, weil der Deckel ausgeschöpft ist. Dann müssen Sie dem mehr geben! Und deswegen ist das nicht so, dass wir hier an einer Grenze angekommen sind, die wir nicht durchstoßen können. Das stimmt einfach nicht.

Ich bleibe dabei: Aus Gründen der Gleichbehandlung müsste ein Ausgleich im Verhältnis dieser Altanlagen bzw. Ersatzanlagen und dem Zubau von neuen Kraftwerken, die eben keine fossil befeuerten Kraftwerke substituieren, sondern z.B. Kernkraftwerke, geschaffen werden. Sie müssten entsprechend äquivalent ausgestattet werden, sonst bekommen Sie ein Problem mit der Gleichbehandlung. Von daher muss man, meine ich, eine Lösung finden. Ich habe § 4 des Gesetzentwurfs als Beispiel herangezogen, um deutlich zu machen: Die rechtlichen Möglichkeiten, dies zu berücksichtigen, bestehen. § 4 ist kein Hinderungsgrund.

Sv. Prof. Dieter **Ameling** (Wvg. Stahl): Ich will gerne versuchen, das auch am Beispiel der Stahlindustrie klar zu machen, dass der Begriff der Neuanlagen und der Ersatzanlagen nicht ausreichend definiert ist.

Ein Hochofen hat üblicherweise eine Laufzeit von 15, manchmal sogar 20 Jahren. Er wird dann, wie wir es ausdrücken, neu zugestellt, d.h. es wird eine komplette Erneuerung dieses Ofens vorgenommen, einschl. Elektrotechnik und Elektronik. Es bleibt äußerlich nur das Gestell bestehen. Ist das nun eine Neuanlage oder eine Altanlage, die ersetzt wird? Diese Definitionen sind in den entsprechenden Paragraphen aus unserer Sicht nicht ausreichend klar. Ich habe wirklich den Eindruck, dass hier eine Gesetzesvorlage regelrecht durch die Entscheidungsgremien gepeitscht wird. Wenn wir uns einmal vor Augen führen, welche Probleme wir in den vergangenen vier Stunden diskutiert haben und ich mir vorstelle, dass dies alles bis zum 28. dieses Monats noch in entsprechende hieb- und stichfeste Formulierungen gebracht werden soll, kann ich mir nicht vorstellen, wie das noch funktionieren soll. Die Eile, die Hast, mit der die dazu notwendigen nationalen Gesetzesvorlagen durch die parlamentarischen Prozesse - ich sage es bewusst - gepeitscht werden, ist aus meiner Sicht sehr gefährlich. Die Gefahr von Arbeitsfehlern, Widersprüchen, Unklarheiten in den vorliegenden Gesetzentwürfen ist wirklich besorgniserregend. Was Herr Dr. Körner hier ausgeführt hat, muss einen Industrievertreter mit Grauen erfüllen, wenn ich bedenke, wie die unterschiedlichen Wettbewerber am Markt bei unterschiedlichen Zuteilungen gegeneinander kämpfen werden, um hier einigermaßen zu Gerechtigkeit zu kommen.

Zusammengefasst: Die Definitionen für Neuanlagen, Altanlagen und Ersatz für Altanlagen sind unzureichend. Hier muss nachgebessert werden. Wir sind gerne bereit, das einzubringen. Hier ist jedoch sicher nicht der Platz, Formulierungsvorschläge zu unterbreiten.

Abg. Ulrich **Kelber** (SPD): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Hein und Frau Dr. Betz. Wir haben viel über Übertragungsregelungen bei der Frage von Ersatzanlagen gesprochen. Von verschiedenen Branchen wird angesprochen, dass man die Härtefallregelung nicht für die richtige Regelung hält, eine Übertragungsregelung zwischen bestehenden Anlagen zu wählen, z.B. die Produktion von bisher fünf Anlagen mit zu geringer Auslastung auf vier Anlagen zu übertragen und eine Anlage stillzulegen. Mich interessiert, ob Sie darin einen Sinn sehen, welche Möglichkeiten Sie dafür sehen, welche indirekten Auswirkungen das über Mitnahmeeffekte haben könnte, und insbesondere: Wie könnte ein solches Recht ausgestaltet werden, um nicht dazu zu führen, dass diese Ü-

bertragung dann von einer zu schließenden Anlage in unserem Lande innerhalb eines europäischen Emissionshandels auf eine Anlage in einem Nachbarland stattfindet, das dann sozusagen mit „deutschen Zertifikaten“ betrieben wird?

Sv. Dr. Joachim **Hein** (BDI): Ich bin überfragt, wie man das ins Gesetz hineinschreiben könnte, das sage ich ganz offen, und insbesondere, wie man das so einbringt, dass damit nicht andere Dinge als die beabsichtigten passieren können. Die Absicht, derartiges aufzunehmen im Sinne von „ich erlaube etwas ökonomisch und ökologisch Sinnvolles, was im Moment so nicht möglich ist“ ist, denke ich, gut, denn wenn ich die bestehende Anlage schließe, gehen die Rechte verloren; fahre ich aber die bestehende nicht ausgelastete Anlage hoch, muss ich zukaufen. Wenn ich das gleiche Ding völlig neu hinstelle, statt die alte Anlage weiter auszufahren, bekomme ich eine kostenlose Vollausrüstung. Das meine ich mit ökologisch widersinnig, Stichwort Flächenverbrauch, aber auch vom Klima her ist es vernünftig, eine von zwei nur halb ausgelasteten Anlagen zu schließen; das sollte auf der Hand liegen. Momentan ist es zwar möglich, aber niemand wird es machen, weil er quasi dafür bestraft würde. Insofern wäre es sinnvoll, eine Übertragungsmöglichkeit auf bestehende Anlagen einzuführen, und zwar so, dass das Gewünschte dabei herauskommt und nicht irgend welche anderen Geschichten.

Sv. Dr. Regina **Betz**: Ich kann leider auch nicht mit Details zu dieser Frage aufwarten. Ihre Frage allerdings, ob man verhindern kann, dass Emissionsrechte bei einer solchen Übertragung ins Ausland gehen: Ich kann mir schon vorstellen, dass man das verhindern kann, indem man diese Rechte nicht in andere Register übertragen lässt. Die Frage ist allerdings, ob es europarechtlich möglich ist, solche Übertragungen nicht über die Grenzen stattfinden zu lassen.

