



**Stellungnahme**  
**des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin –**  
**zum Entwurf**  
**einer Verordnung der Bundesregierung**  
**über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage**  
**durch den nationalen Emissionshandel**  
**(BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV)**  
**BTag-Drs. 19/28163**

---

Die deutschen Bischöfe befassen sich seit Langem mit Fragen der Klima-, Energie- und Wirtschaftspolitik und haben sich zu diesen immer wieder mit Verlautbarungen und Expertentexten öffentlich zu Wort gemeldet.

Daher nehmen wir die im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestags laufenden Beratungen über den Entwurf einer Verordnung der Bundesregierung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung) [im Folgenden: BECV-E] zum Anlass, noch zu einigen ausgewählten Aspekten des BECV-E Stellung zu nehmen.

I. Grundsätzliche Erwägungen

Bereits 2013 hat die Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der deutschen Bischofskonferenz sich in ihren „Empfehlungen zur Energiewende“ dafür ausgesprochen, Ausnahmeregelungen von der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zur Sicherung internationaler Wettbewerbsfähigkeit „eng auf essentiell in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit gefährdete Unternehmen zu beschränken“<sup>1</sup>. 2016 haben wir uns dann gemeinsam mit dem Bevollmächtigten des Rates der EKD im Rahmen der Reform des Europäischen Emissionshandels [im Folgenden: EU-ETS] genau für eine solche Fokussierung bei der Zuteilung kostenloser Emissionszertifikate eingesetzt. Dabei haben wir darauf hingewiesen, dass die Zuteilung kostenloser Emissionszertifikate spezifisch dem Risiko entgegenwirken soll, dass industrielle Produktionsstätten aufgrund der zusätzlichen Kostenbelastung durch die Emissionszertifikate aus der Europäischen Union abwandern und es zur Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ins Ausland kommt (sog. „Carbon-Leakage“). Eine Freistellung von der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zur Vermeidung von Carbon-Leakage, so haben wir betont, soll gerade nicht sonstige Risiken oder Standort- oder Wettbewerbsnachteile im globalen Wettbewerb ausgleichen oder den Wirtschaftsstandort Europäische Union zusätzlich attraktiv machen.

Gleiches gilt für die Kompensation finanzieller Belastungen durch eine Brennstoffemissionsbepreisung auf nationaler Ebene, also auch für Beihilfen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den deutschen Brennstoffemissionshandel [im Folgenden: nBEH].

---

<sup>1</sup> Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen, Empfehlungen zur Energiewende. Ein Diskussionsbeitrag, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2013, S. 17.

Über den Ausgleich finanzieller Belastungen durch den nBEH hinausgehende Beihilfen sind aus unserer Sicht klimapolitisch problematisch und wirtschaftspolitisch nicht gerechtfertigt. Es ist auch zweifelhaft, dass sie nach Maßgabe des europäischen Beihilfrechts rechtmäßig wären. Wir möchten uns daher dafür aussprechen, dass eine Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nBEH sich auf die durch den nBEH verursachten Emissionskosten fokussiert und nur diese Kosten und nur dann, wenn sie ein Unternehmen essentiell in seiner Wettbewerbsfähigkeit gefährden, in dem erforderlichen Maß durch Beihilfen ausgleicht.

