

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz  
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)51**

9. Mai 2022

---

**Stellungnahme**

Technische Universität Ilmenau

Prof. Dr. Fritz Söllner

---

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Medien

Technische Universität Ilmenau | PF 10 05 65 | 98684 Ilmenau

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Klimaschutz und Energie  
Platz der Republik 1

10557 Berlin

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil.  
**Fritz Söllner**

Institut für Volkswirtschaftslehre  
Fachgebiet Finanzwissenschaft

Besucheradresse:  
Ehrenbergstraße 29 (Ernst-Abbe-Zentrum)  
98693 Ilmenau

Telefon +49 3677 69-2658  
Telefax +49 3677 69-1229

fritz.soellner@tu-ilmenau.de  
www.tu-ilmenau.de/fakww/

Ilmenau, 9. Mai 2022

## Stellungnahme

zum CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem  
für die öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Klimaschutz und Energie  
am 11. Mai 2022

### 1. Einleitung: Klimapolitik, Carbon-Leakage und CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich

Vor dem Hintergrund des Übereinkommens von Paris aus dem Jahr 2015, in dem sich die Vertragsparteien dazu verpflichtet haben, die Erderwärmung auf deutlich unter 2,0 Grad Celsius, wenn möglich auf 1,5 Grad Celsius 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 zum Jahr 2050 klimaneutral zu werden. Als Zwischenziel sollen bis zum Jahr 2030 die Treibhausgasemissionen um 55% (gegenüber den Emissionen von 1990) gesenkt werden. Um diese im Europäischen Klimaschutzgesetz festgeschriebene Zielvorgabe einzuhalten, hat die Europäische Kommission unter dem Titel »Fit for 55« ein umfangreiches Maßnahmenpaket vorgeschlagen.

Prominenter Teil dieses Paketes ist die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems, welches schon bei der Vorstellung des EU Green Deal angekündigt worden war. Mit Hilfe dieses neuen Instruments will die EU künftig der Gefahr des »Carbon Leakage« begegnen. Darunter versteht man die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-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«

(Europäische Kommission 2021c, 3).<sup>1</sup> Denn durch eine strengere Klimapolitik erleiden die EU-Produzenten gegenüber ihren Wettbewerbern außerhalb der EU Kostennachteile, sodass es zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

Die Gefahr des Carbon Leakage wird zunehmen, da sich durch die ehrgeizige Klimapolitik der EU die Kosten für CO<sub>2</sub>-Emissionen innerhalb der EU weiter erhöhen und damit die Kostenvorteile von Emittenten außerhalb der EU, die keiner oder einer weniger strengen CO<sub>2</sub>-Bepreisung unterliegen, weiter vergrößern werden.

»Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Probleme geht dieser Vorschlag das Problem an, die THG-Emissionen in der Union zu senken und gleichzeitig zu vermeiden, dass diese Anstrengungen zur Emissionsreduktion global durch steigende Emissionen außerhalb der Union zunichte gemacht werden. In diesem Zusammenhang wird ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem vorgeschlagen, dessen übergeordnetes Ziel es ist, dem Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu begegnen und den Klimawandel zu bekämpfen, indem die THG-Emissionen in der Union und weltweit gesenkt werden.« (Europäische 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. Diese würde angeblich »im Vergleich zur vollständigen Versteigerung das Preissignal« schwächen und »somit die Anreize für Investitionen in eine weitere THG-Emissionsreduktion« mindern (Europäische Kommission 2021c, 3).

Vor allem aus diesem Grund soll der Wechsel von den bisherigen Maßnahmen zum neuen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem erfolgen: Die kostenlose Zuteilung soll im Zuge der Einführung des neuen Systems auslaufen und auch die nationalen Kompensationszahlungen sind nur bis zum Jahr 2030 genehmigt.

## **2. Ein idealtypischer CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich: Funktionsweise und WTO-Konformität**

Bevor ich auf den Vorschlag der EU-Kommission zu sprechen komme, möchte ich kurz darlegen, wie ein CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Emissionen belastet und die hergestellten Güter folglich entsprechend ihrer CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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

---

<sup>1</sup> »THG« steht für Treibhausgas(e). Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Kommission zwar immer nur vom CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem und vom Preis von CO<sub>2</sub> bzw. von Karbon spricht, das vorgeschlagene System aber nicht nur für CO<sub>2</sub>, sondern (zumindest für bestimmte Warengruppen) auch für andere Treibhausgase gelten soll – nämlich Distickstoffoxid im Fall der Düngemittelherstellung und perfluorierte Kohlenwasserstoffe im Fall der Aluminiumproduktion (Europäische Kommission 2021a, 1, 4). Da ich mich im Folgenden auch immer nur auf CO<sub>2</sub> beziehen werde, sind meine Ausführungen unter diesem Vorbehalt zu verstehen.

auch die durch Vorprodukte oder die bei der Erzeugung der in der Produktion eingesetzten Energie entstandenen Emissionen. Multipliziert man diese CO<sub>2</sub>-Intensität mit dem im Inland geltenden CO<sub>2</sub>-Preis, dann erhält man die absoluten Be- bzw. Entlastungsbeträge. Bei der Belastung der Importe müssten eventuell im Ausland existierende CO<sub>2</sub>-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 ebenfalls 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 deshalb jedes Land weitestgehend autonom bei der Wahl seines Mehrwertsteuersatzes ist.

Der Mehrwertsteuergrenzausgleich ist ohne Zweifel mit den Regeln des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) vereinbar und damit WTO-konform. Er stellt einen zulässigen Grenzausgleich von Steuern gemäß Artikel II Absatz 2(a) in Verbindung mit Artikel III Absatz 2 und Artikel XVI (Zusatz) dar und entspricht den zwei zentralen Prinzipien des GATT: dem der Meistbegünstigung (Artikel I) und dem der Nichtdiskriminierung (Artikel III): Alle importierten Güter aus allen Ländern werden gleich und genauso wie die inländischen Güter behandelt; alle exportierten Güter werden nur im Umfang der vorherigen Steuerbelastung entlastet.

