



CO₂-Grenzausgleich: Steuer oder Zoll für das Klima?

Optionen für die EU

Dr. Jan Cernicky und Armin Hartlieb

- › Im Kontext der verschärften Klimaziele und der damit verbundenen Sorge um Abwanderung der Industrie plant die EU-Kommission die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichs.
- › Drei Möglichkeiten der Ausgestaltung werden diskutiert: Eine Art Verbrauchssteuer, ein Zoll auf den CO₂-Gehalt importierter Waren sowie die Einbeziehung von Importen in den EU-weiten Emissionshandel.
- › Ein ideales Instrument für den Grenzausgleich gibt es nicht. Zentrale Probleme sind die WTO-Konformität, die Feststellung des „CO₂-Gehalts“ sowie die Kompatibilität mit schon bestehenden Klimaschutzmaßnahmen.
- › Die Klimadiplomatie verliert in diesem Kontext nicht ihre Bedeutung. Im Gegenteil bleibt zu hoffen, dass ein alle wichtigen Handelsregionen umfassendes Klimaschutzregime einen Grenzausgleich der EU am Ende überflüssig macht.

Inhaltsverzeichnis

1. Hintergrund der Debatte	2
2. Pro und Contra Grenzausgleich	3
3. Skizze der drei Möglichkeiten für einen Grenzausgleich	4
4. Ausblick und Fazit	7
Impressum	8

1. Hintergrund der Debatte

Im Kontext des Pariser Abkommens hat sich die EU darauf verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 % zu reduzieren und strebt an, bis 2050 komplett klimaneutral zu sein. Durch den von der aktuellen EU-Kommission unter Ursula von der Leyen vorgeschlagenen *green deal* wird dies noch einmal verschärft. So wird nun ein Einsparungsziel bis 2030 von mindestens 55 % im Vergleich zu den Emissionen von 1990 angekündigt. Auch die Einführung eines WTO-konformen Grenzausgleichsmechanismus wurde vorgeschlagen. Ein finaler Beschluss hierüber kann erst nach dem Trialog fallen (formaler Abstimmungsprozess bei EU-Gesetzgebung zwischen Kommission, Rat und Parlament). Daher befindet sich die tatsächliche Ausgestaltung des Ausgleichsmechanismus weiterhin in der Diskussion.

Der Grenzausgleichsmechanismus soll sicherstellen, Treibhausgasemissionen auf globaler Ebene zu vermeiden ohne die dafür verantwortlichen industriellen Prozesse aus der EU heraus zu verlagern und die so hergestellten Produkte in der Folge in die EU zu importieren. Sollte dieses *carbon leakage* genannte Problem auftreten, wären die EU-Klimaschutzanstrengungen nicht nur global betrachtet wirkungslos, sondern würden auch eine Deindustrialisierung der EU vorantreiben. Daneben soll ein solches Instrument auch Importeure aus Staaten, in denen eine wenig ambitionierte Klimapolitik betrieben wird, zu Emissionsreduzierungen bewegen, da andernfalls ihre Produkte in der EU nicht mehr konkurrenzfähig wären. Hierbei geht es um relevante Mengen an Treibhausgasen. Rechnerisch tragen Importe zu etwa einem Viertel zu den Gesamtemissionen der EU an Treibhausgasen bei.

Es liegt auf der Hand, dass ein globales Emissionshandelssystem ein effizienteres Instrument wäre. Aufgrund von stark abweichenden Ansichten in Bezug auf den Klimaschutz bei wichtigen Akteuren scheint aber eine Einigung hierauf auf mittlere Sicht sehr unwahrscheinlich. In Abwesenheit eines solchen globalen Systems hat die EU bereits ein System zum Handel mit Verschmutzungsrechten (EU ETS) aufgebaut, dessen Nutzung in allen Staaten der EU sowie Island, Norwegen und Liechtenstein bis 2030 gesetzlich festgelegt ist. Gleichzeitig hat Deutschland ein zusätzliches nationales Emissionshandelssystem beschlossen, welches ab 2021 das Inverkehrbringen von Brennstoffen verteuert und somit die Sektoren Verkehr und Wärmeerzeugung in die CO₂-Bepreisung integriert. Um die dadurch entstehenden Nachteile für die Industrie auszugleichen, bestehen bereits Ausgleichsmechanismen gegen *carbon leakage*, wie zum Beispiel Subventionen auf Industriestrompreise oder die kostenlose Zuteilung von ETS-Zertifikaten.

