

Klimazoll - Sinnvolle Maßnahme für Klima und Wirtschaft?

1 Szenario

Die Verwunderung darüber, warum im Supermarkt z. B. Äpfel aus Chile oder Argentinien genauso viel kosten wie die aus Deutschland, kennt wohl jeder. Dies ist nur möglich, weil nicht alle Kosten eines Produktes in den Preis mit einfließen. U. a. hier setzt die Idee eines Klimazolls an.

Innerhalb der Europäischen Union gibt es seit inzwischen 16 Jahren einen Emissionshandel, der dafür sorgt, dass CO₂ einen Preis erhält. Gemäß dem Verursacherprinzip muss derjenige, der Kohlendioxid in die Atmosphäre ausstößt, entsprechend dafür zahlen. Doch dies ist nicht überall in der Welt der Fall. In der Folge erhalten europäische Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil, da ihre Produkte durch die CO₂-Bepreisung teurer werden können als die der globalen Konkurrenz. In der Folge kann eben der chilenische Apfel, auf den weder in seinem Heimatland noch für den Transportweg ein CO₂-Preis entfällt, preislich mit dem ein heimischen Obst mithalten.

1.1 Carbon Leakage

Die Tatsache der global differierenden CO₂-Bepreisung entwickelt weitere für den Klimaschutz nachteilige Effekte. Wenn der Ausstoß von Kohlendioxid in der EU teurer wird, steigt der Anreiz für Unternehmen, ihre Produktion in Länder zu verlagern, die keinen Emissionshandel o. Ä. eingeführt haben. Dort kann dann ohne zusätzliche Kosten evtl. sogar mehr CO₂ ausgestoßen werden als in einer vergleichbaren europäischen Produktion – bei zusätzlichen Kostenvorteilen. Um diesem, als Kohlenstoffleckage oder carbon leakage bezeichneten Mechanismus zu entgegen, hat die EU-Kommission den Vorschlag eines Klimazolls vorgelegt.

1.2 Grundidee Klimazoll

Die Grundidee dabei ist es, dass die Produkte außereuropäischer Hersteller beim Eintritt in die EU mit einem Zoll belegt werden, der äquivalent zur CO₂-Bepreisung eines europäischen Produktes ist.

2 Problem: *carbon leakage*

2.1 M|1 - Zwiebeln auf Weltreise

Wenn man verstehen will, was beim Klimaschutz schief läuft, dann muss man sich mit der Zwiebel befassen. Die Zwiebel wächst fast überall. Allein in
5 der Europäischen Union werden in jedem Jahr mehr als 6,7 Millionen Tonnen Zwiebeln angebaut. Das ist mehr, als die Europäer verbrauchen. Trotzdem liegen in deutschen, spanischen
10 oder österreichischen Supermarktregalen immer wieder Zwiebeln, die eine Weltreise hinter sich haben. Sie kommen aus Australien oder Neuseeland, und beim Transport nach Europa wurde jede Menge Kohlendioxid freigesetzt.
15 Am Beispiel der Zwiebel lässt sich ein Problem schildern, das von entscheidender Bedeutung im Kampf gegen den Klimawandel werden könnte. Diese Woche [Dezember 2019] hat die neue
20 Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen ihren sogenannten Green New Deal vorgestellt. Es ist das wichtigste Projekt der Brüsseler
25 Behörde, für von der Leyen hat es oberste Priorität. Bis zum Jahr 2050 soll demnach in der EU per Saldo kein CO₂ mehr ausgestoßen werden. Wer Kohlendioxid in die Luft bläst, der soll
30 deshalb dafür bezahlen müssen – und zwar mehr, als es bislang im Klimapaket der Bundesregierung vorgesehen ist. Das Problem dabei: Die Zahl der Nachahmer hält sich in Grenzen. Vor
35 allem in den Schwellenländern Asiens

