



Gerade noch ausreichend – Der Vorschlag der EU zum CO₂-Grenzausgleich

Jan Cernicky

- › Um dem Problem des Carbon Leakage zu begegnen, benötigt die EU ein Instrument zum Schutz der heimischen Industrie und zur Absicherung der globalen Wirksamkeit der Klimaschutzmaßnahmen.
- › Drei Ansätze wären möglich: eine globale Lösung, ein Klimaclub oder ein CO₂-Grenzausgleich der EU.
- › Da alle Ansätze Stärken und Schwächen haben, sollte die EU-Klimapolitik an allen drei engagiert arbeiten und nicht nur auf eine Lösung setzen.
- › Der nun bekannt gewordene Entwurf der EU-Kommission zum CO₂-Grenzausgleich ist sehr begrenzt und kann nur als Drohkulisse oder als erster Schritt sinnvoll sein.

Inhaltsverzeichnis

Wettbewerbsfähigkeit, Klimaschutz und Carbon Leakage	2
Auf einen CO ₂ -Grenzausgleich kann nicht verzichtet werden	3
Zum Vorschlag der EU-Kommission	3
Fazit: Handelspolitik und Klimadiplomatie bleiben wichtig	4
Impressum	5

Bis 2030 sollen die deutschen CO₂-Emissionen im Vergleich zu 1990 um 65 Prozent sinken.¹ Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine massive Transformation der Wirtschaft nötig. Ganz offenbar wird das die Kosten des Klimaschutzes noch einmal deutlich steigern. Produktion in der EU wird im Vergleich zu anderen Regionen teurer, in denen weniger ambitionierter Klimaschutz betrieben wird. In Folge droht eine Produktionsverlagerung. Als Schutzinstrument gegen das sogenannte Carbon Leakage wurde nun der Vorschlag der EU-Kommission zu einem CO₂-Grenzausgleich bekannt.²

In diesem kurzen Überblickspapier wird zuerst dargestellt, welche Möglichkeiten sich der EU bieten, auf das Problem des Carbon Leakage zu reagieren. In der Folge wird dargestellt, warum auf ein Instrument zum CO₂-Grenzausgleich nicht verzichtet werden kann. Es wird dann kurz der durchgestochene Entwurf der EU-Kommission zu dessen Einführung kommentiert um schließlich zu dem Schluss zu kommen, dass Klimadiplomatie auch nach der Einführung eines CO₂-Grenzausgleiches wichtig bleiben wird.

Wettbewerbsfähigkeit, Klimaschutz und Carbon Leakage

Für die Debatte um dieses Instrument ist es wichtig, dass es gleichermaßen dem Schutz des Klimas und der heimischen Industrie dient. Denn die Wirkung auf das Klima mag tatsächlich begrenzt sein, etwa durch den Effekt des Indirect Carbon Leakage³. Doch selbst wenn dies eintreten sollte, könnte Deutschland, allein mit Blick auf das kürzlich ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts, nicht aus den ergriffenen Klimaschutzmaßnahmen aussteigen.⁴ Somit bliebe weiter ein Schutzinstrument für die Wirtschaft notwendig. Es wird von Kritikerinnen und Kritikern auch angebracht, dass das Problem des direkten Carbon Leakage bisher kaum messbar war und die bisherigen Schutzmaßnahmen für die Industrie wirksam genug seien. Das stimmt zwar für die aktuelle Lage, wird sich aber bei einem stark steigenden CO₂-Preis sehr wahrscheinlich ändern.⁵

Ein CO₂-Grenzausgleich soll gleichzeitig Klima und heimische Industrie schützen.

Um die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie zu schützen, gibt es zwei Alternativen: entweder die Industrie wird in einem bisher nicht gekannten Maße subventioniert oder man sorgt handelspolitisch dafür, dass kein Carbon Leakage stattfinden kann. Ordnungspolitisch wäre letztere Option sicher die bessere. Hierzu gäbe es drei Möglichkeiten:

1. Unter einem weltweiten Klimaregime bildet sich ein global gültiger CO₂-Preis.
2. Sollten einige Staaten da nicht mitziehen wollen, könnte ein Klimaclub als eine Art „Koalition der Willigen“ gegründet werden. Kandidaten wären die EU, die Vereinigten Staaten und weitere OECD-Staaten. Diese würden sich zu einem Raum zusammenschließen, worin ein einheitlicher CO₂-Preis gezahlt würde. Im Handel mit Drittstaaten müsste dennoch ein CO₂-Ausgleich stattfinden.