Durch die verschärften Klimaziele in Folge des *green deals* werden diese Ausgleichsmechanismen aber nicht mehr ausreichen, da für die Erreichung der Klimaziele die kostenlose Zuteilung schrittweise auslaufen muss und Zertifikate knapper und teurer werden. Ein neues Design der Ausgleichsmechanismen erscheint daher notwendig. Es ist dabei nicht zwingend, einen Ausgleichsmechanismus an der Außengrenze einzuführen oder dieses Thema generell mit Handel zu verknüpfen. Ein gezielter Ausbau der bisherigen Ausgleichsmechanismen für Unternehmen in der EU wäre ebenfalls eine mögliche Lösung. Die Kommission scheint jedoch dahin zu ten-

dieren, einen Mechanismus an der Außengrenze einzuführen. Dieses Instrument müsste sich in ein Marktumfeld einpassen, welches bereits durch multiple Staatseingriffe gekennzeichnet ist. Es ist daher nicht trivial, hier einen Weg zu finden, der die Klimapolitik der EU und Deutschlands nicht weiter bürokratisiert. Es gäbe durchaus Möglichkeiten, auf stärker marktwirtschaftliche Instrumente (Zertifikatehandel, globale Lösungen im Rahmen der WTO etc.) hinzuwirken.

Neben Fragen nach mehr Markt oder Staat scheint in der Diskussion über den Grenzausgleich auch die Zielrichtung des Instrumentes nicht ganz klar zu sein. Drei Ziele werden zum Teil miteinander vermischt:

- › Klimaschutz
- › Schutz der heimischen Industrie
- › Fiskalisches (neue direkte Einnahmen für die EU)

Für die Debatte wird es wichtig sein, diese Ziele klar zu priorisieren und sie möglichst wenig zu vermischen. Denn nur wenn der Klimaschutz das wichtigste Ziel unter den drei genannten ist, macht ein Grenzausgleich Sinn. Die anderen beiden Ziele sind mit einfacheren Maßnahmen mindestens genauso gut zu erreichen.

2. Pro und Contra Grenzausgleich

Argumente für einen Grenzausgleich

Das Kernargument für einen Grenzausgleich ist, dass er gut ausgestaltet das *carbon leakage* verhindern kann. Damit wird eine Verlagerung der heimischen Produktion in Nicht-EU-Länder verhindert und somit die heimische Wirtschaft geschützt. Gleichzeitig wird damit auch sichergestellt, dass die EU-Klimaschutzmaßnahmen tatsächlich dazu beitragen, die globalen Treibhausgasemissionen zu verringern. Denn durch den Grenzausgleich werden Importeure weltweit dazu bewegt, in klimaschonende Produktion zu investieren, um auf dem EU-Markt wettbewerbsfähig zu bleiben. Der EU-Markt ist groß und wichtig genug, um diese Wirkung tatsächlich bei vielen exportorientierten Unternehmen im Nicht-EU Ausland zu erzielen. Durch die Notwendigkeit für Unternehmen, die CO₂-Intensität ihrer Produkte auszuweisen, würde auch die Transparenz in Bezug auf die Treibhausgasbilanzen von Produkten erhöht. Deren Bepreisung schaffte bei den Endverbrauchern einen Anreiz, Treibhausgasemissionen durch ihr Konsumverhalten zu reduzieren. Gleichzeitig würden neue Einnahmen für den EU-Haushalt generiert.