Abg. Ulrich **Kelber** (SPD): Gerade schüttelten mehrere Juristen bei Beantwortung der Europa-Frage den Kopf. Ich glaube, wir sollten im Interesse aller noch einen Dritten hierzu fragen. - Nein, Herr Dr. Paziorek ist dagegen. Ich melde mich hiermit nochmals zu Wort.

Abg. Tanja **Gönner** (CDU/CSU): Ich will im rechtlichen Bereich bleiben. Gesetze sollten nach wie vor rechtlich einwandfrei sein. Ich will Herrn Dr. Körner eine Frage stellen: Mir geht es darum, dass der Kollege Hermann vorhin sagte, man müsse ja nicht alles in einem Gesetz regeln, dafür gebe es Rechtsverordnungen. Wenn ich mich recht erinnere, gibt es in diesem Lande einen verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wesentlichkeit von Gesetzen. Vor dem Hintergrund, dass

Herr Professor Ameling uns gerade dargestellt hat, dass die Definitionen im Gesetzentwurf unklar sind, stellt sich mir die Frage, ob die Verordnungsermächtigungen, die im Gesetz aufgenommen sind, tatsächlich dem verfassungsmäßigen Grundsatz der Wesentlichkeit im Allgemeinen entsprechen, und im Besonderen habe ich insbesondere bei § 11 Absatz 2 des Gesetzentwurfs bei den Aufzählungen die Frage, ob es dort entspricht und dann auch, ob der Gleichheitsgrundsatz in diesem Zusammenhang gewährt wird. Zum Schluss: Vorhin klang an, dass eigentlich auch § 7 Absatz 7 des Gesetzentwurfs rein theoretisch in der Verordnungsermächtigung enthalten sein müsste, was er eben gerade nicht ist. Wie sehen Sie diese Problematik in einer verfassungsrechtlichen Einschätzung?

Sv. Dr. Raimund **Körner**: Es würde mich rd. drei Stunden kosten, um mir die einzelnen Verordnungsermächtigungen anzusehen; darauf bin ich schlicht nicht vorbereitet. Das müsste man sich im Einzelfall ansehen.

Abg. Tanja **Göner** (CDU/CSU): Anders gefragt: Halten Sie es für richtig, dass ein Parlament derart viele Verordnungsermächtigungen in ein Gesetz nimmt und damit jegliche Handlungsfähigkeit mit derart wesentlichen Inhalten abgibt?

Sv. Dr. Raimund **Körner**: Grundsätzlich gibt es eine Tradition, insbesondere im Umweltrecht, dass es ein sog. untergesetzliches Regelwerk gibt. Es gibt ein Stammgesetz, etwa das Bundes-Immissionsschutzgesetz mit einer Reihe von Ausführungsverordnungen, ganz ähnlich das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Das muss man im Einzelfall entscheiden, ob da zuviel delegiert wurde.

Abg. Dr. Ernst-Ulrich **von Weizsäcker** (SPD): Mich lässt die Frage nach Investitionen nach dem Aufbrauchen der Neuanlagenreserve noch nicht los. Ich habe dazu eine Frage an Herrn Dr. Hein und an Frau Dr. Betz. Herr Hein, ich will Sie mit unserem realen Dilemma konfrontieren, denn ich bin wirklich an Auswegen interessiert. Wenn die Neuanlagenreserve aufgebraucht ist, hat der Standort Deutschland ja eine Investitionsbremse. Wie überwindet man diese unter der wahrscheinlich realistischen Annahme, parteiunabhängig, dass der deutsche Finanzminister nicht als Weißer Ritter auftaucht, auf dem Markt Zertifikate kauft und sie dann verschenkt? Vielleicht ist ein Teil der Antwort - aber sicher nur ein Teil - in dem Vorschlag vom VIK zu sehen, die Anreizregelung für Modernisierung auch auf Teilerneuerungen von Anlagen auszudehnen? Sicher, Sie sind nicht der VIK, aber ...

Frau Dr. Betz, dem Vernehmen nach hat Ihr Institut - vermutlich Sie selbst - den Luxemburgern und den Österreichern bei deren Nationalen Allokationsplänen geholfen und dabei besonders Gestaltungsideen für die Ausstattung von Neuanlagen entwickelt. Mich interessiert, was den Luxemburgern und Österreichern in dem Zusammenhang eingefallen ist.

Sv. Dr. Joachim **Hein** (BDI): Zur Innovationsbremse - da bin ich versucht, eine längere Abhandlung zu präsentieren. Ich will mich aber zusammennehmen. - Die Innovationsbremse sehe ich nicht allein in der erschöpften Reserve, hier spielen ganz andere Faktoren eine Rolle. Ich vermag dem nicht ganz zu folgen, dass eine erschöpfte Reserve gleich eine Innovationsbremse sein soll. Nach meinen Informationen wird alles, was bis jetzt noch nicht absehbar ist, auch nicht in 2005/2007 kommen, d.h. ich würde derzeit davon ausgehen, dass die 3 Mio. t quasi ausreichend sind. Ansonsten hatte ich auf eine ähnliche Frage vorhin geantwortet, in Regierungskreisen wird meines Wissens mit der Idee gespielt, den BMF in Vorlage treten zu lassen. Das heißt ja nicht, dass der BMF den Neuanlagen etwas schenkt, sondern dass er tatsächlich die Reserve aufstockt, indem er Steuergeld in die Hand nimmt, aus der Reserve der nächsten Periode das Entsprechende abzweigt und dann wieder verkauft. Dass dies quasi einem Borrowing gleich kommt, ist vollkommen klar, lässt sich aber mit der Richtlinie vereinbaren. Insgesamt ist es eine elegante und relativ einfach handhabbare Lösung bei einem, wie wir meinen, begrenzten Risiko für den Finanzminister. Wenn Sie meinen, dass man die Reserve auch für Teilerneuerungen öffnen sollte - dazu fehlt mir insofern der Überblick, als ich nicht abschätzen kann, was das in Bezug auf das Innovationspotenzial ausmacht. Was ich weiß, ist, dass beispielsweise in Dänemark - meines Wissens auch in anderen Mitgliedstaaten - so gehandelt wird; man bedient also auch Erweiterungen aus dieser Neuanlagenreserve. In Klammern: Auch das ist wieder eine Art der Wettbewerbsverzerrung, die wir im Unterschied zu Dänemark nicht praktizieren. Ganz übergeordnet würde ich argumentieren wollen: Wenn ich als Investor mir Deutschland ausgucke, orientiere ich mich natürlich auch über den Stand der Reserve. Dann ist das ein Kriterium mehr, das ich berücksichtigen muss. Ich wage zu behaupten, dass das kein Ausschlusskriterium ist. Drehe ich das aber einmal herum, dann würde ich mich fragen, wieso soll ich überhaupt in Deutschland investieren, wenn ich woanders - ich gehe einmal von einer energieintensiven Anlage aus - wesentlich günstigere Bedingungen vorfinde? Es sei nur auf die zehn Beitrittsländer verwiesen, und außerhalb der EU habe ich noch nicht einmal Kyoto! Das ist mir nach wie vor völlig schleierhaft, woher

