

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
(16. Ausschuss)

- a) zu der Verordnung der Bundesregierung
– Drucksachen 19/28163, 19/28605 Nr. 2 –

**Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage
durch den nationalen Brennstoffemissionshandel
(BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV)**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Lisa Badum, Dr. Ingrid Nestle, Dieter
Janecek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN
– Drucksache 19/29295 –

**Wirksame Anreize nutzen, um die Wirtschaft auf dem Weg in die
Klimaneutralität zu unterstützen – Die Carbon-Leakage-Verordnung im
Rahmen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes gerecht und
planungssicher ausgestalten**

A. Problem

Zu Buchstabe a

Das Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I 2019, S. 2728), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. November 2020 (BGBl. I S. 2291) geändert worden ist, bildet den rechtlichen Rahmen für die Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für die Brennstoffemissionen aus den Bereichen Verkehr und Wärme. Dieses Emissionshandelssystem erfasst alle CO₂-Emissionen aus dem Einsatz von Brennstoffen, soweit diese Emissionen nicht bereits vom EU-Emissionshandel erfasst sind.

Zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen kann die Bundesregierung durch

eine Rechtsverordnung auf der Basis von § 11 Absatz 3 des BEHG mit Zustimmung des Deutschen Bundestages erforderliche Maßnahmen festlegen.

Im Vorlauf zu dieser Verordnung hat die Bundesregierung am 23. September 2020 ein Eckpunktepapier beschlossen, das Festlegungen zu den wesentlichen Elementen einer Entlastungsregelung enthält. Die Bundesregierung hat dieses Eckpunktepapier an den Deutschen Bundestag übermittelt, der hierzu im Zusammenhang mit der abschließenden Beratung zum Ersten BEHG-Änderungsgesetz einen Entschließungsantrag angenommen hat (s. BT-Drs 19/23184).

Mit der vorliegenden Verordnung setzt die Bundesregierung die Verordnungsermächtigung nach § 11 Absatz 3 BEHG, die Maßgaben des Eckpunktepapiers und die Entschließung des Deutschen Bundestags um.

Zu Buchstabe b

Die Antragsteller haben einen Antrag eingebracht, mit dem der Deutsche Bundestag die Bundesregierung u. a. auffordern soll, die vorliegende CO₂-Bepreisung in der ökologischen und sozial gerechten Lenkungswirkung weiter zu stärken und zukunftsweisende Innovationsimpulse für klimafreundliche Technologien auszulösen, die die Zukunftsfähigkeit der Unternehmen sichern.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Zustimmung zu der Verordnung auf Drucksache 19/28163 nach Maßgabe von Änderungen mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/29295 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Zu Buchstabe a

Ablehnung.

Zu Buchstabe b

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) der Verordnung auf Drucksache 19/28163 nach Maßgabe folgender Änderungen, im Übrigen unverändert zuzustimmen:

1. Dem § 9 wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 gilt bei Unternehmen, die im Abrechnungsjahr einen Gesamtenergieverbrauch fossiler Brennstoffe von weniger als 10 Gigawattstunden hatten, ein reduzierter Selbstbehalt. Dieser reduzierte Selbstbehalt nach Satz 1 beträgt bei Unternehmen mit einem Gesamtenergieverbrauch von

1. mehr als 9,8 Gigawattstunden: 130 Tonnen Kohlendioxid,
2. mehr als 9,6 Gigawattstunden: 110 Tonnen Kohlendioxid,
3. mehr als 9,4 Gigawattstunden: 90 Tonnen Kohlendioxid,
4. mehr als 9,2 Gigawattstunden: 70 Tonnen Kohlendioxid,
5. bis einschließlich 9,2 Gigawattstunden: 50 Tonnen Kohlendioxid.“

2. In § 26 werden die Absätze 2 und 3 durch die folgenden Absätze 2 bis 4 ersetzt:

„(2) Die zuständige Behörde konsultiert ab 2022 und danach jährlich die für betroffene Sektoren oder Teilsektoren tätigen Interessenverbände, die Sozialpartner sowie Expertinnen und Experten auf dem Gebiet des Carbon-Leakage-Schutzes und ermöglicht einen Austausch innerhalb dieses Expertenforums, um die Auswirkungen der CO₂-Bepreisung und der Beihilfe nach dieser Verordnung auf die Wettbewerbssituation der Unternehmen in Deutschland frühzeitig und kontinuierlich zu ermitteln, insbesondere in Hinblick auf kleinere und mittlere Unternehmen. Dazu legt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bis zum 30. September eines jeden Jahres einen Bericht vor.