Argumente gegen einen Grenzausgleich

Dieser auf den ersten Blick guten Grundidee steht jedoch ein Strauß von Gegenargumenten entgegen:

- › Die Grenzanpassung würde wahrscheinlich von Drittstaaten als protektionistische Maßnahme angesehen, was sie im Kern ja tatsächlich auch ist. Neue Handelsstreitigkeiten wären die Folge. Dies widerspricht der Intention der EU, das multilaterale System zu schützen und besonders die WTO zu reformieren und nähme ihr einen Hebel, um über handelspolitische Maßnahmen Klimaschutzmaßnahmen zu erzwingen.
- › Der hohe bürokratische Aufwand für ein Grenzausgleichssystem macht das Klimaschutzsystem in Europa und Deutschland noch komplexer. So ist es auch kaum möglich, das 2021 startende nationale Emissionshandelssystem Deutschlands bei der Ausgestaltung eines europaweiten Grenzausgleichs mitzudenken. Neben den Kosten für den Klimaschutz entstünden nicht zu unterschätzende Bürokratiekosten.

- › Die Ermittlung des „CO₂-Gehalts“ von Importen ist schwierig. Dies gilt vor allem für Halb- und Fertigprodukte, die am Ende einer langen Wertschöpfungskette stehen. Das aktuelle ETS-System ist hierfür nicht ausgelegt, sondern erfasst primär Grundstoffe. Eine einfache Ausweitung des ETS-Systems auf Halb- und Fertigprodukte ist somit nicht möglich. Für Importe aus wenig entwickelten Ländern ist es darüber hinaus auch schwer möglich, Grundstoffe auf ihren CO₂-Gehalt hin korrekt und zuverlässig zu zertifizieren. Hierfür stehen in diesen Ländern kaum ausreichend qualifizierte Zertifizierer zur Verfügung. Die Gefahr einer Manipulation oder einer Abkehr von Importen aus Entwicklungsländern wäre hoch.
- › Es ist jedoch keine zufriedenstellende Lösung, den Grenzausgleich wegen dieser Probleme vorerst nur auf Roh- und Grundstoffe anzuwenden, auch wenn dies in einer ersten Phase mit wenigen betroffenen Grundstoffen möglich wäre. Denn wenn Halb- und Fertigwaren nicht einbezogen würden, entstünde ein Anreiz, Verarbeitungsschritte in Staaten außerhalb der EU umzulenken. Selbst Schritte, die eigentlich in der EU günstiger sind, könnten ins Nicht-EU-Ausland verlagert werden, weil dies in der Summe günstiger wäre, als den Grundstoff inkl. Grenzabgabe in die EU einzuführen. Dies wäre außerdem manipulationsanfällig, indem sinnlose Verarbeitungsschritte im Nicht-EU-Ausland durchgeführt würden, nur um auf dem Papier genug Wertschöpfung erreicht zu haben, damit die Importware nicht mehr als Grundstoff gälte.
- › Auch das oft genannte Benchmarking löst das Problem nicht. In diesem Ansatz wird für importierte Güter ein CO₂-Gehalt angenommen, welcher demjenigen vergleichbarer Güter aus EU-Produktion entspricht. Somit wäre das gewünschte *level playing field* hergestellt. Jedoch kann dies nur dann als Klimaschutzinstrument dienen, wenn für Produkte, für deren Produktion weniger CO₂ ausgestoßen wurde als die Benchmark vorgibt, ein geringerer Zoll fällig würde. Wird dies nicht berücksichtigt, macht es für die Importeure keinen Unterschied, ob ein Produkt sehr viel oder sehr wenig CO₂ enthält und es gäbe somit keinen Anreiz, CO₂ einzusparen. Um zu belegen, dass ein Produkt unter der Benchmark liegt, wird aber doch eine genaue Ermittlung des CO₂-Gehalts notwendig.
- › Selbst bei einem funktionierenden Grenzausgleichsmechanismus mag sich der Effekt auf die globalen Treibhausgasemissionen in Grenzen halten. Denn die Gefahr besteht, dass die in einem Nicht-EU-Land ohnehin verfügbaren „grünen Ressourcen“ (Ökostrom, sehr effizient geförderte Rohstoffe) auf die Produktion von Gütern für die EU konzentriert würden, die weniger klimaschonenden Ressourcen jedoch weiter für Produkte für den heimischen Markt und für Nicht-EU-Märkte genutzt würden.
- › Es ist schließlich fraglich, ob in Summe tatsächlich neue Einnahmen generiert würden, da je nach Modell (s. u.) Erstattungen für heimische Exporteure oder auch Kompensationen für stark belastete Bevölkerungsgruppen nötig würden.