Damit ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich einen WTO-konformen Steuergrenzausgleich im Sinn von Artikel 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 (Artikel III Absatz 2). Mit anderen Worten: Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung muss 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 CO<sub>2</sub>-Verbrauchsteuer könnte problemlos im Einklang mit dem GATT ein Grenzausgleich analog dem Mehrwertsteuerausgleich durchgeführt werden (Pauwelyn 2013; Quick 2020, 570).

Falls eine CO<sub>2</sub>-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 (Pauwelyn 2013; 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 Artikel II Absatz 2(a) und III Absatz 2 darstellen. Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich für ein solches System kann nicht als Steuergrenzausgleich im Sinn des GATT gerechtfertigt werden (Pauwelyn 2013; Quick 2020, 563-565).

Ob die WTO-Konformität eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs, der sich auf die Kosten von Emissionszertifikaten bezieht, auf der Grundlage anderer GATT-Regeln hergestellt werden kann, soll in Teil 3.4 diskutiert werden.

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass ein WTO-konformer Grenzausgleich problemlos im Fall einer CO<sub>2</sub>-Verbrauchsteuer möglich ist. Allerdings wird diese problemlose WTO-

Konformität durch einen sehr hohen administrativen Aufwand erkaufte: Die Feststellung der CO<sub>2</sub>-Intensität der Güter – und zwar nicht nur die der im Inland, sondern auch die der im Ausland produzierten Güter – wäre offensichtlich extrem aufwendig und sowohl mit hohen Kosten als auch mit erheblichen technischen Problemen verbunden.

### 3. Der Vorschlag der Europäischen Kommission

#### 3.1. Ziele und Inhalt

Mit ihrem Vorschlag zur Schaffung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems vom 14. Juli 2021 verfolgt die Europäische Kommission das »übergeordnete Ziel (...), dem Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu begegnen und den Klimawandel zu bekämpfen, indem die THG-Emissionen in der Union und weltweit gesenkt werden« (Europäische Kommission 2021c, S. 3).

Im Fokus der Kommission steht also ganz eindeutig die Senkung der Treibhausgasemissionen. Der vorgeschlagene CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich »auch Anreize für Hersteller in Drittländern zum Einsatz von Technologien mit höherer THG-Emissionseffizienz« setzt (Europäische Kommission 2021c, 20). Schließlich sollen die Treibhausgasemissionen nicht nur in der Union, sondern auch »weltweit gesenkt werden« (Europäische Kommission 2021c, 3).

Nicht erwähnt wird das Ziel des Erhalts von Arbeitsplätzen und Produktionskapazitäten in der Union, was insofern überrascht, als mit der Verlagerung von Emissionen natürlich immer auch die Verlagerung von Arbeitsplätzen und Produktionskapazitäten einhergeht. Gleichfalls keine Rolle zu spielen scheint das Ziel der Herstellung von Wettbewerbsneutralität.

Für die Konzentration auf das Emissionsreduktionsziel sind zwei Erklärungen denkbar: *Erstens* sind die erwähnten anderen Aspekte vielleicht für die Kommission angesichts der »schweren Klimakrise« (Europäische 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 Artikel XX GATT nicht von vorneherein unglaubwürdig zu machen (siehe dazu Teil 3.4).

Wie soll das CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem nach den Vorstellungen der Kommission nun aussehen? Die Grundidee 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.<sup>2</sup> Diese Zertifikate sollen im Folgenden als CBAM-Zertifikate bezeichnet werden (CBAM: Cross-Border Adjustment Mechanism). Der zu zahlende Preis spiegelt den jeweils aktuellen Preis der Zertifikate des EU-ETS wider (Artikel 21). Allerdings gibt es nicht wie im EU-ETS eine fixe Obergrenze für die insgesamt erlaubten Emissionen und die CBAM-Zertifikate gehen auch nicht zu Lasten der im EU-ETS zulässigen Gesamtmenge. Sie sind (anders als die EU-ETS-Zertifikate) nicht handelbar und nicht in die

---

<sup>2</sup> Für die Zwecke des CO<sub>2</sub>-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 (Europäische Kommission 2021c) bzw. auf die Anhänge zu derselben (Europäische Kommission 2021a).

Zukunft übertragbar, um die gewünschte Parallelität der Preisentwicklung der beiden Zertifikatsarten sicherzustellen. Man könnte deshalb auch von einer virtuellen Anbindung des Grenzausgleichssystems an das EU-ETS sprechen. Ein im Ursprungsland gezahlter CO<sub>2</sub>-Preis kann auf die eigentlich für die CBAM-Zertifikate fällige Summe angerechnet werden (Artikel 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 (Artikel 31).

Können die tatsächlichen Emissionen nicht ermittelt werden, so werden »Standardwerte« zugrunde gelegt (Artikel 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« (Europäische Kommission 2021a, 8). Sind auch diese Werte nicht zu ermitteln, so werden EU-Standardwerte verwendet, welche auf der »durchschnittlichen Emissionsintensität der 10% der EU-Anlagen mit der schlechtesten Leistung für diese Art von Waren« basieren (Europäische Kommission 2021a, 8). Für importierten Strom gelten besondere Bedingungen für die Anwendung der tatsächlichen Emissionen und als EU-Standardwert wird »der gewichtete Durchschnitt der CO<sub>2</sub>-Intensität von aus fossilen Brennstoffen in der EU erzeugtem Strom« angenommen (Europäische Kommission 2021a, 8-9).

