

DEUTSCHER BUNDESTAG

**Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
16. WP**

Ausschussdrucksache 16(16)255 (Teil II)**

Öffentliche Anhörung zum
Entwurf des Gesetzes zur Änderung der
Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf
die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012
- Drucksache 16/5240 -

Unverlangte Stellungnahmen

Beiträge der

- mittelständischen Unternehmen

**spenner
zement**



Märker

Wittekind

Phoenix  Zement



**PORTLAND-ZEMENTWERKE
GEBR. SEIBEL**

**WOTAN
ZEMENT**

**Stellungnahme mittelständischer Unternehmen
zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum
Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012**

(BT-Drucksache 16/5240)

Die Interessen der mittelständischen Industrie werden durch die Zuteilung der Emissionsberechtigungen für die Jahre 2008 bis 2012 in besonderer Weise berührt. Die weitere Verknappung der Emissionsberechtigungen kann zu erheblichen **Beeinträchtigungen der wirtschaftlichen Entwicklung** und der nationalen und internationalen **Wettbewerbsfähigkeit** führen, wenn sie nicht auf Besonderheiten konzernfreier mittelständischer Unternehmen und ihres wirtschaftlichen Umfeldes Rücksicht nimmt. Das Zuteilungsgesetz 2012 hat somit neben der klimaschützenden Funktion zugleich auch eine maßgebliche **industrie- und mittelstandspolitische Steuerungswirkung**. Die mittelständischen Unternehmen Märker Zement GmbH, Phoenix Zementwerke Krogbeumker GmbH & Co. KG, Portlandzementwerk Wittekind Hugo Miebach Söhne KG, Portlandzementwerk Wotan H. Schneider KG, Portland-Zementwerke Gebr. Seibel GmbH & Co. KG und Spenner Zement GmbH & Co. KG begrüßen daher sehr, daß die Koalitionsfraktionen und die Bundesregierung dies grundsätzlich erkannt haben und sich um eine angemessene Lösung zur Vermeidung der Gefährdung der Existenz mittelständischer Unternehmen bemühen. Aus mittelständischer Sicht bedarf der Entwurf des Zuteilungsgesetzes 2012 aber dringend der Überarbeitung. Insbesondere ist die **besondere Härtefallregel des § 12 ZuG 2012 ungeeignet**, den Mittelstand - wie politisch angestrebt - wirksam zu entlasten.

I. Die mittelständische Industrie und der Emissionshandel

Die mittelständischen Unternehmen der Industrie erkennen die Notwendigkeit einer weiteren Reduktion klimaschädlicher Treibhausgase an und beteiligen sich hieran aktiv. Sie sind durch den Emissionshandel aber durchweg **stärker belastet** als größere Konzernverbände. Neben den hohen inner- und außerbetrieblichen Aufwendungen für die Administration ist dies vor allem **strukturell** bedingt: Im mittelständischen Bereich betreiben Unternehmen (häufig) nur **eine** emissionshandlungspflichtige **Anlage** an **einem** gewachsenen **Standort**. Das Schicksal der vielfach noch **familiengeführten** Unternehmen und ihrer Arbeitsplätze ist damit unmittelbar mit der **Wettbewerbsfähigkeit** des durch diese Anlage hergestellten Produkts verbunden. Sogenannte „Optimierungsprozesse“ oder „Kapazitätsanpassungen“ in Konzernverbänden, etwa durch die Schließung von Standorten unter Wegfall der damit verbundenen Arbeitsplätze und die Verlagerung von Produktionsmengen auf andere Anlagen, kommen für die mittelständische Industrie **nicht** in Betracht. Produktionssteigerungen müssen ebenfalls am vorhandenen Stand-

ort erfolgen und durch Modernisierungen und Erweiterungen der bestehenden Anlage mit häufig sehr **langfristigen Investitions- und Amortisationszeiträumen** erreicht werden.