die Gewissheit genommen wird, dass hier in Deutschland oder allgemein gesprochen in der EU 15 jemand investiert, wenn wir hier eine völlig überzogene Vorreiterrolle einnehmen, die dazu führt, dass uns letztlich keiner mehr einholen kann. Wir haben nichts gegen eine vernünftig dimensionierte Vorreiterrolle, sie wäre durchaus sinnvoll. Wenn sie aber überzogen wird, preschen wir so weit vor, dass wir quasi gar nicht mehr einholbar sind, und dann führt das eher zu Resignation als zu Profiten für den Vorreiter.

Sv. Dr. Regina **Betz**: Ich möchte zuerst etwas zur quantitativen Höhe der Reserve sagen und später darauf eingehen, wie das in anderen Ländern gehandhabt wird.

Quantitativ liegt Deutschland im Vergleich mit seiner Reserve von 3 Mio. t pro Jahr sehr, sehr niedrig. Die meisten Länder liegen zwischen 2 % bis 8 % ihres Budgets. Es gibt Länder wie Luxemburg, die eine sehr viel höhere, nämlich eine zehnpromzentige Reserve vorgesehen haben. Man muss das so sehen: Luxemburg ist so klein, da muss sich nur eine Anlage etablieren, und schon braucht man erhebliche Emissionsrechte. Man kann das nicht nur prozentual sehen. In Deutschland, wo die Reserve bei 0,6 % liegt, ist durchaus das Problem, dass wir in eine Lage versetzt werden, wo es Neuemittenten geben wird, die man nicht mehr ausstatten können wird. Daher plädiere ich dafür, die Reserve auf 5 Mio. t jährlich aufzustocken, wie das ursprünglich vom BMU einmal vorgeschlagen wurde, und dies jedoch nicht zusätzlich über Steuermittel oder sog. Borrowing zu machen, sondern es aus dem ET-Budget selbst zu nehmen. Ich denke, dazu besteht durchaus die Möglichkeit, der Erfüllungsfaktor wird damit nicht in besonderem Maße gekürzt.

Wie schon gesagt, stehen wir im internationalen Vergleich mit einer sehr geringen Reserve da. Auch Österreich hat eine sehr geringe Reserve; das liegt daran, dass man ursprünglich die Anlagebetreiber auf dem Markt zukaufen lassen wollte und nur die bekannten Neuemittenten, beispielsweise aus der Stahlindustrie, umsonst ausstatten wollte. Im Zuge der Verhandlungen und unter standortpolitischen Gesichtspunkten hat man sich dann jedoch auch für eine im Vergleich zu anderen Ländern sehr niedrige Reserve ausgesprochen. Auch bei denjenigen, die ihre Reserve über das Finanzministerium oder die Behörden, die dort den Zukauf regeln - in Italien und Luxemburg ist das auch vorgesehen -, ist Deutschland ein relativer Einzelgänger. Deutschland will die Rechte löschen, wobei es bei der Höhe der derzeitigen Reserve sowieso unwahrscheinlich ist, dass es irgend etwas zu löschen geben wird. Insofern muss man auch das differenziert betrachten. In anderen Ländern ist es so, dass dann die überschüssigen Rechte auktioniert werden, außer

in den Niederlanden, wo sie auf die bestehenden Marktteilnehmer zurückverteilt werden.

Abg. Birgit **Homburger** (FDP): Meine Frage betrifft § 4 des Gesetzentwurfs und richtet sich an Herrn Dr. Ziesing vom DIW und Herrn Dr. Rebenitsch vom VDEW. In § 4 ist bei der Frage der nationalen Emissionsziele noch einmal ein allgemeines Ziel für die Zuteilungsperioden 2005/2007 und in Absatz 3 auch schon für 2008/2012 festgelegt. U.a. gibt es dort einen Passus „andere Sektoren“, denen dann ein bestimmtes Minderungsziel zugeschrieben wird. Unter diese „anderen Sektoren“ sind dann Handel, Dienstleistungen und Verkehr und Haushalte gefasst. Im ursprünglichen Entwurf zum Nationalen Allokationsplan von Ende Januar war einmal angedacht, eine klare Zuordnung zu diesen aufgezählten Sektoren zu machen. Das ist jetzt nicht mehr im Gesetzentwurf enthalten, und ich möchte gerne von Ihnen wissen: Wie sehen Sie das; wer ist nach Ihrer Auffassung dann dafür zuständig, die Minderungen, die in den einzelnen Sektoren zu erbringen sind, auf die einzelnen Sektoren umzulegen?