(3) Nach Abschluss des Beihilfeverfahrens für das Abrechnungsjahr 2022 beauftragt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit eine externe Stelle mit der Evaluierung der Durchführung dieser Verordnung. Die Evaluierung umfasst eine Prozessanalyse und eine Strukturanalyse, ob und inwiefern der Anstieg des Preises für Emissionszertifikate nach § 10 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes zu Arbeitsplatzverlagerungen in den einzelnen Sektoren führt sowie eine Überprüfung des Bedarfs zur Fortentwicklung des Beihilfesystems. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob eine Absenkung der Carbon-Leakage-Indikatoren für die quantitative und qualitative Prüfung nach §§ 20 und 21 dieser Verordnung, eine Erhöhung der Kompensationsgrade nach der Anlage zu dieser Verordnung, die Einführung eines nationalen Korrekturfaktors sowie eine unterjährige Auszahlung der Beihilfe notwendig ist. Die Evaluierung ist bis zum 30. September 2024 und dann alle vier Jahre durchzuführen.

(4) Auf Grundlage der Berichte gemäß Absatz 1 und 2 sowie der Evaluierung gemäß Absatz 3 überprüft die Bundesregierung regelmäßig, ob Änderungsbedarf an dieser Verordnung besteht.“

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- b) den Antrag auf Drucksache 19/29295 abzulehnen.

Berlin, den 22. Juni 2021

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Sylvia Kotting-Uhl
Vorsitzende

Dr. Anja Weisgerber
Berichterstatterin

Klaus Mindrup
Berichterstatter

Marc Bernhard
Berichterstatter

Dr. Lukas Köhler
Berichterstatter

Lorenz Gösta Beutin
Berichterstatter

Lisa Badum
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Dr. Anja Weisgerber, Klaus Mindrup, Marc Bernhard, Dr. Lukas Köhler, Lorenz Gösta Beutin und Lisa Badum

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Die Verordnung der Bundesregierung auf **Drucksache 19/28163** wurde gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Überweisungsdrucksache 19/28605 Nr. 2) zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie, den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur und den Ausschuss für Bau, Stadtentwicklung und Kommunen überwiesen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf **Drucksache 19/29295** wurde in der 227. Sitzung des Deutschen Bundestages am 6. Mai 2021 zur alleinigen Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Mit der vorliegenden Verordnung setzt die Bundesregierung die Verordnungsermächtigung nach § 11 Absatz 3 BEHG, die Maßgaben des Eckpunktepapiers und die Entschließung des Deutschen Bundestags um.

Die Verordnung legt Kompensationsmaßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage infolge des nationalen Brennstoffemissionshandels nach dem BEHG fest. Diese Maßnahmen folgen dem Grundansatz des EU-Emissionshandels und den bereits auf europäischer Ebene bestehenden Regelungen zur Sicherung der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen. Für die Beurteilung der Verlagerungsrisiken in den verschiedenen Branchen wird die Sektorenliste des EU-Emissionshandels zugrunde gelegt.

Um den nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, enthält die Verordnung die Möglichkeit, in einem nachgelagerten Prüfungsverfahren weitere Sektoren und Teilsektoren zu identifizieren, bei denen ein Carbon-Leakage-Risiko festgestellt wird. Auf Unternehmensebene wird ein abgestufter Beihilfeansatz verfolgt.

Die Orientierung am Carbon-Leakage-Schutzsystem des EU-Emissionshandels sichert die Anschlussfähigkeit an ein bereits EU-weit eingeführtes Schutzkonzept und die möglichst weitgehende Gleichbehandlung gleichartiger Produkte unabhängig davon, ob sie in großen Anlagen, die dem EU-Emissionshandel unterliegen, oder in kleineren Anlagen, die nicht dem EU-Emissionshandel unterfallen und entsprechend von der CO₂-Bepreisung durch das BEHG betroffen sind, hergestellt werden.

Zugleich wird sichergestellt, dass die Kompensation unternehmensbezogen nur soweit erforderlich und im Einklang mit dem grundsätzlichen Vorrang der Förderung klimafreundlicher Investitionen nach dem BEHG erfolgt.

Entsprechend diesen Grundsätzen sind die Regelungsbereiche der vorliegenden Verordnung in acht Abschnitte gegliedert. Nach allgemeinen Vorschriften im ersten Abschnitt regelt der zweite Abschnitt die Beihilfefähigkeit von Unternehmen. Der dritte Abschnitt enthält Bestimmungen zur Berechnung der Beihilfe, und der darauffolgende vierte Abschnitt legt die von den Unternehmen zu erbringenden Gegenleistungen fest. Im Anschluss wird im fünften Abschnitt das Beihilfeverfahren geregelt. Der sechste Abschnitt eröffnet die Möglichkeit nachträglich beihilfeberechtigte Sektoren oder Teilsektoren anzuerkennen. Vor den sonstigen Regelungen und Schlussbestimmungen im achten Abschnitt enthält die Verordnung im siebten Abschnitt datenschutzrechtliche Vorschriften.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die beihilfeberechtigten Sektoren sowie sektorbezogene Kompensationsgrade sind in der Anlage zu dieser Verordnung niedergelegt.

