

Söllner, Fritz

Article

EU-Pläne für einen CO₂-Grenzausgleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Söllner, Fritz (2022) : EU-Pläne für einen CO₂-Grenzausgleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. 8, pp. 609-617, <https://doi.org/10.1007/s10273-022-3257-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/267057>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Fritz Söllner*

EU-Pläne für einen CO₂-Grenzausgleich

Das CO₂-Grenzausgleichssystem der EU kann die Verlagerung der Produktion bzw. von Emissionen in Drittländer nur zum Teil verhindern. Es wird sehr hohe Kosten verursachen, nicht zu einer kosteneffizienten Emissionsreduktion beitragen und kaum Anreize für Drittländer schaffen, ihre Emissionen zu reduzieren. Das System ist nicht WTO-konform und wird deshalb Anlass zu handelspolitischen Streitigkeiten und Konflikten geben, unter denen vor allem Deutschland mit seinen hohen Exportüberschüssen zu leiden haben wird. Es spricht vieles dafür, das vorgeschlagene System nicht zu realisieren und die Wettbewerbsnachteile europäischer Unternehmen weiter durch die teilweise kostenlose Zuteilung von ETS-Zertifikaten auszugleichen.

Vor dem Hintergrund des Übereinkommens von Paris 2015, in dem sich die Vertragsparteien dazu verpflichtet haben, die Erderwärmung auf deutlich unter 2,0 °C, wenn möglich auf 1,5 °C über dem durchschnittlichen Temperaturniveau der Zeit zwischen 1850 und 1900 zu begrenzen, hat sich die EU im Rahmen des EU-Green-Deal von 2019 das Ziel gesetzt, bis 2050 klimaneutral zu werden. Als Zwischenziel sollen bis 2030 die Treibhausgasemissionen um 55 % gegenüber den Emissionen von 1990 gesenkt werden. Um diese im Europäischen Klimaschutzgesetz festgeschriebene Zielvorgabe einzuhalten, hat die EU-Kommission unter dem Titel „Fit for 55“ ein umfangreiches Maßnahmenpaket vorgeschlagen.

Prominenter Teil dieses Pakets ist die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems, das schon bei der Vorstellung des EU-Green-Deal angekündigt worden war. Mithilfe dieses neuen Instruments will die EU künftig der Gefahr des „Carbon Leakage“ begegnen. Darunter versteht man die Verlagerung von CO₂-Emissionen, „wenn als Folge eines unterschiedlichen Ambitionsniveaus in der Klimapolitik Unternehmen in bestimmten Sektoren und Teilsektoren der Industrie ihre Produktion in andere Länder mit weniger strengen Emissionsvorschriften verlagern oder es wegen solcher Unterschiede dazu käme, dass Einfuhren aus solchen Ländern gleichwertige, aber weniger THG-emissionsintensive Erzeugnisse ersetzen“ (EU-Kommission, 2021c, 3). Denn durch eine strengere Klimapolitik erleiden die EU-Produzenten gegenüber ih-

ren Wettbewerbern außerhalb der EU Kostennachteile, sodass es zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.¹

Die Gefahr des Carbon Leakage wird zunehmen, da sich durch die ehrgeizige Klimapolitik der EU die Kosten für CO₂-Emissionen innerhalb der EU weiter erhöhen und damit die Kostenvorteile von Emittenten außerhalb der EU, die keiner oder einer weniger strengen CO₂-Bepreisung unterliegen, weiter vergrößern werden. „In diesem Zusammenhang wird ein CO₂-Grenzausgleichssystem vorgeschlagen, dessen übergeordnetes Ziel es ist, dem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen zu begegnen und den Klimawandel zu bekämpfen, indem die THG-Emissionen in der EU und weltweit gesenkt werden“ (EU-Kommission, 2021c, 3).

Bislang wurde diesem Risiko durch zwei andere Maßnahmen begegnet: durch die teilweise kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten im Rahmen des EU-ETS und durch Kompensationszahlungen auf nationaler Ebene zum Ausgleich gestiegener Stromkosten gemäß dem Beihilferecht der EU. Die Kommission beurteilt insbesondere die kostenlose Zertifikatszuteilung kritisch und fordert auch deshalb den Übergang zu dem neuen System.

1 Die Kommission spricht zwar nur vom CO₂-Grenzausgleichssystem und vom Preis von CO₂ bzw. von Karbon, das vorgeschlagene System soll aber nicht nur für CO₂, sondern (zumindest für bestimmte Warengruppen) auch für andere Treibhausgase gelten – nämlich Distickstoffoxid bei der Düngemittelherstellung und perfluorierte Kohlenwasserstoffe bei der Aluminiumproduktion (EU-Kommission, 2021a, 1, 4).

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Der vorliegende Beitrag ist die gekürzte schriftliche Stellungnahme, die der Autor für die öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Klimaschutz und Energie am 11. Mai 2022 abgegeben hat.

Prof. Dr. Fritz Söllner ist Leiter des Fachgebiets
Finanzwissenschaft an der TU Ilmenau.

Idealtypischer CO₂-Grenzausgleich

Bevor der Vorschlag der EU-Kommission gewürdigt wird, soll kurz dargelegt werden, wie ein CO₂-Grenzausgleich theoretisch beschaffen sein müsste – und ob und wie ein solcher sich mit den Regeln der WTO vereinbaren lässt. Zu diesem Zweck sei angenommen, dass im Inland die bei der Güterproduktion entstehenden CO₂-Emissionen belastet und die hergestellten Güter folglich entsprechend ihrer CO₂-Intensität verteuert werden. Dies kann durch eine Steuer oder, wie im Fall des EU-ETS, durch ein Zertifikatssystem geschehen.

Zur Verhinderung von Carbon Leakage müssen einerseits Importe derselben CO₂-Bepreisung wie im Inland hergestellte Güter unterworfen und andererseits Exporte von dieser Bepreisung entlastet werden. Zu diesem Zweck müssen alle bei der Produktion entstehenden Emissionen erfasst werden – sowohl die vom Produzenten selbst verursachten Emissionen als auch die durch Vorprodukte oder die bei der Erzeugung der in der Produktion eingesetzten Energie entstandenen Emissionen. Multipliziert man diese CO₂-Intensität mit dem im Inland geltenden CO₂-Preis, dann erhält man die absoluten Be- bzw. Entlastungsbeträge. Bei der Belastung der Importe müssten eventuell im Ausland existierende CO₂-Bepreisungen nur dann berücksichtigt werden, wenn das Ausland keinen entsprechenden Grenzausgleich durchführt. Wichtig ist ein symmetrisches Vorgehen: Es müssen sowohl Importe belastet als auch Exporte entlastet werden. Andernfalls, d. h. wenn nur die Importe belastet werden, lässt sich keine Wettbewerbsneutralität herstellen und es besteht weiterhin die Gefahr, dass die exportorientierte Produktion ins Ausland verlagert wird.