3. Die EU beziehungsweise andere Staaten oder Wirtschaftsverbände könnten individuelle CO₂-Grenzausgleichsmechanismen beschließen.

Mit Blick auf den bürokratischen Aufwand ist die Möglichkeit eines weltweit gültigen CO₂-Preises die wünschenswerteste. Auch der Klimaclub wäre eine weit bessere Lösung als ein reiner Grenzausgleich – gegenüber wichtigen nicht-EU-Handelspartnern würden keine neuen Handelsbarrieren errichtet. Daher sollte im Rahmen der Klimadiplomatie weiterhin an diesen Lösungen gearbeitet werden. So ist es realistisch, im weltweiten Rahmen Mindeststandards zu setzen, die dazu beitragen können, das indirekte Carbon Leakage einzugrenzen. Da jedoch auf mittlere Sicht kaum zu erwarten ist, dass alle Staaten der Welt sich auf ambitionierte Klimaziele im Sinne der EU einigen können, sollte auch an einem Klimaclub gearbeitet werden, der gemeinsam stärkere Klimaanstrengungen unternehmen kann.

Globale Standards sowie ein Klimaclub wären ideal – deren Einführung ist aber nicht sicher zu erwarten.

Auf einen CO₂-Grenzausgleich kann nicht verzichtet werden

Beide Lösungen sind jedoch abhängig von der Kooperation anderer Staaten. Nicht nur die Politik Donald Trumps hat gezeigt, dass man sich auch bei engen Partnerschaften hierauf nicht bedingungslos verlassen kann. Aus folgenden Gründen ist es daher richtig, dass die EU mit einem CO₂-Grenzausgleich eigene Lösungen entwickelt:

1. Baut die EU eine Drohkulisse für Drittstaaten auf, die sich wenig ambitioniert im Klimaschutz zeigen, müssen diese damit rechnen, dass ihre Industrie bei Importen in die EU an Wettbewerbsfähigkeit verliert. Sie bekämen einen Anreiz, eigene Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, sodass der Grenzausgleich im besten Falle nicht mehr nötig wäre. Chinas stark ausgeweitetes Engagement im Klimaschutz ist zum Beispiel auch hierauf zurückzuführen.
2. Ein Grenzausgleich kann in der Art gestaltet werden, dass eine Kompatibilität zu anderen regionalen Klimaschutzsystemen bestehen könnte und diese tendenziell vereinigt werden könnten. Das wäre ein erster Schritt zu einem Klimaclub, die negativen Effekte auf den Handel würden sich in Grenzen halten. Möglich wäre das, indem der Grenzausgleich über den Handel mit Emissionszertifikaten abgebildet wird. Importeurinnen und Importeure müssten an der Grenze entweder Zertifikate kaufen oder belegen, dass sie in der Heimatregion bereits in einem vergleichbaren Handelssystem Zertifikate erworben haben. Daher ist der Entwurf der Kommission positiv zu bewerten, weil er das berücksichtigt. Die entsprechenden Regelungen zur Anerkennung fremder Zertifikate scheinen aber noch recht schwammig⁶.

Zum Vorschlag der EU-Kommission

Problematisch ist jedoch, dass das nun vorgeschlagene System auf wenige Güter beschränkt wäre: Aluminium, Stahl, Zement, Düngemittel und Strom. Dies würde den Nutzen eines CO₂-Grenzausgleichs deutlich senken, da er leicht umgangen werden kann⁷ und so kaum über den Effekt der Drohkulisse hinaus wirkt. Daneben ist auffällig, dass gerade Aluminium und Stahl in der Liste vorkommen – zwei Grundstoffe, auf die die EU aktuell Schutzzölle erhebt. Der Verdacht, dass der Grenzausgleich ein verstecktes Instrument des Protektionismus sei, wird in der kommenden Debatte sicher mitschwingen.

Der nun vorgeschlagene CO₂Grenzausgleich kann leicht als Protektionismus (miss-)verstanden werden.

