



Stellungnahme
des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin –
zum Referentenentwurf des BMU
einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung
von Carbon-Leakage durch den nationalen Emissionshandel
(BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV)

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 gemeldet¹.

Für die Möglichkeit, uns zum Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung) [im Folgenden: BECV-E] zu äußern, möchten wir daher danken. Wir nehmen diese Gelegenheit gerne mit Blick auf einige ausgewählte Aspekte des BECV-E wahr.

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 CO₂-Bepreisung zur Sicherung internationaler Wettbewerbsfähigkeit „eng auf essentiell in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit gefährdete Unternehmen zu beschränken“². 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 CO₂-Emissionen ins Ausland kommt (sog. „Carbon Leakage“). Eine Freistellung von der CO₂-Bepreisung zur Vermeidung von Carbon Leakage, so haben wir betont, soll gerade nicht sonstige Risiken oder Standort- oder Wettbewerbsnachteile im

¹ Siehe bspw.: Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (Nr. 48), Zehn Thesen zum Klimaschutz. Ein Diskussionsbeitrag, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2019; Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen, Empfehlungen zur Energiewende. Ein Diskussionsbeitrag, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2013; Der Schöpfung verpflichtet. Anregungen für einen nachhaltigen Umgang mit Energie (Arbeitshilfe Nr. 245), hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2011; Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, Raus aus der Wachstumsgesellschaft? Eine sozialethische Analyse und Bewertung von Postwachstumsstrategien, hrsg. von der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2018.

² Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen, Empfehlungen zur Energiewende. Ein Diskussionsbeitrag, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2013, S. 17.

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]. 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 Beihilfenrechts 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. Zunächst fällt auf, dass der BECV-E für den Begriff „Carbon Leakage“ nicht dessen unionsrechtliche Definition nutzt, die aber – und sei es im Wege der unionsrechtskonformen Auslegung - für seine Rechtsgrundlage § 11 Abs. 3 BEHG maßgeblich ist. Im EU-ETS bezeichnet der Begriff Carbon Leakage eine Situation, „in der Unternehmen in bestimmten Industriesektoren oder -Teilspektoren aufgrund der mit Klimamaßnahmen verbundenen Kosten ihre Produktion in Länder mit weniger strengen Klimaschutzauflagen verlagern“³. Der BECV-E hingegen beschreibt die Situation des Carbon Leakage in seiner Verordnungsbegründung als „Gefahr“, dass die „Produktion von Unternehmen, die mit ihren Produkten in besonderem Maße im internationalen Wettbewerb stehen“, „infolge CO₂-Preis-bedingter Wettbewerbsnachteile ins Ausland abwandert und dort möglicherweise zu insgesamt höheren Emissionen führt.“ (Referentenentwurf, S. 1). Da „mit Klimamaßnahmen verbundene Kosten“ nicht inhaltsgleich mit „CO₂-Preis-bedingten Wettbewerbsnachteilen“ sind, halten wir es für unionsrechtlich geboten und zur Klarstellung erforderlich, die „Carbon Leakage“-Definition des EU-ETS in den BECV-E - auch in den Begründungsteil - zu übernehmen.
2. Nach § 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] auf der Liste in der Anlage des BECV-E genannt ist, die auf der Carbon-Leakage-Liste des EU-ETS basiert, oder der [im Folgenden: Fallgruppe 2] nach dem in Abschnitt 6 des BECV-E beschriebenen Verfahren als beihilfeberechtigt anerkannt wurde. Die Sektoren beider Fallgruppen werden dabei durch einen „Carbon-Leakage-Indikator“ [im Folgenden: CL-Indikator] identifiziert, der sich aus dem Produkt der Multiplikation der Handelsintensität eines Sektors mit Drittländern und der Emissionsintensität dieses Sektors ergibt, und der, wenn er einen Wert von 0,2 bzw. 0,15 mit weiteren Kriterien überschreitet, die Gefahr von Carbon Leakage indizieren soll.

³ Z.B. in der Bekanntmachung der Kommission der Vorläufigen Carbon-Leakage-Liste 2021-2030 (2018/C 162/01), Amtsblatt der Europäischen Union vom 8.5.2018, C 162/1.