## II. Im Einzelnen

1. Wir bedauern, dass der BECV-E sich gerade nicht darauf beschränkt, Beihilfen zum Ausgleich von durch den nBEH verursachte Emissionskosten für essentiell in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gefährdete Unternehmen zu gewähren. Schon dem Wortlaut seines § 1 Absatz 2 nach verfolgt der BECV-E zwei voneinander unabhängige Zwecke: Die Verordnung soll der Festlegung von Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit von betroffenen Unternehmen dienen. Wir bitten daher darum, in der Formulierung des § 1 Absatz 2 BECV-E klarzustellen, dass die dort beschriebenen Zwecke innerhalb der vorrangigen Zwecke des § 1 Satz 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes [im Folgenden: BEHG] zu verwirklichen sind. Hiernach haben das BEHG und damit auch auf ihm basierende Rechtsverordnungen „zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele (...) und zur Erreichung der Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzverordnung sowie zur Verbesserung der Energieeffizienz beizutragen“. Die Vorrangigkeit der Zwecke des BEHG ergibt sich dabei schon daraus, dass der BECV-E gemäß seinem § 1 Absatz 1 nur „innerhalb des Anwendungsbereichs des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“ gilt.
2. Nach den §§ 4 und 5 Absatz 1 BECV-E sollen solche Unternehmen Beihilfen zur Vermeidung von Carbon-Leakage erhalten können, die einem Sektor angehören, der entweder [im Folgenden: Fallgruppe 1] in den Tabellen 1 und 2 der Anlage des BECV-E genannt ist, die auf der Carbon-Leakage-Liste des EU-ETS basieren, oder der [im Folgenden: Fallgruppe 2] nach dem im Abschnitt 6 (§§ 18 ff.) BECV-E beschriebenen Verfahren nachträglich als beihilfeberechtigt anerkannt wurde. Die Sektoren beider Fallgruppen werden dabei durch einen „Carbon-Leakage-Indikator“ [im Folgenden: CL-Indikator] charakterisiert bzw. identifiziert, der sich aus dem Produkt der Multiplikation des Faktors Handelsintensität eines Sektors mit Drittländern und des Faktors Emissionsintensität dieses Sektors ergibt. Der CL-Indikator soll die Gefahr von Carbon-Leakage indizieren.
  - a. Die Handelsintensität eines Sektors als Faktor der Ermittlung des Carbon-Leakage-Risikos in beiden Fallgruppen sehen wir nicht unkritisch. Die Verwendung der Handelsintensität beruht auf der Überlegung, dass Unternehmen, die mit ihren Produkten einem starken internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind, Kostenerhöhungen nicht oder nur eingeschränkt an den Kunden weitergeben können, wenn ausländische Wettbewerber keinen vergleichbaren Kostenerhöhungen ausgesetzt sind. Die Möglichkeit zur Weitergabe von Kosten an den Kunden wird aber von

einer Reihe weiterer, ggf. relevanterer Faktoren mitbeeinflusst<sup>2</sup>. Wir teilen daher die Einschätzung<sup>3</sup>, dass die Handelsintensität eines Sektors zur Bestimmung des Carbon-Leakage-Risikos eines Unternehmens nur eine begrenzte Aussagekraft besitzt. Selbst wenn man diese Einschätzung nicht teilt, wird mit der Einbeziehung der Handelsintensität in die Ermittlung des Carbon-Leakage-Risikos jedenfalls über die aus unserer Sicht notwendige Fokussierung auf essentiell in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gefährdete Unternehmen hinausgegangen.

- b. Dass der BECV-E die Beihilfefähigkeit eines Unternehmens in seiner Fallgruppe 1 über dessen Zugehörigkeit zu einem der Sektoren in den Anlage-Tabellen, die in Anlehnung an die Carbon-Leakage-Liste des EU-ETS erstellt wurden, definiert, ist angesichts der zu diesen Sektoren im EU-ETS verfügbaren Daten und mit Blick auf die Anschlussfähigkeit beider Emissionshandelssysteme aus praktischen Gründen nachvollziehbar. Gleichzeitig ist es bedauerlich, dass mit dem CL-Indikator ein Indikator im BECV-E verwendet wird, der die Beihilfefähigkeit eines Unternehmens gerade nicht unmittelbar von den mit dem nBEH verbundenen Kosten für dieses Unternehmen abhängig macht. Zielgerichteter und transparenter wäre es gewesen, nur solche Unternehmen überhaupt erst als beihilfefähig in Frage kommen zu lassen, bei denen aufgrund des nBEH so hohe Kosten entstehen, dass für sie infolge dieser Kosten die Abwanderung in einen Drittstaat wirtschaftlich vorteilhaft wird.
- c. Die Identifizierung nachträglich anzuerkennender beihilfeberechtigter Sektoren der Fallgruppe 2 über den CL-Indikator in seiner in § 20 Absatz 2 und Absatz 3 BECV-E geregelten Ausprägung weist über die von uns oben unter II.2.a) geäußerte Skepsis hinausgehende Mängel auf, die die Aussagekraft des CL-Indikators bzgl. des Carbon-Leakage-Risikos zusätzlich schwächen. Gemäß § 20 Absatz 3 BECV-E soll nämlich bei der Bestimmung des Faktors der Handelsintensität sowohl der Handel mit dem außereuropäischen Ausland als auch der Handel mit anderen EU-Staaten berücksichtigt werden. Mit Blick auf letztere dürfte es aber nur ein stark vermindertes Carbon Leakage - Risiko geben<sup>4</sup>, da die EU-Mitgliedsstaaten ähnlich ambitionierte Klimaschutzziele wie Deutschland verfolgen und im Non-ETS-Bereich unionsrechtlich zur Einhaltung exakt berechneter, degressiver jährlicher Emissionsbudgets verpflichtet sind. Eine Reihe von EU-Mitgliedsstaaten haben darüber hinaus bereits selbst nationale CO<sub>2</sub>-Bepreisungen für Emissionen eingeführt<sup>5</sup>, von denen manche ähnliche oder sogar höhere Kostenbelastungen als der nBEH vorsehen. Einer durch die Zuwanderung von Unternehmen hervorgerufenen Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen in diese Staaten wird schon damit enge und zudem für jeden EU-Mitgliedstaat spezifische Grenzen gesetzt. Vor allem aber würde