Sollte die Klimadiplomatie keine schnellen Fortschritte machen, wäre es nötig, den Grenzausgleich deutlich auszuweiten, sodass es im Idealfall gar keine Ausnahmen mehr gäbe. Bisher schien dies illusorisch, da die Messung und Nachvollziehbarkeit von Emissionen technisch nur sehr eingeschränkt möglich war. Dies ändert sich aber überraschend schnell: Heute sind Start-ups wie zum Beispiel Planetly in immer stärkerem Maße in der Lage, Emissionsmengen mit innovativen Methoden über gesamte Lieferketten realistisch abzubilden.

Fazit: Handelspolitik und Klimadiplomatie bleiben wichtig

Die Herausforderungen des Klimaschutzes bestehen weltweit; in einer globalisierten Wirtschaft liefern marktwirtschaftlich wirkende Instrumente die besten Anreize und Lösungen. Dieses Prinzip sollte die EU bei der Ausgestaltung ihres Konzeptes einbeziehen. In dieser Hinsicht wäre ein CO₂-Grenzausgleich die schlechteste der dargestellten Varianten. Will man nicht vom guten Willen anderer Staaten abhängig sein, sollte die EU – zumindest als glaubwürdige Drohung – einen umfassenden und für Drittstaaten möglichst offenen Grenzausgleich konzipieren. Mit dem nun vorliegenden Entwurf ist dies nur zum Teil gelungen. Er wäre als ein erster Schritt oder als Drohung sinnvoll – aber kein für sich allein wirksamer Grenzausgleichsmechanismus.

Die EU-Kommission hat keinen für sich allein wirksamen CO₂-Grenzausgleich vorgeschlagen.

- 1 Laut Zahlen des Bundesumweltamtes ist in gut acht Jahren eine weitere Reduktion der Emissionen um etwa 40 Prozent nötig.
Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2021), Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent, online unter: <https://www.bmu.de/pressemitteilung/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent/> (zuletzt aufgerufen am 14.6.2021).
- 2 Bisher zirkuliert eine „durchgestochene“ Version, die nicht in allen Details fertig formuliert ist. Der offizielle Entwurf soll Mitte Juli 2021 veröffentlicht werden.
- 3 Vgl. etwa Überlegungen zum Indirect Carbon Leakage: Pressemitteilung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs, S. 7ff., online unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-co2-grenzausgleich.html> (zuletzt aufgerufen am 14.6.2021).
- 4 Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 29.4.2021 Klimaschutz als verfassungsmäßiges Ziel definiert und deutlich formuliert, dass es notwendig sei „(...) eigene Maßnahmen zum Klimaschutz tatsächlich zu ergreifen und für andere Staaten keine Anreize zu setzen, das erforderliche Zusammenwirken zu unterlaufen“.
- 5 Vgl. für genauere Berechnungen: Pressemitteilung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), a.a.O., S. 10ff.
- 6 Vgl. für weitergehende Überlegungen hierzu: Cernicky, J. (2021), Trade and environment: the prospects of a carbon-border adjustment mechanism. Italien Institute for International Political Studies (ISPI), online unter: <https://www.ispionline.it/en/publicazione/trade-and-environment-prospects-carbon-border-adjustment-mechanism-29579> (zuletzt aufgerufen am 14.6.2021).
- 7 Vgl. Cernicky, J. / Hartlieb, A. (2020), CO₂-Grenzausgleich: Steuer oder Zoll für das Klima?, Konrad-Adenauer Stiftung, S. 4, online unter: <https://www.kas.de/de/analysen-und-argumente/detail/-/content/co2-grenzausgleich-steuer-oder-zoll-fuer-das-klima> (zuletzt aufgerufen am 14.6.2021).

Impressum

Der Autor

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.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Jan Cernicky

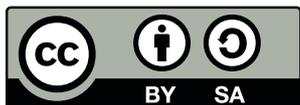
Wirtschaft und Handel
Analyse und Beratung
T +49 30 / 26 996-3516
jan.cernicky@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Informa- tion. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunal- wahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2021, Berlin
Gestaltung: yellow too, Pasiak Horntrich GbR
Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-939-8



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
© spuno, stock.adobe.com