- a. Die Handelsintensität eines Sektors als Faktor der Ermittlung des Carbon-Leakage-Risikos in beiden Fallgruppen sehen wir dabei generell kritisch. Diese Verwendung der Handelsintensität beruht auf der auch in der Verordnungsbegründung (Referentenentwurf, S. 4) enthaltenen Überlegung, dass Unternehmen, die mit ihren Produkten einem starken internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind, Kostenerhöhungen nicht oder nur eingeschränkt an den Kunden weitergeben können. Die Möglichkeit zur Weitergabe von Kosten an den Kunden wird aber von einer Reihe weiterer Faktoren mitbeeinflusst⁴. Wir teilen daher die Einschätzung⁵, 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 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 der Anlagen-Liste, die in Anlehnung an die Carbon-Leakage-Liste des EU-ETS erstellt wurde, 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 damit ein CL-Indikator im BECV-E verwendet wird, der die Beihilfefähigkeit eines Unternehmens nicht 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 im BECV-E gewählte Konstruktion der Fallgruppe 1 weist darüber hinaus den Mangel auf, dass sie Beihilfen, die ausschließlich Brennstoffemissionskosten für Emissionen außerhalb des Bereichs des EU-ETS [im Folgenden: Non-ETS-Bereich] ausgleichen sollen, an eine Anlagen-Liste mit ursprünglich für den EU-ETS als relevant identifizierten Sektoren knüpft. Nach einer Studie des Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung dürften daher auch die ersten acht in der Anlage des BECV-E gelisteten Sektoren für den nBEH gar nicht relevant werden, weil ihre Emissionen bereits vollständig vom EU-ETS erfasst werden.⁶
- d. Auch die Identifizierung beihilfeberechtigter Sektoren der Fallgruppe 2 über einen dem europäischen CL-Indikator nachgebildeten, in § 21 BECV-E definierten „nationalen“ CL-Indikator weist Mängel auf, die nicht in ausreichendem Maß behoben werden. Der im nationalen CL-Indikator enthaltene Faktor der Handelsintensität

⁴ 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.

⁵ Dies., ebd., S. 9; Sachverständigenrat für Umweltfragen, Klimaschutz in der Finanzkrise, Kommentar zur Umweltpolitik, Dezember 2008, S. 13.

⁶ 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. 6.

eines Sektors enthält sowohl den Handel mit dem außereuropäischen Ausland wie den mit anderen EU-Staaten. Mit Blick auf letztere dürfte es aber nur ein stark vermindertes Carbon Leakage - Risiko geben⁷, 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. Einer durch die Zuwanderung von Unternehmen hervorgerufenen Verlagerung von CO₂-Emissionen in diese Staaten werden damit enge, für jeden EU-Mitgliedstaat spezifisch definierte Grenzen gesetzt. § 21 Absatz 2 BECV-E versucht diesem Umstand Rechnung zu tragen, indem er den Handel zwischen Deutschland und Staaten außerhalb der Europäischen Union in vollem Umfang bei der Berechnung der Handelsintensität berücksichtigt, den Handel zwischen Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten aber nur anteilig (in der Periode 2021 bis 2025 zu 75 Prozent und in der Periode 2026 bis 2030 zu 25 Prozent). Doch auch eine solche nur anteilige Berücksichtigung des Handels mit anderen EU-Mitgliedstaaten bei der Handelsintensität erscheint zu weitgehend. Denn eine Reihe von EU-Mitgliedsstaaten haben bereits selbst nationale CO₂-Bepreisungen für Emissionen eingeführt⁸, von denen manche ähnliche oder sogar höhere Kostenbelastungen als der nBEH vorsehen. Vor allem aber würde eine hypothetische, durch den CO₂-Preis des nBEH verursachte Abwanderung von Unternehmen in andere EU-Mitgliedstaaten gerade nicht dazu führen können, dass es in der EU insgesamt zu mehr CO₂-Emissionen kommt. 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 CO₂-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 sollte daher bei der Berechnung der Handelsintensität nicht berücksichtigt werden.

2. Gemäß § 7 BECV-E soll die Gewährung von Beihilfen nach dem BECV-E von der Überschreitung einer unternehmensbezogenen Mindestschwelle abhängig gemacht werden, die für die ersten zehn auf der Anlagen-Liste genannten, besonders emissionsintensiven Sektoren bei 10% einer Emissionsintensität von 2,5 kg CO₂ je Euro Bruttowertschöpfung und bei allen anderen in der Anlage genannten Sektoren bei 10 % ihrer jeweils spezifischen Emissionsintensität festgesetzt wird.

Diese Verknüpfung der unternehmensbezogenen Mindestschwelle mit der Emissionsintensität des Sektors, dem das Unternehmen zuzuordnen ist, halten wir für problematisch. Ausweislich der Verordnungsbegründung zu § 7 BECV-E soll diese Regelungen solche Unternehmen eines Sektors von den Beihilfen des BECV-E ausschließen, die nur eine geringe Emissionsintensität aufweisen, da bei diesen die relative Kostenbelastung durch den nBEH geringer ist als bei den besonders emissionsintensiven Unternehmen desselben Sektors (Referentenentwurf, S. 37). Diese

⁷ Dies. ebd., S. 5.

⁸ Siehe bspw. dies. ebd.; für eine aktuelle Übersicht siehe https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data.

Regelung benachteiligt also gerade solche Unternehmen eines Sektors, die weniger Brennstoffemissionen pro Euro Bruttowertschöpfung emittieren. Damit setzt sie falsche Anreize, da es für die Unternehmen dieses Sektors wirtschaftlich weniger attraktiv wird, ihre Emissionen unter die bezeichnete Mindestschwelle zu senken, obwohl diese – wie es die Unternehmen, die nach § 7 BECV-E von Beihilfen ausgenommen sein sollen, beweisen - erreichbar ist.