---

<sup>2</sup> May, Nils / von Schickfus, Marie-Theres et. al., Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Mögliche Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf Carbon Leakage und Wettbewerbsfähigkeit, Politikberatung kompakt Nr. 159, S. 8 f., 20 f., 55 f.

<sup>3</sup> Dies., ebd., S. 9; Sachverständigenrat für Umweltfragen, Klimaschutz in der Finanzkrise, Kommentar zur Umweltpolitik, Dezember 2008, S. 13.

<sup>4</sup> May, Nils / von Schickfus, Marie-Theres et. al., Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Mögliche Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf Carbon Leakage und Wettbewerbsfähigkeit, Politikberatung kompakt Nr. 159, S. 5.

<sup>5</sup> Siehe bspw. dies. ebd.; für eine aktuelle Übersicht siehe [https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map\\_data](https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data).

selbst eine hypothetische, durch den CO<sub>2</sub>-Preis des nBEH verursachte Abwanderung von Unternehmen in andere EU-Mitgliedstaaten gerade nicht dazu führen können, dass in der EU insgesamt mehr CO<sub>2</sub>-Emissionen emittiert würden. Denn die EU selbst hat sich im Pariser Abkommen auf verbindliche Klimaschutzziele verpflichtet und ist an ihre zur Umsetzung des Pariser Abkommens beim Sekretariat des UNFCCC eingereichten CO<sub>2</sub>-Reduktionsbeiträge gebunden, die von allen EU-Mitgliedstaaten gemeinsam zu erfüllen und zuletzt durch die Anhebung des EU-Klimaschutzziels 2030 nochmal deutlich verschärft worden sind. Auch eine abwanderungsbedingte Verlagerung von Emissionen in andere EU-Mitgliedstaaten ändert an diesen Emissionsbegrenzungspflichten der EU insgesamt nichts. Der Handel mit anderen EU-Mitgliedstaaten muss daher bei der Bestimmung der Handelsintensität als Faktor des CL-Indikators nach § 20 BECV-E vollständig unberücksichtigt bleiben. Andernfalls wäre dieser Indikator hinsichtlich des Carbon-Leakage-Risikos noch deutlich weniger aussagekräftig als er es wegen der Verwendung der Handelsintensität als Berechnungsfaktor ohnehin schon ist.

3. Die einem Unternehmen nach dem BECV-E zu gewährenden Beihilfen werden nach den §§ 8 ff. BECV-E berechnet. Dabei ergibt sich der Gesamthilfebeitrag gemäß § 8 Absatz 1 BECV-E aus dem Produkt der maßgeblichen Emissionsmenge, des anzuwendenden Kompensationsgrads und des maßgeblichen Preises der nBEH-Emissionszertifikate.

a. Bei der Bestimmung der für den Gesamthilfebetrag zu berücksichtigenden maßgeblichen Emissionsmenge sieht § 9 Absatz 1 Satz 1 BECV-E vor, dass von dieser Emissionsmenge pauschal Brennstoffemissionen in Höhe von 150 Tonnen CO<sub>2</sub> abgezogen werden.