Sv. Dr. Hans-Joachim **Ziesing** (DIW): Ich bin Ihnen besonders dankbar für diese Frage, weil ich im Unterschied zur jetzigen Fassung des Gesetzentwurfs die Auffassung vertrete, dass man das hätte fortsetzen sollen, was im ursprünglichen Gesetzentwurf gestanden hat, nämlich auch deutlich zu machen, wie die Sektorziele für die einzelnen Nicht-Emissionshandelssektoren aussehen. Sie werden tatsächlich sonst das Problem haben, dass im Grunde niemand dafür zuständig ist. Nun muss man auch sagen: Wir haben dort Sektoren, die sehr unterschiedlichen Gesetzmäßigkeiten und Strukturen folgen, so dass da ein generelles Instrumentenbündel gar nicht greifen würde. Verkehrspolitik oder Verkehr zu beeinflussen ist nun einmal etwas grundsätzlich anderes als das, was im Haushalts-, Gebäude- oder Strombereich auf der Nachfrageseite läuft. So plädiere ich schon dafür, dass man die Ziele, auch die Subziele für die Sektoren innerhalb der Nicht-ET-Sektoren wieder benennt und dafür dann auch durchaus zumindest administrativ regierungsseitig Zuständigkeiten hat. Es fügt sich im Moment sehr günstig, dass für beide wesentlichen Sektoren ein Ministerium zuständig ist. Innerhalb dieses Ministeriums gibt es jedoch unterschiedliche Zuständigkeiten, wenn ich das richtig sehe, und hier ist dann ganz einfach die Politik gefordert, deutlich zu machen, mit welchen Maßnahmen sie die vorgegebenen Ziele erreichen will. Im Übrigen ist das durchaus EU-richtlinienkonform, denn es wird sicherlich eine Anmerkung der Kommission in der Nachfrage an die Mitgliedstaaten sein, wie sie es mit der Umsetzung der Reduktionsziele in den Nicht-ET-Sektoren halten werden. Diese Frage

muss beantwortet werden, was auf der Grundlage des derzeitigen Gesetzentwurfs aber nicht möglich ist. Man müsste zumindest eine kleine Hilfestellung dadurch geben, dass man Sektorziele formuliert. Hier besteht tatsächlich Handlungsbedarf, zumal ja deutlich ist, dass dadurch, dass man die ET-Handelssektoren relativ großzügig und komfortabel bedient hat, eine durchaus kräftige Anpassungslast bei den Nicht-ET-Sektoren bleibt, die sich nicht von alleine abtragen lassen, so dass dazu wirklich Politik erforderlich ist. Politik braucht Ziele, und es muss im Klimaschutzprogramm oder wo auch immer sehr deutlich gemacht werden, wie die Ziele erreicht werden sollen.

Sv. Dr. Manfred **Rebentisch** (VDEW): Vielen Dank für die Frage, Frau Homburger. Ich will Herrn Ziesing nicht widersprechen; in der Tat wäre es erfreulich, wenn es klarer wäre. Nur stelle ich einfach einmal eine Gegenfrage: Wenn das jetzt hier spezifiziert, also nicht einfach mit „andere Sektoren“ aufgeführt, sondern in den Klammern auch eine sektorspezifische Zuteilung vermerkt wäre, würde das rechtlich überhaupt nichts ändern, denn das NAPG rekurriert, was den Anwendungsbereich angeht, auf das TEHG, findet also nur Anwendung für die Anlagen, die dem Zertifikatehandel unterliegen, das sind die Industrieanlagen. Für den Bereich der sog. anderen Sektoren haben wir gegenwärtig gar keine Regelung. Wie die später aussehen wird, weiß kein Mensch. Damit komme ich zurück auf das, was ich vorhin gesagt habe: Sie könnten den § 4 des Gesetzentwurfs streichen; die Rechtsfolge wäre Null, weil der Regelungsgehalt dieser Vorschrift auch Null ist. Da wird nichts geregelt! Sie können sich die Mühe machen und die 351 t bzw. 356 t in der ersten Periode zuordnen; rechtlich folgt aber nichts daraus; niemand ist verpflichtet, nichts ist rechtlich zugeteilt. Das ist quasi das Prinzip der Feuerzangenbowle: „Das mit den anderen Sektoren kriegen wir später.“ Deswegen - Herr Ziesing, Sie haben ja Recht, aber es änderte nichts, wenn dazu etwas im Gesetzentwurf stünde. Die Gesetze verkommen immer mehr zu solchen Appellen. Hier sollten sie klare rechtliche Pflichten und Rechte statuieren, aber keine Appelle! Dafür ist ein Gesetz nicht da.

Der **Vorsitzende** übernimmt wieder die Sitzungsleitung und erteilt das Wort dem Abg. Winfried **Hermann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN).

Abg. Winfried **Hermann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich frage Herrn Hüwener und Herrn Matthes: Sie haben drei Wünsche frei an den Gesetzgeber und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Was wären für Sie die drei wichtigsten Korrekturpunkte?

Sv. Markus **Hüwener** (3C): Auf die Gefahr hin, dass ich gleich herausgetragen werde: Mein Wunsch wäre, alle Ausnahmeregelungen zu streichen und die Regelungen dem Markt zu überlassen, Dinge wie Versteigerungen und Auktionen einzuführen und das Ganze zwar durchaus generös auszugestalten, aber nicht so vorzugehen, dass man benachteiligte Branchen den vermeintlich nicht benachteiligten gleichsetzt, sondern dass man die nicht benachteiligten den benachteiligten gleichsetzt und dadurch das System offen und liberal gestaltet und den Marktkräften dort ihre Gestaltungskraft überlässt.

Sv. Dr. Felix Christian **Matthes**: Ich hatte vorhin schon einmal eine ähnlich gemeine Frage. Ich weiß relativ genau, was noch zu ändern ist und was nicht. Deshalb eine Vorbemerkung. Wir sind jetzt in der Diskussion all der Sonder- und Spezialwünsche einmal wieder an einem Punkt, an dem man sich klar macht, was die ganzen Sondergeschichten, die Neueinsteigerregelung in Bezug auf das Verbot von Übertragungen etc. für Folgen haben. Es wird dabei immer klarer, dass viele der Probleme, die als Gerechtigkeitsprobleme beschrieben werden, letztlich immer Folgen irgend welcher Spezial- und Sonderwünsche sind. Wenn man sozusagen noch einmal über Los gehen würde, nämlich, Neuemittenten bekommen gar nichts, es wird einmal zugeteilt und dann hat sich's, dann hätte man sich die Übertragungsregelung, das mit den Neuemittenten usw. sparen können. Wir sind aber weg vom produktbezogenen Benchmark, wir sind beim brennstoffdifferenzierten Benchmark, d.h. wir nehmen mit jeder Sonderregelung einen Freiheitsgrad aus dem System heraus. Das macht das System ineffizienter und regelungsaufwendiger. Von daher glaube ich, mein Universalwunsch wäre, noch einmal über Los zu gehen. Ich sehe aber, dass das nur in Grenzen ginge. Ich würde, wenn ich denn drei Wünsche frei habe, im Rahmen dessen, was man machen kann und auch, wenn ich Herrn Rebentisch ungern widerspreche, glaube ich, dass eine Sektor-Zieldefinition sinnvoll ist, zumindest im politischen Bereich. Ich glaube, die Differenzierung dieser Nicht-ET-Sektoren nach Kleinverbrauch, Haushalte und Verkehr sinnvoll ist, weil so auch geguckt werden kann, wie ernst die Prognose ist, dass im Verkehrssektor die Emissionen schon von allein sinken werden, woran sich hinterher keiner mehr erinnert - das wäre Wunsch Nr. 1.