Das CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem soll schrittweise eingeführt werden. *Erstens* gibt es einen Übergangszeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2025, in dem die Importeure nur Bericht über die bei der Produktion der eingeführten Güter entstandenen »grauen Emissionen« und einen etwa im Ursprungsland gezahlten CO<sub>2</sub>-Preis erstatten, aber noch keine CBAM-Zertifikate erwerben müssen (Artikel 36).

*Zweitens* sollen zunächst nicht alle Importe, sondern nur Importe solcher Waren 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 (Europäische 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). Beispielsrechnungen zeigen, dass sich bei einem Zertifikatspreis von 80 Euro (was ungefähr dem aktuellen Preis von EU-ETS-Zertifikaten entspricht) beträchtliche Belastungen für außereuropäische Waren ergeben, die zu entsprechenden Preissteigerungen führen würden (Dröge 2021, 39-41): So hätten sich 2019/20 die Preise von aus der Türkei importierten Eisen und Stahl um ca. 13%, von aus der Ukraine importierten Zement um ca. 88% und von aus der Türkei importierten Strom um ca. 111% erhöht.<sup>3</sup>

*Drittens* sollen zunächst nur die schon erwähnten »grauen Emissionen« erfasst werden (Artikel 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« (Artikel 3 Nr. 15 und 16). Zunächst *nicht* berücksichtigt werden die »indirekten Emissionen«, d.h. die »Emissi-

---

<sup>3</sup> Dabei wurde angenommen, dass die Kosten für CBAM-Zertifikate zu 100% überwält werden und dass im Fall von Stahl bzw. Eisen und von Zement die europäischen Produzenten 30% der von ihnen benötigten EU-ETS-Zertifikate kostenlos erhalten.

onen aus der Erzeugung von während der Warenherstellung verbrauchtem Strom bzw. verbrauchter Wärme und Kälte« (Artikel 3 Nr. 28).<sup>4</sup>

Nach dem zweijährigen Übergangszeitraum soll eine Evaluierung der Anwendung des CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems stattfinden, um zu prüfen, »ob der Anwendungsbereich auf indirekte Emissionen sowie auf andere Waren und Dienstleistungen, für die das Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht, ausgeweitet werden könnte« (Europäische Kommission 2021c, 26).

### 3.2. Effektivität und Effizienz

Können mit dem vorgeschlagenen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem die Ziele der Emission effektiv erreicht werden? Die Antwort lautet: Nur zum Teil.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die mit dem Grenzausgleichssystem verfolgten Ziele keinesfalls erreicht werden können, wenn es bei der zunächst vorgesehenen Beschränkung auf die »grauen«, also auf die direkten Emissionen bleiben sollte. Die Nichtberücksichtigung der indirekten Emissionen, also der 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 CO<sub>2</sub>-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.<sup>5</sup> Dies gilt in jedem Fall bei der Erfassung der tatsächlichen Emissionen. Werden Standardwerte zugrunde gelegt, so ist es theoretisch möglich, dass in bestimmten Fällen noch Anreize zur Produktionsverlagerung bestehen – dann nämlich, wenn EU-Produzenten eine höhere Emissionsintensität aufweisen als potentielle Abwanderungszielländer (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

<sup>4</sup> Details zur Berechnung der tatsächlichen Emissionen finden sich in Anhang III.

<sup>5</sup> Das gilt zumindest grundsätzlich. Relativiert werden muss dieses Urteil aber aufgrund der bestehenden Umgehungsmöglichkeiten (siehe Teil 3.3).

bzw. Nichtabwanderung aber für das Ziel des Erhalts von Arbeitsplätzen bzw. Produktionskapazitäten innerhalb der EU – welches für die Kommission bei der Gestaltung des Grenzausgleichssystems jedoch keine Rolle gespielt zu haben scheint.

Wie ist das vorgeschlagene System vom Gesichtspunkt der Effizienz zu beurteilen? Welche Kosten gehen damit einher und welche Anreizeffekte hat es?

Was die Kosten angeht, so ist im Fall der Erfassung der tatsächlichen Emissionen von enormen Transaktionskosten auszugehen. Diese werden in jedem Fall deutlich höher sein als die Kosten, die von den europäischen Unternehmen, welche 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 und auf diese Weise die Kosten des Klimawandels den Verursachern angerechnet. Diese haben deshalb einen Anreiz zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen und zur Suche nach möglichst günstigen Vermeidungsmöglichkeiten. Dabei werden die Emittenten ihre Emissionen umso stärker reduzieren, je niedriger ihre 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. Außerdem werden durch Standardwerte besonders emissionsintensive Unternehmen »belohnt« und Unternehmen mit unterdurchschnittlichen Emissionen »bestraft«. 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 CO<sub>2</sub>-Emissionen bezahlen als EU-Unternehmen – wenn sie relativ zum jeweiligen Standardwert unterdurchschnittlich bzw. überdurchschnittlich emissionsintensiv produ-



zieren. 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. Nur theoretischer Natur ist dagegen der Reduktionsanreiz, den sehr große Emittenten auch bei einer pauschalen Emissionsermittlung gemäß länderspezifischen Standardwerten haben könnten – dann nämlich, wenn diese durch die Reduktion ihrer Emissionen gleichzeitig den jeweiligen Standardwert senken und dadurch Kosten für CBAM-Zertifikate sparen könnten. Aber derart große Emittenten werden im Zweifelsfall ohnehin die Methode der Ermittlung der tatsächlichen Emissionen wählen.

