



Sachstand

Klimaschutzpolitik, Klimaverfassungsrecht und Carbon Leakage

Klimaschutzpolitik, Klimaverfassungsrecht und Carbon Leakage

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 018/23
Abschluss der Arbeit: 11. April 2023
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung
und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Adressierung des Carbon-Leakage-Risikos im Klimaschutzrecht	5
2.1.	Pariser Klimaschutzabkommen	5
2.2.	Europäisches Klimagesetz	5
2.3.	Nationales Klimaschutzrecht	6
2.3.1.	Bundes-Klimaschutzgesetz	6
2.3.2.	Klimaverfassungsrecht	6
3.	Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage	8
3.1.	Kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen im EU-ETS	8
3.2.	Carbon-Leakage-Verordnung nach dem BEHG	9
3.3.	Strompreiskompensation	10
3.4.	Geplant: CO ₂ -Grenzausgleichssystem	11

1. Einleitung

Die Sorge um **Carbon Leakage** (wörtlich: Kohlenstoff-Abfluss) wird als ein zentrales Hindernis für eine ambitionierte deutsche und europäische Klimaschutzpolitik angesehen und ist immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen.¹ Als Carbon Leakage wird ein Phänomen beschrieben, bei dem klimapolitische Maßnahmen² an einem Standort dazu führen, dass sich energieintensive, fossil-basierte Industrien bzw. Produktionsanteile sowie entsprechende Investitionen in weniger stark oder gar nicht regulierte Standorte (i.d.R. Staaten außerhalb der EU) verlagern. In der Folge können inländische Emissionseinsparungen ganz oder teilweise von ausländischen Emissionszuwächsen kompensiert werden. Für den Fall, dass an weniger stark oder gar nicht regulierten Standorten mit höherer Emissionsintensität produziert wird, kann sich global betrachtet gar ein negativer Klimaeffekt ergeben. Gleichzeitig können Wirtschaftsleistung, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen am (stärker) regulierten Standort zurückgehen.³

In einem aktuelleren Arbeitspapier der OECD zu dem Phänomen Carbon Leakage, das in Zusammenarbeit mit der University of Mons (Belgien) erstellt wurde, gelangen die Autoren zu dem Ergebnis, dass Befürchtungen über negative Auswirkungen von CO₂-Preisen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen oder Sektoren zumindest bislang nicht eingetreten seien. Diese Ergebnisse seien aber zum Teil darauf zurückzuführen, dass die CO₂-Preisniveaus niedrig seien, großzügige Ausnahmen von CO₂-Preisen für die Industrie bestünden und kostenlose Zuteilungen von Emissionszertifikaten an Unternehmen erfolgt seien.⁴

Dieser Sachstand ordnet das Carbon-Leakage-Risiko u.a. vor dem Hintergrund der Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein und gibt einen Überblick über bestehende und geplante Politikansätze zur Verhinderung von Carbon Leakage.

1 Kopernikus-Projekt Ariadne am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (2022), Ariadne Hintergrund, Positionen deutscher Stakeholder zu einem europäischen CO₂-Grenzausgleich, https://www.kopernikus-projekte.de/lw_resource/datapool/systemfiles/elements/files/E9AC3CDDCB2F3AB4E0537E695E8677F1/live/document/Ariadne-Hintergrund_CBAM_Feb-ruar2022_corr0722.pdf, S. 1.

2 Z.B. die Regulierung oder Bepreisung emissionsintensiver Aktivitäten.

3 Kopernikus-Projekt Ariadne am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (2021), Ariadne-Kurzdossier, Industrie: Wettbewerbseffekte und Carbon Leakage, abrufbar unter: <https://ariadneprojekt.de/publikation/kurzdossier-carbonleakage/>, S. 6.

4 Ellis/Nachtigall/Venmans (2019), Carbon pricing and competitiveness: Are they at odds?, OECD Environment Working Papers No. 152, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f79a75ab-en.pdf?expires=1680241888&id=id&accname=ocid177634&checksum=3AF77BFCC34799D54F5E3A1AD205DD42>, S. 4.

Zu empirischen Befunden betreffend Carbon Leakage siehe auch das Ariadne Kurzdossier (Fn. 3), S. 8 f.