Wunsch Nr. 2, und das meine ich sehr ernst, ist die Frage des Reservefonds. Da geht es erstens um die Größe, die ich wie gesagt auch über die unmittelbare Ausstattung hinaus aus Finanzierungsgesichtspunkten usw. für wichtig halte. Im Kontext der Reserve würde ich auch noch einmal

darauf hinweisen, dass im Moment im Gesetzentwurf der Reserve die Funktionalität der Ausstattung von Neuemittenten zugewiesen ist. Wir haben heute eine andere Funktionalität diskutiert, da bin ich mir rechtlich nicht ganz sicher. Wir haben zumindest im Gutachterkreis lange diskutiert, inwieweit die Unsicherheiten durch Anfechtungen sich nicht auch wieder im Reservefonds niederschlagen müssen. Die dritte Sache wurde heute noch nicht erwähnt: die Funktionalität des Reservefonds. Wir haben natürlich ein paar ex-post-Anpassungsregelungen. Wird ex post nach unten angepasst, fließt das zurück an den Reservefonds; wird ex post nach oben angepasst, müssen die Zertifikate natürlich auch irgend woher kommen. Das ist eine Funktionalität des Reservefonds, und das ist einer der Gründe, warum ich glaube, dass er mit 3 Mio. t zu gering bemessen ist. Mit einer zielneutralen Erhöhung, die den Erfüllungsfaktor reduziert, tut man der Investitionssicherheit, dem Standort und auch der Emissionsminderung etwas Gutes.

Meinen dritten Wunsch habe ich vorhin schon einmal zu äußern versucht, das ist, im Bereich der Malus-Regelung noch einmal etwas anzuziehen und zugleich im Gesetz - auch wenn Herr Rebenstisch gleich wieder widersprechen wird - zumindest im Wege einer politischen Deklaration eine Perspektive zu eröffnen, nach welchen Allokationsregeln sich die Emissionshandelswelt nach dem Jahre 2007 bewegen wird. Nach meiner festen Überzeugung ist das viel, viel, viel wichtiger als manche dieser heftig umstrittenen Regelungen, seien es nun 750, 710 oder 364 usw.. Mein richtiger Grundsatzwunsch an die schöne Fee wäre also: Alle gehen einmal in sich, was sie mit ihren Sonderregelungen angerichtet haben, und dann geht man noch einmal von vorne los. Aber 2006 geht es ja in die nächste Runde; vielleicht ist der Gesetzgeber, der politische Prozess dann erfahrener geworden.

Abg. Marie-Luise **Dött** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Herrn Professor Ameling und Herrn Dr. Rothermel. Wir haben das NAPG als Grundlage für den Emissionshandel, der am 1. Januar 2005 startet. Wissen Sie schon, welche Pflichten auf die Betreiber im Einzelnen zukommen, wie die Unternehmen die Emissionen erfassen müssen und wie sie was und wo beantragen müssen? Wie sieht die Perspektive darüber hinaus aus, irgendwo müssen sie ja auch Planungssicherheit haben? In diesem Zusammenhang könnten Sie dann vielleicht auch Ihre drei Wünsche formulieren.

Sv. Prof. Dieter **Ameling** (Wvg. Stahl): Frau Dött, ich bin Ihnen sehr dankbar für diese Frage, denn ich glaube, nichts ist unklarer als das, was Sie wissen möchten. Ich denke, keines unserer Un-

ternehmen weiß, wie das Procedere abzulaufen hat, das nun bald beginnen muss; am 1. Juli müssen wohl die ersten Anträge gestellt werden, aber keiner weiß wie und wohin er sich wenden muss. Es gibt eine deutsche Emissionshandelsstelle, das ist unstrittig; sie ist im Aufbau begriffen, und ob sie ab 1. Juli arbeitsfähig sein wird, weiß niemand. Ich fürchte, dass auch nach Verabschiedung dieses m.E. sehr wenig durchdachten Nationalen Allokationsplan-Gesetzes am 28. Mai nicht weitere Klarheit geschaffen wird, sondern die Dinge noch unklarer werden. Das alles, auch das muss man sich einmal vor Augen führen, stellt eine Investitionsbremse dar. Kein Unternehmen wird eine Investition größeren Ausmaßes - noch einmal das Beispiel Erneuerung eines Hochofens - auslösen, solange man nicht weiß, wo man tatsächlich landet, welche Allokation man bekommt. Das wird sicher noch etliche Monate dauern, bis dieser Investitionsstau aufgelöst wird. Welche Auswirkungen das auf unsere konjunkturelle Entwicklung hat und haben wird, brauche ich wohl nicht weiter auszuführen. Ich denke, dass wir alle sehr schnell daran arbeiten müssen, hier mehr Klarheit zu schaffen, sehe aber auch die Grenzen einer derartigen Termingestaltung, die ja gar nicht zu überschreiten sind.

Mein Wunsch wäre, möglichst schnell Klarheit zu bekommen, damit die Investitionsstaus aufgelöst werden. Allerdings bin ich Realist genug, um zu erkennen, dass es nicht schneller geht.