und Lateinamerikas ist die Bereitschaft gering, den Energieverbrauch zu verteuern. [...] Ein Kilo des Gemüses [Zwiebeln] kostet in der Herstellung in
40 Deutschland etwa 30 Cent, in Neuseeland sind es 20 Cent. Neuseeländische Zwiebeln könnten in Europa überhaupt nur zu konkurrenzfähigen Preisen angeboten werden, weil die Kohlendioxidemissionen auf dem Transportweg von
45 Europa nicht mit Abgaben belegt werden. Denn wenn die EU etwa eine CO₂-Steuer einführen würde, dann würden davon im Ausland hergestellte Waren nicht erfasst werden. Das könnte für
50 die europäische Wirtschaft zu einer ersten Gefahr werden. Denn aus der Sicht der Unternehmen steigt somit der Anreiz, Waren im Ausland herstellen zu lassen, wo Energie günstig ist. Das gilt
55 nicht nur für Zwiebeln, sondern auch für Stahl, Zement, Aluminium, Fahrzeugteile – also für die gesamte Palette der industriellen Produktion. Schlimmstenfalls gehen in Europa Arbeitsplätze
60 verloren, und das Kohlendioxid gelangt nun eben von Indien oder Brasilien aus in die Atmosphäre. Carbon leakage nennen die Experten das Problem, Kohlenstoffleck. Die Einführung strenger Emissionsrichtlinien in einem Land führt dazu, dass die Produktion verlagert und
65 schlicht in anderen Ländern mehr emittiert wird. [...] ¹

¹Quelle: Pinzler, Petra/Schieritz, Mark: Klimazoll, in: Die Zeit Nr. 52/2019 vom 12.12.2019

2.2 M|2 - Problem – *carbon leakage*

Drei wichtige Kanäle für *carbon leakage*

1. **Energiemärkte**

Wegfall von EU-Nachfrage macht Öl, Kohle und Gas billiger – also attraktiver für den Rest der Welt.

2. **Wettbewerb**

Industrie verlagert wegen Kosten der EU-Klimapolitik Produktion – und entsprechend CO₂ -Emissionen.

3. **Trittbrettfahrer**

Wegen der EU-Klimapolitik sehen andere weniger Handlungsdruck – und emittieren selbst mehr CO₂.

Aufgaben



1. Fassen Sie die in M 1 beschriebene Problematik in Form eines Schaubildes zusammen.
2. Erläutern Sie mit eigenen Worten, wodurch das Phänomen *carbon leakage* weiter verschärft werden kann (M 2).
3. Entwickeln Sie politische Lösungsmöglichkeiten für dieses Problem und diskutieren Sie diese im Kurs.

3 Lösungsansatz: Klimazoll

3.1 M|3 - Grundidee Klimazoll

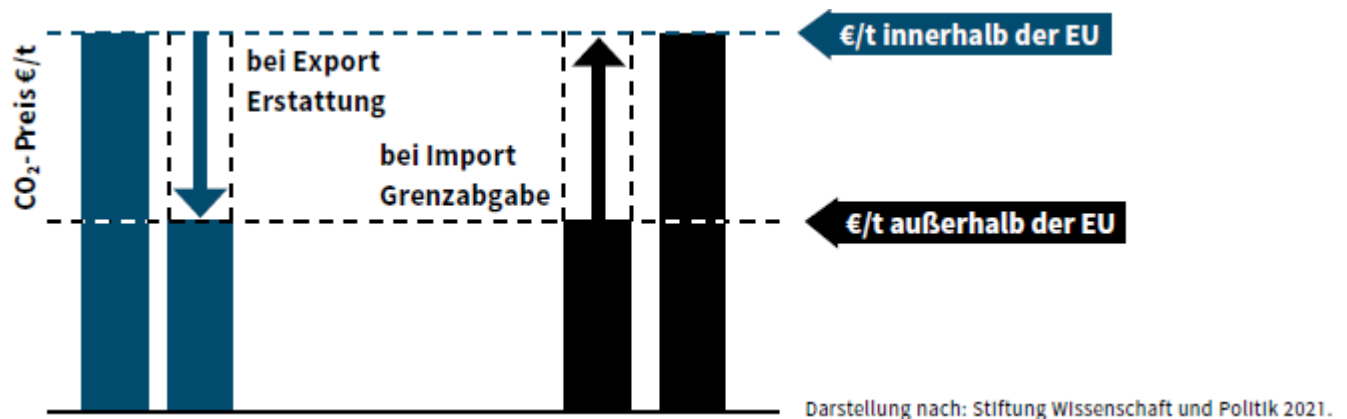
Treffpunkteuropa ist ein Webmagazin des transnationalen Jugendverbands Junge Europäische Föderalisten