Dieses idealtypische Ausgleichssystem entspricht von der Konstruktion her dem Mehrwertsteuersystem nach dem Bestimmungslandprinzip, bei dem Importe an der Grenze belastet und Exporte an der Grenze entlastet werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass international unterschiedliche Mehrwertsteuersätze nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen und jedes Land weitestgehend autonom bei der Wahl seines Mehrwertsteuersatzes ist.

Damit ein CO₂-Grenzausgleich einen WTO-konformen Steuergrenzausgleich im Sinn von Art. II Absatz 2(a) darstellt, muss sich der Ausgleich auf eine inländische Steuer oder Abgabe beziehen, die (direkt oder indirekt) auf inländische Güter erhoben wird (Art. III Absatz 2). Die CO₂-Bepreisung muss also in Form einer Steuer auf die Güter erfolgen, die zum Zeitpunkt des Verkaufs oder des Inverkehrbringens erhoben wird; es muss sich also um eine Verbrauchsteuer bzw. um eine indirekte Steuer im engeren Sinn handeln. Für eine solche CO₂-Verbrauchsteuer könnte problemlos im Einklang mit dem GATT ein Grenzausgleich analog dem Mehrwertsteuerausgleich durchgeführt werden (Quick, 2020, 570).

Falls eine CO₂-Steuer nicht an den Konsum, sondern an die Produktion anknüpft, ist es fraglich, ob sie die Vorgaben des GATT erfüllen würde. Es handelt sich dann zwar auch um eine indirekte Steuer, aber eben keine Steuer auf die hergestellten Güter an sich, sondern auf die zur Produktion dieser Güter eingesetzten Inputs (z. B. die verbrauchte Energie aus fossilen Brennstoffen) – Inputs, die zudem nicht physisch in den Gütern enthalten sind (Quick, 2020, 559-563). Nicht fraglich ist dagegen, dass die Kosten infolge eines Zertifikatssystems wie dem EU-ETS keine Steuer oder Abgabe im Sinn der Art. II Absatz 2(a) und III Absatz 2 darstellen. Ein CO₂-Grenzausgleich für ein solches System kann nicht als Steuergrenzausgleich im Sinn des GATT gerechtfertigt werden (Quick, 2020, 563-565).

Festzuhalten ist, dass ein WTO-konformer Grenzausgleich problemlos im Fall einer CO₂-Verbrauchsteuer möglich ist. Allerdings wird diese WTO-Konformität durch einen hohen administrativen Aufwand erkauft: Die Feststellung der CO₂-Intensität der Güter – und zwar nicht nur der im Inland, sondern auch der im Ausland produzierten Güter – wäre extrem aufwendig sowie mit hohen Kosten und technischen Problemen verbunden.

Vorschlag der Europäischen Kommission

Im Fokus der Kommission steht eindeutig die Senkung der Treibhausgasemissionen. Der vorgeschlagene CO₂-Grenzausgleich soll diesem Ziel einerseits dadurch dienen, dass er die Verlagerung von Emissionen in Länder außerhalb der EU verhindert, da auf diese Weise die Klimapolitik der EU konterkariert werden würde. Andererseits soll darauf hingewirkt werden, dass Nicht-EU-Länder ebenfalls ihre Emissionen senken, indem der CO₂-Grenzausgleich „auch Anreize für Hersteller in Drittländern zum Einsatz von Technologien mit höherer THG-Emissionseffizienz“ setzt (EU-Kommission, 2021c, 20). Schließlich sollen die Treibhausgasemissionen nicht nur in der EU, sondern auch „weltweit gesenkt werden“ (EU-Kommission, 2021c, 3).

Nicht erwähnt wird das Ziel des Erhalts von Arbeitsplätzen und Produktionskapazitäten in der EU, was insofern überrascht, als mit der Verlagerung von Emissionen natürlich immer auch die Verlagerung von Arbeitsplätzen und Produktionskapazitäten einhergeht. Gleichfalls scheint das Ziel der Herstellung von Wettbewerbsneutralität, keine Rolle zu spielen. Für die Konzentration auf das Emissionsreduktionsziel sind zwei Erklärungen denkbar: *Erstens* sind die erwähnten anderen Aspekte vielleicht für die Kommission angesichts der „schweren Klimakrise“ (EU-Kommission, 2021c, 1) tatsächlich unwichtig. *Zweitens*, und das scheint wahrscheinlicher zu sein, werden sie vielleicht deshalb nicht erwähnt, um eine Rechtfertigung des Grenzausgleichs als WTO-konform im Sinn der Ausnahmeregeln von GATT Art. XX nicht von vornherein unglaubwürdig zu machen.

Die Grundidee des Vorschlags besteht darin, dass Importeure von außerhalb der EU hergestellten Gütern Emissionszertifikate in der Menge kaufen müssen, die bei der Produktion dieser Güter in der EU hätten gekauft werden müssen.² Diese Zertifikate werden als CBAM-Zertifikate bezeichnet (CBAM: Carbon Border Adjustment Mechanism). Der zu zahlende Preis spiegelt den jeweils aktuellen Preis der Zertifikate des EU-ETS wider (Art. 21). Allerdings gibt es nicht wie im EU-ETS eine fixe Obergrenze für die insgesamt erlaubten Emissionen, und die CBAM-Zertifikate gehen auch nicht zulasten der im EU-ETS zulässigen Gesamtmenge. Sie sind nicht handelbar und nicht in die Zukunft übertragbar. Ein im Ursprungsland gezahlter CO₂-Preis kann auf die eigentlich für die CBAM-Zertifikate fällige Summe angerechnet werden (Art. 9). Solange noch im Rahmen des EU-ETS kostenlose Emissionszertifikate zugeteilt werden, wird die von den Importeuren zu erwerbende Menge der CBAM-Zertifikate entsprechend vermindert (Art. 31).

Können die tatsächlichen Emissionen nicht ermittelt werden, so werden Standardwerte zugrunde gelegt (Art. 7 in Verbindung mit Anhang III). Dabei handelt es sich grundsätzlich um länderspezifische Standardwerte, die sich auf die durchschnittliche Emissionsintensität eines Ausfuhrlandes bei der Produktion einer bestimmten Warenart beziehen, und zwar „zuzüglich eines Aufschlags“ (EU-Kommission, 2021a, 8). Sind auch diese Werte nicht zu ermitteln, so werden EU-Standardwerte verwendet, die auf der „durchschnittlichen Emissionsintensität der 10 % der EU-Anlagen mit der schlechtesten Leistung für diese Art von Waren“ basieren (EU-Kommission, 2021a, 8). Für importierten Strom gelten besondere Bedingungen für die Anwendung der tatsächlichen Emissionen und als EU-Standardwert wird „der gewichtete Durchschnitt der CO₂-Intensität von aus fossilen Brennstoffen in der EU erzeugtem Strom“ angenommen (EU-Kommission, 2021a, 8-9).

