



POLICY BRIEF ZUM GRENZAUSGLEICH (10/2020)

EU Grenzausgleich für den CO₂-Preis – Chance für Klimaschutz und Wettbewerb

Zur Erreichung der Klimaziele ist ein CO₂-Preis notwendig, der die tatsächlichen Folgekosten von Emissionen widerspiegelt. Bisher steht die Sorge im Weg, dass Unternehmen aus Deutschland und Europa in Regionen abwandern könnten, in denen Umweltschutzstandards und Kosten geringer sind. Ein Grenzausgleich, der auch Importwaren mit einem CO₂-Preis belegt, könnte diese Hürde beseitigen und zu einer tatsächlich klimawirksamen Bepreisung von Emissionen beitragen. Wie er praktisch umgesetzt werden kann und welche Fragen dabei eine Rolle spielen, zeigt dieser Policy Brief.

Swantje Fiedler und Ann-Cathrin Beermann

1 Warum ein Grenzausgleich notwendig ist

Die Bepreisung von Emissionen ist eine Schlüsselkomponente zur Erreichung der Klimaziele. Mit ihr können drei Kernziele erreicht werden:

- Die Klimafolgekosten von Emissionen können internalisiert werden; Preise stellen somit die tatsächlichen Kosten eines Gutes dar;
- Nachhaltig produzierte Güter, die bisher häufig teuer sind, werden konkurrenzfähiger. So werden für den Konsumenten Anreize gesetzt, sich für weniger klimaschädliche Alternativen zu entscheiden;

- Es werden Anreize zur Transformation der Produktion gesetzt, um die CO₂-Kosten zu reduzieren und nachhaltigere Waren herzustellen.

Dies gelingt aber nur, wenn der CO₂-Preis im Rahmen von EU Emissionshandel und nationalem Brennstoffhandel (ab 2021) nicht wie bisher im niedrigen zweistelligen Bereich liegt. Doch einer Erhöhung der CO₂-Preise steht bisher die Sorge im Weg, dass hierdurch die Produktion, gerade von energieintensiven Gütern, in Regionen abwandern könnte, in denen die Umweltstandards und die Produktionskosten niedrig sind (Carbon Leakage). Diese Befürchtungen legitimieren bisher auch die Ausnahmeregelungen, durch die insbesondere die klimaschädlichsten Unternehmen von Umweltsteuern und -abgaben befreit werden. Dies hat zur Folge, dass zum einen in diesen Sektoren zu wenig Anreize für Klimaschutzmaßnahmen gesetzt werden, zum anderen kommt das CO₂-

Preissignal nicht bei den Endverbrauchern wie private Haushalte, Einzelhandel oder Dienstleistungsgewerbe an.

In einer „optimalen“ Marktwirtschaft würden die Klimafolgekosten von Gütern weltweit vollständig eingepreist werden. In naher Zukunft wird eine globale Internalisierung von Umweltkosten jedoch kaum realisierbar sein, weshalb „Second-Best“-Lösungen entwickelt werden müssen. Nur wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten ambitioniert vorangehen, kann sie auch von anderen Ländern mehr Einsatz bei Klimaschutzmaßnahmen erwarten und einfordern.

Bisher setzten die EU und ihre Mitgliedstaaten vorrangig auf die „Third-Best“-Lösung „Ausnahmen für Unternehmen“, beispielsweise durch kostenlose CO₂-Zertifikate oder Entlastung von Abgaben und Umlagen auf Energie- und Strompreise. **Dadurch sind weder die importierten CO₂-Emissionen von Produkten noch große Teile der Industrieemissionen der EU tatsächlich mit einem CO₂-Preis belegt.**

Bei dem EU-Grenzausgleich handelt es sich um eine alternative Second-Best-Lösung, die zwar aufwändiger in der Umsetzung ist, aber für ein wirksames CO₂-Preissignal sorgen kann. Er soll bei klimaschädlichen Produkten zu einer Gleichbehandlung von EU und nicht-EU Produkten beitragen um vor Carbon Leakage zu schützen. Auf diese Weise ermöglicht er höhere CO₂-Preise und in deren Folge, Anreize für nachhaltige Produktion und nachhaltigen Konsum. Diese Effekte wäre potentiell auch über die EU-Grenzen hinaus wirksam, wenn außereuropäische Produzenten entsprechend ihres Exportanteils nach Europa Anreize für Effizienzmaßnahmen erhalten.