“Carbon Border Adjustment Mechanism”, “CO₂-Grenzausgleichssystem” ... Der Name klingt wohl in jeder Sprache gleich sperrig. Bestimmt ist Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen am Anfang auch mal darüber gestolpert. “CO₂-Importsteuer” oder “Klimazoll” würde vielleicht schon leichter über die Lippen gehen. [...] Die Idee ist eigentlich simpel: Besteuert werden sollte das, was schädlich für das Klima und damit letztlich für Menschen und für die Wirtschaft ist, nämlich CO₂. Und da europäische Unternehmen dabei weltweit schon Vorreiter sind, sollen auch Betriebe weltweit dazu bewegt werden, ihre Produktion auf klimafreundliche Alternativen umzustellen. Wer seine klimaschädlichen, im nichteuropäischen Ausland produzierten Produkte trotzdem in der EU verkaufen will, soll einen Zoll bezahlen müssen. Dieser Zoll würde ungefähr dem Betrag entsprechen, der für einen europäischen Produzenten an CO₂-Abgaben fällig wäre. Denn für den gilt schon heute, dass er für seine Emissionen Zertifikate erwerben, also bezahlen muss. Mit der Grenzabgabe wäre also der faire Wettbewerb wiederhergestellt, denn sie würde nur auf Importe aus Ländern angewendet, die selbst kein gleichwertiges Bepreisungssystem haben. Gleichzeitig würde Geld ins Por-

temonnaie der EU fließen. Dieses Geld ist nicht nur notwendig, um die ehrgeizigen Pläne der EU zu finanzieren, bis 2050 klimaneutral zu werden. Es könnte vor allem helfen, das Loch zu stopfen, dass aktuell durch die Corona-Krise in den EU-Haushalt gerissen wird. Zudem wird auch der zusätzlich zum Haushalt neu aufgesetzte Wiederaufbaufonds bald neue Einnahmen erfordern, um jetzt aufgenommene Kredite wieder zurückzuzahlen. [...] Internationale Erfahrungswerte mit dem Grenzausgleichsmechanismus gibt es bisher noch fast keine. [...] Zunächst einmal muss entschieden werden, welche Wirtschaftsbereiche oder Sektoren erfasst werden sollen. Soll es erst einmal nur um Stahl-, Beton- und Elektrizitätsimporte gehen, die mengenmäßig für den größten Klimaschaden sorgen? Oder sollten auch Pflanzendünger, exotische Früchte, Tiefkühlprodukte und Kleidung mit der Abgabe belegt werden? Zwar verursachen letztere durchaus auch viele CO₂-Emissionen. Allerdings ist es bei solchen “komplexeren” Produkten auch viel aufwendiger und schwieriger, ihren genauen CO₂-Ausstoß bei der Herstellung auszurechnen. Generell gilt: Je präziser die Berechnung, desto komplizierter (und damit teurer) wird die Umsetzung. [...] ²

²Quelle: Junge Europäische Föderalisten (JEF) Deutschland e.V. (Hrsg.): Treffpunkt Europa. Berlin: 25.02.2021

3.2 M|4 - CO₂-Grenzausgleich



Bei einem vollständigen CO₂-Grenzausgleich würde auf Einfuhren entsprechend ihrer "CO₂-Last" an der Grenze eine Abgabe entfallen, für Ausfuhren gäbe es eine Erstattung gezahlter CO₂-Preise. Einem konkreten Vorschlag der Kommission zufolge soll das bei der Produktion von Importgütern freigesetzte CO₂ [...] mit einem Preis versehen werden. Ein [System] würde zur Anwendung kommen, bei dem die

Importeure den CO₂-Gehalt der Güter bei der zuständigen Behörde melden und dafür den aktuellen [...] für EU-Unternehmen anfallenden Preis zahlen. Sie nähmen aber nicht am Emissionshandel teil. Außerhalb der EU produzierte Güter – wenn auch nur aus bestimmten Sektoren – würden so mit einem CO₂-Preis-Aufschlag belegt, der jenem der EU-Produzenten entspricht.³