Das CO₂-Grenzausgleichssystem soll schrittweise eingeführt werden. *Erstens* gibt es einen Übergangszeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2025, in dem die Importeure nur über die bei der Produktion der eingeführten Güter entstandenen „grauen Emissionen“ und einen etwa im Ursprungsland gezahlten CO₂-Preis Bericht erstatten, aber noch keine CBAM-Zertifikate erwerben müssen (Art. 36). *Zweitens* sollen zunächst nicht alle Importe, sondern nur Importe berücksichtigt werden, deren Produktion besonders emissionsintensiv ist und bei denen das Risiko

der Produktionsverlagerung besonders hoch ist. Eine Rolle bei der Auswahl dieser Waren soll auch der erforderliche Verwaltungsaufwand spielen, der „möglichst gering zu halten“ ist (EU-Kommission, 2021c, 23). Diese Bedingungen treffen nach Ansicht der Kommission auf Zement, Strom, Düngemittel, Eisen und Stahl, bestimmte Eisen- und Stahlerzeugnisse, Aluminium und bestimmte Aluminiumerzeugnisse zu (Anhang I). *Drittens* sollen zunächst nur die „grauen Emissionen“ erfasst werden (Art. 6 bis 8). Darunter sind die „direkten Emissionen“ zu verstehen, die bei der Herstellung der betreffenden Waren selbst, aber auch bei der Herstellung der benötigten Vorprodukte entstehen. Direkte Emissionen wiederum sind definiert als „Emissionen aus den Verfahren zur Herstellung einer Ware, über die der Hersteller direkte Kontrolle ausübt“ (Art. 3 Nr. 15 und 16). Zunächst nicht berücksichtigt werden die „indirekten Emissionen“, d. h. die „Emissionen aus der Erzeugung von während der Warenherstellung verbrauchtem Strom bzw. verbrauchter Wärme und Kälte“ (Art. 3 Nr. 28). Nach dem zweijährigen Übergangszeitraum soll eine Evaluierung der Anwendung des CO₂-Grenzausgleichssystems stattfinden, um zu prüfen, „ob der Anwendungsbereich auf indirekte Emissionen sowie auf andere Waren und Dienstleistungen, für die das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, ausgeweitet werden könnte“ (EU-Kommission, 2021c, 26).

Effektivität und Effizienz

Die mit dem Grenzausgleichssystem verfolgten Ziele können keinesfalls erreicht werden, wenn es bei der zunächst vorgesehenen Beschränkung auf die „grauen“, also auf die direkten Emissionen bleiben sollte. Die Nichtberücksichtigung der indirekten Emissionen, die durch den bei der Produktion verbrauchten Strom (aber auch der verbrauchten Wärme bzw. Kälte) verursacht werden, würde dazu führen, dass große Teile der entstandenen Emissionen nicht vom CO₂-Grenzausgleich abgedeckt werden würden. Deshalb würden weiterhin Anreize zur Produktionsverlagerung ins Ausland bestehen und in den Drittländern selbst würden die auch angestrebten Anreizeffekte zur Emissionsreduktion allenfalls in deutlich abgeschwächter Form zustande kommen. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass mit Ende des Übergangszeitraums das Grenzausgleichssystem auf die indirekten Emissionen ausgeweitet werden wird.

Unter dieser Voraussetzung kann die Verlagerung der Produktion in Drittländer durch das vorgeschlagene System effektiv verhindert werden – insoweit diese nicht für den Export bestimmt ist.³ Dies gilt in jedem Fall bei der Erfassung der tatsächlichen Emissionen. Werden Standardwerte zugrunde gelegt, so ist es theoretisch möglich, dass in be-

2 Für die Zwecke des CO₂-Grenzausgleichs zählen zur EU nicht nur die 27 EU-Mitgliedsländer, sondern auch die EEA/EFTA-Länder (Island, Liechtenstein, Norwegen) und die Schweiz, da diese Länder direkt oder indirekt am EU-ETS teilnehmen (EU-Kommission, 2021a, 5). Die im Folgenden genannten Artikel bzw. Anhänge beziehen sich auf die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung (EU-Kommission, 2021c) bzw. auf die Anhänge zu derselben (EU-Kommission, 2021a).

3 Das gilt zumindest grundsätzlich. Relativiert werden muss dieses Urteil aber aufgrund der bestehenden Umgehungsmöglichkeiten.

stimmten Fällen noch Anreize zur Produktionsverlagerung bestehen, etwa wenn EU-Produzenten eine höhere Emissionsintensität aufweisen als potenzielle Abwanderungsziel-länder (bei Anwendung von länderspezifischen Standardwerten) oder als der EU-Durchschnitt (bei Anwendung von EU-Standardwerten). Dem trägt die Kommission dadurch Rechnung, dass ein Aufschlag bei der Bestimmung der länderspezifischen Standardwerte erhoben wird und die EU-Standardwerte auf Grundlage der 10 % emissionsintensivsten EU-Anlagen berechnet wird. Deshalb dürften auch bei der Verwendung von Standardwerten Verlagerungsanreize praktisch keine Rolle spielen – außer vielleicht für einzelne, extrem emissionsintensiv produzierende Unternehmen.

Nicht verhindert werden kann die Abwanderung der für den Export produzierenden Unternehmen, da keine Entlastung für Exporte vorgesehen ist. Diese Asymmetrie ist insofern kein Problem, als durch eine Abwanderung dieser Unternehmen das Ziel der weltweiten Emissionsreduktion nicht gefährdet werden würde: Es macht keinen Unterschied, ob ein Unternehmen innerhalb der EU emissionsintensiv produziert, weil es durch den Grenzausgleich beim Export von der Belastung durch das EU-ETS entlastet wird oder ob dieses Unternehmen abwandert und außerhalb der EU emissionsintensiv produziert, weil es im Ausland kein dem EU-ETS entsprechendes System gibt. Einen großen Unterschied macht die Abwanderung bzw. Nichtabwanderung aber für das Ziel des Erhalts von Arbeitsplätzen bzw. Produktionskapazitäten innerhalb der EU, das für die Kommission bei der Gestaltung des Grenzausgleichssystems jedoch keine Rolle gespielt zu haben scheint.

Im Fall der Erfassung der tatsächlichen Emissionen ist von enormen Transaktionskosten auszugehen. Diese werden in jedem Fall deutlich höher sein als die Kosten, die von den europäischen Unternehmen, die dem EU-ETS unterliegen, zu tragen sind. Denn im Rahmen des EU-ETS muss jeder Produzent nur die Summe der von ihm selbst direkt verursachten Emissionen ermitteln. Beim Grenzausgleich müssen dagegen die produktspezifischen Emissionen festgestellt werden – und zwar nicht nur die bei der Herstellung der Endprodukte selbst, sondern auch die bei der Herstellung von Vorprodukten verursachten Emissionen. Zu letzteren werden in Zukunft höchstwahrscheinlich auch die durch den eingesetzten Strom (sowie durch die eingesetzte Wärme bzw. Kälte) verursachten Emissionen gehören. Aufgrund des hohen Aufwands nicht nur für die Ermittlung der tatsächlichen Emissionen, sondern auch für deren Dokumentation und Kontrolle ist damit zu rechnen, dass in den meisten Fällen Standardwerte angewendet werden, wenngleich eine genaue Prognose gegenwärtig kaum möglich erscheint. Von den Standardwerten dürften nur solche Produzenten keinen Gebrauch machen, die so wenig emissionsintensiv produzieren, dass die Ersparnis

beim Erwerb von CBAM-Zertifikaten die höheren Transaktionskosten durch die Ermittlung der tatsächlichen Emissionen mindestens kompensiert. Da diese Kosten zum Großteil Fixkostencharakter haben, wird es sich dabei vor allem um große bis sehr große Produzenten handeln.