Zu Buchstabe b

Der Antrag beinhaltet im Wesentlichen, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll,

1. die vorliegende CO₂-Bepreisung in der ökologischen und sozial gerechten Lenkungswirkung weiter zu stärken und zukunftsweisende Innovationsimpulse für klimafreundliche Technologien auszulösen, die die Zukunftsfähigkeit der Unternehmen sichern. Die wichtigste Maßnahme für effektive Lenkungswirkung ist die ausreichende Höhe des CO₂-Preises, um die Umstellung auf klimafreundliche Verfahren anzureizen. Daher ist grundsätzlich die finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen einer Befreiung, Reduzierung oder anteiligen Rückerstattung der durch das BEHG entstandenen Zusatzkosten vorzuziehen (siehe §11 Absatz 3 BEHG) oder zumindest sicherzustellen, dass die gleichen Vorteile auch für saubere Produktionsweisen gewährt werden. Dafür ist ein Mix von Maßnahmen erforderlich, um auf die sehr unterschiedlichen Situationen der Unternehmen adäquat reagieren zu können;
2. eine Carbon-Leakage-Verordnung orientiert an im Antrag ausgeführten Eckpunkten vorzulegen;
3. um den Klimaschutz und die Kreislaufwirtschaft zu stärken, sollten auch Müllverbrennungsanlagen wie vorgesehen spätestens ab 2023 in den Anwendungsbereich des BEHG miteinbezogen werden. Eine konsequente Getrenntsammlung von Abfällen sowie eine ökologisch hochwertige Verwertung sind der beste Weg, Abfallgebühren zu stabilisieren und mittelfristig zu senken. Denn durch eine getrennte Erfassung von Abfällen wird das Aufkommen an Restmüll für die Verbrennung verringert und entsprechende Entsorgungs- oder Verwertungskosten eingespart. Nur auf diesem Weg kann auch Abfallwirtschaft ihren Beitrag zu einem klimaneutralen Deutschland leisten.

III. Öffentliche Anhörung

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat in seiner 108. Sitzung am 3. Mai 2021 eine öffentliche Anhörung zu der Verordnung auf Drucksache 19/28163 durchgeführt.

Hierzu hat der Ausschuss folgende Sachverständige eingeladen:

Dr.-Ing. Heino Buddenberg

C.D. Wälzholz GmbH & Co. KG

Jakob Flechtner

Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.

Dr. Hans Joachim Brinkjans

Zentralverband Gartenbau e. V.

Prof. Dr. Ines Zenke

Kanzlei Becker Büttner Held

Dr. Ralf Bartels

Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE)

Prof. em. Dr. Horst-Joachim Lüdecke

Lars Baumgürtel

ZINQ GmbH & Co. KG

Ulf Sieberg

CO₂ Abgabe e. V.

Carolin Schenuit

FÖS – Forum ökologische Marktwirtschaft e. V.

Die Ergebnisse sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen. Die schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen (Ausschussdrucksachen 19(16)562-A(neu) bis 19(16)562-H sowie das Wortprotokoll der Anhörung wurden der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

IV. Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 19/30230 folgende gutachtliche Stellungnahme übermittelt (Ausschussdrucksache 19(26)108-1):

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (BT-Drs. 19/1837) in seiner 76. Sitzung am 14. April 2021 mit der Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) (BT-Drs. 19/28163) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Verordnungsentwurfes getroffen:

„Das Verordnungsvorhaben dient dazu, die Integrität des nationalen Emissionshandelssystems sicherzustellen, indem Unternehmen, die mit ihren Produkten in einem starken internationalen Wettbewerb stehen und daher die Mehrkosten der CO₂-Bepreisung nicht über die Produktpreise abwälzen können, eine finanzielle Kompensation im erforderlichen Umfang erhalten. Es trägt damit zu einer klimafreundlichen, nachhaltigen Entwicklung bei. Die Fortentwicklung des Emissionshandels insgesamt ist vor dem Hintergrund der sozialen Verantwortung auch gegenüber künftigen Generationen geboten und verbessert darüber hinaus langfristig die Bedingungen für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Verordnungsentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Leitprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung, Sustainable Development Goals (SDGs), Indikatorenbereiche und Indikatoren:

- *Leitprinzip 1 - Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden,*
- *Leitprinzip 2 - Global Verantwortung wahrnehmen,*
- *Leitprinzip 4 - Nachhaltiges Wirtschaften stärken.*
- *SDG 8 - Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum,*
- *SDG 13 - Maßnahmen zum Klimaschutz,*
- *Indikatorenbereich 13.1 – Klimaschutz,*
- *Indikator 13.1.a – Treibhausgasemissionen.*

In der „Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) wird plausibel dargelegt, dass diese zur Umsetzung der Ziele der beiträgt.

Eine Prüfbite ist daher nicht erforderlich.

V. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 161. Sitzung am 22. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, der Verordnung auf Drucksache 19/28163 mit Änderungen zuzustimmen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 101. Sitzung am 22. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, der Verordnung auf Drucksache 19/28163 in geänderter Fassung zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 123. Sitzung am 22. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, der Verordnung auf Drucksache 19/28163 mit Änderungen zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 89. Sitzung am 22. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, der Verordnung auf Drucksache 19/28163 nach Maßgabe von Änderungen zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** hat in seiner 115. Sitzung am 22. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, der Verordnung auf Drucksache 19/28163 zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Bau, Stadtentwicklung und Kommunen** hat in seiner 81. Sitzung am 22. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, der Verordnung auf Drucksache 19/28163 zuzustimmen.

VI. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat die Verordnung auf Drucksache 19/28163 sowie den Antrag auf Drucksache 19/29295 in seiner 119. Sitzung am 22. Juni 2021 beraten.

Dem Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit lagen auf Ausschussdrucksache 19(16)579 die im Entwurf der Verordnung fehlenden Angaben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zum Erfüllungsaufwand sowie die dazu aktualisierte Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats vor.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben dazu einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)599 eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung und Abschnitt VII dieses Berichts ergibt.

Die Fraktion der FDP hat dazu folgenden Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)595 eingebracht:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) erfasst alle CO₂-Emissionen aus dem Einsatz von Brennstoffen, die noch nicht vom EU-Emissionshandel erfasst worden sind. Das verursacht in allen betroffenen Wirtschaftsbereichen eine zusätzliche Kostenbelastung beim Einsatz fossiler Brennstoffe. Diese Belastung für die Unternehmen wird dadurch verschärft, dass durch das Nebeneinander zweier Emissionshandelssysteme die Effizienzpotentiale einer sektorübergreifenden Lösung ungenutzt blieben und sich administrative Kosten zur Vermeidung einer doppelten Belastung von Unternehmen aus dem EU-Emissionshandel ergeben. Ein sektorübergreifender Emissionshandel mit einheitlichem CO₂-Marktpreis verursacht geringere Kosten als parallele Emissionshandelssysteme und ermöglicht einen einheitlichen, diskriminierungsfreien und weniger bürokratischen Carbon-Leakage-Schutz.

Unternehmen, die mit ihren Produkten dem internationalen Wettbewerb stark ausgesetzt werden, sind nicht ausreichend in der Lage die zusätzlichen Kosten durch das BEHG in die Preise zu überwälzen, wodurch sie einen Wettbewerbsnachteil erleiden. Daraus resultiert nicht nur die Gefahr einer Abwanderung der Produktion aus Deutschland, sondern sogar eine Überkompensation der im Inland reduzierten Emissionen im Ausland. Da das Brennstoffemissionshandelsgesetz anders als der EU-Emissionshandel nur deutsche Unternehmen betrifft, sind diese nicht nur gegenüber außereuropäischen Wettbewerbern, sondern auch gegenüber der Konkurrenz aus anderen Mitgliedstaaten der EU benachteiligt.

Der vorliegende Verordnungsentwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung - BECV) trägt weder dem

allgemeinen Carbon-Leakage-Risiko noch der besonderen Situation des innereuropäischen Wettbewerbs hinreichend Rechnung. So deckt die Carbon-Leakage-Liste gefährdete Sektoren im Bereich des energieintensiven Mittelstands nicht hinreichend ab, insbesondere werden innereuropäische Wettbewerbsverzerrungen noch nicht ausreichend berücksichtigt. Der Nachteilsausgleich muss intersektorielles und innereuropäisches Carbon Leakage berücksichtigen. Die Schwellenwerte für die quantitative und qualitative Prüfung beim nationalen Carbon-Leakage-Indikator sind trotz Einbeziehung des EU-internen Wettbewerbs zu hoch. Aufgrund der ausschließlichen Berücksichtigung direkter Emissionen im Vergleich zu den direkten und indirekten Emissionen im EU-Emissionshandel werden die Nicht-ETS-Sektoren systematisch gegenüber den ETS-Sektoren diskriminiert.

Gegenüber den Entlastungen beim EU-Emissionshandel sind die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Entlastungen zu gering. Brennstoffbenchmark und Kompensationsgrad mindern die tatsächliche Entlastungshöhe, zumal diese zukünftig zu einem steigenden Anteil zweckgebunden in Klimaschutzmaßnahmen investiert werden müssen. Eine Annäherung der Entlastungen an das Entlastungsniveau im EU-ETS ist daher nötig. Zum Schutz der Liquidität der Unternehmen ist eine zeitnahe Entlastung nötig, da in der BECV, anders als bei der freien Zuteilung im EU-Emissionshandel oder bei Energiesteuerentlastungen, erst nach nachgelagerter Antragstellung qualifizierter Unternehmen eine anteilige Entlastung vorgesehen ist.

