

03-07-24

Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung der EKHN: Grenzausgleich und Klima-Club: Internationale Aspekte der CO₂-Bepreisung

Grenzausgleich und Klima-Club: Internationale Aspekte der CO₂- Bepreisung

HINTERGRUND: Der Emissionshandel in der EU ist ein wirksames und effizientes Instrument, um die CO₂-Emissionen in den Sektoren der Stromerzeugung und der Großindustrie zu begrenzen. Er garantiert, dass sich der CO₂-Preis so einstellt, dass nicht mehr CO₂ ausgestoßen wird, als durch die Anzahl der Emissionsrechte festgelegt wurde. Im internationalen Rahmen kommt es dadurch aber zu zwei Problemen, weil der CO₂-Preis in der EU deutlich höher ist als in fast allen anderen Staaten der Welt.

von: Prof. Dr. Klaus M. Schmidt, Ludwig-Maximilians-Universität München, Seminar für Wirtschaftstheorie und Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

Das erste Problem ist „Carbon Leakage“, also die Verlagerung von Emissionen ins Ausland. Wenn im Ausland deutlich weniger für die Verschmutzung mit CO₂ bezahlt werden muss, lohnt es sich für europäische Unternehmen, die Produktion von CO₂-intensiven Gütern wie Stahl, Aluminium oder Ammoniak ins Ausland zu verlegen. Gleichzeitig werden ausländische Unternehmen mehr von diesen Gütern in die EU exportieren. Das kann sogar zu einer Erhöhung der CO₂-Emissionen führen, wenn die Produktion im Ausland schmutziger ist als in der EU oder wenn beim Transport der Güter zusätzliche Emissionen entstehen.

Zusätzlich gibt es ein „indirektes“ Carbon Leakage, wenn die verringerte Nachfrage der EU nach fossilen Brennstoffen zu einem Preistrückgang für fossile Brennstoffe auf dem Weltmarkt führt, was andere Staaten veranlasst, mehr Öl, Gas und Kohle zu verbrauchen. Bis 2019 war der CO₂-Preis in Europa mit 10–20 € pro Tonne sehr niedrig, sodass Leakage kein großes Problem war. Seitdem ist der Preis jedoch auf über 80 €/t gestiegen. Wenn es dadurch zu einer umfangreichen Emissionsverlagerung ins Ausland kommt, kann sich die Effektivität der europäischen Klimapolitik erheblich verringern.

Das zweite Problem ist die Erosion der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Wenn europäische Produkte durch die CO₂-Bepreisung teurer werden als die Produkte des Auslands, werden in Europa Arbeitsplätze und Wirtschaftsleistung verloren gehen. Die ausländischen Unternehmen haben einen Wettbewerbsvorteil, weil sie keinen oder einen viel geringeren CO₂-Preis zahlen müssen.



„Von den Mitgliedsstaaten der G7 haben nur Deutschland, Frankreich, Italien, das Vereinigte Königreich und Kanada eine CO₂-Bepreisung, in den USA und Japan gibt es

https://www.zgv.info/artikel-einzelansicht?no_cache=1&tx_web2pdf_pi1%5Bargument%5D=printPage&tx_web2pdf_pi1%5Bcontroller%5D=Pdf&type=98&cHash=639ec47f1fa256f4c89a07605fc0aebf

„Perfekter“ CO₂-Grenzausgleich in der Praxis nicht realisierbar

Um diese Probleme einzudämmen, will die EU einen CO₂-Grenzausgleich einführen. Ein perfekter Grenzausgleich würde alle Importe an der Grenze zur EU in Abhängigkeit von ihrem CO₂-Fußabdruck mit einem Importzoll belasten, der genau der CO₂-Bepreisung in der EU entspricht. Gleichzeitig würde er die europäischen Exporte von der CO₂-Bepreisung freistellen, indem er die Kosten für die erworbenen Zertifikate zurückerstattet. Dann müssen inländische und ausländische Produzenten im Inland denselben CO₂-Preis bezahlen, im Ausland sind beide von der CO₂-Bepreisung befreit. Es gibt keinen Anreiz mehr, die Produktion ins Ausland zu verlagern.

Leider ist ein „perfekter“ Grenzausgleich in der Praxis nicht realisierbar. Zum einen sieht man den importierten Gütern nicht an, wie viel CO₂ bei ihrer Herstellung emittiert wurde. Wenn z. B. Aluminium aus China importiert wird, kann niemand sagen, ob dieses Aluminium mit grünem Strom aus Wasserkraft oder mit schmutzigem Strom aus Kohle produziert wurde. Man muss also pauschalieren und es entsteht ein erheblicher bürokratischer Aufwand, um für jedes Land und jedes Gut den CO₂-Gehalt festzulegen. Darum will die EU den Grenzausgleich zunächst auf einige wenige besonders energieintensive Güter wie Stahl, Aluminium, Zement und einige chemische Grundstoffe beschränken.

Zum zweiten gibt es ein juristisches Problem mit der Welthandelsorganisation (WTO). Nach den WTO-Regeln ist es nicht zulässig, bei Exporten den CO₂-Preis zu erstatten. Das wird als protektionistische Maßnahme gesehen, denn die Exporte werden subventioniert, ohne dass sich das durch Umweltschutz rechtfertigen lässt. Schließlich führt die Erstattung des CO₂-Preises zu mehr Emissionen. Noch behilft sich die EU damit, dass sie den europäischen Produzenten von energieintensiven Produkten Zertifikate umsonst zuteilt. Diese kostenlosen Zertifikate müssen aber in den nächsten Jahren abgebaut werden, weil sie ebenfalls nach den WTO-Regeln illegal sind.