Mit der Einführung des EU-ETS sollte sichergestellt werden, dass die Emissionsreduktion in den davon betroffenen Sektoren kosteneffizient, also zu den geringstmöglichen Kosten erfolgt. In diesem System wird die Zertifikats- bzw. Emissionsmenge festgelegt und der Zertifikatspreis bildet sich durch Angebot und Nachfrage am Markt (Cap and Trade). Dadurch werden Prozesse und Güter im Verhältnis ihrer Emissionsintensität verteuert. Die Emittenten haben deshalb einen Anreiz zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen und zur Suche nach möglichst günstigen Vermeidungsmöglichkeiten. Dabei werden sie die Emissionen umso stärker reduzieren, je niedriger die Reduktionskosten sind, sodass insgesamt die Emissionsreduktion zu den geringstmöglichen gesamtwirtschaftlichen Kosten erfolgt. Dieses Kostenminimum ist dadurch gekennzeichnet, dass die Reduktionsgrenzkosten aller Emittenten dem Zertifikatspreis entsprechen und deshalb auch untereinander gleich sind. Eine solche Kosteneffizienz kann das vorgeschlagene Grenzausgleichssystem nur gewährleisten, wenn die tatsächlichen Emissionen erfasst werden. Bei einer Pauschalierung durch Standardwerte kommt es dagegen zu erheblichen Problemen. Denn in diesem Fall haben die außereuropäischen Produzenten keinen Anreiz zur Emissionsreduktion, da sie dadurch keine Kosten beim Kauf von CBAM-Zertifikaten sparen können. Weil es keinen Anreiz zur Emissionsreduktion gibt, wird auch kein Kostenminimum realisiert werden: Die Reduktionsgrenzkosten der außereuropäischen Unternehmen werden sich sowohl untereinander als auch von den (tendenziell einheitlichen) Reduktionsgrenzkosten in der EU unterscheiden. Schließlich müssen die außereuropäischen Unternehmen trotz der Gleichheit von EU-ETS- und CBAM-Zertifikatspreis effektiv mehr bzw. weniger für CO₂-Emissionen bezahlen als EU-Unternehmen – wenn sie relativ zum jeweiligen Standardwert unterdurchschnittlich bzw. überdurchschnittlich emissionsintensiv produzieren. Sowohl außerhalb der EU als auch im Verhältnis zwischen EU und Nicht-EU wird damit das Kostenminimum verfehlt.

Bei einem der Pauschalierung unterworfenen Unternehmen bestünde ein Anreiz zur Emissionsreduktion allenfalls dann, wenn dieselbe ein solches Ausmaß annehmen würde, dass ein Übergang von der Pauschalierung zur Ermittlung der tatsächlichen, niedrigeren Emissionen lohnend wäre. Insgesamt wird man zu dem Urteil kommen müssen, dass die Kommission mit dem vorgeschlagenen Grenzausgleichssystem ihr Ziel, die Produktionsverlagerung zu verhindern, nur zum Teil erreichen kann und das zumindest an zweiter

Stelle mit verfolgte Ziel der Emissionsreduktion auch außerhalb der EU aufgrund der mit den Pauschalierungen verbundenen Effizienzstrafen verfehlt wird.

Umgehungs- und Missbrauchsmöglichkeiten

Die Regelungen des CO₂-Grenzausgleichssystems verursachen nicht nur hohe Transaktionskosten, sondern sind auch kompliziert, zum Teil unklar und lückenhaft. Sie sind ergänzungs- und auslegungsbedürftig und deshalb in hohem Maße unsicher. Das gilt vor allem für die Bestimmung der tatsächlichen Emissionen. Um nur ein Beispiel zu nennen: Wie soll mit Vorprodukten umgegangen werden, die aus der EU in ein Drittland exportiert und dort zur Produktion von Waren eingesetzt werden, die dann von dort in die EU exportiert werden? Da diese Vorprodukte ja mit den Kosten des EU-ETS belastet sind und da keine Entlastung an der Grenze stattfindet, dürften sie bei der Berechnung der „grauen“ Emissionen nicht einbezogen werden. In den entsprechenden Regelungen von Anhang III der Verordnung (EU-Kommission, 2021a, 6-7) wird auf diesen Fall aber nicht eingegangen, sodass die aus der EU exportierten Vorprodukte wie alle anderen Vorprodukte zu behandeln sind und damit im Endeffekt doppelt belastet werden. Unklar ist auch die Vorschrift zur Anrechnung für einen im Ursprungsland „gezählten CO₂-Preis“ (Art. 9). Gilt sie nur für die Preise von CO₂-Zertifikaten oder auch für einen Preis in Gestalt einer CO₂-Steuer? Können neben solchen direkten Preisen auch indirekte „Preise“ in Form der durch Auflagen und Regulierungen verursachten Kosten angerechnet werden?

In ähnlicher Weise bestehen beträchtliche Unsicherheiten bei der Berechnung der Standardwerte. Zu den Einzelheiten der Berechnung gibt es nur vage Aussagen, wie etwa, dass diese „auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten“ zu erfolgen habe (EU-Kommission, 2021a, 7). Insbesondere bleibt völlig unklar, wie der bei der Festlegung der länderspezifischen Standardwerte anzuwendende Aufschlag ermittelt werden soll (EU-Kommission, 2021a, 8). Deshalb, aber auch weil Ausweichreaktionen nie vollständig verhindert werden können, hat das vorgeschlagene System ein erhebliches Potenzial zur Umgehung. Neben der Umdeklaration von Waren oder der Änderung von Warenströmen, die die Kommission in Art. 27 als mögliche Umgehungspraktiken erwähnt, kommt hierfür vor allem die Berechnung der tatsächlichen Emissionen infrage. Produzenten in Drittländern mit mehreren Betriebsstätten, die unterschiedlich emissionsintensiv produzieren, könnten beispielsweise angeben, dass die für die EU bestimmten Waren nur in der Betriebsstätte mit der relativ geringen Emissionsintensität produziert werden – was dann aufwendig überprüft werden müsste. Werden später auch die indirekten Emissionen des verbrauchten Stroms erfasst, könnte ein Unternehmen, das sowohl Strom aus erneuerbaren Energien als auch aus fos-

silen Energien bezieht, den „sauberen“ Strom der Produktion der für die EU bestimmten Waren zuweisen. Diese und ähnliche Praktiken würden dazu führen, dass in den betreffenden Ländern die Emissionen nicht sinken würden und es sich vielleicht weiterhin lohnen könnte, die Produktion von der EU in Drittländer zu verlagern.