Anders als beim EU-Emissionshandel sind die Entlastungen der Unternehmen an eine Verpflichtung zu Klimaschutzinvestitionen geknüpft. Die damit verbundenen Investitionen verursachen bei den Unternehmen zusätzliche Vermeidungskosten, schränken die unternehmerische Handlungsfreiheit ein und verursachen beim Nachweis Verwaltungskosten. Dadurch kann die Entlastungswirkung der Kompensationsmaßnahmen empfindlich reduziert werden. Zudem ist eine unmittelbare Verbindung zwischen den geforderten Energieeffizienzmaßnahmen und den tatsächlichen CO₂-Minderungen nicht zwangsläufig gegeben, was die Lenkungswirkung des BEHG beeinträchtigt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

- sich für die unverzügliche Einbeziehung der fossilen Brennstoffe aller Wirtschaftsbereiche in den EU-Emissionshandel einzusetzen, um die Belastung aller betroffenen Unternehmen zu reduzieren und den Carbon-Leakage-Schutz europaweit zu vereinheitlichen.*
- die Carbon-Leakage-Liste soweit anzupassen, dass innereuropäische Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.*
- die Schwellenwerte für die quantitative und qualitative Prüfung auf ein sachgerechtes Niveau zu senken.*
- die Entlastung nach der BECV durch eine Erhöhung der sektorbezogenen Kompensationsgrade an das Entlastungsniveau im EU-Emissionshandel anzunähern.*
- für beihilfeberechtigte Unternehmen eine zeitnah unterjährige Entlastung zu ermöglichen.*
- zur Kostenentlastung der beihilfeberechtigten Unternehmen auf eine Verpflichtung zu Klimaschutzinvestitionen zu verzichten.*

Die Fraktion der CDU/CSU stellte die Verordnung vor und führte aus, dass zum 1. Januar dieses Jahres das Brennstoffemissionshandelsgesetz eingeführt worden sei. Damit sei eine Bepreisung für die Bereiche Wärme und Verkehr auf den Weg gebracht worden. Für die Fraktion sei immer klar gewesen, dass die nationale Bepreisung mit einem angemessenen und auch gerechten Schutz der Unternehmen vor Arbeitsplatzverlagerungen ins europäische Ausland einhergehen müsse. Es müsse auch deshalb angemessen und gerecht sein, weil es das Ziel sein müsse, dass dieses System des Carbon-Leakage-Schutzes auch als Blaupause dienen könne, wenn, wie erhofft, dann auf europäischer Ebene das Emissionshandelssystem ausgeweitet werde auf die Bereiche Wärme und Verkehr, was der beste Wettbewerbsschutz wäre. Deswegen sei es wichtig gewesen, eine gute Carbon-Leakage-Regelung zu erarbeiten, die dann auch auf europäischer Ebene zum Vorbild genommen werden könnte.

Sie wies darauf hin, dass vom Bundeskabinett einige Änderungen aufgenommen worden seien, die der Fraktion sehr wichtig seien. So hätten jetzt mehr Unternehmen eine Chance auf eine Kompensation. Auch sei die Entlastungssumme nach oben gesetzt worden, um eben auch wirksam diese Arbeitsplatzverlagerungen zu verhindern. Jetzt gebe es noch weitere Forderungen des Parlaments, die in den Maßgabebeschluss aufgenommen worden seien. Es sei der Fraktion wichtig, regelmäßig die Beihilferegelungen und die Kompensationszahlungen auch

darauf hin zu überprüfen, ob sie wirklich nachhaltig eine Verlagerung von Arbeitsplätzen verhindern. Von Seiten der CDU/CSU-Fraktion wären weitere inhaltliche Verbesserungen in der Carbon-Leakage-Verordnung gewünscht gewesen, zum Beispiel eine Erhöhung des Kompensationsgrads. Das wäre aber mit dem Koalitionspartner nicht durchsetzbar gewesen. Wichtig sei, dass die Verordnung jetzt jedenfalls in § 26 mit einer dementisprechenden Evaluierungsklausel ausgestattet sei, wobei es auch darum gehe, die Kriterien Kompensationsgrad, Kürzungsfaktoren und auch die unterjährige Auszahlung regelmäßig überprüfen zu können. Auch sei es der Fraktion wichtig, dass in dem Maßgabebeschluss auch noch Veränderungen zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen aufgenommen worden seien, was die Höhe des Selbstbehalts betreffe. Insofern sei der Vorschlag der Bundesregierung noch einmal verbessert worden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wies darauf hin, dass sie in den letzten Wochen intensiv diskutiert und Vorschläge gemacht habe, diesen Gesetzentwurf in Richtung einer größeren Planungssicherheit für Unternehmen und größerer Anreize für Klimaschutz auszugestalten. Gleichzeitig habe die Fraktion ein intensives Lobbying seitens derjenigen erlebt, die von dem CO₂-Preis betroffen seien. Die Fraktion betonte, dass man einen klaren Wertekompass für den Umgang mit diesen Lobbythemen haben müsse.