Insgesamt wird man zu dem Urteil kommen müssen, dass die Kommission mit dem vorgeschlagenen Grenzausgleichssystem zwar ihr Ziel, die Produktionsverlagerung zu verhindern, zum Großteil (nämlich mit Ausnahme der möglichen Verlagerung der Exportproduktion) erreichen kann, aber das zumindest an zweiter Stelle mit verfolgte Ziel der Emissionsreduktion auch außerhalb der EU aufgrund der mit den Pauschalierungen verbundenen Effizienzeinbußen verfehlen wird. Im Übrigen zeigt sich auch in diesem Fall ein bei der europäischen Umwelt- und Klimapolitik generell zu beobachtendes Phänomen: die Vernachlässigung der Kosten bzw. der Kosteneffizienz bei der Verfolgung umwelt- und klimapolitischer Ziele.

In der asymmetrischen Gestaltung des Grenzausgleichssystems kann man zudem eine gewisse Inkonsistenz der EU-Klimapolitik erblicken. Auf welche Art von Emissionen soll sich eigentlich das Emissionsreduktionsziel beziehen? Wenn es um die auf dem Territorium der EU emittierten Treibhausgase gehen soll, benötigt man keinen Grenzausgleich. Im Gegenteil, ein solcher wäre dem klimapolitischen Ziel sogar hinderlich. Wenn es dagegen um den »Treibhausgas-Fußabdruck«, also um die durch den Konsum in der EU verursachten Emissionen, gehen soll, dann ist ein symmetrischer Grenzausgleich angezeigt. Ein asymmetrischer Grenzausgleich, wie von der Kommission vorgeschlagen, ist so gesehen widersprüchlich und unsystematisch. Seine Rechtfertigung könnte er aber im Zusammenhang mit der Frage der WTO-Konformität eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs erfahren (siehe Teil 3.4).

### **3.3. Umgehungs- und Missbrauchsmöglichkeiten**

Die Regelungen des CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems verursachen nicht nur hohe Transaktionskosten, sondern sind auch kompliziert, zum Teil unklar und zum Teil lückenhaft. Sie sind ergänzungs- und auslegungsbedürftig und deshalb in einem hohen 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 (Europäische 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 CO<sub>2</sub>-Preis« (Artikel 9). Gilt sie nur für die Preise von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten oder auch für einen Preis in Gestalt einer CO<sub>2</sub>-Steuer? Können neben solchen direkten Preisen auch indirekte

»Preise« in Form der durch Auflagen und Regulierungen verursachten Kosten angerechnet werden?

In ähnlicher Weise bestehen gleichfalls 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 (Europäische Kommission 2021a, 7). Insbesondere bleibt völlig unklar, wie der bei der Festlegung der länderspezifischen Standardwerte anzuwendende Aufschlag ermittelt werden soll (Europäische Kommission 2021a, 8).

Deshalb, aber auch weil Ausweichreaktionen nie vollständig verhindert werden können, hat das vorgeschlagene System ein erhebliches Potential zur Umgehung. Neben der Umdeklaration von Waren oder der Änderung von Warenströmen, die die Kommission in Artikel 27 als mögliche Umgehungspraktiken erwähnt, kommt hierfür vor allem die Berechnung der tatsächlichen Emissionen in Frage. 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, welches sowohl Strom aus erneuerbaren Energien als auch aus fossilen Energien bezieht, den »sauberen« Strom der Produktion der für die EU bestimmten Waren zuweisen. Damit dies nicht nur auf dem Papier steht, müssten lediglich relativ einfache Maßnahmen ergriffen werden (getrennte Stromlieferverträge, Stromleitungen und Stromzähler). Selbstverständlich würden diese und ähnliche Praktiken dazu führen, dass in den betreffenden Ländern die Emissionen nicht sinken würden und dass 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« (Artikel 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich ist, welche 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, mit Hilfe 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 nämlich 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 CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem als nicht WTO-konform erweisen sollte. Dieser Frage will ich mich nunmehr zuwenden.

### 3.4. WTO-Konformität

Für die Kommission ist die Vereinbarkeit ihres Vorschlags mit den Regeln der WTO offenbar wichtig. An mehreren Stellen wird betont, dass der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich »mit den Regeln der Welthandelsorganisation (im Folgenden ›WTO‹) (...) im Einklang steht« bzw. »mit den WTO-Regeln vereinbar ist« (Europäische Kommission 2021c, 4, 20). Es fällt allerdings auf, dass die Kommission an keiner Stelle darauf eingeht, auf welche Weise die angebliche WTO-Konformität hergestellt wurde und auf welche WTO-Regeln sie sich bei ihrer Behauptung stützt. Dies lässt gewisse Zweifel an der behaupteten WTO-Konformität aufkommen – Zweifel, die, wie gezeigt werden wird, nur zu berechtigt sind.<sup>6</sup>

In Teil 2 wurde bereits konstatiert, dass das von der Kommission vorgeschlagene Grenzausgleichssystem sich nicht unter die Regeln des GATT für den Steuergrenzausgleich fassen lässt.<sup>7</sup> Man könnte alternativ versuchen, den Grenzausgleich auf der Grundlage von Artikel 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 Artikel 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 CO<sub>2</sub>-Emissionen. Zweck des EU-ETS ist die Reduktion dieser Emissionen. Der Grenzausgleich betrifft dagegen die Güter an sich und es gibt, wie erwähnt, keine Obergrenze für die Menge der CBAM-Zertifikate und damit auch nicht für die Menge der bei der Produktion der Importgüter freigesetzten CO<sub>2</sub>-Emissionen. Man kann daher den CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich *nicht* als die Anwendung einer innerstaatlichen Produktregelung (nämlich des EU-ETS) an der Grenze interpretieren.

Der Grenzausgleich stellt vielmehr eine Grenzmaßnahme im Sinne von Artikel 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

<sup>6</sup> Vgl. zum Folgenden vor allem Quick (2020).

<sup>7</sup> Mit den in diesem Teil genannten Artikeln sind immer die Artikel des GATT gemeint.

vorgesehene Belastung ist. Damit würde ein Grenzausgleich gegen Artikel II Absatz 1(b) verstoßen.