3. Skizze der drei Möglichkeiten für einen Grenzausgleich

a) CO₂-Steuer auf ausgewählte Produkte, unabhängig davon, ob importiert oder aus EU-Produktion

Eine CO₂-Steuer würde im Inland als indirekte Verbrauchssteuer erhoben, etwa analog der Umsatzsteuer. Wie bei dieser wird die Steuer effektiv nur vom Endkunden gezahlt. Bei jedem Verarbeitungsschritt oder Weiterverkauf wird sie „weitergereicht“. Importeure werden bei Einfuhr in die EU mit der Steuer belastet, sofern sie nicht nachweisen können, dass sie bereits außerhalb der EU vergleichbare Abgaben für Emissionen gezahlt haben. Beim Export aus der EU wird die Steuer erstattet. Europäischen Unternehmen, welche unter das ETS fallen, würden die Kosten aus dem Zertifikatehandel erstattet, um nicht doppelt belastet zu werden.

b) CO₂-Zölle/Steuern auf Importe

Importeure zahlen an der EU-Grenze einen Zoll auf den CO₂-Gehalt ihrer Produkte. Das ETS-System und andere existierende Ausgleichsmechanismen innerhalb der EU können in Kraft bleiben. Der Zoll würde so ausgestaltet, dass er in etwa die Belastung für EU-Produzenten durch einheimische Klimaschutzmaßnahmen kompensieren würde. Erstattungen für Exporteure oder andere Ausgleichsmechanismen für die heimische Industrie zur Schaffung eines level-playing-fields (z. B. kostenlose Zuteilung von ETS-Zertifikaten, Strompreissubventionen oder Subventionen für klimafreundliche Investitionen) sind weiterhin möglich.

c) Ausdehnung des EU-Zertifikatehandels auf Importe

Importeure müssten ETS-Zertifikate beim Import erwerben bzw. nachweisen, dass sie im Heimatland bereits entsprechend belastet wurden. Das ETS-System müsste um eine zweite Säule erweitert werden, da bisherige Zertifikate schon bis 2030 in bestimmten Sektoren eingeplant sind. Dies wäre in einer Übergangszeit mit der Schaffung „virtueller Zertifikate“ möglich, welche nicht unbedingt wirklichen Emissionsmengen entsprechen müssen. Ab 2030 könnten Importe in ein neues, umfangreicheres System eingegliedert werden. Erstattung für Exporteure oder andere Ausgleichsmechanismen für die heimische Industrie zur Schaffung eines level-playing-fields wären weiter möglich (wie z. B. kostenlose Zuteilung, Strompreissubventionen oder Subventionen für klimafreundliche Investitionen).

Vor- und Nachteile der drei Lösungen

Zusätzlich zu den oben angeführten allgemeinen Vor- und Nachteilen des CO₂-Grenzausgleichs ergeben sich folgende spezifische Vor- und Nachteile aus diesen drei verschiedenen Möglichkeiten:

Vorteile der vorgeschlagenen Lösungen

CO ₂ -Steuer auf ausgewählte Produkte	CO ₂ -Zölle auf Importe	Ausdehnung des Zertifikatehandels
WTO-Konformität wäre leicht zu erreichen, da Instrumente wie die Umsatzsteuer bereits WTO-konform sind.	Relativ einfach mit existierenden Systemen zu verbinden.	Bestehendes System kann genutzt bzw. relativ einfach erweitert werden.
Von der Steuersystematik her gut umsetzbar und vermittelbar, da das lange eingeführte System der Umsatzsteuer kopiert würde.	Kaum neuer bürokratischer Aufwand.	Staaten und Regionen, die eigene Zertifikatshandelssysteme aufbauen, könnten dem EU-System relativ einfach beitreten. Daher bliebe mit diesem Modell perspektivisch der Weg zu einem weltweiten Handelssystem offen.
		Genau und mittelfristig planbare Steuerung der CO ₂ -Reduktion in einzelnen Sektoren, so wie dies politisch gewollt ist, ist durch ein Zertifikatesystem möglich. Einmal festgelegt, sind kaum politische Eingriffe zur Erreichung der Minderungsziele nötig.