Nach Ansicht der Fraktion enthalte der Maßgabebeschluss der Koalitionsfraktionen keine Verbesserungen für die Klimawirksamkeit und enthalte Ungenauigkeiten. So seien konkrete Berechnungen unklar. Auch sei es nicht eindeutig, welche Brennstoffe in dem Maßgabebeschluss konkret gemeint seien. Hinsichtlich des Kriteriums der Emissionsintensität bestehe zudem die Sorge, dass die Verordnung aufgeweicht werden könnte. Feststehe, dass die Verordnung sich durch den Maßgabebeschluss nicht verbessert habe. Die Fraktion hätte sich beispielsweise gewünscht, dass die Senkung der EEG-Umlage bei den Kompensationen gegengerechnet würde.

Abschließend betonte die Fraktion, dass bei dieser Verordnung debattiert worden sei, wie sozial der CO₂-Preis sei. Dabei habe es tiefe Einblicke gegeben, dass es eine Einigung bei der Entlastung der Unternehmen gegeben habe, nicht hingegen bei der Entlastung von Mieterinnen und Mietern, obwohl die Vermieterinnen und Vermieter alleine in der Lage seien, die Heizungsanlage auszutauschen. Dies sei auch ein Signal an die Bevölkerung. Zu bedenken sei, dass 50 Prozent der Emissionen in den Bereichen Wärme und Verkehr von den Unternehmen komme. Der Großteil der Unternehmen sei im EU-ETS verortet. Die Unternehmen, die noch dem BEHG unterfielen, hätten bis 2023 keine Verpflichtung, ihre Kompensationen in klimafreundliche Investitionen einzubringen. Von daher fehlten hier die Gerechtigkeit und der klare Anreiz für mehr Klimaschutz. Es müsse gehandelt werden und gemeinsam CO₂ eingespart werden.

Die **Fraktion der SPD** erinnerte daran, der Pfad zur CO₂-Bepreisung sei seinerzeit mit den Stimmen der CDU/CSU-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD-Fraktion beschlossen worden – dies werde manchmal in der Öffentlichkeit nicht zutreffend dargestellt. Allerdings habe die Koalition aus CDU/CSU und SPD seinerzeit einen Entschließungsantrag auf den Weg gebracht, in dem die Koalition deutlich gemacht habe, dass es ihr im Kern um den Umbau der Industrie in Richtung Defossilisierung gehe. Zudem wolle die Koalition Transformationsdialoge mit den Sozialpartnern initiieren, man wolle „Carbon Contracts for Difference“ – kurz – man wolle den Umbau, aber nicht den Ausstieg aus der Industriegesellschaft. Gegen diesen Entschließungsantrag hätte seinerzeit die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gestimmt. Vor diesem Hintergrund hielt die SPD-Fraktion der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vor, der Erhalt von Arbeitsplätzen könne doch kein Lobbythema sein. Diesbezüglich gebe es mit den GRÜNEN doch erhebliche Differenzen. Das Thema Carbon-Leakage sei nicht nur für die Großindustrie, sondern auch für den Mittelstand extrem sensibel. So stünden Kleinanlagen, die nicht vom europäischen Emissionshandel umfasst seien, – das seien eine ganze Menge – mit Betrieben aus den europäischen Nachbarstaaten im Wettbewerb. Der SPD-Fraktion sei wichtig gewesen, dass man die Mittel nicht „mit der Gießkanne ausschütte“. Deswegen habe sich die SPD-Fraktion für die Schaffung eines neuen Expertenforums stark gemacht. In diesem Gremium müssten selbstverständlich Betroffene sitzen, die von der Materie wirklich Ahnung hätten. Dazu gehörten nach dem Verständnis der SPD insbesondere Betriebsräte und Gewerkschaften, denen es gerade um den Erhalt der Betriebe und Arbeitsplätze gehe. Man könne schließlich nur eine Industrie transformieren, die noch existiere. In diesem Kontext sei es teilweise erschreckend gewesen, was man in den vergangenen Tagen von Seiten der Umweltbewegung zu hören bekommen habe. Deren Vertreter müssten sich mit den Betroffenen tatsächlich einmal an einen Tisch setzen, so wie es die SPD regelmäßig tue. Es müsse nun der Maßgabebeschluss vom Kabinett zeitnah umgesetzt werden, die beihilferechtliche Prüfung erfolgen und der angestrebte Dialog mit den Sozialpartnern bald beginnen.

Die **Fraktion der FDP** stimmte der SPD-Fraktion darin zu, dass der Erhalt von Arbeitsplätzen und Betrieben bzw. Unternehmen enorm wichtig sei. Denn ansonsten würden diese abwandern und dann gebe es niemanden mehr, der bereit und in der Lage sei, für Klimaschutz zu zahlen. Deshalb sei ein funktionierender Carbon-Leakage-Schutz sicherlich sinnvoll. Die Frage sei allerdings, ob dies mit dem vorgelegten Entwurf geleistet werde. Zwar leiste der Änderungsantrag einige Verbesserungen, schaffe aber aus Sicht der FDP-Fraktion kein wirklich stimmiges Gesamtpaket.