Der Grenzausgleich ist in erster Linie ein Mechanismus für den Schutz vor Carbon Leakage und bewirkt nicht automatisch höhere CO₂-Preise. Um die Wirtschaftlichkeit von ambitionierteren Klimaschutzinvestitionen schneller und wirksamer zu verbessern, sind also zusätzliche Instrumente notwendig. Denkbar sind beispielsweise so genannte Differenzverträge (Carbon Contracts for Difference, CCfD), die die Lücke zwischen CO₂-Preis und höheren CO₂-Vermeidungskostenschließen können (DIW 2019; CO₂ Abgabe e.V. 2020)

2 Anforderungen an einen Grenzausgleich

Zentral bei der Konzeptionierung eines Grenzausgleiches ist, dass er mit den Regeln der Welthandelsorganisation vereinbar ist. Hierbei muss sichergestellt werden, dass europäische Produkte gegenüber importierten Waren nicht bessergestellt werden. Dies zweifelsfrei umzusetzen, ist je nach Ausgestaltungsvariante des Grenzausgleiches eine Herausforderung und wird oftmals als zentrales

Hemmnis für die Einführung eines Grenzausgleiches genannt (Mehling et al. 2019).

Außerdem sollte ein Grenzausgleich so ausgestaltet sein, dass klimaschonende, innovative und energiesparende Produktionsverfahren honoriert werden.

Schlussendlich sollten die Einnahmen aus dem Grenzausgleich genutzt werden, um die Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft sowohl in der EU als auch global voranzutreiben.

Bei all dem muss die administrative Ausgestaltung auf Praktikabilität ausgerichtet sein, sowohl für die umsetzenden und kontrollierenden Behörden, als auch für Importeure und Exporteure.

3 Ausgestaltungsmerkmale eines Grenzausgleichs – wie kann er umgesetzt werden?

Grundsätzlich sind verschiedene Varianten für die konkrete Umsetzung eines Grenzausgleichs möglich. Die Europäische Kommission hat bereits Vorschläge skizziert und führt derzeit (Stand Oktober 2020) eine öffentliche [Konsultation](#) hierzu durch. Im Folgenden werden die wichtigsten Fragen der Ausgestaltung vorgestellt:

3.1 Welche Produkte einbeziehen?

Eine erste Frage lautet, welche Produkte oder Produktgruppen überhaupt mit einem Grenzausgleich belegt werden sollen. Es bietet sich hier an, sich zunächst auf die Produkte zu konzentrieren, die in der Produktion hohe Emissionen erzeugen, in ihrer Eigenschaft international vergleichbar und relativ „homogen“ sind und über die europäischen Grenzen hinweg gehandelt werden. Vorstellbar sind zwei Möglichkeiten:

- Einbeziehung von Grundstoffen wie Zement, Eisen und Stahl, Papier und Pappe, Aluminium sowie der Petrochemie und Chemie. Diese sind bereits für rund 25 Prozent der globalen CO₂-Emissionen verantwortlich (DIW 2020).
- Einbeziehung sowohl von Grundstoffen als auch von verarbeiteten Produkten in denen diese Grundstoffe enthalten sind (Beispielsweise Autoteile, in denen Stahl enthalten ist).

Die zweite Option wäre klimapolitisch besser und würde auch Carbon Leakage Risiken verringern, ginge jedoch mit einem höheren bürokratischen Aufwand einher: Es müsste genau aufgeschlüsselt werden, wie viel Stahl z.B. in einem Auto enthalten ist. Dies zu protokollieren und zu prüfen ist in Zeiten der Digitalisierung nicht unmöglich aber aufwendig, weswegen (zunächst) **der Einbezug von**

Grundstoffen in den Grenzausgleich die praktikablere und realistischere Lösung zu sein scheint.

Auch um zukünftig höhere CO₂-Preise zu ermöglichen, sollten die Optionen für einen größeren Geltungsbereich inklusive verarbeiteter Produkte geprüft werden.

3.2 Auf welcher Ebene sollte der Grenzausgleich ansetzen? Konsum vs. Produktion/Import

Ein Grenzausgleich kann auf Produktions- oder auf Konsumseite ansetzen:

1. Bei einer **Konsumabgabe oder Produktsteuer** wird der CO₂-Preis am Ende der Produktionskette beim Verkauf eines Produkts (z.B. einer Tonne Stahl) an den Endkunden erhoben. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Stahl in Deutschland oder in China hergestellt wurde. Der „Grenzausgleich“ findet hierbei nicht wirklich „an der EU-Grenze“ statt, sondern wird beim Konsumenten erhoben, ähnlich wie bei der Mehrwertsteuer oder einer Verbrauchsteuer auf Alkohol oder Energieträger. Dadurch drohen auch **weniger Konflikte mit WTO-Recht** (SWP 2020).