Die Kommission will gegen Umgehungspraktiken vorgehen, die sie bei Maßnahmen gegeben sieht, die „keinen hinreichenden triftigen Grund oder keine wirtschaftliche Rechtfertigung“ haben, „außer dem bzw. der, sich den in dieser Verordnung festgelegten Verpflichtungen zu entziehen“ (Art. 27 Absatz 2). Es dürfte klar sein, dass die Frage was ein „hinreichend triftiger Grund“ oder eine „wirtschaftliche Rechtfertigung“ darstellt, keineswegs eindeutig zu beantworten sein wird.

Die Unklarheiten und Unsicherheiten vieler der in dem Verordnungsentwurf enthaltenen Vorschriften können nicht nur von Drittländern zur Umgehung der durch den CO₂-Grenzausgleich intendierten Belastungen ausgenutzt, sondern ebenfalls von den EU-Mitgliedsländern selbst missbraucht werden. Denn die Belastung der Importe, mit der eine Produktionsverlagerung verhindert werden soll, hat ja zwangsläufig auch zur Folge, dass außereuropäische Konkurrenten auf den Märkten der EU weniger wettbewerbsfähig werden bzw. europäische Unternehmen gegenüber ihren außereuropäischen Mitbewerbern wettbewerbsfähiger werden. Dieser Effekt ist umso größer, je höher die Belastung durch den CO₂-Grenzausgleich ist, die wiederum umso größer ist, je höher die den Importen zugerechneten Emissionen sind. Von daher besteht die Gefahr, dass Unternehmen oder Branchen, die aus Gründen, die mit der Klimapolitik nichts zu tun haben, an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben, mithilfe der Klimapolitik vor ihrer außereuropäischen Konkurrenz geschützt werden, indem die Belastung von Importen durch den Grenzausgleich gezielt über das klimapolitisch gerechtfertigte Maß hinaus erhöht wird. Zu diesem Zweck bieten sich übertrieben strenge Regeln zur Ermittlung der tatsächlichen Emissionen, überhöhte Standardwerte oder eine strenge Auslegung der Vorschriften zur Verhinderung von Umgehungspraktiken an.

Ob und in welchem Umfang es zu einer solchen Industriepolitik durch die klimapolitische Hintertür kommen wird, lässt sich nicht vorhersagen. Eine Rolle dabei wird sicher der relative politische Einfluss von den durch den Grenzausgleich begünstigten und den darunter leidenden europäischen Produzenten spielen. Man darf nicht vergessen, dass die Verteuerung der Importe zwar von Vorteil für die europäischen Produzenten dieser Güter ist, dass aber diejenigen europäischen Unternehmen davon Nachteile haben, die die betreffenden Güter als Vorprodukte in ihrer Produktion verwenden. Diese Kostennachteile wirken sich

umso stärker aus, je höher die Exporte dieser Unternehmen in das außereuropäische Ausland sind.

Man wird zu dem Schluss kommen müssen, dass die Kommission durch die vielen Unsicherheiten und Unklarheiten in ihrem Verordnungsentwurf und die damit einhergehenden Umgehungs- und Missbrauchsmöglichkeiten den Boden bereitet für viele, dauerhafte und erbitterte Streitigkeiten zwischen der EU und ihren Handelspartnern – aus denen so vielleicht Handelsgegner werden können. Diese Gefahr besteht insbesondere dann, wenn sich das CO₂-Grenzausgleichssystem als nicht WTO-konform erweisen sollte.

WTO-Konformität

Für die Kommission ist die Vereinbarkeit ihres Vorschlags mit den Regeln der WTO offenbar wichtig. An mehreren Stellen wird betont, dass der CO₂-Grenzausgleich „mit den Regeln der Welthandelsorganisation (...) im Einklang steht“ bzw. „mit den WTO-Regeln vereinbar ist“ (EU-Kommission, 2021c, 4, 20). Es fällt allerdings auf, dass die Kommission an keiner Stelle darauf eingeht, wie die angebliche WTO-Konformität hergestellt wurde und auf welche WTO-Regeln sie sich bei ihrer Behauptung stützt (Quick, 2020).

Da sich das von der Kommission vorgeschlagene Grenzausgleichssystem nicht unter die Regeln des GATT für den Steuergrenzausgleich fassen lässt, könnte man alternativ versuchen, den Grenzausgleich auf der Grundlage von GATT Art. III Absatz 4 zu rechtfertigen, wenn derselbe in Verbindung mit dem EU-ETS als eine innerstaatliche Produktregelung angesehen werden kann, die an der Grenze angewandt wird. In einem solchen Fall dürfen importierte Güter nicht ungünstiger behandelt werden als „gleichartige“ einheimische Güter. Im Zusatz zu GATT Art. III ist jedoch festgelegt, dass diese Bestimmung nur für Steuern, Abgaben und Regulierungen gilt, die sich sowohl auf importierte als auch auf einheimische Güter beziehen. Das EU-ETS betrifft aber nicht die Güter als solche, sondern die Art und Weise ihrer Produktion, nämlich die Menge der dabei freigesetzten CO₂-Emissionen. Zweck des EU-ETS ist die Reduktion dieser Emissionen. Der Grenzausgleich betrifft dagegen die Güter an sich und es gibt keine Obergrenze für die Menge der CBAM-Zertifikate und damit auch nicht für die Menge der bei der Produktion der Importgüter freigesetzten CO₂-Emissionen. Man kann daher den CO₂-Grenzausgleich nicht als die Anwendung einer innerstaatlichen Produktregelung (EU-ETS) an der Grenze interpretieren.

Der Grenzausgleich stellt vielmehr eine Grenzmaßnahme im Sinne von GATT Art. II Absatz 1(b) dar. Demgemäß dürfen importierte Güter weder einem Zoll noch einer sonstigen Abgabe unterworfen werden, die höher als die für diese Güter im Zolltarif des importierenden Landes vorgesehene Belas-

tung ist. Damit würde ein Grenzausgleich gegen GATT Art. II Absatz 1(b) verstoßen. Nicht genug damit, er würde auch gegen das Prinzip der Meistbegünstigung von GATT Art. I verstoßen, da nicht alle „gleichartigen“ Güter unabhängig von ihrem Herkunftsland gleich behandelt, sondern im Verhältnis der Emissionsintensität bei ihrer Herstellung oder der durchschnittlichen Emissionsintensität im Herkunftsland unterschiedlich behandelt werden.⁴ Dieser Verstoß gegen den Grundsatz der Meistbegünstigung kann auch nicht dadurch geheilt werden, dass man Güter, deren Herstellung unterschiedlich emissionsintensiv ist, als nicht gleichartig einstuft. Denn das Kriterium der Gleichartigkeit bezieht sich vor allem auf die physischen Eigenschaften der Güter selbst, den Grad ihrer Substituierbarkeit und den Grad, in dem sie zueinander im Wettbewerb stehen. Unterschiede in der Herstellungsweise, die sich nicht auf die Eigenschaften der Güter auswirken, also insbesondere auch Unterschiede in der CO₂-Intensität in der Produktion, können folglich nicht dazu dienen, sonst gleichartige Güter als ungleichartig zu klassifizieren.