So kritisierte die Fraktion, es fehle ein Konzept für den Aufbau eines einheitlichen europäischen Carbon-Leakage-Schutzes. Auch sei die anvisierte Verlagerung auf das Expertenforum fragwürdig. Man hätte stattdessen ein langfristig angelegtes Gesetz schaffen und sich dabei am Vorbild des Emissionshandels orientieren sollen. Dort werde nach einer Einführungsphase von fünf Jahren geschaut, was nicht funktioniere und entsprechend nachgebessert. Stattdessen plane die Union anscheinend schon jetzt, ab 2024 vom System der CO₂-Abgabe zu einem Emissionshandel zu wechseln. Dies sei kein überzeugendes, langfristig angelegtes Konzept.

Überhaupt werde der deutsche Mittelstand mit zahlreichen neuen bürokratischen Pflichten und Hemmnissen konfrontiert, die im Zuge der Klimapolitik entstünden. Diese Bürokratie könnten kleinere, mittelständische Betriebe aber im Gegensatz zur Großindustrie kaum stemmen.

Die **Fraktion der AfD** trug vor, dass die Bundesregierung endlich erkannt habe, was von der Fraktion seit langem vorgebracht werde, dass die CO₂-Steuer zur Abwanderung von Betrieben aus Deutschland führen werde. Jetzt werde von der Bundesregierung vorgeschlagen, dass die entstandenen Mehrkosten der CO₂-Steuer direkt aus Bundesmitteln, aber nach einem komplizierten Schema ermittelt und erstattet werden. Erst würden den Unternehmen die Steuern abgenommen, um sie dann über ein kompliziertes und bürokratisches System unter Umständen wieder zurückzugeben. Dieses System erreiche das Ziel nicht, CO₂ einzusparen. Die Unternehmen würden aber dennoch belastet, da dieser bürokratische Aufwand gerade in kleinen und mittleren Unternehmen beispielsweise durch einen erhöhten Personalaufwand zu enormen Kosten führe. Nach Ansicht der Fraktion werde diese Regelung kein einziges Unternehmen von der Abwanderung abhalten. Zudem seien die Regelungen noch mit einem Wohlverhalten verbunden worden. So müssten konventionelle Industrien immer klimafreundlicher werden oder letztendlich doch schließen bzw. abwandern. Das System werde so nicht funktionieren. Auch müsse dies als perfide bezeichnet werden, wenn gesagt werde, dass für die Bürger keine Kosten entstünden. Nach Ansicht der Fraktion sei das Gegenteil der Fall, da eine CO₂-Steuer am Ende beim Bürger ankomme, egal, ob sie auf die Vermieter oder die Unternehmen umgelegt würden.

Das Vorhaben sei ein grundsätzliches Problem des Pariser Klimaabkommens. Es sei nicht nachvollziehbar, zu sagen, dass Deutschland in einem nationalen Alleingang die CO₂-Werte reduzieren solle, während 65 Prozent der weltweiten Emittenten, wie China oder Indien, sich die nächsten zehn Jahre nicht beteiligen müssten. Daran sehe man, dass es nicht funktionieren könne. Das einzige, was durch die CO₂-Steuer passieren werde, sei, dass die Betriebe hier kurz- oder langfristig schließen würden, ihre Produktion nach China verlagern würden und dort genau das gleiche CO₂ ausstoßen würden wie hier. So werde nur erreicht, dass die Bürger abgezockt würden und dass die Arbeitsplätze vernichtet würden. Das Ziel der CO₂-Vermeidung werde hingegen nicht erreicht.

Die Fraktion lehne die Verordnung ab, weil sie insgesamt das Modell der CO₂-Steuer ablehne.

Die **Fraktion DIE LINKE** verwahrt sich gegen den Wortbeitrag der SPD-Fraktion, in dem diese den Umweltverbänden und anderen renommierten Institutionen mangelnde Expertise in Sachen Carbon-Leakage vorgeworfen habe.

Beim CO₂-Preis habe man erlebt, dass Pendler mit kleinem Einkommen teilweise stark belastet, während Haushalte mit großem Einkommen über die Pendlerpauschale überproportional entlastet würden. Auch die Heizkosten würden einseitig den Mietern auferlegt. Fakt sei, dass die Bundesregierung einen sozial ungerechten CO₂-Preis geschaffen habe. Nun wolle die Bundesregierung Kompensationen für Unternehmen schaffen und zwar für Unternehmen, die die Hauptverursacher des CO₂-Ausstoßes seien. Verbraucher und kleine Einkommen würden belastet, während man große Unternehmen protegiere – beispielsweise Wirtschaftszweige wie die Mineralölwirtschaft oder die Produktion von Düngemitteln. Das seien aber Unternehmen, die bereits durch Ausnahmen beim Erneuerbare-Energien-Gesetz massive Entlastungen erhielten.