2. Adressierung des Carbon-Leakage-Risikos im Klimaschutzrecht

2.1. Pariser Klimaschutzabkommen

Völkerrechtliche Vorgaben zum Klimaschutz ergeben sich insbesondere aus dem Pariser Klimaschutzabkommen.⁵ Darin haben sich alle Staaten völkerrechtlich verpflichtet, einen nationalen Klimaschutzbeitrag zu erarbeiten, um den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu halten. Zudem sind Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (Art. 2 Abs. 1a des Pariser Klimaschutzabkommens).

Sektorenspezifische Vorgaben finden sich im Pariser Klimaschutzabkommen nicht. Ebenso wenig wird die Verlagerung emissionsintensiver Aktivitäten ausdrücklich adressiert. In der Präambel zum Pariser Klimaschutzabkommen heißt es lediglich, dass „nachhaltige Lebensweisen und **nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster**, hinsichtlich derer die Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, die Führung übernehmen, eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der Klimaänderungen spielen“.

2.2. Europäisches Klimagesetz

Auf europäischer Ebene schafft das Europäische Klimagesetz⁶ vom 30. Juni 2021 einen Rahmen für die Senkung der anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und die Steigerung des Abbaus von Treibhausgasen durch Senken, die im Unionsrecht geregelt werden (Art. 1 S. 1). Zugleich gibt das Europäische Klimagesetz das verbindliche Ziel vor, bis zum Jahr 2050 in der Union Klimaneutralität zu erreichen (Art. 1 S. 2, Art. 2 Abs. 1). Eine Zwischenmaßnahme, welche zur Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität bis 2050 beitragen soll, besteht in der Senkung der Nettotreibhausgasemissionen der Europäischen Union bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 (Art. 4 Abs. 1).

Das Europäische Klimagesetz benennt das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen (Art. 4 Abs. 5 e) und kündigt die **Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems** an (Erwägungsgrund 18, dazu unter Ziff. 3.4. dieses Sachstandes).

5 Offizielle Homepage: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>. Deutschsprachige Übersetzung: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/paris_abkommen_bf.pdf.

6 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. L 243/1 vom 9.7.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=DE>.

2.3. Nationales Klimaschutzrecht

2.3.1. Bundes-Klimaschutzgesetz

Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)⁷ bezeichnet es als seinen Zweck, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten (§ 1). Hierfür schreibt das KSG in seiner geltenden Fassung nationale Klimaschutzziele (§ 3) und jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Sonstiges vor (§ 4 i. V. m. Anlage 2).

Die im Rahmen des KSG erhobenen und ausgewiesenen Treibhausgasemissionen und Luftschadstoffe werden nach dem **Territorialprinzip** bilanziert. Dieser Ansatz erfasst direkte und indirekte Treibhausgase, welche durch die **Produktion innerhalb der Landesgrenzen** entstehen. Dabei ist irrelevant, ob der Konsum dieser Güter in Deutschland oder nach Export im Ausland erfolgt. Dieser produktionsorientierte Ansatz ist durch die Klimarahmenkonvention (UNFCCC) vorgegeben und wird im Rahmen der Emissionsberichterstattung des Kyoto-Protokolls international für die Berechnung der nationalen Treibhausgasinventare angewandt.⁸ In Drittstaaten ausgelagerte emissionsintensive Aktivitäten deutscher Unternehmen werden danach nicht im deutschen Treibhausgasinventar erfasst.

2.3.2. Klimaverfassungsrecht

Das Klimaverfassungsrecht ist von der Frage beherrscht, ob und inwieweit ein besserer Klimaschutz mit verstärkten Anstrengungen eingefordert werden kann.⁹ Zu dieser Frage hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seiner **Klimaschutz-Entscheidung**¹⁰ vom 24. März 2021 sehr ausführlich und grundsätzlich geäußert. Auf sektorenübergreifender und technologieneutraler Ebene formuliert das Gericht dabei strenge Vorgaben. Nach Auffassung des BVerfG verpflichtet **Art. 20a GG** den Staat zum Klimaschutz. Dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität. In der Abwägung mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien nehme das relative Gewicht des Klimaschutzgebots des Art. 20a GG bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu. Artikel 20a GG sei eine justiziable Rechtsnorm, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binde. Konkret erfordere

7 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>.