Wir schlagen daher vor, die unternehmerische Mindestschwelle des § 7 BECV-E zu einem unternehmerischen Mindestselbstbehalt der Kostenbelastung durch den nBEH auszubauen, der für alle Unternehmen eines Sektors und für alle Sektoren des BECV-E gilt. Ein solcher genereller Mindestselbstbehalt vermeidet falsche Anreize, benachteiligt die weniger emissionsintensiven Unternehmen eines Sektors nicht und ist im Übrigen, wenn er seiner Höhe nach richtig angesetzt wird, auch für jedes Unternehmen zumutbar. Für die Höhe dieses Selbsthalts könnte man sich an der in § 7 Absatz 2 BECV-E vorgeschlagenen 10%-Mindestschwelle orientieren. Diesen Mindestselbstbehalt könnte man dann bei den nicht dem § 7 BECV-E unterfallenden Unternehmen in der Berechnung des Gesamtbeihilfebetrags nach den §§ 8 ff. BECV-E als zusätzlichen Abzugsposten berücksichtigen.

Im Übrigen fehlen in § 7 BECV-E bisher Hinweise auf den Umgang mit den nach dem Abschnitt 6 des BECV-E nachträglich als beihilfeberechtigt anerkannten Sektoren.

3. Die einem Unternehmen nach dem BECV-E zu gewährenden Beihilfen werden nach den §§ 8 ff. BECV-E berechnet. Der vorläufige Beihilfebeitrag wird dabei mit Hilfe der in § 9 Absatz 1 BECV-E enthaltenen Formel ermittelt, nach der sich dieser Betrag aus der Multiplikation der maßgeblichen Emissionsmenge mit dem für den Sektor bzw. das Unternehmen relevanten Kompensationsgrad sowie dem für das Abrechnungsjahr jeweils relevanten CO₂-Preis des BEHG ergibt. Als Gegenleistung für diese Beihilfen müssen die Unternehmen dann gemäß der §§ 11 ff. BECV-E Energiemanagementsysteme betreiben und einen Mindestanteil [50/80%] dieser Beihilfen in Energieeffizienzmaßnahmen oder in Maßnahmen zur Dekarbonisierung ihrer Produktionsprozesse investieren.

Wir begrüßen, dass die Berechnung der Beihilfebeitrags die spezifisch durch den nBEH verursachten Kosten erfasst. 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 über 2,1 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 über 2,1 einsetzender Kompensationsgrad in Höhe von 95% nur schwer mit dem klaren Bekenntnis der Bundesregierung zum Abbau von Subventionen für fossile Energieträger⁹ vereinbar. 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

⁹ Dialogfassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021 -, S. 154.

dementsprechende CO₂-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“¹⁰.

Nicht hinreichend ausgeglichen werden die Höhe der Kompensationsgrade und die ab einer Emissionsintensität von über 2,1 pauschal einsetzende Höchstkompensation von 95% durch die in § 12 BECV-E vorgesehene Koppelung der Beihilfengewährung eines Jahres an die anteilige Nutzung der Vorjahresbeihilfe für Investitionen in Energieeffizienz- oder Dekarbonisierungsmaßnahmen. Zwar lenkt diese Koppelung Gelder sogar konzentrierter als ein CO₂-Bepreisungssignal in die Erhöhung der Energieeffizienz und die Dekarbonisierung von Unternehmen. Insoweit ist diese Regelung auch zu begrüßen, ebenso wie die in § 11 BECV-E vorgesehene Verpflichtung von Unternehmen zum Betreiben eines Energiemanagementsystem. Die in § 12 Absatz 1 Satz 2 BECV-E vorgesehenen Ausnahmen nehmen dem Konstrukt der „Gegenleistungen für Beihilfengewährung“ aber in ihrer jetzigen Fassung an den entscheidenden Stellen ihre Wirkung. 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 CO₂-Vermeidungskosten greifen. Gerade diese Unternehmen brauchen aber Anreize und Mittel, ihre Geschäfts- und Produktionsmodelle an einen Markt unter Geltung des nBEH anzupassen. Daher sollte die Ausnahme des § 12 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 2,1 deutlich gesenkt sowie gegebenenfalls durch weitere Stufen ausdifferenziert werden.

4. Wir befürworten schließlich die in § 10 BECV-E vorgeschlagene Anrechnung der aus den Veräußerungserlösen der Emissionszertifikate des nBEH finanzierten Stromkostenentlastung des beihilfeberechtigten Unternehmens auf dessen Beihilfebetrug. Klarer ausformuliert werden sollte allerdings, dass bei der Ermittlung des Anrechnungsbetrags in § 10 Absatz 2 BECV-E nur diejenige Strommenge einbezogen wird, für die das beihilfeberechtigte Unternehmen unter Berücksichtigung aller im EEG gewährten Begrenzungen und Deckelungen zur Zahlung verpflichtet war.

Berlin, 25. Februar 2021

¹⁰ 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.