

Stellungnahme zur BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung

Kernforderungen des Mittelstandes

- Vollständige Rücknahme des nationalen Emissionshandels und Hinwirken auf eine europäische Lösung, die alle Unternehmen im Binnenmarkt gleichermaßen erfasst.
- Unmittelbare Aussetzung der CO₂-Abgabe bis eine tragfähige Lösung gefunden wurde, um dem Mittelstand bis zur Bewältigung der Corona-Pandemie nicht noch mehr Liquidität zu entziehen.
- Sicherung eines niedrighschweligen Zugangs zu Beihilfezahlungen, zur Deckelung bürokratischer Kosten für mittelständische Betriebe und zum weitgehenden Ausgleich neu entstandenen Kostenbelastungen.

Allgemeines

Durch das zum Jahreswechsel 2020/2021 in Kraft getretene Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) wurde eine zusätzliche CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme in Form eines nationalen Emissionshandels (nEHS) eingeführt. Hierdurch werden verschiedenste Produktionsverfahren aus allen Branchen vor wachsende finanzielle Herausforderungen gestellt. Vor allem mittelständischen Betrieben entstehen durch das BEHG enorme zusätzliche Belastungen, durch die es zu einer umfassenden Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Vergleich kommt. Es muss daher nochmals klar unterstrichen werden, dass der mit der BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung unternommene Versuch, Beihilfezahlungen an betroffene Unternehmen zu leisten, vollkommen an den Ursachen des Problems vorbeigeht und die Symptome unzureichend adressiert. Denn auch der teilweise Ausgleich der Belastungen durch den nationalen Emissionshandel kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass das BEHG zu einem absoluten Verlust der europäischen Wettbewerbsfähigkeit vieler mittelständischer Betriebe geführt hat. Die rein nationale Bepreisung von Emissionen ignoriert die Realitäten des europäischen Binnenmarktes und beschädigt den Wirtschafts- und Produktionsstandort Deutschland nachhaltig.

Mit dem vorliegenden Entwurf für eine BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung unternimmt das Bundesumweltministerium den Versuch, die horrenden Belastungen des BEHG durch Ausgleichsmechanismen zumindest ansatzweise zu mildern. Statt einen schnellen und unkomplizierten Zugang zu den dringend benötigten Beihilfen zu schaffen und so die für viele mittelständische Betriebe aus dem BEHG entstehenden unverhältnismäßigen Härten zu dämpfen, sieht der Entwurf bürokratische Hürden und Nachweispflichten in einem Ausmaß vor, das in keinem Verhältnis zu den erwartbaren Beihilfezahlungen steht. Damit werden die wichtigsten Ziele der Verordnung aus mittelständischer Sicht weit verfehlt: Die Gestaltung eines **unbürokratischen Antrags- und Nachweisverfahrens** für die Beihilfen, die **Schaffung von Planungssicherheit** für die Unternehmen sowie der **Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen im EU-Binnenmarkt** und die **Vermeidung von Produktionsverlagerungen ins EU-Ausland**. Wenn die BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung effektiv Wirkung entfalten soll, ist eine deutliche Verschlanung der Vorgaben und der Zuschnitt auf mittelständische Betriebe entscheidend, um die Praktikabilität der Verordnung zu sichern und effektive Anreize für Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen zu setzen. Um die Qualität und Wirksamkeit des Entwurfes steigern zu können, sind aus Sicht des Mittelstandes folgende Punkte zentral:

§7 Unternehmensbezogene Mindestschwelle

Der vorliegende Verordnungsentwurf macht die Beihilfeberechtigung abhängig von zwei Faktoren. Die Unternehmen müssen aufgrund ihrer Sektorenzugehörigkeit beihilfefähig sein und zusätzlich eine auf die Emissionsintensität bezogene Mindestschwelle überschreiten. Diese Emissionsintensität ergibt sich aus dem Verhältnis der maßgeblichen Brennstoffemissionsmenge des Unternehmens und der Bruttowertschöpfung im Abrechnungsjahr. Gerade in kleinen und mittelständischen Betrieben werden diese Kennzahlen nicht regelmäßig erfasst und begründen daher einen immensen zusätzlichen Erfüllungsaufwand. Zusätzlich hierzu schafft der Verordnungsentwurf im §14 Abs. 4 die Verpflichtung, die ermittelten Kennzahlen von einem Wirtschaftsprüfer bescheinigen zu lassen. Die Errichtung solch unnötiger Hürden im Antragsverfahren erschließen sich aus Sicht des Mittelstandes nicht, insbesondere im Hinblick darauf, dass das Bundesumweltministerium laut Verordnungsentwurf selbst eine geringe Zahl an Unternehmen unterhalb der Mindestschwelle erwartet.

Die zusätzliche Belastung des Haushalts durch Zahlungen an Unternehmen, die durch die Mindestschwelle aus der Beihilfeberechtigung fallen würden, bewegt sich daher in einem vertretbaren Rahmen und rechtfertigt aus unserer Sicht nicht den enormen bürokratischen Aufwand, der durch den vorliegenden Entwurf verursacht würde. Die Streichung der unternehmensbezogenen Mindestschwelle ist aus Sicht des Mittelstandes deshalb ein notwendiger und geeigneter Schritt, um die Verordnung schlanker und praktikabler zu gestalten.

§9 Berechnung der Beihilföhe

Durch die im Verordnungsentwurf vielfältig enthaltenen Reduktionsschritte in Bezug auf die Beihilföhe liegt eine vermeintliche Entlastung im Rahmen des BEHG immer deutlich unterhalb des Emissionshandelssystems (ETS-Regelung) und führt damit zu einem Wettbewerbsnachteil deutscher Produzenten. Darüber hinaus sind die meisten Anlagen in der EU nicht im EU-ETS und erfahren damit gar keine CO₂-Belastung, wodurch der Wettbewerbsnachteil noch größer wird. Unternehmen mit eigenem Blockheizkraftwerk und eigener Stromerzeugung werden für ihre hocheffiziente Eigenstromerzeugung deutlich benachteiligt gegenüber Stromerzeugungsanlagen im EU-ETS.

§10 Anrechnung der Stromkostenentlastung

Die Anrechnung der Stromkostenentlastung auf den vorläufigen Beihilfebetrag verfolgt das Ziel, Unternehmen auf diese Weise nicht doppelt zu begünstigen. Dabei wird jedoch außer Acht gelassen, dass Unternehmen in ihren Produktionsprozessen in verschiedener Intensität auf unterschiedliche Rohstoffe setzen. Mit einer Anrechnung der Stromkostenentlastung werden Unternehmen in unverhältnismäßiger Weise belastet, die verstärkt auf Strom als Energiequelle setzen. Die Anrechnung der EEG-Umlagesenkung würde vor diesem Hintergrund zu deutlichen Fehlanreizen führen: Eine Anrechnung der EEG-Entlastung führt – entgegen der politischen Zielsetzung einer verstärkten Nutzung von Strom – zu einer Benachteiligung von Unternehmen, die verstärkt auf Strom als Energieträger setzen. Eine Umstellung der Energieversorgung auf Strom wird dadurch erschwert. Angesichts der im europäischen und weltweiten Vergleich ohnehin hohen Strompreise für Gewerbe- und Industriekunden ohne Befreiung von der EEG-Umlage von derzeit 6,5 ct/kWh ist eine solche Ausgestaltung aus Sicht des Mittelstandes nicht zielführend.