Die Abgabe, die erhoben wird, basiert auf einem Standardwert (Benchmark) für ein bestimmtes Produkt (z.B. eine Tonne Stahl) und ist unabhängig von Produktionsort oder -prozess. Der Vorteil ist, dass dadurch **keine aufwändige Überprüfung der tatsächlich verursachten CO₂-Emissionen bzw. des CO₂-Fußabdrucks** (insbesondere bei importierten Waren) notwendig ist. Nur wer der Meinung ist, dass sein Produkt viel „besser“ ist als der Benchmark, kann dies individuell nachweisen.

Die **kostenlose Zuteilung von CO₂-Zertifikaten in der EU bliebe bei diesem Modell allerdings erhalten**, da sonst die europäischen Produkte zweimal CO₂-Preis zahlen würden: einmal in der Herstellung (EU ETS), und einmal beim Konsum. Die Produzenten (z.B. des Stahls) haben demnach durch die Konsumabgabe keine zusätzlichen Anreize, klimafreundlicher zu werden – Aber die Konsumabgabe sorgt dafür, dass das Preissignal beim Konsumenten ankommt. Das ist bisher durch kostenlose Zertifikate weitgehend verhindert worden. Die Anreize in der Produktion müssen (weiterhin) über die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten in Anlehnung an Produktionsvolumen und Produktbenchmarks erreicht werden (so genannte „dynamische Allokation“, siehe DIW 2020 p.5).

2. Wird der **Grenzausgleich bereits bei den Produzenten** angesetzt, sind die Preisanreize größer. Hier wird der CO₂-Preis bei Produzenten innerhalb der EU (durch das EU ETS oder eine Steuer) und beim Im-

port der entsprechenden Produkte als Steuer oder Zoll erhoben. Gleichzeitig werden CO₂-Kosten für exportierte Waren erstattet. Ausgestaltungsvarianten sind dabei ein „symmetrischer Grenzausgleich“ (Erhebung und Erstattung bei Ex- und Importen) oder die Einbeziehung importierter Waren in den EU ETS.

Die Herausforderung in diesem Modell ist der **administrative Aufwand**, Einnahmen und Erstattung zu organisieren und für jedes importierte Produkt den CO₂-Fußabdruck festzustellen: Mit erneuerbaren Energien und effizient hergestellte Importgüter müssten anders behandelt werden als mit fossilen Brennstoffen oder sehr ineffizient hergestellte Importe –ein Monitoring, Reporting und Zertifizierungssystem müsste weltweit aufgebaut werden. Zusätzlich gibt es das Risiko eines „Resource shuffling“: Produzenten im Ausland könnten ihren „grünen“ Strom oder recycelte Materialien für die EU-Waren ausweisen, aber weiterhin die restliche Produktion mit fossilen Energien betreiben (DIW 2020).

Zur Vereinfachung wäre auch in diesem Modell die Anwendung von (Fall back) Produktbenchmarks möglich, allerdings müsste die Option eines individuellen Nachweises von (vermeintlich) klimafreundlicher Produktion möglich bleiben.

Die freie Allokation von Zertifikaten innerhalb der EU kann ersetzt werden bzw. auslaufen, was ein zentraler Vorteil der Variante ist.

Unter Berücksichtigung der dargestellten Vor- und Nachteile scheint die Konsumabgabe zumindest für den Einstieg in den Grenzausgleich die praktikablere Lösung zu sein, auch wenn die zusätzlichen Anreize zunächst vor allem auf der Konsumseite geschaffen werden (vgl. auch Empfehlung des DIW und IfW). Eine zentrale Frage bleibt, wie mit weiterverarbeiteten Produkten (Beispiel: Stahl in der Autotür) umgegangen werden kann. Um diese einzubeziehen, braucht es entweder geeignete Standardwerte für den CO₂-Gehalt oder ein aufwändigeres Verfahren zur Erfassung

3.3 Welche Emissionen einbeziehen?

Ähnlich wie bei der Frage, welche Produktgruppen einbezogen werden sollten, gibt es auch bei der Frage zum Einbezug der Emissionen eine optimale und eine pragmatische Lösung.