³Quelle: Dröge, Susanne: SWP-Studie 2021/S 09. Ein CO₂-Grenzausgleich für den Green Deal der EU: Funktionen, Fakten und Fallstricke, vom 05.07.2021, in: Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, aus: [www.swp-berlin.org/publikation/ein-CO₂-grenzausgleich-fuer-den-green-deal-der-eu#Abb1](http://www.swp-berlin.org/publikation/ein-CO2-grenzausgleich-fuer-den-green-deal-der-eu#Abb1)

Aufgaben



1. Fassen Sie die Grundidee des “Klimazolls” zusammen, indem Sie in Partnerarbeit ein fiktives Interview mit einem Mitglied der EU-Kommission verfassen, in dem dieses die Maßnahme erläutert (M 3, M 4).
2. Ermitteln Sie im Rahmen einer Internetrecherche, welche Staaten besonders von einem Klimazoll betroffen wären (M 3, M 4). Achten Sie dabei besonders auf Staaten, die von großen energieintensiven Industriezweigen geprägt sind und kein eigenes System zur CO₂-Bepreisung besitzen.
3. Diskutieren Sie im Kurs über mögliche Folgen einer entsprechenden Umsetzung eines EU-Klimazolls.

4 Kontra Klimazoll

4.1 M|5 Argumente gegen einen Klimazoll

Die Grenzanpassung würde wahrscheinlich von Drittstaaten als protektionistische Maßnahme angesehen, was sie im Kern ja tatsächlich auch ist. Neue Handelsstreitigkeiten wären die Folge. Dies widerspricht der Intention der EU, das multilaterale System zu schützen und besonders die WTO zu reformieren [...].

- Der hohe bürokratische Aufwand für ein Grenzausgleichssystem macht das Klimaschutzsystem in Europa und Deutschland noch komplexer. [...] Neben den Kosten für den Klimaschutz entstünden nicht zu unterschätzende Bürokratiekosten.
- Die Ermittlung des “CO₂-Gehalts” von Importen ist schwierig. Dies gilt vor allem für Halb- und Fertigprodukte, die am Ende einer langen Wertschöpfungskette stehen. [...] Für Importe aus wenig entwickelten Ländern ist es darüber hinaus auch schwer möglich, Grundstoffe auf ihren CO₂-Gehalt hin korrekt und zuverlässig zu zertifizieren. [...] Die Gefahr einer Manipulation oder einer Abkehr von Importen aus Entwicklungsländern wäre hoch.
- Es ist jedoch keine zufriedenstellende Lösung, den Grenzausgleich wegen dieser Probleme vorerst nur auf Roh- und Grundstoffe anzuwenden, auch wenn dies in einer ersten Phase mit wenigen betroffenen Grundstoffen möglich wäre. Denn wenn Halb- und Fertigwaren nicht einbezogen würden, entstünde ein Anreiz, Verarbeitungsschritte in Staaten außerhalb der EU umzulenken. Selbst Schritte, die eigentlich in der EU günstiger sind, könnten ins Nicht-EU-Ausland verlagert werden, weil dies in der Summe günstiger wäre, als den Grundstoff inkl. Grenzabgabe in die EU einzuführen. [...]
- Selbst bei einem funktionierenden Grenzausgleichsmechanismus mag sich der Effekt auf die globalen Treibhausgasemissionen in Grenzen halten. Denn die Gefahr besteht, dass die in einem Nicht-EU-Land ohnehin verfügbaren “grünen Ressourcen” (Ökostrom, sehr effizient geförderte Rohstoffe) auf die Produktion von Gütern für die EU konzentriert würden, die weniger klimaschonenden Ressourcen jedoch weiter für Produkte für den heimischen Markt und für Nicht-EU-Märkte genutzt würden.
- Es ist schließlich fraglich, ob in Summe tatsächlich neue Einnahmen generiert würden, da je nach Modell Erstattungen für heimische Exporteure oder auch Kompensationen für stark belastete Bevölkerungsgruppen nötig würden.⁴

⁴Quelle: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): CO₂-Grenzausgleich: Steuer oder Zoll für das Klima? Optionen für die EU, Konrad Adenauer Stiftung (Analysen & Argumente Nr. 415 / 29.10.2020), Berlin 2020, S. 3, 4.