Als besonders problematisch erweist sich zudem eine Bemessung der Zahl der zuzuteilenden Emissionsberechtigungen auf der Basis historischer Emissionen und Produktionsmengen. Hierbei wird keine Rücksicht auf zwischenzeitliches oder zukünftiges **Wachstum** genommen, was mit erheblichen Unterdeckungen bei den kostenlos zugeteilten Emissionsberechtigungen verbunden sein kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn die **konjunkturschwachen Jahre 2000 bis 2005** in eine Basisperiode einbezogen und als Maßstab für die Festlegung der Zertifikatmengen für die Jahre 2008 bis 2012 genutzt werden. In diesen Jahren wurde in vielen Branchen deutlich weniger produziert, als dies heute der Fall ist und sich für die nächsten Jahre aufgrund des wirtschaftlichen Wachstums abzeichnet. Insbesondere die Zementindustrie durchlief in diesen Jahren auch aufgrund der äußerst **schwachen Baukonjunktur** eine **Schwächephase** mit einem **Tiefpunkt der Anlagenauslastung**. Die betroffenen Mittelständler befinden sich somit in der „**Falle der schlechten Jahre**“. Gerade in der Zement- und Kalkindustrie kommt der hohe Anteil **prozeßbedingter Emissionen**, die aus naturwissenschaftlichen Gründen nicht vermeidbar sind und das **Reduktionspotential** der Unternehmen deutlich **begrenzen**, als weiteres Belastungselement hinzu.

Bei einer unzureichenden Ausstattung mit kostenlosen Emissionsberechtigungen entstehen somit hohe Zusatzkosten durch den notwendigen Kauf von Emissionszertifikaten. Anders als im Energiebereich können diese wegen des hohen Anteils der CO₂-Emissionen bei einem gleichzeitig geringen Produktpreis und einem starken Einfuhrdruck auch aus Ländern, die nicht am Emissionshandel teilnehmen, nicht im Wettbewerb weitergegeben werden.

II. Ungeeignetheit der besonderen Härtefallregelung des § 12 Zuteilungsgesetz 2012

Der grundsätzlich zu begrüßende Ansatz des Gesetzentwurfs, auf das Problem der Betrachtung historischer Zeiträume mit der **besonderen Härtefallregel des § 12 ZuG 2012** zu reagieren, ist im Ergebnis für eine angemessene Entlastung der mittelständischen Unternehmen **ungeeignet**. Dieser Meinung ist auch der **Wirtschaftsausschuß des Bundesrats**, der deshalb eine Änderung des Gesetzentwurfs empfiehlt.

Das **Kernproblem** besteht dabei darin, daß der Gesetzentwurf das Vorliegen eines Härtefalls weiterhin anhand **historischer Produktionsmengen** der letzten Jahre bestimmt, obwohl es sich hierbei größtenteils um einen **konjunkturschwächeren Zeitraum** handelt. Da beispielsweise eine signifikante Verbesserung der Bauwirtschaft erst im Laufe des Jahres 2006 zu verzeichnen gewesen ist, ist es so vielfach nicht möglich, die vom Entwurf des § 12 geforderte Härtefallvoraussetzung - eine durchschnittliche Mehrproduktion von 10 Prozent in den Jahren 2005 und 2006 gegenüber den Jahren 2000 bis 2004 - nachzuweisen, obwohl aktuell tatsächlich weitaus höhere Produktionsmengen als zu Beginn des Jahrzehnts gegeben sind.