Wenn die Kommission die WTO-Konformität des von ihr vorgeschlagenen CO₂-Grenzausgleichssystems rechtfertigen will, bleibt ihr nichts anderes übrig, als sich auf die Ausnahmeregelungen von GATT Art. XX zu stützen. Infrage kommen hierfür nur die umweltpolitischen Ausnahmen der Absätze (b) und (g). Es hat den Anschein, als ob die Kommission auf Grundlage dieser beiden Ausnahmeregelungen argumentieren will. Dies würde zumindest erklären, warum die Kommission als politische Ziele des Grenzausgleichs nur den Klimaschutz, nicht aber die Wettbewerbsneutralität und den Arbeitsplatzertand erwähnt und warum nur die Importe belastet, die Exporte aber nicht entlastet werden. Denn auf Grundlage der genannten Ausnahmeregelungen dürfen nur umweltpolitische Ziele verfolgt und nur unmittelbar umweltpolitisch wirksame Maßnahmen ergriffen werden. Allenfalls die Belastung von Importen, nicht dagegen die Entlastung von Exporten könnte so begründet werden, da nur erstere, aber nicht letztere einen (zumindest potenziellen) Klimaschutzeffekt hat.

Aber lässt sich der Grenzausgleich tatsächlich mithilfe der Ausnahmeregelungen von GATT Art. XX (b) und XX (g) rechtfertigen? GATT Art. XX (g) erlaubt Maßnahmen, die sich auf den Erhalt nicht erneuerbarer natürlicher Ressourcen beziehen. Im Zusammenhang mit dem Grenzausgleich kommen hier nur die fossilen Rohstoffe infrage. Offensichtlich ist diese Ausnahmeregelung aber nicht auf den Grenzausgleich anwendbar, mit dem ja nicht das Ziel des Erhalts der Bestände dieser Rohstoffe verfolgt wird, sondern vor allem das Ziel, die mit der Nutzung dieser Ressourcen als Energieträger verbundenen CO₂-Emissionen zu reduzie-

⁴ Eine Gleichbehandlung würde jedoch vorliegen, wenn alle Güter aus allen Ländern nach Maßgabe der EU-Standardwerte belastet werden würden.

ren. Das Problem besteht also nicht in der möglichen Erschöpfung der fossilen Rohstoffe, und der Grenzausgleich dient auch nicht dazu, eine solche zu verhindern: Denn er betrifft auch andere Emissionen als CO₂ und schränkt die Nutzung dieser Rohstoffe insofern nicht ein, als sie nicht als Energieträger genutzt werden (sondern z. B. als Inputs in der chemischen oder pharmazeutischen Industrie).

GATT Art. XX (b) gestattet Maßnahmen, die notwendig sind, Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu schützen. Der Hauptgegenstand des Grenzausgleichs, Kohlendioxid, ist ein farbloses, geruchloses und ungiftiges Gas, das die Gesundheit von Menschen, Tiere und Pflanzen nicht direkt und unmittelbar schädigt (das Wachstum von Pflanzen profitiert sogar von einer steigenden CO₂-Konzentration in der Atmosphäre). Es müsste gezeigt werden, dass von den CO₂-Emissionen und dem von ihnen (mit) verursachten Klimawandel eine indirekte Gefährdung von menschlicher Gesundheit oder Tier- und Pflanzenwelt ausgeht – und zwar nicht allgemein und generell, sondern auf dem Gebiet der EU. Daneben fordert GATT Art. XX (b) aber noch die Erfüllung einer zweiten Bedingung, dass die betreffenden Maßnahmen notwendig zum Schutz von Leben und Gesundheit sind. Auch wenn man akzeptiert, dass ein sicherer Zusammenhang zwischen CO₂-Emissionen und Klimawandel einerseits und zwischen Klimawandel und Gesundheitsgefährdung andererseits besteht, wird der Nachweis der Notwendigkeit nicht gelingen: Angesichts eines Anteils der EU-28 von nur 8,8% an den weltweiten Treibhausgasemissionen 2018 (BMU, 2021, 14) spielt die mögliche Verlagerung von Treibhausgasemissionen der EU ins außereuropäische Ausland praktisch keine Rolle für die Gesamtsumme dieser Emissionen und damit auch nicht für den weiteren Klimawandel und die mögliche Gefährdung von Leben und Gesundheit durch denselben.

Aber auch falls eine der beiden Vorschriften prinzipiell anwendbar wäre, müsste in jedem Fall die Generalklausel von GATT Art. XX beachtet werden, die verlangt, dass alle ausnahmsweise getroffenen Maßnahmen zu keiner willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Staaten führen dürfen, in denen die gleichen Verhältnisse bestehen. Eine solche Diskriminierung könnte man im Fall des Grenzausgleichs darin erblicken, dass die EU mit diesem Instrument andere Staaten dazu bewegen will, dieselbe Klimapolitik wie sie selbst zu betreiben bzw. einen CO₂-Preis in einer dem CO₂-Preis der EU entsprechenden Höhe zu erheben. Dadurch würde die EU dem Geist des Pariser Klimaabkommens von 2015 zuwiderhandeln, in dem das Prinzip der freiwilligen Kooperation betont und jedem Unterzeichnerstaat die Möglichkeit eingeräumt wird, eine seiner spezifischen Situation angemessene Klimapolitik zu betreiben. Wenn man die „gleichen Verhältnisse“ als Erfüllung der nationalen Verpflichtungen im Rahmen des Pariser Ab-

kommens interpretiert, kann man den Grenzausgleich als diskriminierende Zwangsmaßnahme ansehen, weil Länder, die ihren klimapolitischen Verpflichtungen in gleicher Weise nachgekommen sind (im Sinne des Pariser Abkommens), unterschiedlich behandelt werden – je nachdem, ob sie dieselbe Klimapolitik wie die EU oder eine andere betreiben. „The objective demonstration by an exporting WTO member of its compliance with the requirements of the Paris Agreement could therefore result in a finding of ‚arbitrariness‘ of the EU’s CBAM“ (Quick, 2020, 585).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass erhebliche Zweifel an der WTO-Konformität des vorgeschlagenen CO₂-Grenzausgleichssystems bestehen. Diese Meinung wurde bis vor kurzem noch von der EU-Kommission (2018, 263) geteilt. So offensichtlich deren Kehrtwende ist, so unklar ist auch, wie sie dieselbe rechtfertigen kann.