Sv. Dr. Jörg **Rothermel** (VCI): Grundsätzlich kann ich mich den Ausführungen meines Vorredners nur anschließen. Als Nebentätigkeit muss ich ja auch noch meine Unternehmen beraten und darüber informieren, was läuft, und spätestens, seit die Anlagenliste am 29. April vorgelegt wurde, wissen unsere Unternehmen zumindest grob oder weitestgehend darüber Bescheid, ob sie nun vom Handel betroffen sind oder nicht. Seitdem füllt sich meine Mailbox und ich bekomme ständig Anrufe, ob ich die Unterlagen zuschicken kann. Ich frage dann, welche Unterlagen benötigt werden, und dann wird nach Antrags-, Genehmigungs-, Zuteilungs- und sonstigen Formularen, der Liste der Sachverständigen usw. gefragt. Da kann ich dann nur vertrösten, werde gefragt, ab wann man das denn machen muss, und ich antworte, dass das am 1. Juli beginnen soll - diesen Jahres, nicht nächsten Jahres ... und erneut kommt eine Rückfrage, wieso die Formulare noch nicht vorliegen. Letztlich können wir unseren Unternehmen in dieser Hinsicht keinerlei Hilfestellung geben, wir können nur auf die allgemeinen Dinge verweisen, die Monitoring-Guidelines der EU z.B., die hinreichend allgemein sind, teilweise sehr kompliziert gehalten, von den großen Unternehmen interpretierbar, von den kleinen und mittleren Unternehmen nur schwer interpretierbar. Ansonsten er-

warten wir von den beiden Gesetzen auch nicht unbedingt die abschließende Regelung; es sind ausreichend Verordnungsermächtigungen enthalten. Das Ganze wird also ohnehin noch weiter konkretisiert. Wenn es uns gelingen sollte, diese Gesetze bis Ende Juni zu verabschieden, so dass wir formell am 1. Juli beginnen könnten, ist offensichtlich ja immer noch nicht klar. Das ist die Situation, vor der wir stehen.

Abg. Ulrich **Kelber** (SPD): Ich möchte gerne noch einmal auf die Fragestellung zurückkommen, die ja nun einige Branchen betrifft. Ist es sinnvoll und möglich, eine Übertragungsregelung zwischen bestehenden Anlagen zu schaffen, was könnte das für Auswirkungen haben - Stichwort Mitnahmeeffekt -, und als besonderer Schwerpunkt: Ist es EU-rechtlich überhaupt zulässig, eine Übertragungsregelung in einer Form zu schaffen, die nur eine Übertragung zwischen Anlagen innerhalb Deutschlands zulässt? Diese Frage richte ich an die Sachverständigen, bei denen vorhin heftige Kopfbewegungen wahrzunehmen waren, also an Herrn Dr. Körner und Herrn Dr. Matthes.

Sv. Dr. Raimund **Körner**: Ein Ausschluss der Übertragung zwischen Unternehmen in Mitgliedstaaten - wie sagten Sie vorhin: wenn ich mit der linken Hand um die Litfasssäule herumgehen darf - würde sicherlich gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs in Europa verstoßen. Ich bin sicher, dass dies nicht zulässig ist.

Sv. Dr. Felix Christian **Matthes**: Man kann natürlich über den Markt jederzeit übertragen, es ist ja eine Übertragung gegen Entgelt. Die praktische Frage entsteht dann, ob man, wenn man eine Anlage stilllegt oder quasi stilllegt, eine rechtliche Möglichkeit schaffen sollte, die dann frei werdenden Emissionsrechte auf Bestandsanlagen zu übertragen. Jetzt haben wir genau da ein Missbrauchsproblem. Das wäre allerdings überhaupt kein Problem, wenn wir keine Ausstattung von Neuanlagen hätten. Ich konstruiere einmal einen Fall, der todsicher passieren würde. Sie müssen den Nachweis einer Produktionsübernahme erbringen, das ist nicht ganz trivial. Sie generieren damit folgendes Problem, wenn Sie eine Neuanlagenregelung haben: Sie haben ein Steinkohlekraftwerk, das wird stillgelegt. Evtl. über einen Sekundärmarkt suchen Sie ein paar Betreiber von Erdgaskraftwerken, die eine Ausweitung ihrer Anlagen planen. Sie übertragen die Emissionsrechte aus dem stillgelegten Steinkohlekraftwerk auf diese Anlagen, teilen sich mit dem Anlagenbetreiber des Erdgaskraftwerks - das ohnehin die Produktion hochfahren will - den Überschuss, denn Sie sparen ja die Hälfte an Zertifikaten, und lassen sich Ihr eigentlich geplantes Ersatzkraftwerk im Rahmen der Neuemittentenregelung mit

750 g CO₂ 14 Jahre lang kostenlos ausstatten. D.h. Sie belasten den Reservefonds, den Sie generieren. Deshalb habe ich vorhin schon immer wieder darauf hingewiesen. Eine Regelung dient dazu, dass aus unterschiedlichen Handlungen die unterschiedlichen Emissionsniveaus unterschiedliche Preissignale bedingen. An diesem Beispiel konnte man es deutlich sehen: Egal, was Sie machen, Sie haben durch die Anwesenheit der kostenlosen, nicht produktbezogenen Ausstattung ausschließlich Gewinn generiert. Von daher halte ich das für ein Problem. Mit ein bisschen Not bekommen Sie das in Bezug auf Neuanlagen in den Griff, weil hier die Missbrauchsmöglichkeiten nicht ganz so groß sind. Wenn Sie das aber zur Übertragung auf Bestandsanlagen machen, kriegen Sie das Missbrauchspotenzial überhaupt nicht mehr in den Griff und müssen dann davon ausgehen, dass die Reserve spätestens in der zweiten Runde explodiert, weil Sie die emissionsintensiven Kraftwerke immer aus der Reserve ausstatten lassen und das, was Sie an freien Übertragungsrechten haben, immer über den Sekundärmarkt dahin zu schieben, wo Sie die meisten Gewinne generieren. So problematisch das auch ist - es ist eine Folge der nicht produktbezogenen Ausstattung im Bereich der Neuanlagen. Wenn Sie bei Neuanlagen zurückgehen würden auf die Regelung in einer früheren Fassung des Gesetzentwurfs, in der das anreiztechnisch bei den sog. DuD-Benchmarks ausgeschlossen war, könnte man das machen. In der jetzigen Situation bringt es weder einen ökonomischen noch einen ökologischen Vorteil und schafft eigentlich nur Mitnahmeeffekte. Von daher bin ich da sehr skeptisch. Evtl. wäre eine solche Regelung im Bereich der Basisperiode möglich. Gerade im Stromerzeugungsbereich wurden ja eine ganze Menge Kapazitäten herausgenommen, das waren an die 10.000 MW Stilllegungskampagnen, wo diese Produktion von anderen Bestandsanlagen übernommen wurde. Im Bereich der Basisperiode kann man gut überprüfen, ob die Summe der Stromerzeugung gleich geblieben ist, und das wäre sogar geboten, weil diese Unternehmen u.U. dadurch einen kleinen Nachteil haben. Im Bereich der Laufzeit des Systems macht das jedoch überhaupt keinen Sinn.