Nachteile der vorgeschlagenen Lösungen

CO₂-Steuer auf ausgewählte Produkte	CO₂-Zölle auf Importe	Ausdehnung des Zertifikatehandels
<p>Wegen der Erstattung der CO₂-Steuer für Exporte bestünde wenig Anreiz für exportorientierte EU-Unternehmen, ihre Emissionen zu reduzieren.</p>	<p>WTO-Konformität ist fraglich. Die Einführung neuer Zölle ginge nur mit Berufung auf den Schutz einer wichtigen Ressource (hier der Atmosphäre). Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass dies trotzdem als Protektionismus ausgelegt und über den aktuell nicht funktionierenden Streitschlichtungsmechanismus der WTO blockiert würde.</p>	<p>WTO-Konformität ist schwer zu erreichen, da der Zwang zum Kauf von Zertifikaten eine Art Zoll wäre. Dies ginge daher nur mit Berufung auf den Schutz einer wichtigen Ressource (hier der Atmosphäre). Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass dies trotzdem als Protektionismus ausgelegt und über den aktuell nicht funktionierenden Streitschlichtungsmechanismus der WTO blockiert würde.</p>
<p>Durch eine Steuer ist keine genaue Steuerung der CO₂-Mengen möglich, so wie dies durch sektorielle Einsparvorgaben politisch gewollt und formuliert ist. Um dies zu steuern, wären häufige politische Eingriffe zur Anpassung der Zölle nötig.</p>	<p>Durch eine Steuer ist keine genaue Steuerung der CO₂-Mengen möglich, so wie dies durch sektorielle Einsparvorgaben politisch gewollt und formuliert ist. Um dies zu steuern, wären häufige politische Eingriffe zur Anpassung der Zölle nötig.</p>	<p>Das Zertifikatesystem ist unflexibel: Eine Einsparung von Emissionen über einmal vereinbarte Einsparziele hinaus ist unwahrscheinlich, da eingesparte ETS-Zertifikate gehandelt werden. Unerwartete Einsparungen, etwa durch Innovations sprünge, führen zur Freisetzung unerwartet vieler Zertifikate und somit zu einem niedrigeren Zertifikatepreis. Dies wiederum senkt den Anreiz, in anderen Sektoren Treibhausgase einzusparen, weil deren Ausstoß billiger wird.</p>
<p>Die Steuer wäre nicht kompatibel mit dem bestehenden ETS-System.</p>	<p>Zölle senken das weltweite Handelsvolumen und wirken so wohlstandssenkend.</p>	<p>Bei konsequenter Einbeziehung in das EU-ETS nähme man nicht in der EU entstandene Emissionen in die eigene CO₂-Bilanz auf. Dies ändert zwar nichts an den globalen CO₂-Emissionen, mag aber politisch unangenehm sein, da die EU-Emissionen optisch deutlich steigen würden.</p>

4. Ausblick und Fazit

Die Ausführungen oben zeigen, dass es keine ideale Lösung für einen Grenzausgleichsmechanismus gibt. Alle in Frage kommenden Instrumente haben inhärente Probleme, die nicht leicht lösbar sind. Das größte Problem ist die Erfassung des CO₂-Gehalts von Waren. Schon das bestehende Erfassungssystem in Deutschland kann dies kaum für komplexe Produkte leisten. Für Importe aus dem Nicht-EU-Ausland wird dies zusätzlich schwierig, denn die Dokumentation und Zertifizierung der einzelnen Schritte in einer Lieferkette ist gerade in wenig entwickelten Ländern kaum möglich. Das beschriebene *Benchmarking* mag ein Lösungsansatz sein. Wie oben beschrieben, hilft es aber bei genauerem Hinsehen nur als Schutzinstrument für die heimische Wirtschaft weiter.