8 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2022, https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/11/ERK2022_Zweijahresgutachten.pdf, S. 49.

9 Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Auflage 2022, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, S. 143.

10 BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, „Klimaschutz“, zitiert nach juris.

dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert würden.¹¹ Das BVerfG betont in seiner Entscheidung, dass bestimmte Produktionsvorgänge etwa in der Metallindustrie und in der chemischen Industrie wie auch bei der Herstellung mineralischer Produkte besonders energie- und damit treibhausgasintensiv seien. Der Weg zur Treibhausgasneutralität erfordere daher neben grundlegenden Einschränkungen, Veränderungen von Nutzungen und alltäglichem Verhalten auch die **Umstellungen von Produktionsprozessen**.¹²

Zum **extraterritorialen Schutz des Klimas durch das Grundgesetz** enthält die Klimaschutz-Entscheidung des BVerfG zwei grundlegende Aussagen.¹³ Einerseits verpflichte Art. 20 a GG den deutschen Staat zum Klimaschutz unabhängig vom Gelingen internationaler Schutzbemühungen:

„So oder so kann dem Gebot, nationale Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, nicht entgegengehalten werden, sie könnten den Klimawandel nicht stoppen. Zwar wäre Deutschland nicht allein in der Lage, den Klimawandel anzuhalten. Das isolierte Handeln der Bundesrepublik ist für Klimawandel und Klimaschutz offensichtlich nicht umfänglich kausal. Der Klimawandel kann nur dann angehalten werden, wenn weltweit Klimaneutralität erreicht wird. Angesichts des weltweiten Reduktionserfordernisses ist der bei knapp 2 % liegende Anteil Deutschlands an den weltweiten CO₂-Emissionen [...] für sich genommen eher gering. Sind die Klimaschutzmaßnahmen Deutschlands aber in weltweite Klimaschutzbemühungen eingebunden, sind sie als Teil der Gesamtanstrengung geeignet, das Ende des Klimawandels herbeizuführen [...].“¹⁴

Andererseits würden die Grundrechte die deutsche Staatsgewalt auch jenseits der eigenen Grenzen im Hinblick auf den Schutz des Klimas binden, wobei sich ihre Schutzwirkung von der im Inland aber unterscheiden könne:

„Im Ausland lebende Menschen könnte der deutsche Staat zwar ebenso wie die in Deutschland Lebenden dadurch vor den Folgen des Klimawandels schützen, dass er in Deutschland entstehende Treibhausgasemissionen reduziert. Dass er den globalen Klimawandel nicht allein, sondern wirksam erst in internationaler Einbindung anhalten kann, schliesse auch hier eine grundrechtliche Schutzpflicht nicht prinzipiell aus [...]. Allerdings stünden dem deutschen Staat darüber hinausgehende Schutzmöglichkeiten gegenüber im Ausland lebenden Menschen nicht in gleicher Weise zur Verfügung. In Ansehung der völkerrechtlichen Grenzen deutscher Hoheitsgewalt ist es dem deutschen Staat praktisch kaum möglich, im Ausland An-

11 BVerfG, ebd., Leitsätze.

12 BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, „Klimaschutz“, zitiert nach juris - Rn. 37.

13 Weiterführend: Markus, Das Ende der Allmende-Tragik: Verfassungsrechtliche Gebote zum extraterritorialen Klima- und Umweltschutz, ZUR 2021, 595 ff.

14 BVerfG (Fn. 10), Rn. 202.

passungsmaßnahmen zum Schutz der dort lebenden Menschen zu treffen [...]. Die erforderlichen Maßnahmen auszuwählen und zu ergreifen ist vielmehr Aufgabe der betroffenen Staaten.“¹⁵

Das als Carbon Leakage bezeichnete Phänomen der Verlagerung emissionsintensiver Aktivitäten von Deutschland zu Drittstaaten ist nicht Gegenstand der BVerfG-Entscheidung. Es dürfte aber im Kontext der Forderung des BVerfG zu sehen sein, technologische und soziale Entwicklungen zur Ersetzung und Vermeidung von treibhausgasintensiven Prozessen und Produkten und zum Ausbau hierfür erforderlicher Infrastrukturen rechtzeitig und planvoll anzustoßen. Nach Auffassung des BVerfG könne es dem Gesetzgeber kaum gelingen, die erforderlichen Entwicklungen konkret vorzugeben. Verfassungsrechtlich sei er aber verpflichtet, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.¹⁶ In der Phase vor vollzogener technologischer Transformation zur treibhausgasneutralen Produktion dürften auch solche Politikansätze dazu zählen, die der Carbon-Leakage-Gefahr begegnen. Hierzu sind verschiedene Maßnahmen bereits etabliert, andere befinden sich in Planung (siehe sogleich unter Ziff. 3).

3. Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage

3.1. Kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen im EU-ETS

Der Europäische Emissionshandel (EU Emission Trading System - EU-ETS) ist das zentrale klimapolitische Leitinstrument der Europäischen Union, um Treibhausgasemissionen von Energie- und Industrieanlagen sowie des innereuropäischen Luftverkehrs kosteneffizient zu reduzieren.¹⁷ Rechtlich basiert der EU-ETS auf der Emissionshandelsrichtlinie¹⁸, welche ihre Umsetzung ins nationale Recht mit dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)¹⁹ gefunden hat. Der EU-ETS funktioniert nach dem „Cap and Trade“ Prinzip. Mit der staatlich festgelegten Obergrenze (Cap) wird politisch entschieden, wie viel CO₂-Äquivalente insgesamt höchstens emittiert werden dürfen. Ein klimapolitisch anspruchsvolles Cap sorgt dafür, dass CO₂ ein knappes Gut wird

15 BVerfG, ebd., Rn. 178.

16 BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, „Klimaschutz“, zitiert nach juris - Rn. 248.

17 Die Legislativvorschläge der Kommission im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets sehen auch hier Reformen vor, u.a. die Neureglung des Luftverkehrs und die Aufnahme des Seeverkehrs in das EU-ETS. Vgl. DEHSt, Europäischer Emissionshandel - Reform und Perspektiven, https://www.dehst.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/Reform-Perspektiven/reform-perspektiven_node.html.

18 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0087-20180408&from=DE>.

19 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG) vom 21.7.2011 (BGBl. I S. 1475), das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 10.8.2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/tehg_2011/TEHG.pdf.

und sich durch den Handel (Trade) am Markt ein Preis für CO₂ bildet, welcher Anreize für mehr Investitionen in Klimaschutz setzt.²⁰

Einem Teil der Unternehmen wird aus dem Cap eine begrenzte Anzahl Emissionsberechtigungen entsprechend europaweit festgelegter Zuteilungsregeln kostenlos zur Verfügung gestellt. Dazu gehören die stark im internationalen Wettbewerb stehenden Industriebranchen, welche eine hohe Kostenbelastung durch den Emissionshandel haben und ins außereuropäische Ausland abzuwandern drohen. Die darunter fallenden Sektoren sind in der sog. **Carbon-Leakage-Liste**²¹ aufgeführt.²² Insgesamt 63 Sektoren und Teilsektoren wurden auf Grundlage einer quantitativen oder qualitativen Bewertung ihres Carbon-Leakage-Risikos in die Liste aufgenommen.

Die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen im Rahmen des EU-ETS ist ein Beispiel dafür, wie weltweiter Klimaschutz unter Ausgleich von ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen betrieben werden kann. Nach Auffassung von Frenz dürfe der CO₂-Ausstoß in der Europäischen Union nicht derart belastet werden, dass er in andere Länder abwandere, damit er unter womöglich schlechteren, da einen höheren CO₂-Ausstoß erlaubenden Rahmenbedingungen weiterhin stattfindet, und so das Weltklima mit Rückwirkungen auch auf Deutschland belaste. Die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen erlaube es, Wirtschaftsstandorte sowie Arbeitsplätze zu erhalten.²³ Dieser Politikansatz begegnet indes gleichermaßen Kritik, u.a. weil damit den energieintensiven Branchen der Anreiz für klimafreundliche Investitionen weitgehend genommen werde.²⁴ Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den klimapolitischen und ökonomischen Vor- und Nachteilen der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen im Rahmen des EU-ETS ist nicht Gegenstand dieses Sachstandes.