Ich möchte auch noch einmal auf folgendes hinweisen. Wenn man - und das ist vielleicht der Unterschied zu anderen Umweltregelungen - davon ausgeht, dass wir rollierende Basisperioden haben, sind all diese Härtefälle temporärer Natur. Das ist etwas anderes als bei der Genehmigung oder Nichtgenehmigung irgendwelcher Anlagen. Das heißt also: Bei einem System, wo die Allokation alle drei bzw. fünf Jahre angepasst wird, ist die Reichweite von Härtefällen gering und wird auch die Anpassungsmöglichkeit des Instruments erheblich. Deswegen glaube ich, dass man auch

ohne eine solche Übertragung an Bestandsanlagen auskommen muss. Man muss sich eines klar machen: Wenn man eine Härtefallregelung an die Übertragung von Produktion koppelt, heißt das, dass man die Übertragung von Produktion kontrollieren muss. Dann stellen Sie in der Emissionshandelsstelle noch einmal 100 Leute ein, die überprüfen müssen, ob die Stromproduktion wirklich übertragen wurde oder nicht. Sie machen einen riesigen Bombast, der nur zu mehr Administration und ausschließlich zur temporären Erleichterung führt. Deswegen empfehle ich, mit Ausnahme der Basisperiode die Hände davon zu lassen. - Das ist dadurch bürokratisch geworden, dass man die ganzen Sonder- und Spezialregelungen eingearbeitet hat.

Abg. Dr. Peter **Paziorek** (CDU/CSU): Ich habe zwei Fragen an Herrn Rebentisch. Aus meiner Sicht ist deutlich geworden, dass wir rechtstechnisch gesehen bei diesem Gesetzentwurf eine Vielzahl an Formulierungen nachbessern müssten, denn wir müssen davon ausgehen, dass hier Kläger auftreten werden, und die Verwaltungsgerichte werden vielleicht an vielen Stellen umfassend prüfen müssen, ob es der verfassungsrechtlichen Grundlage entspricht. D.h. die Verwaltungsgerichte sind nicht daran gebunden, nur einen Klägervortrag zu behandeln, sondern sie können weitergehend prüfen. Sie können es auch sein lassen, aber die Gefahr besteht, dass durch diese teilweise rechtlich nicht ausgefeilten Formulierungen große rechtliche Probleme hervorgerufen werden. Nun könnte man daran denken, den vorliegenden Gesetzentwurf bis Freitag zu heilen, indem man in § 16 die ganze Auflistung von Verordnungszuständigkeiten einfach erweitert und dann alles, was wir hier kritisch behandelt haben, in den nächsten Wochen und Monaten in Verordnungen klarer zu fassen versucht. Deshalb meine Frage: Ist das ein verfassungsmäßiger Weg, evtl. eine Nachjustierung über den Verordnungsweg zu öffnen? Wie ist das Verhältnis Gesetzestext / Verordnung? Was kann in einer Verordnung geregelt werden, was nicht?

Meine zweite Frage: Es soll ja wohl so sein, dass bei einem ausländischen Unternehmen eine Grundsatzentscheidung gefallen ist, in Deutschland noch ein neues Braunkohlekraftwerk zu bauen. Grundsatzentscheidung in den Organen, auch da geht es um Stromproduktion, Verbindung mit einer Crackeranlage, aber zunächst gibt es nur die Beschlüsse in den Organen. Wenn jetzt tatsächlich der Baubeginn erfolgt - ab wann gilt die Berechnungsregelung in § 11 Absatz 7 des Gesetzentwurfs, nämlich die Kappungsgrenze bei 750 g Kohlendioxid je Kilowattstunde, weil das ein Braunkohlekraftwerk ist, das beim Stand der Technik bestenfalls in ein oder zwei Jahren bestenfalls 850 erreichen kann? Das heißt also: Wir

haben einen Grundsatzbeschluss, gefasst von einer Firma im Grenzgebiet Sachsen-Anhalt/Sachsen. Deren Organe haben den Beschluss aufgrund einer Rechtslage gefasst, die jetzt wohl verändert wird. Besteht die Möglichkeit, einen Einzelfall wie diesen in einer Verordnung zu heilen, z.B. dadurch, dass ein besonderes Datum für einen solchen Einzelfall festgesetzt wird? Besteht da die Möglichkeit, ein Ventil zu schaffen?

Sv. Dr. Manfred **Rebentisch** (VDEW): Herr Paziorek, ich will die Beantwortung versuchen und mit § 16 beginnen. Verkürzt sagt § 16, die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung das Nähere regeln. Dann bekommt man mit Artikel 80, nach dem in den Ermächtigungsgrundlagen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Rechtsverordnung präzisiert sein müssen, große Probleme. Sie haben vorhin den Wesentlichkeitsgrundsatz angeführt. Diesen hat das Bundesverfassungsgericht ja bekanntlich aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet. Dort, wo es um Eingriffe in Grundfreiheiten geht, muss der Gesetzgeber die Grundstrukturen des Eingriffs, den Umfang und die Reichweite vorgeben; er darf das nicht auf die untergesetzliche Ebene schieben. Nach § 16 könnte man Zweifel haben, ob das in Wahrheit auf den Verordnungsgeber abgeschoben wird und dabei entgegen Artikel 80 Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung gar nicht präzisiert sind. Auf der anderen Seite muss man aber sehen - und das führt wiederum zu dem, was Sie eingangs zu dem handwerklichen Problem dieses Gesetzentwurfs festgestellt haben -: In Wahrheit ist dieser § 16 eine Nullregelung. Das einzige, was § 16 regelt, ist: Er stellt fest, wer ermächtigt ist - nämlich die Bundesregierung. Die Inhalte der Ermächtigung ergeben sich aus § 7 Absatz 1 Satz 2 ff. D.h. man müsste in die hier zitierten Vorschriften eigentlich nur schreiben: Die Bundesregierung erlässt ... oder präzisiert ... durch Rechtsverordnung. Damit wäre das Problem des § 16 gelöst. Das ist auf die Schnelle ein ganz typisches Beispiel. § 16 ist keine Verordnungsermächtigung; diese stehen eigentlich vorne. - Herr Weimann, Sie stimmen mir zu.