Für die Klimawirkung wäre es erstrebenswert alle Emissionen, z.B. in Form von CO₂-Äquivalenten einzubeziehen. So ist die Klimawirkung von z.B. Methan deutlich gravierender als die von CO₂. Eine Ausweitung der Emissionsbeurteilung würde auch den Einbezug von z.B. landwirtschaftlichen Gütern wie Fleisch- und Milchprodukten

ermöglichen, die einen durchaus relevanten Beitrag zum Treibhausgasaufkommen leisten und in deren Sektor im Vergleich zu anderen Bereichen bisher wenig Treibhausgasreduktion erzielt werden konnte, da Effizienzmaßnahmen durch steigenden Fleisch- und Milchkonsum konterkariert werden. Die praktische Umsetzbarkeit eines Grenzausgleiches würde durch eine solche Erweiterung jedoch deutlich erschwert werden und so ist, zumindest zum jetzigen Zeitpunkt die Bepreisung von CO₂-Emissionen die realistischste Lösung. Eine Ausweitung kann als mittelfristiges Ziel angestrebt werden.

3.4 Kostenlose Zuteilung beibehalten?

Derzeit werden in Europa noch kostenlose Emissionszertifikate zugeteilt. Dies wurde damit legitimiert, dass der EU-ETS nicht die heimische Wirtschaft gefährden und sichergestellt werden sollte, dass europäische Waren auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig bleiben. Das trug zu den sehr niedrigen Zertifikatpreisen und somit sehr geringen Lenkungswirkung des ETS in der Vergangenheit bei. Die sogenannte kostenfreie Zuteilung soll stetig abgebaut werden. Der Grenzausgleich böte die Gelegenheit diesen Prozess zu beschleunigen. Eine Ko-existenz von Grenzausgleich und freier Zuteilung, wie von einigen Industrieverbänden gefordert (Cembureau 2020), würde dagegen die EU-Industrie einseitig bevorzugen. Während Wettbewerber aus dem Ausland CO₂-Kosten bei der Produktion berücksichtigen müssten, hätten sie keinen Anreiz, klimafreundlicher zu produzieren.

Nur im Modell der Konsumabgabe kann eine dynamische Zuteilung kostenloser Zertifikate beibehalten werden, um eine doppelte Bepreisung zu vermeiden (vgl. Abschnitt 3.2).

3.5 Exporte von ETS Kosten befreien?

Auch die Frage, ob bei Exportgütern die Kosten des ETS rückerstattet werden sollten, muss diskutiert werden. Dagegen spricht, dass Produzenten, die den Klimastandards der EU nicht gerecht werden können oder Investitionen in nachhaltigere Produktionsprozesse scheuen in diesem Fall ihre „klimaschädlichere“ Ware in Länder exportieren können, in der Emissionen nicht bepreist werden.

Dafür spricht, dass so ggf. in der EU nachhaltiger produzierte Güter, die bei der Belastung durch einen CO₂-Preis auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig wären, solange in anderen Ländern und Regionen keine (teilweise) Internalisierung der Klimakosten erfolgt auf diesem Wege weiter global gehandelt werden könnten und somit zu weltweit nachhaltigerem Konsum beitragen.

3.6 Welcher CO₂-Preis?

Für wirkungsvolle Klimaschutzanreize wäre ein CO₂-Preis von mindestens 100 €/Tonne erstrebenswert, da sich ab dann wesentliche klimafreundliche Innovationen bei Industrieprozessen rentieren (BCG & Prognos 2018). Aus klimapolitischer Sicht wäre ein CO₂-Preis in Höhe von 180€/Tonne CO₂ notwendig, um gemäß Verursacherprinzip die Klimafolgekosten vollständig zu internalisieren.

1. Bei einem **beim Produzenten angesetzten Grenzausgleich** wäre ein solches Preisniveau jedoch mit Welthandelsrecht nur schwierig vereinbar, solange der ETS deutlich unterhalb dieser Werte liegt – Da sonst inner- und außereuropäische Waren sehr unterschiedlich behandelt würden.
2. Bei einer **Konsumabgabe**, die sowohl europäische, wie auch außereuropäische Waren betrifft, wäre eine Abgabe oberhalb des ETS-Preises und somit auch eine tatsächliche Internalisierung der Klimafolgekosten eher möglich.