Bei der Frage der WTO-Konformität ist es nicht entscheidend, ob die hier vorgetragene Position die herrschende oder eine Minderheitsmeinung ist, sondern dass diese Position nachvollziehbar und begründbar ist – und folglich von den Kritisierenden des Grenzausgleichs unter den Handelspartnern der EU auch vertreten werden wird. Vor allem handelspolitische Schwergewichte wie die USA, China oder Japan, daneben auch Länder wie Indien, Australien oder Russland, haben die WTO-Konformität des geplanten Grenzausgleichs bestritten und Widerstand angekündigt (Bergin et al., 2021; Kusch und Rolle, 2021, 28). Dieser Widerstand wird sich nicht nur auf Proteste beschränken. Da eine Streitschlichtung im Rahmen der WTO aufgrund der Blockade des Schiedsgerichts der WTO durch die USA zurzeit de facto nicht möglich ist, muss damit gerechnet werden, dass die von dem Grenzausgleichssystem betroffenen Staaten auf dessen Einführung umgehend mit Vergeltungsmaßnahmen reagieren werden. Es besteht deshalb die große Gefahr, dass es zu gravierenden Handelskonflikten kommt, die weltweit zu erheblichen Wachstums- und Wohlstandsverlusten führen würden.

Nicht genug damit, die Einführung des vorgeschlagenen Grenzausgleichssystems wäre ein handelspolitischer Dambruch. Denn bislang bestand Konsens, dass nur indirekte, also auf die Güter selbst erhobene Steuern an der Grenze ausgeglichen werden dürfen. Nicht ausgeglichen werden dürfen dagegen direkte Steuern und die durch allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen verursachten Kosten. Wenn die Kommission diesen Konsens aufkündigt, indem sie einen Ausgleich für eine Kostenbelastung vornimmt, die eindeutig nicht durch eine indirekte Steuer verursacht wird, öffnet sie eine handelspolitische Büchse der Pandora. Was sollte die EU oder andere Länder davon abhalten, auch andere Belastungen, die nicht in Gestalt indirekter Steuern auftreten, auszugleichen?

Politökonomische Aspekte

Es stellt sich hier zunächst die Frage, welchen Ländern der Grenzausgleich nutzt und welchen er schadet. Mit dem CO₂-Grenzausgleich geht zwangsläufig der Schutz einheimischer Produzenten einher, da deren außereuropäische Konkurrenz durch die durch den Grenzausgleich ihnen entstehenden Kosten einen Wettbewerbsnachteil erleiden (im Verhältnis zur Situation vor der Einführung des Grenzausgleichs). Die Schutzwirkung für die Unternehmen eines bestimmten Landes ist umso größer, je größer die Kostenbelastung der außereuropäischen Konkurrenz im Verhältnis zur eigenen Kostenbelastung durch das EU-ETS ist, also umso größer, je weniger emissionsintensiv die betreffenden Unternehmen produzieren. Aufgrund seiner modernen Anlagen produziert Deutschland zwar im Vergleich zum EU-Durchschnitt relativ emissionsarm. Aber Länder, die auf die klimaneutrale Kernenergie setzen, können noch wesentlich emissionsärmer produzieren. Das gilt vor allem für Frankreich, das 2019 pro BIP-Einheit über 25 % weniger Treibhausgase als Deutschland emittiert hat (Bundesumweltamt, 2021). Diese höhere Schutzwirkung ist unabhängig davon, ob später beim Grenzausgleich auch die indirekten Emissionen durch den Stromverbrauch berücksichtigt werden; dies würde nur dazu führen, dass die Schutzwirkung für alle EU-Länder steigt, sich aber nicht auf die Unterschiede in der Schutzwirkung zwischen den einzelnen Ländern auswirken.

Die Schutzwirkung des Grenzausgleichs nutzt einer Volkswirtschaft umso mehr, je höher der Anteil der dem Grenzausgleich unterworfenen Branchen an der Wertschöpfung der betreffenden Volkswirtschaft ist – und je weniger wettbewerbsfähig diese Branchen unabhängig von klimapolitisch bedingten Kosten sind. Falls später der Grenzausgleich auch auf andere als die bisher genannten Güter bzw. Gütergruppen ausgeweitet wird, spielt die Branchenstruktur einer Volkswirtschaft keine Rolle mehr für die Bedeutung des Grenzausgleichs für diese Volkswirtschaft – wohl aber deren Wettbewerbsfähigkeit im Allgemeinen.

Zieht man die Höhe des Außenhandelsüberschusses als Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit heran, dann ist für die deutsche Volkswirtschaft die Schutzwirkung durch den Grenzausgleich kaum von Bedeutung. Deutschland hat mit weitem Abstand (absolut und relativ zum BIP) den höchsten Außenhandelsüberschuss aller EU-Mitgliedsländer gegenüber dem Nicht-EU-Raum und kann daher als sehr wettbewerbsfähig gelten. Bei einzelnen Branchen, die besonders unter Wettbewerbsnachteilen in Form hoher Energie- und CO₂-Preise leiden, ist dies allerdings anders. Dabei handelt es sich vor allem um diejenigen Branchen, die als erste unter den Grenzausgleich fallen sollen. Für die Unternehmen dieser Branchen wird der CO₂-Grenzausgleich also einen wichtigen Vorteil dar-

stellen – aber sie haben einen relativ geringen Anteil an der Gesamtwertschöpfung in Deutschland.

Der Grenzausgleich führt aber auch dazu, dass sich für Unternehmen in der EU, die importierte Vorprodukte außereuropäischer Hersteller nutzen, die Produktion verteuert. Dadurch verschlechtert sich deren Wettbewerbsfähigkeit im Verhältnis zu ihren außereuropäischen Konkurrenten. Um ein Beispiel zu nennen: Europäische Stahlproduzenten werden vom Grenzausgleich profitieren; europäische Autohersteller, die in Europa für den Weltmarkt produzieren, werden unter ihm leiden. Dieser Effekt wird sich in dem Maße verstärken, in dem der Grenzausgleich auf immer mehr Gütergruppen ausgeweitet wird, und er betrifft ein Land umso mehr, je stärker es auf außereuropäischen Märkten engagiert ist. Deutschland wird besonders unter dieser Folgewirkung des Grenzausgleichs leiden, da nicht nur Warenexporte einen Anteil von 35,8 % am BIP haben (2020), sondern von diesen immerhin ungefähr ein Drittel in Länder außerhalb der EU geht und es sich bei den deutschen Exporten überwiegend nicht um Vorprodukte oder Grundstoffe, sondern um Fertigwaren handelt (BMW, 2021, 1-2).

Die größte Gefahr für die deutsche Volkswirtschaft geht aber nicht von diesen unmittelbaren Konsequenzen des Grenzausgleichs aus, die wahrscheinlich beherrschbar sein werden. Die größte Gefahr stellen vielmehr die möglichen, ja wahrscheinlichen Handelskonflikte im Gefolge der Einführung des Grenzausgleichs dar. Dies gilt umso mehr, als sich etwaige Vergeltungsmaßnahmen natürlich nicht auf die Branchen beschränken werden, bei denen der Grenzausgleich als erstes eingeführt werden soll. Von diesen Handelskonflikten ist eine Volkswirtschaft umso stärker betroffen, je mehr sie in die Weltwirtschaft integriert und je höher ihr Außenhandelsüberschuss ist. Deutschland mit seinem hohen Offenheitsgrad (Verhältnis der Summe von Importen und Exporten zum BIP) von 87,8 % (2019), seiner hohen Exportquote und seinen hohen Außenhandelsüberschüssen wird der Hauptleidtragende dieser Handelskonflikte innerhalb der EU sein (BMW, 2021, 1-2).