Zudem ist nicht nachzuvollziehen, warum eine für alle Stromverbraucher gleichermaßen wirksame Entlastung der EEG-Umlage (keine Beihilfe), einer unternehmensindividuellen

Entlastung (Beihilfe) gegengerechnet werden soll. Aus diesen Gründen fordert der Mittelstand, die Stromkostenentlastung nicht auf den Beihilfebetrug anzurechnen, um Fehlanreize zu vermeiden und das ohnehin komplizierte Berechnungsverfahren nicht noch undurchsichtiger werden zu lassen.

§11 Energiemanagementsystem

Der §11 des Verordnungsentwurfs fordert von Betrieben als Gegenleistung für die Zahlung von Kompensationsleistungen die Unterhaltung eines Energiemanagementsystems nach ISO 50001 oder eines Umweltmanagementsystems nach dem europäischen EMAS-Standard (Eco Management and Audit Scheme). Für Unternehmen mit einem Verbrauch von weniger als 5 GWh fossiler Brennstoffe werden spätestens ab 2023 nicht zertifizierte Energiemanagementsysteme auf Basis der DIN EN ISO 50.005 oder die Mitgliedschaft in einem bei der Deutschen Energieagentur GmbH angemeldeten Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerk als äquivalent hierzu angesehen.

Grundsätzlich begrüßt der Mittelstand die Verknüpfung der Beihilfezahlungen und der Einrichtung von Energiemanagementsystemen. Systeme dieser Art finden im Mittelstand bereits heute breite Anwendung, da sie zur Kostensenkung beitragen, Anreize für Investitionen in Energiesparmaßnahmen setzen und so dabei helfen, die Wettbewerbsfähigkeit mittelständischer Betriebe zu sichern. Der Betrieb eines Energiemanagementsystems ist deshalb der geeignete Weg, eine Gegenleistung von Unternehmen für die Gewährung von Beihilfeleistungen zu begründen. Eine Anhebung der 5 GWh-Grenze könnte darüber hinaus für kleine und mittlere Betriebe eine deutliche Erleichterung darstellen. Alternativ hierzu kann die 5 GWh-Grenze durch eine Verknüpfung an den Status eines Unternehmens als mittelständischer Betrieb ersetzt werden. Durch diese Lösung könnten gezielt Mittelständler ohne starre Grenzwerte entlastet werden.

§12 Klimaschutzmaßnahmen

Im Gegensatz zur positiven Bewertung der Energiemanagementsysteme ist die Verpflichtung zu Klimainvestitionsmaßnahmen in §12 vornehmlich kritisch zu betrachten. Grundsätzlich ist es positiv zu bewerten, Unternehmen auf die effektive Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen hinzuweisen, da oft schon kleine, invasive Maßnahmen hohes Einsparpotenzial bieten. Statt der reinen Investitionsverpflichtung sollten hier jedoch weitere Anreize für eine Umsetzung solch niedrighschwelliger Maßnahmen gesetzt werden. Eine verpflichtende Investitionsquote von 50 bzw. 80 Prozent der gewährten Beihilfen spiegelt darüber hinaus nicht die unternehmerische Realität, da die Beihilfen so ausgestaltet sind, die nicht auf den Preis umlegbaren Zusatzkosten auszugleichen. Dadurch stehen diese Gelder den Unternehmen ohnehin nicht für Investitionen zur Verfügung. Aus diesem Grund fordert der Mittelstand, die verpflichtende Investitionsquote so gering wie möglich zu halten, um den Unternehmen die Flexibilität für Investitionsentscheidung zu erhalten. Gleichzeitig wird so verhindert, dass Investitionsanreize unterlaufen werden, die durch den Betrieb der Energiemanagementsysteme ohnehin bestehen.