Der Einbezug von weiterverarbeiteten Produkten wird allerdings dringender, wenn der CO₂-Preis ansteigt: Andernfalls ist die importierte Autotür ohne CO₂-Kosten viel billiger als die Autotür, deren Stahl Zusatzkosten von 100 Euro je Tonne CO₂ enthält.

Der Grenzausgleich muss sich folglich zunächst am ETS-Preis orientieren. Mit sinkender freier Allokation und Verknappung des Zertifikateangebots wird der ETS-Preis steigen und somit können auch importierte Produkte mit einem steigenden Grenzausgleich belegt werden.

Bei Produkten aus Ländern oder Regionen, die ebenfalls Emissionen bepreisen, sollte der CO₂-Preis möglichst verrechnet werden, um die Klimaschutzmaßnahme zu honorieren und eine Doppelbelastung zu vermeiden. Auch wer nachweisen kann, dass ein Produkt deutlich nachhaltiger hergestellt wurde als die durchschnittlichen Produkte dieser Kategorie sollte dementsprechend weniger belastet werden, um Innovationen und Effizienz auch über die EU-Grenzen hinweg anzuregen.

Diese „Anpassung der Genauigkeit“ erfordert gleichzeitig einen höheren administrativen Aufwand, da letztlich mehr Produkte auf ihre genaue Herkunft und Produktionsweise hin geprüft werden müssen. Ebenso erhöht sich die Gefahr von „Resource shuffling“ (siehe Abschnitt 3.2)

3.7 Verwendung der Einnahmen?

Wichtig bei der Verwendung der Einnahmen sowohl eines CO₂-Preises, als auch eines Grenzausgleiches ist, dass diese sich im Erfolgsfall quasi abschaffen. Durch neue Technologien sollten die Emissionen sinken und so auch die Einnahmen von deren Bepreisung. Folglich sollten die Einnahmen auch nicht für langfristige Finanzie-

rungsaufgaben eingeplant werden. Beim Grenzausgleich kommt noch hinzu, dass auch hier wieder das Welthandelsrecht bedacht werden muss und die Einnahmen aus der Emissionsbepreisung von Importgütern nicht der Förderung der heimischen Wirtschaft zugutekommen sollten. Stattdessen sollten die Mittel verwendet werden, um europa- aber auch weltweit Klimaschutzmaßnahmen zu finanzieren (SWP 2020).

Quellen

BCG; Prognos (2018) Klimapfade für Deutschland. Online: <https://bdi.eu/publikation/news/klimapfade-fuer-deutschland/>

Cembureau (2020) Carbon Border Mechanisms – Enabling the Industry to Deliver Carbon Neutrality Investments. Online: <https://cembureau.eu/media/s1rpi15i/17542-cembureau-position-paper-carbon-border-mechanisms-2020-april.pdf>

CO₂ Abgabe e.V. (2020) Von Ausnahmen zu verursachergerechten und klimagerechten Produktpreisen. Online: https://co2abgabe.de/wp-content/uploads/2020/10/Von-Ausnahmen-zu-verursachergerechten-und-klimagerechten-Produktpreisen_de.pdf

DIW (2019) CO₂-Differenzverträge für innovative Klimalösungen in der Industrie. Online: https://www.diw.de/de/diw_01.c.679530.de/publikationen/diw_aktuell/2019_0023/co2-differenzvertraege_fuer_innovative_klimaloesungen_in_der_industrie.html

DIW (2020) Border Carbon Adjustments and Alternative Measures for the EU ETS – An Evaluation. Online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3561525

Mehling, Michael; van Asselt, Harro; Das, Kasturi; Dröge, Susanne (2019) What a European „Carbon Border Tax“ might look like. Online: <https://voxeu.org/article/what-european-carbon-border-tax-might-look>

SWP (2020) Die CO₂-Grenzabgabe der EU – Klima- oder Fiskalpolitik? Online: <https://www.swp-berlin.org/publikation/die-co2-grenzabgabe-der-eu-klima-oder-fiskalpolitik/>

WEITERE INFORMATIONEN

[Link zu EU Green Deal](#)

[Link zu EU Konsultation](#)

ÜBER DAS FÖS

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) e.V. ist ein unabhängiger politischer Think Tank für marktwirtschaftliche Instrumente in der Umwelt- und Klimapolitik. Das FÖS erstellt ökonomische Studien und politische Expertisen. Seit 1994 setzt es sich für die Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zu einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft ein.