4.2 M|6 Indirektes *leakage*

Gabriel Felbermayr ist Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft. Klaus Martin Schmidt ist Professor für VWL an der LMU München. [...] 5 Ein perfekter Grenzausgleich würde auch direktes Carbon Leakage verhindern, also die Verlagerung von CO₂-intensiver Produktion ins Ausland, weil die CO₂-Bepreisung nicht umgangen werden kann. Indirektes Leakage kann 10 dagegen nicht verhindert werden. Dieses entsteht, wenn die geringere Nachfrage nach fossilen Brennstoffen in der EU da- zu führt, dass die Weltmarktpreise für 15 Öl, Gas und Kohle fallen. Je weniger die Angebotsmenge fossiler Brennstoffe auf Preisveränderungen reagiert, umso stärker fällt der Preis und umso mehr werden andere Länder ihre Nachfrage und damit ihren CO₂-Ausstoß erhöhen. 20 Darauf hat auch ein perfekter Grenzausgleich keinen Einfluss. Indirektes Leakage lässt sich nur verhindern, wenn die wichtigsten Verbraucher fossiler Brennstoffe gemeinsam ihre Nachfrage verringern, z.B. in einem Klimaclub. [...] ⁵

Aufgaben

Führen Sie in Ihrem Kurs eine Pro-Kontra-Debatte zu der Frage “Sollte die EU einen Klimazoll einführen?” durch. Ihre Gruppe wird dabei für die Einführung argumentieren.



1. Arbeiten Sie in Ihrer Gruppe die Kernpunkte dieses Textes heraus und verwenden Sie diese für Ihre Argumentation gegen die Einführung eines Klimazolls. Entwickeln Sie darüber hinaus eigene Argumente, die gegen einen Klimazoll sprechen.
2. Verfassen Sie ein kurzes Plädoyer für den Beginn der Debatte, in dem Ihr Standpunkt deutlich wird. Bestimmen Sie dann einen Anwalt, der an der Debatte teilnimmt.
3. Die anderen Gruppenmitglieder bilden während der Debatte das Publikum und halten ihre Beobachtungen zu den folgenden Leitfragen fest: Ist die Diskussion sachlich? Gehen die Anwälte auf die Argumente der Gegenseite wirklich ein? Werden alle Argumente thematisiert? Welche Argumente sind am überzeugendsten?

⁵Quelle: Felbermayr, Gabriel/Schmidt, Klaus M.: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 71. Jg. (2021) Heft 6, VDE Verlag (Offenbach a.M.), S. 17–20, hier: S. 18.

5 Pro Klimazoll

5.1 M|7 - *Carbon leakage* verhindern

[...] Das Kernargument für einen Grenzausgleich ist, dass er gut ausgestaltet das carbon leakage verhindern kann. Damit wird eine Verlagerung der heimischen Produktion in Nicht-EULänder verhindert und somit die heimische Wirtschaft geschützt. Gleichzeitig wird damit auch sichergestellt, dass die EU-Klimaschutzmaßnahmen tatsächlich dazu beitragen, die globalen Treibhausgasemissionen zu verringern. Denn durch den Grenzausgleich werden Importeure weltweit dazu bewegt, in klimaschonende Produktion zu investieren, um auf dem EU Markt wettbewerbsfähig zu bleiben. Der EU-Markt ist groß und wichtig genug, um diese Wirkung tatsächlich bei vielen exportorientierten Unternehmen im Nicht-EU Ausland zu erzielen. Durch die Notwendigkeit für Unternehmen, die CO₂-Intensität ihrer Produkte auszuweisen, würde auch die Transparenz in Bezug auf die Treibhausgasbilanzen von Produkten erhöht. Deren Bepreisung schaffte bei den Endverbrauchern einen Anreiz, Treibhausgasemissionen durch ihr Konsumverhalten zu reduzieren. Gleichzeitig würden neue Einnahmen für den EUHaushalt generiert. [...] ⁶

5.2 M|8 Geeignete Maßnahmen

Energiezukunft ist “das Portal für Erneuerbare Energien und die bürgernehe Energiewende” der Naturstrom AG, Düsseldorf.