Darüber hinaus berücksichtigt der Verordnungsentwurf bereits in der Vergangenheit umgesetzte Energieeffizienzmaßnahmen in keiner Weise. So sind keine Regelungen für Unternehmen vorgesehen, die seit 1990 ihren spezifischen Energieeinsatz bereits um mehr als 60 Prozent reduziert haben. Was passiert also mit Unternehmen, die bereits einen sehr hohen

Effizienzgrad in Bezug auf den Energieverbrauch erreicht haben und kaum noch weitere Maßnahmen wirtschaftlich umsetzen können? Diese Unternehmen sollten für ihre Bemühungen nicht dadurch bestraft werden, dass sie keine Beihilfezahlungen erhalten, sondern nach unserer Ansicht gezielt von der CO₂-Abgabe entlastet werden.

§24 Nachträgliche Anerkennung

Es ist aus Flexibilitätsgründen zu begrüßen, dass Unternehmen aus nicht in Anhang 1 der Verordnung aufgeführten Sektoren eine nachträgliche Anerkennung ihrer Beihilfeberechtigung erlangen können. Es bleibt jedoch unklar, warum hierfür ein kompliziertes Anerkennungsverfahren mit engen Fristen entwickelt werden muss. Das Bundesumweltministerium muss ein Interesse daran haben, Unternehmen, die ein nachweisliches Carbon-Leakage-Risiko tragen und in keiner der in Anhang 1 der Verordnung genannten Branchen tätig sind, in ihren Geschäftsinteressen zu schützen und im Sinne des Erhalts der deutschen Wettbewerbsfähigkeit durch Beihilfezahlungen zu unterstützen. Die Begrenzung der Antragsfrist für den Zeitraum 2021 bis 2025 auf neun Monate nach Inkrafttreten der Verordnung wird diesem Interesse nicht gerecht. Der Mittelstand fordert deshalb, das komplizierte Antragsverfahren grundlegend zu überarbeiten und durch transparente und praktikable Lösungen zu ersetzen.

BVMW-Position

Mit dem BEHG verfolgt die Bundesregierung das Ziel, Unternehmen zum Umstieg auf dekarbonisierte Prozesse zu bewegen, womit sie jedoch vor allem kleine und mittlere Betriebe vor enorme finanzielle Herausforderungen stellt. Der vorliegende Entwurf einer BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung führt an der grundlegenden Problematik des nationalen Emissionshandels vorbei und behandelt lediglich die Symptomaten unzureichend. Der vollständige Verlust der Wettbewerbsfähigkeit mittelständischer Unternehmen kann nicht über einen teilweisen Kostenausgleich durch Beihilfezahlungen abgewendet werden.

Als marktwirtschaftliches Instrument ist eine CO₂-Bepreisung im Rahmen des Emissionshandels ein guter Weg zur Erreichung von Emissionsminderungen. Der BVMW begrüßt ein solches Vorgehen grundsätzlich. Wenn sich die Bundesregierung aber zu Europa und zum Binnenmarkt bekennt, muss sie auf EU-Ebene auf eine einheitliche Regelung für alle Unternehmen im Binnenmarkt hinwirken. Bis dahin sollte die Bundesregierung mittelständische Unternehmen mit unbürokratischen und schnellen Ausgleichszahlungen unterstützen. Der vorliegende Entwurf hingegen würde für mittelständische Betriebe unverhältnismäßige bürokratische Hürden schaffen, die in keinem Verhältnis zu den zahlbaren Beihilfebeträgen ständen. Es muss daher bezweifelt werden, dass eine in dieser Weise ausgestaltete Verordnung das Carbon-Leakage-Risiko effektiv senken kann. Erfahrungen haben gezeigt, dass die enormen Strompreise in Deutschland zu einem Abwandern einer Vielzahl innovativer Industriebetriebe geführt haben. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass durch die rein auf Deutschland konzentrierte Verteuerung der Energiepreise viele weitere Industrie- und Gewerbebezüge diesem Preisdruck unterworfen werden. Statt den Wandel zu erzwingen, sollte die Bundesregierung vielmehr darauf setzen, Unternehmen beim Umstieg auf CO₂-arme Produktionsprozesse zu unterstützen und den Wandel aktiv zu begleiten.