Abg. Tanja **Gönner** (CDU/CSU): Wobei aus meiner Sicht aber auch die Frage wäre, ob bei dem, was vorne drinsteht, tatsächlich ...

Sv. Dr. Manfred **Rebentisch** (VDEW): Genau. Und jetzt ist natürlich die nächste Frage, ob das hinreichend präzisiert ist. Sie können in einer Verordnung immer nur vertikal regeln, nie horizontal, und da meine ich schon, dass einige Dinge, wie z.B. von Ihnen angesprochen, die Begriffsdefinition, an die gesetzliche Rechtsfolgen geknüpft sind, im Gesetz selbst geregelt werden müssen. Die Ausgestaltung der Berechnung und die sonstigen

Dinge kann ich untergesetzlich in einem Regelwerk unterbringen.

Die zweite Frage, Herr Paziorek, ob man einen Einzelfall im Hinblick auf das angesprochene Vorhaben im Nachhinein durch eine Verordnungsermächtigung gewissermaßen öffnen kann von den gesetzlichen Zwängen - ich glaube, das geht bestimmt nicht. Sie können zwar eine Verordnung durch Gesetz ändern, aber nicht umgekehrt. Das ist im Zusammenhang mit diesem Zertifikatesystem der zweite Gesetzentwurf, der handwerklich einfach schlecht ist. Das ist zwar für jeden Anwalt ein Eldorado, aber die Qualität von Gesetzen darf nicht danach beurteilt werden, ob sie hinreichend Beschäftigungsperspektiven für Anwälte bieten. - Beifall - Das hat nichts mit Hybris zu tun; niemand von uns könnte das unter diesen Zeitfenstern besser machen. Gesetze aber, das hat Bismarck schon gewusst, ist etwas anderes als Wurst machen. Deswegen meine ich, die notwendige Sorgfalt ist hier einfach nicht gegeben.

Vorsitzender: Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Gäste, ich möchte mich sehr herzlich bei allen bedanken; bei den Abgeordneten, bei den eingeladenen Gästen sowie bei denen, die wir leider nicht zu einem expliziten Wechselgespräch haben einladen können. Vielleicht gestatten Sie mir, dass ich jetzt in meine Rolle als einfacher Abgeordneter einen der Sachverständigen besonders heraushebe mit meinem Dank: Herrn Matthes. Herr Matthes, Sie haben zwei Aussagen von grundsätzlicher Bedeutung gemacht, die für unsere Diskussion nach meiner Ansicht große Bedeutung haben: das Spannungsverhältnis einerseits zwischen der Besitzstandsgerechtigkeit und der Leistungsgerechtigkeit sowie andererseits zwischen Markt und Sonderregelungen. Ich glaube, es ist historisch unbestritten, dass es Ökonomen waren, die gesagt haben, das Ordnungsrecht sei zu bürokratisch. Wir brauchten stattdessen Markt für die Zuweisung von Erlaubnissen, welcher Art auch immer. Und es war eindeutig die Wirtschaft, die sich dann mit diesem Ökonomen identifiziert und diesen Gedanken politisch immer weiter nach vorne getragen hat. Schließlich und endlich hat der Staat gesagt: Gut, dann machen wir es. Als bald war es jedoch die Wirtschaft, nicht etwa der Staat, die gesagt hat: Jetzt brauchen wir aber ganz viele Sonderregelungen. Damit ist also dann ein Konstrukt entstanden, welches mit Recht als handwerklich problematisch, als viel zu detailreich in vielen Hinsichten vorgelegt worden ist. Wir als Parlamentarier bedauern außerordentlich, dass wir viel zu wenig Zeit haben, um den Gesetzentwurf sorgfältig zu beraten. Wir wünschen uns als Abgeordnete, dass bei den in der Öffentlichkeit fast unvermeidbaren Schuldzuweisungen dann wenigstens diese historische Entwicklung ein wenig

deutlich gemacht und nicht einfach einseitig gesagt wird: Es war der Staat, der hier wieder zuviel Bürokratie erzeugt hat. Ich finde es gerade in unserer Zeit wichtig, dass wir den Anstand der Regeln innerhalb des Staates, innerhalb unserer Gesellschaft bewahren, damit wir den von unserem gestern gewählten künftigen neuen Bundespräsidenten gestern formulierten Ideenreichtum in unserem Lande nicht zuschütten, sondern ermutigen.

Ich darf mich ganz herzlich auch beim Sekretariat des Ausschusses bedanken, das hier eine riesige Arbeit auf sich genommen hat, ferner bei all denen, die sehr viel Arbeit auf sich genommen haben, um schriftliche Antworten zu geben. Bei allen bedanke ich mich sehr für die Geduld, bei Herrn Petzold für die freundliche und sehr souveräne Sitzungsleitung. Der Ausschuss trifft sich dann wieder am Mittwoch. Vielen Dank.

Ende der Sitzung: 15:45 Uhr

PS/bg



Ulrich Petzold, MdB
stv. Vorsitzender



Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB
Vorsitzender

Personenindex

Brunkhorst, Angelika (FDP) 31

Dött, Marie-Luise (CDU/CSU) 5, 8, 13, 23, 26, 30, 35, 40

Gönner, Tanja (CDU/CSU) 37, 43

Hermann, Winfried (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) 8, 13, 30, 31, 37, 39

Homburger, Birgit (FDP) 7, 8, 9, 23, 38, 39

Hustedt, Michaele (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) 7, 8, 21, 32

Kelber, Ulrich (SPD) 4, 8, 13, 19, 29, 36, 37, 41

Loske, Dr. Reinhard (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) 5, 18, 19

Mehl, Ulrike (SPD) 8, 9

Paziorek, Dr. Peter (CDU/CSU) 15, 16, 27, 37, 42, 43

Petzold, Ulrich (CDU/CSU) 1, 17, 18, 19, 44

Schultz (Everswinkel), Reinhard (SPD) 8, 9, 11, 34

Weizsäcker, Dr. Ernst Ulrich von (SPD) 1, 25, 26, 37, 44