Die Idee eines solchen Selbstbehalts für Unternehmen geht aus unserer Sicht in die richtige Richtung. Jedoch kommt dem in § 9 Absatz 1 Satz 1 BECV-E vorgeschlagenen Konstrukt angesichts seiner Höhe und seiner Festlegung durch ein absolutes, für jedes Unternehmen gleich geltendes CO<sub>2</sub>-Volumen keinerlei Steuerungswirkung zu. Wir regen daher an, den Selbstbehalt des § 9 Absatz 1 Satz 1 BECV-E zu einem Instrument mit Anreizwirkung für die Reduktion der Gesamtbrennstoffemissionen von Unternehmen weiterzuentwickeln. Erreicht werden kann dies etwa, indem der Selbstbehalt prozentual im Verhältnis zu den Gesamtbrennstoffemissionen eines Unternehmens ausgewiesen wird. Eine solche Konstruktion berücksichtigt den spezifischen Zuschnitt des Unternehmens und setzt Anreize, dass es seine Gesamtbrennstoffemissionen verringert.

b. Die Anwendung der gem. § 8 Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 BECV-E zu bestimmenden Kompensationsgrade steht gemäß § 8 Absatz 2 BECV-E ab 2023 unter der Bedingung, dass Unternehmen die Überschreitung eines in § 7 Absatz 3 BECV-E definierten Schwellenwerts – 10% eines bestimmten Wertes der Emissionsintensität – nachweisen. Erbringen sie einen solchen Nachweis nicht, beträgt der ihnen zugewiesene Kompensationsgrad 60%.

Auch diese Regelung geht aus unserer Sicht mit Blick auf ihre Anreizwirkung fehl. Denn sie schließt gerade solche Unternehmen von der Beihilfegewährung aus bzw. verringert ihren Kompensationsgrad pauschal auf 60%, die weniger Brennstoffemissionen pro Euro Bruttowertschöpfung emittieren. Dies soll sich nach der

Verordnungsbegründung dadurch rechtfertigen, dass bei diesen Unternehmen die relative Kostenbelastung durch den nBEH geringer ist als bei den besonders emissionsintensiven Unternehmen desselben Sektors (Begründung, S. 30). Damit setzt § 8 Absatz 2 Satz 2 BECV-E aber falsche Anreize, da es für die Unternehmen dieses Sektors wirtschaftlich – sei es durch gar keine oder durch eine geringere Kompensation - weniger attraktiv wird, ihre Brennstoffemissionen unter die bezeichnete Mindestschwelle zu senken.

- c. Wir begrüßen, dass zumindest in der Berechnung des Beihilfebeitrags die spezifisch durch den nBEH verursachten Kosten unmittelbar berücksichtigt werden. Jedoch scheinen uns die den einzelnen Sektoren zugeordneten Kompensationsgrade für diese Kosten nicht nur zu hoch (65% bis 95% Kompensation), sondern ab einer Emissionsintensität von schon über 1,85 auch zu pauschal (alle 95% Kompensation) angesetzt. Beide Aspekte finden wir bedauerlich. Denn zum einen brauchen gerade emissionsintensive Unternehmen klare und differenzierende Anreize, ihre Emissionen zu senken, um zumindest mittelfristig auch unter Geltung des nBEH am Markt bestehen zu können. Zum anderen erscheint uns ein pauschal ab einer Emissionsintensität von schon 1,85 einsetzender Kompensationsgrad in Höhe von 95% nur schwer vereinbar mit dem noch jüngst im „Klimapakt Deutschland“ vom 12. Mai 2021 geäußerten Bemühen der Bundesregierung um den Abbau von klimaschädlichen Subventionen oder ihrem Bekenntnis in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zum Subventionsabbau für fossile Energieträger<sup>6</sup> insgesamt. Im Übrigen darf es nicht tabu sein, die finanzielle Unterstützung bestimmter Geschäfts- und Produktionsmodelle, die sich angesichts ihrer Umwelt- und Klimakosten absehbar nicht ohne staatliche Unterstützung am Markt halten werden, auslaufen zu lassen und dementsprechende CO<sub>2</sub>-Bepreisungssignale zu setzen. Auch Papst Franziskus spricht sich in seiner Umweltenzyklika *Laudato Si'* dafür aus, „industrielle Produktion mit maximaler Energieeffizienz und geringerer Menge an Rohstoffen zu begünstigen, indem man die Produkte vom Markt nimmt, die unter energetischem Aspekt wenig rationell oder die stärker umweltbelastend sind“<sup>7</sup>.
4. Wir bedauern, dass der BECV-E keine Anrechnung der aus den Veräußerungserlösen der Emissionszertifikate des nBEH finanzierten Kostenentlastung von beihilfeberechtigten Unternehmen über das Erneuerbare-Energien-Gesetz auf den Gesamtbeihilfebetrag vorsieht. Eine solche Anrechnung halten wir aber für erforderlich, da bereits diese Entlastung ein mögliches Risiko von Carbon-Leakage bzw. von Wettbewerbsverzerrungen mindestens senkt, wenn nicht sogar zu guten Teilen ausschließt.