Neben den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsländer sind auch die Eigeninteressen der Kommission zu berücksichtigen. Denn Beamte und andere Staatsdienende haben nicht ausschließlich das Allgemeinwohl im Auge, sondern auch (und vielleicht sogar vor allem) ihre eigenen Interessen, die sich unter dem Ziel der Budgetmaximierung subsumieren lassen. Es ist kein Grund erkennbar, warum dieses Motiv ausgerechnet bei den Mitgliedern der EU-Kommission und ihren Mitarbeitenden keine Rolle spielen sollte. Im Zusammenhang mit der geplanten Einführung des CO₂-Grenzausgleichs stellt sich deshalb die Frage, ob und wie sich diese auf die Höhe der der Kommission zur Verfügung stehenden Mittel auswirken würde. Dabei fällt auf, dass die Kommission

nicht nur 75 % der Einnahmen aus dem Verkauf der CBAM-Zertifikate für sich beansprucht, sondern auch die Erhöhung des ihr zustehenden Teils der Einnahmen aus dem EU-ETS auf 25 % anstrebt (EU-Kommission, 2021b).

Daraus folgt, dass sowohl die Einführung des CO₂-Grenzausgleichs selbst als auch die damit verbundene Abschaffung der kostenlosen Zuteilung von EU-ETS-Zertifikaten zu einer erheblichen Steigerung der EU-Eigenmittel führen werden. Und daraus folgt wiederum, dass diese Maßnahmen eindeutig im Eigeninteresse der Kommission liegen. Aus politökonomischer Perspektive kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass die Kommission bei der Gestaltung ihres Vorschlags auch von diesen eigenen Vorteilen motiviert worden ist – und nicht nur von den Interessen der Gesamtheit der Mitgliedsländer oder von den Ergebnissen gesamtwirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Abwägungen.

Zumindest ließe sich so der erstaunliche Sinneswandel der Kommission hinsichtlich der WTO-Konformität des CO₂-Grenzausgleichssystems erklären. Und so wird auch verständlich, warum die Kommission in der Begründung zu ihrem Vorschlag die bisher verwandte Alternative zum Grenzausgleich, die zum Teil kostenlose Zuteilung von EU-ETS-Zertifikaten, mit unhaltbaren Argumenten kritisiert. Die Behauptung, dass eine kostenlose Zuteilung „das CO₂-Preissignal“ schwächen und die „Anreize für Investitionen in eine weitere THG-Emissionsreduktion“ somit mindern würde (EU-Kommission, 2021c, 3), ist nicht richtig. Die Höhe der Anreizwirkung von Emissionszertifikaten hängt nur von der zur Verfügung stehenden Menge dieser Zertifikate ab – und nicht davon, wie diese Menge auf die Emittenten verteilt wird. Eine Versteigerung der Zertifikate zu 100 % entfaltet dieselbe Anreizwirkung und erzeugt dasselbe Preissignal wie eine vollständig kostenlose Zuteilung.⁵

Fazit: Mehr Schatten als Licht

Insgesamt weist das vorgeschlagene CO₂-Grenzausgleichssystem weitaus mehr Nachteile als Vorteile auf. Mit seiner Hilfe könnte eine Verlagerung von Emissionen bzw. eine Abwanderung von Unternehmen in Länder außerhalb

5 Zwar gibt es zwischen Versteigerung und kostenloser Zuteilung Unterschiede hinsichtlich der Wirkungen auf Ertrag und Liquidität der Emittenten, aber eben nicht hinsichtlich des Anreizes zur Emissionsreduktion.

der EU zumindest zum Teil verhindert werden. Aber es würde sehr hohe Kosten verursachen, nicht zu einer kosteneffizienten Emissionsreduktion beitragen und kaum Anreize zur Emissionsreduktion im außereuropäischen Ausland schaffen. Des Weiteren bestehen Umgehungs- und Missbrauchsmöglichkeiten – und zwar sowohl auf Seiten der Adressatenländer als auch der EU-Mitgliedsländer –, welche Anlass zu Streitigkeiten und Handelskonflikten geben werden. Noch wichtiger erscheint die Gefahr für das Welthandelsystem durch wahrscheinliche Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner der EU, da die WTO-Konformität des vorgeschlagenen Systems zumindest sehr zweifelhaft ist. Besonders Deutschland mit seiner exportstarken Wirtschaft und seinen hohen Außenhandelsüberschüssen würde darunter stark leiden – und hätte andererseits vom CO₂-Grenzausgleich kaum Vorteile zu gewärtigen. Deshalb ist es vor allem (aber nicht nur) aus deutscher Sicht zu begrüßen, dass das Europäische Parlament im Juni 2022 den Vorschlag der Kommission zumindest vorläufig abgelehnt hat.

Literatur

- Bergin, D. et al. (2021), Perception of the Planned EU Carbon Border Adjustment Mechanism in Asia Pacific – An Expert Survey, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2021), Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), Fakten zum deutschen Außenhandel.
- Bundesumweltamt (2021), Treibhausgas-Emissionen der Europäischen Union im Vergleich 2019, Emissionen pro Einheit des Bruttoinlandsprodukts (BIP), 13. September, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/4_abb_thg-emi-eu-vergleich-bip_2021-09-13.pdf.
- EU-Kommission (2018), In-Depth Analysis in Support of the Commission Communication COM(2018) 773. A Clean Planet for All. A European Long-Term Strategic Vision for a Prosperous, Modern, Competitive and Climate Neutral Economy, 28. November.
- EU-Kommission (2021a), Anhänge zur Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems, 14. Juli.
- EU-Kommission (2021b), Die Kommission schlägt EU-Eigenmittel der nächsten Generation vor, Pressemitteilung, 22. Dezember, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_7025.
- EU-Kommission (2021c), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems, 14. Juli.
- Kusch, M. und C. Rolle (2021), Ein CO₂-Grenzausgleich für die EU: Chancen, Herausforderungen und internationale Reaktionen, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 71(11), 26-30.
- Quick, R. (2020), Carbon Border Adjustment. A Dissenting View on Its Alleged GATT-Compatibility, *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 23(4), 549-596.

Title: EU Plans for a CO₂ Border Adjustment

Abstract: *The Carbon Border Adjustment Mechanism proposed by the European Commission will only be able to prevent part of carbon leakage. It will cause high costs and fail to create incentives for non-EU countries to lower their carbon emissions. The mechanism is not compatible with WTO principles and will cause trade conflicts from which Germany, due to its high export surpluses, will suffer most. Therefore, the proposal of the Commission should not be realised. Instead, to compensate for the competitive disadvantages of EU industry, the tried and proven system of allocating free ETS certificates should be continued.*