Ebenso ist es als problematisch zu werten, daß auch die bei Vorliegen eines Härtefalls gewährte zusätzliche Zuteilung nach den durchschnittlichen jährlichen Produktionsmengen der Jahre 2005 und 2006 bemessen werden soll. Auch hierdurch verbleibt es im Ergebnis bei der „**Falle der schlechten Jahre**“. Systematisch nicht nachvollziehbar ist zudem, die auf der Basis strenger Neuanlagenbenchmarks ermittelte Härtefallzuteilung um den Erfüllungsfaktor zu verringern. Die **Benchmarks für Neuanlagen** beruhen auf den besten verfügbaren Techniken und

beschreiben bereits ein **Emissionsoptimum**, das bei Bestandsanlagen erhebliche Minderungsanstrengungen nach sich zieht. Für durch den Erfüllungsfaktor erzwungene weitere Reduktionen lassen sie **keinen Raum**. Modelrechnungen zeigen daher auch, daß dort, wo es mittelständischen Unternehmen überhaupt gelingen würde, die Härtefallvoraussetzungen des § 12 ZuG 2012 zu erfüllen, die gegenüber dem Grandfathering zusätzlich gewährte Zuteilung häufig derart **gering** wäre, daß die Härtefallzuteilung **keine signifikante Verbesserung** gegenüber dem Grandfathering darstellt und der mit einer Härtefallantragsstellung verbundene Aufwand **wenig sinnvoll** erscheint. Der mittelständischen Industrie ist aber mit einer Härtefallregel, die im Ergebnis vielfach **leerläuft**, nicht geholfen.

III. Mangelnde Eignung des Härtefallbudgets des § 12 Abs. 2 S. 2 Zuteilungsgesetz 2012

Aus mittelständischer Sicht ist auch das für Härtefallzuteilungen vorgesehene **Budget von 1 Mio. Berechtigungen** pro Jahr nicht geeignet, in der gewünschten Weise zur Entlastung der betroffenen Unternehmen beizutragen. Bereits **systematisch** ist es wenig sinnvoll, einerseits Belastungen durch Härtefallzuteilungen abwenden zu wollen, andererseits hierfür aber nur ein strikt begrenztes Budget vorzusehen. Dem Gesetzentwurf geht zudem nicht hervor, auf welcher Grundlage das vorgesehene Budget von 1 Mio. Berechtigungen ermittelt wurde und ob es überhaupt eine auch nur theoretische Eignung besitzt, die Situation der von § 12 ZuG 2012 erfaßten Anlagen zu verbessern. Das **Budget erscheint willkürlich** und läßt keinerlei Raum für **Flexibilität**. Jeder zusätzliche Härtefall beschränkt die Eignung des § 12 ZuG 2012, durch angemessene Zuteilungen unzumutbare Belastungen zu vermeiden.

Nach der Einführung des Benchmarking für die Energiewirtschaft und der deutlichen Verringerung der Zuteilungsmenge für die Kraftwerke ist überhaupt fraglich, warum das ZuG 2012 im Bereich der Härtefallregelungen eng begrenzte Zusatzmengen vorsehen soll. Die zusätzliche Belastung des Energiesektors und die mit ihr beabsichtigte Abschöpfung der „Windfall Profits“ schafft insoweit Raum nicht nur für eine Versteigerung von Emissionszertifikaten, sondern auch für eine **angemessene Ausstattung der Härtefallbudgets**. Das Ziel der Zusatzgewinnabschöpfung bei den Kraftwerksbetreibern wird hierdurch nicht beeinträchtigt, da diese weiterhin zum entgeltlichen Erwerb der von ihnen benötigten Emissionszertifikate verpflichtet bleiben.

IV. Alternativlösungen

Aus mittelständischer Sicht hat der Gesetzgeber **mehrere Möglichkeiten** zur Schaffung einer angemessenen Härtefallklausel:

1. Mittelstandsspezifische Härtefallregel

Die mittelständischen Unternehmen der Zementindustrie haben bereits früh den nachfolgenden Vorschlag für eine mittelstandsspezifische Härtefallregel vorgelegt:

§ 6 ZuG 2012 wird um den nachfolgenden Absatz ergänzt:

„Anlagen, deren Betreiber oder ein mit diesem verbundenes Unternehmen in Deutschland keine weitere Anlage betreibt, die dieser Anlage vergleichbar ist, werden auf Antrag Berechtigungen unter entsprechender Anwendung des § 9 zugeteilt, wenn

1. eine Zuteilung nach den Absätzen 1 bis 5 um mindestens 10 Prozent niedriger ausfiele als eine nach dem Emissionswert je erzeugter Produkteinheit des Jahres 2006, der Kapazität der Anlage und dem Standardauslastungsfaktor bemessende Zuteilung und
2. der Anlagenbetreiber nachweist, dass im Durchschnitt der Jahre 2005 und 2006 das Verhältnis der durch den Anlagenbetrieb verursachten Kohlendioxidemissionen zu dem mit dem durch diese Anlage hergestellten Produkt erzielten Umsatz größer war als 5 kg Kohlendioxid pro 1 Euro Umsatz.“

Dieser Vorschlag erfaßt die **spezifische Belastungssituation** der Betreiber mit lediglich **einer Anlage** und einem hohen Anteil der Kohlendioxidemissionen zum Produktumsatz. Bei einem Nachweis der Voraussetzungen soll ihnen eine **Zuteilung auf der Basis der Neuanlagenregelung** und somit ohne eine Beschränkung auf (nicht repräsentative) historische Produktionsmengen ermöglicht werden. Die Anwendung des § 9 ZuG 2012 ist dabei auch aus Gründen der **Gleichbehandlung** gerechtfertigt. Es ist kein Grund ersichtlich, warum Neuanlagen, die in Kenntnis der Belastungen des Emissionshandels errichtet werden, besser behandelt werden sollen als bei Einführung des Emissionshandels bereits bestehende Anlagen, die sich auf den grundrechtlichen **Bestandsschutz** berufen können. Durch die Geltung der **strengen Neuanlagenbenchmarks** wird allerdings sichergestellt, daß auch die betroffenen mittelständischen Betreiber ihren **Beitrag zum Klimaschutz** erbringen. Diese Härtefallregel ist durch die Beschränkung auf Unternehmen mit nur einer Anlage eng gefaßt und würde nach eigenen Berechnungen ein nur geringes Budget von ca. 1 Mio. Berechtigungen pro Jahr in Anspruch nehmen.

2. Härteklauelvorschlag des Wirtschaftsausschusses des Bundesrats

Aus Sicht der mittelständischen Industrie ist auch der vom Wirtschaftsausschuß des Bundesrats empfohlene Härteklauelvorschlag grundsätzlich geeignet, den spezifischen Belastungen kleinerer und mittlerer Unternehmen gerecht zu werden:

§ 12 ZuG 2012 wird in Absatz 1 Satz 1 wie folgt formuliert:

„Wenn die Zuteilung für die Gesamtheit der von demselben Unternehmen betriebenen und nach Maßgabe des Anhangs 2 vergleichbaren Anlagen nach den §§ 6 oder 7 mindestens zehn Prozent niedriger ausfiele als eine nach dem Emissionswert je erzeugter Produkteinheit nach Anhang 3, der Kapazität der Anlage und dem für die jeweilige Anlage maßgeblichen Standardauslastungsfaktor bemessene Zuteilung, erfolgt die Zuteilung auf Antrag für jede dieser Anlagen abweichend von den §§ 6 oder 7 nach Maßgabe des § 9.“

Dieser Vorschlag bietet den Vorteil, durch die Anwendung der Neuanlagenregelung des § 9 ZuG 2012 einerseits die **klimaschützende Anwendung der strengen Benchmarks** vorzuschreiben, andererseits aber den Anlagenbetreibern im Gegenzug die Möglichkeit eines Verlassens der „**Falle der schlechten Jahre**“ zu bieten. Da der Vorschlag aber auch mittelständische Unternehmen mit mehreren Standorten einbezieht, ist er **zwingend** mit einer **Ausweitung** des in § Abs. 2 S. 2 ZuG 2012 vorgesehenen **Härtefallbudgets** verbunden, soll die Härtefallregel tatsächlich die ihr zuge dachte Funktion entfalten.