3.2. Carbon-Leakage-Verordnung nach dem BEHG

In Deutschland existiert seit dem Jahresbeginn 2021 ein nationales Emissionshandelssystem (nEHS) für die Sektoren, die vom bestehenden Europäischen Emissionshandel nicht erfasst sind.

20 DEHSt, Europäischer Emissionshandel - Grundlagen, https://www.dehst.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/EU-Emissionshandel-verstehen/Grundlagen/grundlagen-des-emissionshandels_node.html.

21 Delegierter Beschluss (EU) 2019/708 der Kommission vom 15.2.2019 zur Ergänzung der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Festlegung der Sektoren und Teilsektoren, bei denen davon ausgegangen wird, dass für sie im Zeitraum 2021-2030 ein Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, ABl. L 120/20 vom 8.5.2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0708&from=DE>.

22 Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Auflage 2022, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, S. 265.

23 Zum Ganzen: Frenz, ebd., S. 265 f.

24 Vgl. stellvertretend: Europäischer Rechnungshof (2020), Sonderbericht, Das Emissionshandelssystem der EU: kostenlose Zuteilung von Zertifikaten sollte gezielter erfolgen, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_18/SR_EU-ETS_DE.pdf. Meemken/Schrems/Fiedler/Wagner (2022), EU ETS Carbon Leakage: How to Remediate Disincentives within the Current System of Free Allocation, FÖS/WWF, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/WWF-ETS-Carbon-Leakage-Policy.pdf>.

Auf der Grundlage des **Brennstoffemissionshandelsgesetzes** (BEHG)²⁵ erfolgt eine umfassende Be-
preisung für das Inverkehrbringen von Kraft- und Heizstoffen (z.B. Benzin, Diesel, Heizöl, Erd-
und Flüssiggas, Biomasse).²⁶

In § 11 Abs. 3 BEHG wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung die erforder-
lichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreiten-
den Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu regeln. Die Maßnahmen sollen vorrangig
durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen. Von dieser Verord-
nungsermächtigung hat die Bundesregierung mit der **BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung**
(BECV)²⁷ Gebrauch gemacht. Danach gewährt das Umweltbundesamt (UBA) antragstellenden Un-
ternehmen unter bestimmten Voraussetzungen eine Beihilfe zur Vermeidung von Carbon-Leakage
und zum Erhalt ihrer grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit. Die Verordnung orientiert
sich in den grundsätzlichen Elementen an der kostenlosen Zuteilung des EU-ETS. Neu ist jedoch,
dass Beihilfe empfangende Unternehmen Gegenleistungen für die Beihilfegewährung nachweisen
müssen (Betreiben eines Energiemanagementsystems, Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen).

3.3. Strompreiskompensation

Gemäß **Art. 10a Abs. 6 der Emissionshandelsrichtlinie** sollen die Mitgliedstaaten „zugunsten von
Sektoren oder Teilsektoren, die aufgrund erheblicher indirekter Kosten, die durch die Weitergabe
der Kosten von Treibhausgasemissionen über die Strompreise tatsächlich entstehen, einem tat-
sächlichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind, finanzielle Maßnah-
men [...] erlassen“. Zur weiteren Ausgestaltung hat die Europäische Kommission **Leitlinien**²⁸ ver-
öffentlicht. Die Umsetzung ins nationale Recht erfolgt durch das TEHG, welches gemäß
§ 2 Abs. 7 TEHG auch für die Strompreiskompensation nach Art. 10a Abs. 6 der Emissionshan-
delsrichtlinie gilt. Näheres bestimmt eine **Richtlinie des Bundeswirtschaftsministeriums**.²⁹

Ebenso wie die zuvor beschriebenen Ansätze verfolgt die Strompreiskompensation das Ziel, die
internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu erhalten, Produktionsverlagerungen in
Länder außerhalb des EU-Emissionshandelssystems zu verhindern und damit die Verlagerung

25 Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz -
BEHG) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2728), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9.11.2022 (BGBl. I S.
2006) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/behg/BJNR272800019.html>.

26 DEHSt, Nationalen Emissionshandel verstehen, https://www.dehst.de/DE/Nationaler-Emissionshandel/nEHS-verstehen/nehs-verstehen_node.html.