Nicht genug damit, er würde auch gegen das Prinzip der Meistbegünstigung von Artikel 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.<sup>8</sup> 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems rechtfertigen will, bleibt ihr nichts anderes übrig, als sich auf die Ausnahmeregelungen von Artikel XX zu stützen. In Frage hierfür kommen nur die umweltpolitischen Ausnahmen der Absätze (b) und (g). Es hat den Anschein, als ob die Kommission auf der Grundlage dieser beiden Ausnahmeregeln 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 Ausnahmeregeln 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 potentiellen) Klimaschutzeffekt hat.

Aber lässt sich der Grenzausgleich tatsächlich mit Hilfe der Ausnahmeregeln von Artikel XX (b) und XX (g) rechtfertigen? Schauen wir uns diese beiden Vorschriften einmal etwas genauer an. Artikel 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 in Frage. Offensichtlich ist diese Ausnahmeregelung aber *nicht* auf den Grenzausgleich anwendbar, mit welchem 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 CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren. 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 CO<sub>2</sub> und schränkt die Nutzung dieser Rohstoffe insofern nicht ein, als sie nicht als Energieträger genutzt werden (sondern beispielsweise als Inputs in der chemischen oder pharmazeutischen Industrie).

Artikel 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, welches die Gesundheit von Menschen, Tiere und Pflanzen nicht direkt und unmittelbar schädigt (das Wachstum von Pflanzen profitiert sogar von einer steigenden CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Atmosphäre). Es

---

<sup>8</sup> Eine Gleichbehandlung würde dagegen vorliegen, wenn alle Güter aus allen Ländern nach Maßgabe der EU-Standardwerte belastet werden würden.

müsste gezeigt werden, dass von den CO<sub>2</sub>-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 Artikel XX (b) aber noch die Erfüllung einer zweiten Bedingung, dass nämlich die betreffenden Maßnahmen *notwendig* zum Schutz von Leben und Gesundheit sind. Auch wenn man akzeptiert, dass ein sicherer Zusammenhang zwischen CO<sub>2</sub>-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 im Jahr 2018 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit 2021, 14) spielt die mögliche Verlagerung von Treibhausgasemissionen der EU ins außereuropäische Ausland praktisch keine Rolle für die Gesamtsumme dieser Emissionen, damit auch für den weiteren Klimawandel und damit natürlich auch für 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 (»Chapeau«) von Artikel 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 willkürliche oder ungerechtfertigte 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 CO<sub>2</sub>-Preis in einer dem CO<sub>2</sub>-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 Abkommens interpretiert, kann man den Grenzausgleich als diskriminierende Zwangsmaßnahme ansehen, weil Länder, die ihren klimapolitischen Verpflichtungen in gleicher Weise nachgekommen sind (nämlich im Sinne des Pariser Abkommens), unterschiedlich behandelt werden – nämlich 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 CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems bestehen. Diese Meinung wurde bis vor Kurzem noch von der Kommission (nämlich von der Juncker-Kommission) geteilt. Da die entsprechende Stellungnahme heute erstaunlicherweise in der öffentlichen Diskussion kaum mehr erwähnt wird, soll sie an dieser Stelle ausführlich zitiert werden:

»Trade policy does not prevent the EU from taking effective measures (including taxes) to fight climate change, but the design of these measures needs to fit the characteristics of climate instruments that are already in place in the EU and with the EU's international obligations (including under the World Trade Organisation).

One basic WTO rule is that imported products cannot be treated worse than domestic products (national treatment). A ›border adjustment tax‹ applied on imported products cannot thus be higher than the carbon tax paid by similar products in the EU, just as VAT rates and excise duties apply equally to domestic and imported products.

A theoretical carbon tax on domestically-consumed products, based on their carbon footprint, could be imposed at the border also on imported products. However, this type

of tax would necessitate an entire new system of accounting and certification of the carbon content of inputs and production processes, which would need to be applied to any producer anywhere in the world selling its products in the EU. The tax would also have to be adjusted depending on the sources of energy used by each producer at the time of production and the effectiveness of the climate policies of the country of production. This would be clearly unmanageable at this stage.

A border tax adjustment would also not be compatible with the current legislative framework of the EU Emission Trading System (ETS). While a future review of the system could consider whether it is appropriate to prevent carbon leakage through carbon border adjustments fully compatible with the rules of the World Trade Organisation, such a measure would require phasing-out the current system of free allocation, which prevents the risk of carbon leakage in the EU ETS. It is also recalled that ETS is not a tax (as confirmed by the European Court of Justice), and in any event it is not a tax on products but is imposed on producers. This means that a carbon tax applied to imported products would not be matched by any equivalent internal tax, discriminating against imported products and putting the EU in breach of its basic obligations. It is also very unlikely that this breach could be justified by the general exceptions of the WTO (protection of health, conservation of natural resources).

Besides these legal and practical difficulties, there are also policy and political considerations relevant in this regard. In particular, it could be seen as running counter to the spirit of the Paris Agreement, which is founded on the principle of nationally determined contributions.« (Europäische Kommission 2018, 263)

So offensichtlich die Kehrtwende der EU-Kommission unter der Ägide von Ursula von der Leyen 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 Kritikern des Grenzausgleichs unter den Handelspartnern der EU auch vertreten werden wird. Und kritische Länder gibt es mehr als genug: 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 zur Zeit 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 würde einen handelspolitischen Dammbbruch darstellen, durch den das Fundament des Welthandels hinweg gespült zu werden droht. 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 in-

direkter Steuern auftreten, auszugleichen? Ein Land könnte beispielsweise auf die Idee kommen, die Belastung, die einheimischen Unternehmen durch einen gesetzlichen Mindestlohn entsteht, dadurch auszugleichen, dass man die Importe aus Ländern, in denen kein oder nur ein niedrigerer Mindestlohn existiert, entsprechend belastet. Wenn der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich möglich ist, müsste auch ein solcher Mindestlohnausgleich möglich sein. In der Tat könnte man sich mit ein wenig Phantasie für praktisch jeden Kostennachteil, den ein Land gegenüber einem anderen hat, eine Begründung dafür einfallen lassen, warum dieser Nachteil an der Grenze ausgeglichen werden muss.