3. Generelle Möglichkeit der Neuanlagenzuteilung für Industrieanlagen

Eine dritte Möglichkeit besteht schließlich in der Eröffnung einer **generellen Möglichkeit** für Industrieanlagen, eine Zuteilung nach der **Neuanlagenregelung** des § 9 ZuG 2012 zu erhalten:

§ 6 ZuG 2012 wird um den nachfolgenden Absatz ergänzt:

„Auf Antrag des Betreibers erfolgt die Zuteilung statt nach dieser Vorschrift nach § 9. § 5 Abs. 2 findet keine Anwendung.“

Die nach Wahl des Anlagenbetreibers erfolgende Zuteilung nach der Neuanlagenregelung ermöglicht den vollständigen **Verzicht auf komplexe Härtefallregelungen** im ZuG 2012 und entspricht damit am ehesten dem politischen Ziel einer **Vereinfachung der Zuteilungsregeln und des Verwaltungsvollzugs**. Es ist auch mit den Grundrechten der betroffenen Betreiber vereinbar, Härtefälle generell auf eine Zuteilung nach den Maßstäben der besten verfügbaren Techniken zu verweisen und von ihnen angemessene Minderungsanstrengungen zu verlangen. Sie stellt zudem die verfassungsrechtlich gebotene **Gleichbehandlung von Bestands- und Neuanlagen** sicher. Schließlich gewährleistet sie die europarechtskonforme Berücksichtigung der verbindlichen Zuteilungsgarantien des ZuG 2007 und reduziert hierdurch erheblich das mit deren Beseitigung verbundene Risiko eines Verfassungsverstoßes.

V. Keine Versteigerung der Emissionsberechtigungen

Die mittelständische Industrie lehnt eine Versteigerung von Emissionsberechtigungen ab. Sie fordert den Deutschen Bundestag dringend auf, insbesondere für den Industriesektor **keine zusätzlichen finanziellen Belastungen** vorzusehen. Eine Versteigerung der Emissionszertifikate würde zu **Kostenbelastungen** führen, die angesichts eines **weltweiten Wettbewerbs** nicht weitergegeben werden können. Solange ein Emissionshandelssystem auf die Europäische Union beschränkt bleibt, hat eine Versteigerung der Berechtigungen unmittelbare **Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen** und würde **Arbeitsplätze massiv gefährden**. Die Versteigerung würde zudem gerade dem Mittelstand das für Investitionen auch in effizientere Technologien erforderliche Kapital entziehen, ohne einen zusätzlichen klimapolitischen Nutzen zu entfalten. Die Einbeziehung der mittelständischen Industrie in eine entgeltliche Zuteilung der Berechtigungen würde das im Koalitionsvertrag hervorgehobene **Ziel der Mittelstandsförderung** deutlich **konterkarieren** und die **industrielle Produktion in Deutschland gefährden**. Auch eine auf die Energiewirtschaft beschränkte Versteigerung erscheint wenig sinnvoll. Insbesondere würde sich hierdurch an den gerade auch den Mittelstand belastenden Strompreiserhöhungen der letzten Jahre nichts ändern und diese lediglich verfestigen. Sollte es überhaupt zu einer Versteigerung eines Teils der Berechtigungen kommen, müssen die Versteigerungserlöse den vom Emissionshandel betroffenen Unternehmen zugute kommen und dürfen nicht in den allgemeinen Haushalt fließen oder gar für sachfremde Aufgaben verwendet werden. Dies ist auch ein **Gebot der Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung**, Art. 104a ff. GG, und des Prinzips des **Vorrangs des Steuerstaates**. Es drohen erhebliche verfassungsrechtliche Risiken, wenn dies nicht beachtet wird.

Düsseldorf, 1. Juni 2007