27 Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissions-
handel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) vom 21.7.2021 (BGBl. I S. 3129), <https://www.gesetze-im-internet.de/becv/BECV.pdf>.

28 Mitteilung der Kommission, Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System
für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2021, 2020/C 317/04, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0925\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0925(01)&from=DE).

29 Förderrichtlinie zur Strompreiskompensation vom 1.9.2022, https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/spk/Foerderrichtlinie_BAnz_01-09-2022.pdf?blob=publicationFile&v=3.

von CO₂-Emissionen zu vermeiden. Für das Beantragen von Beihilfen für das Antragsjahr 2023 steht ein Gesamtbetrag von 2.993.000.000 Euro zur Verfügung.³⁰

3.4. Geplant: CO₂-Grenzausgleichssystem

Im Juli 2021 legte die Europäische Kommission im Rahmen ihres „Fit for 55“-Pakets verschiedene Legislativvorschläge vor, welche das energie- und klimapolitische Instrumentarium der Europäischen Union auf das neue Klimaziel für 2030 (Reduktion der Netto-Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % gegenüber 1990) ausrichten sollen.³¹

Teil des „Fit for 55“-Pakets ist auch die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (Carbon Border Adjustment Mechanism - **CBAM**), welches auf die Einfuhr von Waren aus CO₂-intensiven Industriezweigen abzielt. Mit dem CBAM soll verhindert werden, dass die Anstrengungen der Union zur Minderung der Treibhausgasemissionen durch steigende Emissionen außerhalb ihrer Grenzen aufgrund der Verlagerung der Herstellung in Nicht-EU-Länder oder der gestiegenen Einfuhr von CO₂-intensiven Erzeugnissen wieder zunichte gemacht werden.

Am 13. Dezember 2022 erzielten die Verhandlungsführer der gesetzgebenden Organe eine **vorläufige Einigung** über das CBAM.³² Danach soll CBAM zunächst eine Reihe spezifischer Produkte in einigen der CO₂-intensivsten Sektoren abdecken: Eisen und Stahl, Zement, Düngemittel, Aluminium, Elektrizität und Wasserstoff, sowie einige Vorprodukte und eine begrenzte Anzahl von nachgelagerten Produkten. Indirekte Emissionen sollen ebenfalls einbezogen werden. Gemäß der vorläufigen Einigung werde CBAM ab Oktober 2023 in Kraft treten. Anfänglich werde ein vereinfachtes CBAM gelten, das im Wesentlichen nur Meldepflichten vorsehe. Hiernach solle CBAM schrittweise eingeführt werden - parallel zur schrittweisen Abschaffung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen im Rahmen des EU-ETS.³³

30 DEHSt, Strompreiskompensation, https://www.dehst.de/DE/Strompreiskompensation/SPK_verstehen/spk-verstehen_node.html.

31 Europäische Kommission (2021), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität - Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=DE>.

32 Europäischer Rat, Pressemitteilung vom 13.12.2022, EU-Klimaschutzmaßnahmen: vorläufige Einigung über das CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM), <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/13/eu-climate-action-provisional-agreement-reached-on-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam/>. Europäisches Parlament, Pressemitteilung vom 13.12.2022, EU-Einigung über CO₂-Grenzausgleichsmechanismus CBAM, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20221212IPR64509/eu-einigung-uber-co2-grenzausgleichsmechanismus-cbam>.

33 Europäisches Parlament, Pressemitteilung vom 13.12.2022, Deal reached on new carbon leakage instrument to raise global climate ambition, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64509/deal-reached-on-new-carbon-leakage-instrument-to-raise-global-climate-ambition>.

Weiterführende Informationen zum geplanten CBAM sind z.B. dem Internetauftritt der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt)³⁴ und einer Veröffentlichung des UBA³⁵ zu entnehmen.

34 DEHSt, Schutz vor Carbon Leakage, https://www.dehst.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/Reform-Perspektiven/Carbon-Leakage-Schutz/carbon-leakage-schutz_node.html.

35 UBA (2022), CO₂-Grenzausgleich in der EU (CBAM): Bedeutung von Außenhandel und CO₂-Kosten - Analyse für die Produkte Zement, Aluminium, Stahl, Düngemittel, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_cbam_bedeutung_aussenhandel_und_co2-kosten_fuer_produkte_final.pdf.