---

<sup>6</sup> Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021 – vom 10. März 2021, S. 207.

<sup>7</sup> Enzyklika *LAUDATO SI'* von Papst Franziskus über die Sorge für das gemeinsame Haus, Libreria Editrice Vaticana/ hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, 3. korrigierte Auflage, Bonn 2016 (Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls), Rz. 180.

5. Gemäß der §§ 4 Absatz 2 Nr. 2, 10 f. BECV-E müssen Unternehmen, wenn sie Beihilfen nach dem BECV-E erhalten wollen, als Gegenleistung für diese Beihilfen Energiemanagementsysteme betreiben und einen Mindestanteil dieser Beihilfen (50 % für die Abrechnungsjahre 2023 und 2024, 80% ab dem Abrechnungsjahr 2025) in Energieeffizienzmaßnahmen oder in Maßnahmen zur Dekarbonisierung ihrer Produktionsprozesse investieren.

Wir begrüßen diese Verknüpfung von Beihilfegewährung und Gegenleistung zugunsten von Energieeffizienz und Klimaschutz dem Grundsatz nach. Jedoch erscheint die in § 11 Absatz 3 BECV-E vorgesehene Koppelung der Beihilfegewährung eines Jahres an die 50%ige bzw. 80%ige Nutzung der Vorjahresbeihilfe für Investitionen in Energieeffizienz- oder Dekarbonisierungsmaßnahmen angesichts der Höhe der Kompensationsgrade und insbesondere der bereits ab einer Emissionsintensität von über 1,85 pauschal einsetzenden Höchstkompensation von 95% unangemessen niedrig. Vor allem aber wird dem Grundsatz der „Gegenleistungen für Beihilfengewährung“ durch die in § 11 Absatz 1 BECV-E vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten an entscheidender Stelle die Wirkung genommen. Hiernach soll nämlich die Pflicht zu einer Gegenleistung entfallen, wenn im Rahmen des Energiemanagementsystems keine weitere Maßnahme zur Verbesserung der Energieeffizienz identifiziert werden kann oder eine identifizierte Maßnahme nicht als wirtschaftlich durchführbar bewertet wurde. Diese Ausnahme wird insbesondere bei Unternehmen mit hoher Emissionsintensität und hohen CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten greifen. Gerade diese Unternehmen brauchen aber Anreize und Mittel, ihre Geschäfts- und Produktionsmodelle an einen Markt unter Geltung des nBEH anzupassen. Daher sollte § 11 Absatz 1 Satz 2 BECV-E gestrichen werden. Alternativ könnten die Kompensationsgrade in der Anlage des BECV-E insgesamt verringert und insbesondere bei den Sektoren mit einer Emissionsintensität von über 1,85 deutlich gesenkt sowie gegebenenfalls durch weitere Stufen ausdifferenziert werden.

Berlin, 2. Juni 2021