Diese Klimapolitik sei verfehlt. Nur eine sozial gerechte Klimapolitik werde Akzeptanz finden.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(16)599 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu empfehlen, der Verordnung auf Drucksache 19/28163 nach Maßgabe von Änderungen zuzustimmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP, den Entschließungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 19(16)595 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 19/29295 abzulehnen.

VII. Begründung zu den Änderungen

Zu Nummer 1

Mit dem neuen § 9 Absatz 6 wird eine zusätzliche Privilegierung für Kleine und Mittlere Unternehmen eingeführt. Der nach Absatz 1 vorgesehene Selbstbehalt von 150 Tonnen Kohlendioxid wirkt sich auf Unternehmen mit einem geringeren Gesamtenergieverbrauch stärker aus als für größere Unternehmen. Deswegen wird für kleinere Unternehmen der Selbstbehalt stufenweise auf 50 Tonnen Kohlendioxid abgesenkt. Die Abstufung des reduzierten Selbstbehalts für Unternehmen mit einem Gesamtenergieverbrauch fossiler Brennstoffe zwischen 9,2 Gigawattstunden und 10 Gigawattstunden vermindert den Sprungstelleneffekt im Vergleich von Unternehmen knapp oberhalb und unterhalb des Schwellenwertes. Der Schwellenwert eines Gesamtenergieverbrauchs von weniger als 10 Gigawattstunden pro Jahr übernimmt die bereits in § 10 Absatz 2 und § 13 Absatz 4 vorgesehenen Schwellenwerte für die Privilegierung von Unternehmen mit geringem Gesamtenergieverbrauch. Anders als bei den genannten Regelungen ist für den reduzierten Selbstbehalt jedoch kein mehrjähriger Durchschnittswert erforderlich, so dass für die Privilegierung der Gesamtenergieverbrauch fossiler Brennstoffe im Abrechnungsjahr maßgeblich ist.

Zu Nummer 2

Die Carbon-Leakage-Verordnung führt ein neues Beihilfesystem ein, zu dem es bislang keine gesicherte Vollzugserfahrung gibt. Daher ist es sinnvoll, die Auswirkungen der Verordnung genau zu untersuchen und dabei die innerhalb der betroffenen Sektoren festgestellten Auswirkungen frühzeitig zu identifizieren. Vor diesem Hintergrund ist in Absatz 2 ein zusätzlicher Konsultationsprozess vorgesehen, den die zuständige Behörde im Rahmen der Evaluierung dieser Verordnung durchführt. Als Teil dieser laufenden Beobachtung konsultiert die zuständige Behörde regelmäßig die für betroffene Sektoren oder Teilsektoren tätigen Interessenverbände, die Sozialpartner sowie Expertinnen und Experten auf dem Gebiet des Carbon-Leakage Schutzes. Der Austausch innerhalb dieses Expertenforums soll insbesondere dabei unterstützen, die Auswirkungen der CO₂-Bepreisung auf die Wettbewerbssituation der Unternehmen in Deutschland sowie die Wirksamkeit der Beihilfe frühzeitig und kontinuierlich zu ermitteln. Nicht zuletzt sollen dabei auch die Auswirkungen auf kleinere und mittlere Unternehmen berücksichtigt werden. Sektoren, die nach dieser Verordnung nicht beihilfeberechtig sind, können ebenfalls in die Konsultation einbezogen werden, sofern sich im Zeitverlauf die Carbon-Leakage-Betroffenheit dieser Sektoren verändert. Das übergreifende Ziel des Austauschs besteht darin, mögliche Änderungs- und Verbesserungsbedarfe mit Blick auf diese Verordnung zu identifizieren, um ein fortlaufend angemessenes Schutzniveau sicherzustellen. Die Bundesregierung informiert den Deutschen Bundestag über den Konsultationsprozess in einem jährlich bis zum 30. September vorzulegenden Bericht.

In Absatz 3 werden neben den allgemeinen Aufgaben der Evaluierung auch besondere Prüfbereiche benannt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Änderung in Absatz 4 stellt klar, dass auch der Bericht über den Konsultationsprozess nach Absatz 2 Satz 2 als Grundlage für die regelmäßige Überprüfung der Verordnung durch die Bundesregierung dient.

Berlin, den 22. Juni 2021

Dr. Anja Weisgerber
Berichterstatlerin

Klaus Mindrup
Berichterstatter

Marc Bernhard
Berichterstatter

Dr. Lukas Köhler
Berichterstatter

Lorenz Gösta Beutin
Berichterstatter

Lisa Badum
Berichterstatlerin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.