Es könnte deshalb zu einer Flut von Ausgleichsmaßnahmen und Ausgleichsgegenmaßnahmen kommen, die das Ende des internationalen Güteraustauschs, wie wir ihnen kennen und wie er weltweit zu großen Wohlstandsgewinnen geführt hat, bedeuten würde. Ist der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich wirklich soviel wert, dass man dieses Risiko eingehen sollte? Jeder Leser mag sich diese Frage selbst beantworten.

#### 4. Der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich: Nur ein Kurieren an Symptomen

Die geplante Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs resultiert letztlich aus dem grundsätzlichen Problem der Klimapolitik – dem Problem, das durch den Grenzausgleich keineswegs gelöst wird, da dieser nur ein Herumkurieren an Symptomen darstellt.

Dieses grundsätzliche Problem der Klimapolitik besteht darin, dass eine effektive und effiziente Klimapolitik international koordiniert sein muss – aber dass eine solche bisher nicht existiert.<sup>9</sup>

Die Notwendigkeit einer international koordinierten Klimapolitik ergibt sich unmittelbar aus der globalen Natur des Klimaproblems. Für den anthropogenen Klimateffekt spielt es keine Rolle, wer wo wieviel emittiert, sondern nur die Höhe der weltweiten Gesamtemissionen ist entscheidend. Daraus folgt wiederum, dass alle Emissionen aller Emittenten in allen Wirtschaftsbereichen aller Länder in gleicher Weise belastet werden müssen, damit alle Emittenten denselben Anreiz zur Emissionsreduktion haben. Auf diese Weise *und nur auf diese Weise* lässt sich sowohl eine effektive als auch eine kosteneffiziente Klimapolitik durchführen.

Das Pariser Klimaabkommen stellt eine solche weltweit koordinierte Klimapolitik, wie sie notwendig wäre, nicht dar. Im Pariser Klimaabkommen hat sich nämlich jedes Land unabhängig voneinander zu den Maßnahmen verpflichtet, die es für sinnvoll und im eigenen Interesse hält; es überrascht deshalb nicht, dass diese Maßnahmen nicht mit dem 1,5-Grad-Celsius-Ziel, zu dem man sich bekannt hat, vereinbar sind; denn auch bei Einhaltung aller Selbstverpflichtungen würde dieses Ziel nicht erreicht werden. Ganz abgesehen davon gibt es keinerlei Sanktionen bei Nichterreicherung des Klimaziels oder bei Nichterfüllung der Selbstverpflichtungen – oder bei einem Ausstieg eines Landes aus dem Übereinkommen von Paris.

Ob die EU sich ambitioniertere Emissionsziele setzt und diese – im günstigsten Fall – auch erreicht, wird auf globaler Ebene also nicht ausreichen, den gegenwärtigen Trend der Erwärmung zu stoppen oder gar umzukehren. Die Vorstellung, dass ein Land oder eine Region beim Klimaschutz vorgeht und die anderen Länder ihm folgen werden, ignoriert die grundlegenden ökonomischen Zusammenhänge: Je klimapolitisch aktiver ein Land ist, desto geringer ist der Anreiz für andere Länder, selbst eine teure Klimapolitik zu betreiben, und desto größer ist der Anreiz, abzuwarten und klimapolitisch nichts zu tun. Mit dem Kyoto-Protokoll aus dem Jahr 1997 ist schon früher ein erster Versuch von Vorreiterländern, mit einseitigen

---

<sup>9</sup> Vgl. zum Folgenden vor allem Pritzl und Söllner (2021).

Maßnahmen andere zum Mitmachen zu überzeugen, gescheitert. Es ist sogar möglich, dass andere Länder von den Klimaschutzmaßnahmen eines Landes profitieren. Das ist nicht nur der Fall beim Carbon Leakage, welches durch den hier diskutierten Grenzausgleich verhindert werden soll, sondern es kann auch sein, dass der in einem klimapolitisch aktiven Land erreichte Rückgang der Nachfrage nach fossilen Brennstoffen zu einem Sinken der Preise derselben und in der Folge zu einem Anstieg der Nachfrage in anderen Ländern führt (»green paradox«). Dieser zweite Effekt lässt sich nicht durch einen wie auch immer gearteten Grenzausgleich verhindern, sondern nur durch einen weltweit einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis – welcher eine weltweit koordinierte Klimapolitik voraussetzt.

Solange eine solche nicht besteht, wäre es besser, knappe Ressourcen in die Anpassung an den Klimawandel zu investieren (z.B. in die Verstärkung der Nordseeedeiche oder den Waldumbau), anstatt diese für wirkungslose Anstrengungen zur Emissionsreduktion zu verschwenden.