Es wird daher auf mittlere Sicht kaum möglich sein, alle wirtschaftlichen Sektoren in einen Grenzausgleich einzubeziehen. Dies wird realistisch nur für Roh- und Grundstoffe und wenig verarbeitete Produkte möglich sein. Wenn das politische Ziel nur der Klimaschutz ist, mag ein Grenzausgleichsmechanismus auch so sein Ziel erreichen, denn es entstünde für Produzenten von Roh- und Grundstoffen durchaus ein Anreiz, in klimaschonende Produktionsprozesse zu investieren. Da der EU-Markt sehr groß ist, sollte dies auch trotz Handelsumlenkung für weniger CO₂-effiziente Produkte in Nicht-EU-Märkte eine nennenswerte Wirkung haben und so Anreize zur CO₂-Einsparung auch außerhalb der EU schaffen. Als Schutz der heimischen Wirtschaft ist ein nicht-umfassendes System aber kaum wirkungsvoll, da der Anreiz zur Umgestaltung von Wertschöpfungsketten groß wäre und diese für Halb- und Fertigprodukte dann bis zur Stufe, die nicht mehr unter den Anpassungsmechanismus fällt, perspektivisch aus der EU heraus verlagert würden.

Daher mag es sinnvoll sein, einfachere Alternativen zu suchen. Diese mögen darin bestehen, auf einen expliziten Grenzschutz zu verzichten, dafür aber die heimische Industrie gezielt zu entlasten. Dies mag zwar einfacher sein, führt aber zu geringeren Ergebnissen im Klimaschutz, da dann die EU am „race to the bottom“ teilnimmt und eine Bepreisung der Treibhausgasemissionen gerade in den Sektoren mit den größten Emissionen ausgehöhlt würden.

Auf lange Sicht bleibt daher die Klimadiplomatie der vielversprechendste Weg. Denn nur, wenn alle relevanten weltwirtschaftlichen Akteure sich auf ein gemeinsames Klimaschutzsystem einigten, wäre ein praktisch umsetzbares und funktionierendes System denkbar, das effektiv dazu beiträgt, Treibhausgasemissionen zu senken, ohne dass für einzelne Regionen die Gefahr besteht, dass deren Wirtschaft wegen der Klimaschutzmaßnahmen abwandert. Die Debatte um den „Klimazoll“ der EU mag zumindest den Druck auf die Partner erhöhen, Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen und damit den „Klimazoll“ überflüssig zu machen.

Impressum

Die Autoren

Dr. Jan Cernicky studierte Politikwissenschaften und Philosophie in Hannover und Paris und promovierte zu regionalen Integrationsprozessen in Westafrika. Er war für den Recherche-dienst Afrika in der Wirtschaftsberatung für Mittelständler mit wirtschaftlichen Interessen an Afrika tätig. Ab 2015 Leiter der Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in der DR Kongo und in Kenia. Seit 2020 zuständig für internationalen Handel und Wirtschaft in der Zentrale der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Armin Hartlieb ist seit August 2020 in der Abteilung Wirtschaft und Innovation als Referent für Steuern und Finanzen in der Politikberatung tätig. Nach Stationen bei den Industrie- und Handelskammern in Trier und Karlsruhe war er zuletzt als Politikberater bei Bundesverbänden in der Schweiz beschäftigt. Er studierte Volkswirtschaftslehre in Nürnberg, Berlin und Loughborough (UK).

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Jan Cernicky

Referent internationaler Handel und Wirtschaft
Analyse & Beratung
T +49 30 / 26 996-3516
jan.cernicky@kas.de

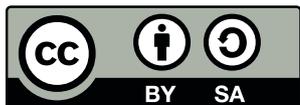
Armin Hartlieb

Steuern und Finanzen
Abteilung Wirtschaft und Innovation
Hauptabteilung Analyse und Beratung
T +49 30 / 26 996-3966
armin.hartlieb@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2020, Berlin
Gestaltung & Satz: yellow too, Pasiek Horntrich GbR
Die Printausgabe wurde bei copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin gedruckt.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-791-2



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite © iStock by Getty Images/NaLha