Klima-Club als Lösung?

Eine elegante Lösung dieser Probleme wäre ein sogenannter „Klima-Club“, der vor einigen Jahren von Nobelpreisträger William Nordhaus vorgeschlagen worden ist. Seine Idee war, dass die wichtigsten Industrieländer (und größten Verschmutzer) sich auf einen gemeinsamen Mindestpreis für CO₂ einigen. Wenn sich alle Clubmitglieder an diesen Mindestpreis halten, kann innerhalb des Clubs auf einen Grenzausgleich verzichtet werden. Dieser muss nur noch an den Außengrenzen erhoben werden. Das gibt den Ländern, die nicht im Club sind, einen Anreiz, ebenfalls eine CO₂-Bepreisung einzuführen und Mitglied des Clubs zu werden, um die bürokratische Besteuerung ihrer Waren beim Handel mit den Club-Ländern zu vermeiden.

Die Mitglieder des Clubs könnten einen Teil der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung verwenden, um Entwicklungsländern, für die die Einführung der CO₂-Bepreisung besonders schwierig ist, zu unterstützen. Idealerweise würde der Club so immer größer werden, bis es schließlich weltweit eine einheitliche CO₂-Bepreisung gibt. Dann gibt es kein Carbon Leakage und keine Wettbewerbsverzerrungen mehr und der Grenzausgleich wird überflüssig.

Die Regierungschefs der G7 verständigten sich bei ihrem Gipfeltreffen in Elmau auf die Gründung eines internationalen Klima-Clubs bis Ende 2022. Gemeinsames Ziel soll die Minderung von Treibhausgasemissionen sein. Ob das Instrument der CO₂-Bepreisung dafür eingeführt wird, ist ungewiss. Denn von den Mitgliedsstaaten der G7 haben nur Deutschland, Frankreich, Italien, das Vereinigte Königreich und Kanada eine CO₂-Bepreisung, in den USA und Japan gibt es sie dagegen

03-07-24

Zentrum: Gesellschaftliche Verantwortung der EKN; Grenzausgleich und Klima-Club; Internationale Aspekte der CO₂-Bepreisung
nicht. Schimmer noch: In der USA wird die CO₂-Bepreisung als zusätzliche Steuer gesehen, die von allen Parteien abgelehnt wird. Nicht nur die Republikaner, auch viele Politiker der demokratischen Partei einschließlich Präsident Biden, die einen CO₂-Preis vor Jahren noch unterstützt haben, lehnen ihn heute in ihren öffentlichen Stellungnahmen ab. Darum ist es höchst unwahrscheinlich, dass sich die G7 auf eine gemeinsame CO₂-Bepreisung einigt.



„Solange diese Probleme nicht gelöst sind, werden die CO₂-Preise in der EU niedrig bleiben müssen, um die heimische Industrie nicht zu sehr zu benachteiligen. Das ist sehr bedauerlich, weil Europa dann verstärkt auf andere Regulierungsmaßnahmen setzen muss, um seine Klimaziele zu erreichen.“

(Foto: ©artjazz - stock.adobe.com)

Klima-Club „Light“ mit Mindeststandards für den Umweltschutz

Jetzt wird diskutiert, einen weicheren Klima-Club zu gründen, der sich wenigstens auf Mindeststandards für den Umweltschutz einigt. Wenn in den USA die CO₂-Emissionen nicht durch den Preis, sondern durch Regularisierungsaufgaben verringert werden, dann könnte das vielleicht als Äquivalent zu einem CO₂-Preis in Europa interpretiert werden. Schließlich erhöht die Regularisierung die Kosten amerikanischer Unternehmen ähnlich wie es die CO₂-Bepreisung in Europa tut.

Dieser Ansatz ist leider sehr viel weniger elegant als ein einheitlicher Mindestpreis für CO₂. Während der CO₂-Preis einfach gemessen, verglichen und überprüft werden kann, ist der Vergleich unterschiedlicher Regularierungsmaßnahmen sehr komplex und wird zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand führen. Ob das Ergebnis am Ende dazu führt, dass die EU auf einen Grenzausgleich zu den USA verzichten kann, ist völlig offen. Unklar ist auch, wie man andere wichtige Handelspartner, z. B. China, in ein solches Abkommen integrieren kann.

Solange diese Probleme nicht gelöst sind, werden die CO₂-Preise in der EU niedrig bleiben müssen, um die heimische Industrie nicht zu sehr zu benachteiligen. Das ist sehr bedauerlich, weil Europa dann verstärkt auf andere Regularierungsmaßnahmen setzen muss, um seine Klimaziele zu erreichen. Das wird sehr viel teurer werden, denn die CO₂-Bepreisung ist nicht nur sehr effektiv, sie ist auch mit Abstand die effizienteste Form des Klimaschutzes, weil sie dazu führt, dass die CO₂-Emissionen dort reduziert werden, wo es zu den geringsten Kosten möglich ist.

TEILEN

[DOWNLOAD PDF](#) [DRUCKEN](#)

[<< zurück](#)