Das grundsätzliche Problem einer nur nationalen bzw. regionalen Klimapolitik kann durch eine Maßnahme wie den CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich nicht gelöst werden. Dieser stellt nur einen Versuch dar, die Nachteile einer verfehlten Politik auszugleichen, verursacht aber seinerseits wieder selbst nicht unbeträchtliche Probleme. Deswegen sollte das Bemühen der Politik auf die Etablierung einer international koordinierten Klimapolitik gerichtet sein. Zu diesem Zweck wurde von dem Nobelpreisträger William Nordhaus (2015) ein »Klimaclub« vorgeschlagen. In einem solchen Club koordinieren die Mitgliedsländer ihre Klimapolitik dadurch, dass sie einen gemeinsamen und einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis (in Form einer Steuer oder mittels eines Zertifikatssystems) festlegen. Nach außen »verteidigt« werden kann diese Klimapolitik durch einen ebenfalls gemeinsamen Grenzausgleich, der auch einen Anreiz für Drittländer darstellt, ebenfalls diesem Club beizutreten. Die gewünschte Wirkung kann ein solcher Klimaclub nur entfalten, wenn er die notwendige »kritische Masse« hat. Seine Gründungsmitglieder müssen einerseits einen nennenswerten Anteil der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen auf sich vereinigen und andererseits müssen deren Märkte so bedeutend sein, dass eine Erschwerung des Marktzugangs durch einen Grenzausgleich tatsächlich einen Anreiz zum Clubbeitritt darstellen würde. Es erscheint sicher, dass ein Club, der die EU, das Vereinigte Königreich, die USA, Kanada, Australien, Japan, Russland, China und Indien umfassen würde, diese Bedingungen erfüllen und im Lauf der Zeit weitere Mitglieder anziehen würde. Er könnte so zur Keimzelle für eine weltweit koordinierte Klimapolitik werden.

Ich beeile mich hinzuzufügen, dass ein Grenzausgleich selbstverständlich auch im Rahmen eines solchen Klimaclubs wahrscheinlich nicht WTO-konform wäre. Gemäß dem Motto »Might Makes Right« wäre er aber von einem Klimaclub, der aus den erwähnten Ländern besteht, dennoch ohne Probleme durchsetzbar, da die (noch) nicht diesem Club angehörenden Länder nicht über ein Drohpotential verfügen, das ernst genommen werden müsste.

## 5. Politökonomische Aspekte

Von der Analyse des Inhalts und der Konsequenzen des vorgeschlagenen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems soll nunmehr zur Diskussion der möglichen Hintergründe dieses Vorschlags übergegangen werden. Realistischerweise muss man davon ausgehen, dass neben den »offiziellen« Zielen des Grenzausgleichs auch andere Motive eine Rolle spielen können. Denn die politischen Akteure in der EU haben auch Eigeninteressen und diese könnten die Ausgestaltung des Grenzausgleichs durchaus beeinflusst haben. Aus diesem Grund, aber auch um den Vorschlag der EU-Kommission aus deutscher Sicht würdigen zu können, sollen im



Folgenden die unterschiedlichen Interessen der EU-Mitgliedsländer einerseits und das Eigeninteresse der EU-Kommission andererseits thematisiert werden.

### **5.1. Die unterschiedlichen Interessen der EU-Mitgliedsländer**

Es stellt sich hier zunächst die Frage, welchen Ländern der Grenzausgleich nutzt – und welchen er schadet.<sup>10</sup>

Es wurde in Teil 3.3 gezeigt, dass mit dem CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich zwangsläufig der Schutz einheimischer Produzenten einhergeht, da deren außereuropäische Konkurrenten 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 Einheit des Bruttosozialprodukts 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 Bruttoinlandsprodukt) 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich also einen wichtigen Vorteil darstellen – aber sie haben einen relativ geringen Anteil an der Gesamtwertschöpfung in Deutschland.

Auf der anderen Seite führt der Grenzausgleich 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

---

<sup>10</sup> Ich bitte um Verständnis, dass ich im Rahmen dieser kurzen Stellungnahme keine ausführlichen quantitativen Analysen erstellen konnte, sondern mich auf Tendenzaussagen beschränkt habe.

produzieren, werden unter ihm leiden. Dieser Effekt wird sich in dem Maß 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 Bruttoinlandsprodukt 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 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 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 von 87,8% (2019),<sup>11</sup> seiner hohen Exportquote und seinen hohen Außenhandelsüberschüssen wird der Hauptleidtragende dieser Handelskonflikte innerhalb der EU sein (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2021, 1-2).

»Durch die enge Einbindung in die Weltwirtschaft ist auch die Beschäftigung in Deutschland in hohem Maße auf offene Märkte und internationalen Handel angewiesen.« (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2021, 1)

Summa summarum hat Deutschland unter den EU-Mitgliedsländern bei der Einführung des CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs am wenigsten zu gewinnen und am meisten zu verlieren. Bei den Ländern, die diese Einführung am energischsten vorantreiben, scheint dagegen die Relation zwischen Kosten und Nutzen eine völlig andere zu sein. Die Frage, ob Deutschland seine wirtschaftlichen Interessen auf dem Altar der europäischen Solidarität opfern sollte, darf nicht unter den Teppich gekehrt, sondern muss offen diskutiert werden.

## 5.2. Das Eigeninteresse der EU-Kommission

Die ökonomische Theorie der Bürokratie hat darauf aufmerksam gemacht, dass Beamte und andere Staatsdiener nicht ausschließlich das Allgemeinwohl im Auge haben, sondern auch (und vielleicht sogar vor allem) ihre eigenen Interessen verfolgen. Diese lassen sich in einer ersten Näherung unter dem Ziel der Budgetmaximierung subsumieren. Denn mit einer Ausweitung des Budgets geht in aller Regel auch eine Zunahme der persönlichen Einkommen, der Macht und des Ansehens der für dieses Budget verantwortlichen Beamten einher (Niskanen 1971). Es ist kein Grund erkennbar, warum solche Überlegungen ausgerechnet bei den Mitgliedern der EU-Kommission und ihren Mitarbeitern keine Rolle spielen sollten.

Im Zusammenhang mit der geplanten Einführung des CO<sub>2</sub>-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 Er-

---

<sup>11</sup> Der Offenheitsgrad ist definiert als Verhältnis der Summe von Importen und Exporten zum Bruttoinlandsprodukt.

höhung des ihr zustehenden Teils der Einnahmen aus dem EU-ETS auf 25% anstrebt (Europäische Kommission 2021b).