[...] Eine aktuelle Studie der Bertelsmann-Stiftung hat nun untersucht, welche Emissionsminderungen erreicht werden können – je nachdem wie viele Länder oder Regionen sich an solch einem Ausgleichsmechanismus beteiligen würden. Beauftragte wurde das Institut für Weltwirtschaft in Kiel. Die Forscher erweiterten ein bestehendes Modell, das den Außenhandel und die Warenströme von 141 Ländern umfasst und erstellten Simulationsrechnungen, die auch Kohlendioxidströme abbilden. Die Effekte eines rein europäischen CO₂-Grenzausgleichs seien marginal – so lesen sich die Ergebnisse der Studie. Lediglich um 2,5 Prozent würden die Emissionen weltweit sinken. Die ohne Ausgleichsmechanismus ins Ausland abwandernde Produktion würde demnach wieder innerhalb der EU stattfinden. [...] Doch die falsche Schlussfolgerung wäre, den europäischen CO₂-Grenzausgleich deshalb auf die lange Bank zu schieben. So sieht es zumindest Anne Gläser, Referentin für CO₂-Preise von Germanwatch. Sie ist Mit-Autorin der Studie “Less confrontation, more cooperation”, die sich mit der Wahrnehmung des europäischen CO₂-Grenzausgleichs im Ausland befasst. Demnach hat bereits die Ankündigung des Ausgleichsmechanismus in den betroffenen Ländern –

⁶Quelle: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): CO₂-Grenzausgleich: Steuer oder Zoll für das Klima? Optionen für die EU, Konrad Adenauer Stiftung (Analysen & Argumente Nr. 415 / 29.10.2020), Berlin 2020, S. 3

- 35 beispielsweise China, Russland, Ukraine und Türkei – verstärkte Diskussion über höhere Klimaschutzbemühungen ausgelöst. „Isoliert betrachtet machen die Klimaschutzmaßnahmen in der EU
40 nur einen relativ kleinen Beitrag aus, da es weltweit bedeutendere Emittenten gibt. Aber es geht ja auch darum zu zeigen, wie eine klimaschonende Wirtschaft funktionieren kann, dass
45 Klimaschutz und Wohlstand vereinbar sind. Es geht um die Entwicklung von Technologien, die dann global angewendet werden und Emissionen re-
- 50 duzieren können. Wir brauchen jetzt, in den 2020er Jahren, ein Instrument, um Carbon Leakage zu verhindern und der CO₂-Grenzausgleich ist dafür die geeignete Maßnahme“, erklärt Gläser. Klimaschutz im Industriesektor komme jetzt global auf die Agenda, denn die exportorientierten Unternehmen in Ländern wie China, Russland, Ukraine, Indien oder der Türkei wüssten nun, dass es teuer wird, weiter auf Produktionstechnologien mit hohen Emissionen
60 zu setzen. [...] ⁷

Aufgaben

Führen Sie in Ihrem Kurs eine Pro-Kontra-Debatte zu der Frage “Sollte die EU einen Klimazoll einführen?” durch. Ihre Gruppe wird dabei für die Einführung argumentieren.



1. Arbeiten Sie in Ihrer Gruppe die Kernpunkte dieses Textes heraus und verwenden Sie diese für Ihre Argumentation gegen die Einführung eines Klimazolls. Entwickeln Sie darüber hinaus eigene Argumente, die gegen einen Klimazoll sprechen.
2. Verfassen Sie ein kurzes Plädoyer für den Beginn der Debatte, in dem Ihr Standpunkt deutlich wird. Bestimmen Sie dann einen Anwalt, der an der Debatte teilnimmt.
3. Die anderen Gruppenmitglieder bilden während der Debatte das Publikum und halten ihre Beobachtungen zu den folgenden Leitfragen fest: Ist die Diskussion sachlich? Gehen die Anwälte auf die Argumente der Gegenseite wirklich ein? Werden alle Argumente thematisiert? Welche Argumente sind am überzeugendsten?

⁷Quelle: Franke, Petra: Emissionen einpreisen – egal wo sie entstehen, vom 30.06.2021, in: Energie Zukunft (Düsseldorf), aus: www.energiezukunft.eu/wirtschaft/emissionen-einpreisen-egal-wo-sie-entstehen.