Daraus folgt, dass sowohl die Einführung des CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems erklären. Und so wird auch verständlich, warum die Kommission in der Begründung zu ihrem Vorschlag die bisher verwandte Alternative zum Grenzausgleich, nämlich die zum Teil kostenlose Zuteilung von EU-ETS-Zertifikaten, mit unhaltbaren Argumenten kritisiert. Die Behauptung, dass eine kostenlose Zuteilung »das CO<sub>2</sub>-Preissignal« schwächen und die »Anreize für Investitionen in eine weitere THG-Emissionsreduktion« somit mindern würde (Europäische 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.<sup>12</sup>

Das EU-ETS besteht seit dem Jahr 2005. Nach dieser Zeit kann man unterstellen, dass auch die EU-Kommission Kenntnis von der Funktionsweise eines Emissionszertifikatssystems hat, sodass sich zur Erklärung der Verwendung unrichtiger Argumente die oben angebotenen politökonomischen Überlegungen nachgerade aufdrängen. Deshalb sollten die EU-Mitgliedsländer bei der Entscheidung über die Einführung des CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems die Argumente der Kommission mit einer gehörigen Portion Skepsis prüfen und sich genau überlegen, mit welchen Vor- und Nachteilen ein solches System tatsächlich verbunden ist.

## 6. Fazit: Mehr Schatten als Licht

Insgesamt weist das vorgeschlagene CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem weitaus mehr Nachteile als Vorteile auf.

Mit seiner Hilfe würde zwar (zumindest zum Großteil) eine Verlagerung von Emissionen bzw. eine Abwanderung von Unternehmen in Länder außerhalb der EU effektiv verhindert werden können. 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 auf Seiten der EU-Mitgliedsländer –, welche Anlass zu Streitigkeiten und Handelskonflikten geben werden. Noch wichtiger erscheint die Gefahr für das Welthandelssystem durch wahrscheinliche Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner der EU, da die WTO-Konformität des vorgeschlagenen Systems zumindest sehr zweifelhaft ist. Falls das Vorgehen der EU Schule machen würde

---

<sup>12</sup> Selbstverständlich gibt es zwischen Versteigerung und kostenloser Zuteilung große Unterschiede hinsichtlich der Auswirkungen auf Ertrag und Liquidität der Emittenten – aber eben *nicht* hinsichtlich des Anreizes zur Emissionsreduktion.

und andere Staaten ähnlich problematische Maßnahmen ergreifen würden, könnte der internationale Warenaustausch, so wie wir ihn kennen, bald der Vergangenheit angehören.

Besonders Deutschland mit seiner exportstarken Wirtschaft und seinen hohen Außenhandelsüberschüssen würde darunter stark leiden – und hätte andererseits vom CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich kaum Vorteile zu gewärtigen.

Von der Einführung des CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs muss daher vor allem (aber nicht nur) aus deutscher Sicht entschieden abgeraten werden. Dies gilt besonders für eine Einführung in einer Zeit, in der die Wirtschaft ohnehin durch die Folgen des Ukraine-Krieges und eine inflationäre Preisentwicklung belastet wird. Zusätzliche Preissteigerungen, wie sie zwangsläufig aus dem Grenzausgleich resultieren werden, und Handelskonflikte sind das Letzte, was Deutschland und Europa jetzt brauchen können.

Ein Verzicht auf den CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich sollte auch deshalb leicht fallen, weil ein bewährtes Instrument zur Kompensation der durch die Klimapolitik verursachten Kostennachteile europäischer Unternehmen zur Verfügung steht: die teilweise kostenlose Zuteilung von EU-ETS-Zertifikaten. Auf diese Weise konnte Carbon Leakage bislang weitgehend verhindert werden (Wissenschaftlicher Beirat 2021, 10-12) – und zwar unter Aufrechterhaltung des gewünschten Anreizeffektes zur Emissionsreduktion. Es spricht deshalb vieles dafür, dieses Instrument weiter beizubehalten.

## Literatur

- Bergin, Daniel et al. 2021. *Perception of the Planned EU Carbon Border Adjustment Mechanism in Asia Pacific – An Expert Survey*. Hongkong: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. 2021. *Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik*. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2021. *Fakten zum deutschen Außenhandel*. Berlin.
- 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](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/4_abb_thg-emi-eu-vergleich-bip_2021-09-13.pdf).
- Dröge, Susanne. 2021. *Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich für den Green Deal der EU. Funktionen, Fakten und Fallstricke*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Europäische 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. Brüssel.
- Europäische Kommission. 2021a. *Anhänge zur Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems*. 14. Juli. Brüssel.
- Europäische Kommission. 2021b. *Die Kommission schlägt EU-Eigenmittel der nächsten Generation vor*. Pressemitteilung vom 22. Dezember. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_21\\_7025](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_7025).
- Europäische Kommission. 2021c. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems*. 14. Juli. Brüssel.
- Kusch, Maira und Carsten Rolle. 2021. Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich für die EU: Chancen, Herausforderungen und internationale Reaktionen, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 71(11), 26-30.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nordhaus, William. 2015. Climate clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy. *American Economic Review* 105(4), 1339-1370.
- Pauwelyn, Joost. 2013. Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustment Under WTO Law. In Calster, Geert van und Denis Prevost (Hrsg.), *Research Handbook On Environment, Health and the WTO*, S. 448-506. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pritzl, Rupert und Fritz Söllner. 2021. Rationale Klimapolitik – ökonomische Anforderungen und politische Hindernisse. *List Forum* 46(4), 423-449.
- Quick, Reinhard. 2020. Carbon Border Adjustment. A Dissenting View on Its Alleged GATT-Compatibility. *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 23(4), 549-596.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2021. *Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs*. 22. Februar. Berlin.