



Die CO₂-Grenzabgabe: Nur ein Fall für Bürokraten?

Die Chefvolkswirte der Sparkassen-Finanzgruppe haben die Einigung der Staats- und Regierungschefs Europas auf einen schuldenfinanzierten Wiederaufbaufonds sowie die mittelfristige Finanzplanung als Meilenstein für die europäische Fiskalpolitik gewürdigt.

Zu einer soliden schuldenfinanzierten Finanzpolitik gehören auch passende Staatseinnahmen zur Tilgung der Schulden. Als neue europäische Einnahmen sind eine Abgabe auf nicht recycelbare Plastikabfälle, eine Digitalsteuer, eine Unternehmensteuer, Einnahmen aus dem Handel mit Emissionszertifikaten sowie eine CO₂-Grenzausgleichsabgabe (Klimazoll) vorgesehen. Vorschläge dazu sollen Anfang 2021 vorgelegt werden. Daher haben die Chefvolkswirte die Lenkungswirkungen eines Klimazolls mit Blick auf die Offenheit der europäischen Volkswirtschaft sowie die fiskalische Ergiebigkeit analysiert. Das Gesamtergebnis ist ernüchternd:

- Die gesteckten Ziele sind löblich: Carbon Leakage einschränken, Klimaziele erreichen und international wettbewerbsfähig bleiben.
- Die Umsetzung ist allerdings, besonders für komplexere Güter, umständlich.
- Wie die WTO-Konformität erreicht werden kann ist unklar.
- Es sind keine substanziellen Einnahmen aus einem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus zu erwarten.

05. 08. 2020

Autoren

Uwe Burkert - LBBW
Uwe Dürkop - Berliner Sparkasse
Jochen Intelmann - Haspa
Dr. Ulrich Kater - DekaBank
Christian Lips - NORD/LB
Dr. Jürgen Michels - BayernLB
Dr. Reinhold Rickes - DSGV
Dr. Gertrud Traud - Helaba
Prof. Dr. Carsten Wesselmann
- Kreissparkasse Köln

Koordinatorin:

Dr. Sonja Scheffler
sonja.scheffler@dsgv.de

Ziele eines Klimazolls

Der Green Deal der Europäischen Kommission umfasst auch einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus, zu englisch Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Ziel ist es, der Verlagerung von CO₂-Emissionen in Länder vorzubeugen, in denen der CO₂-Ausstoß weniger stark besteuert wird als in der EU. Die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrien in der EU soll damit erhalten werden und ein Beitrag zur globalen CO₂-Reduktion geleistet werden. Der CBAM würde die bisherigen Maßnahmen zur Entlastung energieintensiver Industriebetriebe, wie die Zuteilung kostenloser Emissionszertifikate, ersetzen. Zudem soll der Mechanismus neben Plastik-, Digital- und Finanztransaktionssteuer eine Finanzierungsquelle für jene Mittel werden, die im Rahmen des Wiederaufbaus der europäischen Wirtschaft nach der Corona-Krise auf die Beine helfen sollen.

*Grenzausgleich ersetzt
Gratiszertifikate*

Funktionsweise, Risiken und Nebenwirkungen

Vieles hängt vom genauen Design des CBAM ab, das die EU erst Mitte 2021 vorstellen will, damit der Mechanismus dann 2023 aktiviert werden kann. Die bisher verfügbaren Informationen deuten darauf hin, dass der Mechanismus nicht ganze Länder, sondern einzelne Produkte beim Im- und Export mit einer Steuer/Subvention belegen soll. Wird also eine Tonne Stahl in ein Land ausgeführt, das seine Industrie kostenlos CO₂ emittieren lässt, so soll die exportierende Firma dafür entschädigt werden, dass bei der Herstellung des Stahls in Europa EUAs¹ gekauft oder Steuern gezahlt werden mussten. Im Gegenzug wird ein Importeur zur Kasse gebeten, wenn in dem Ursprungsland des Stahls kein oder ein zu niedriger CO₂-Preis verlangt wird.

*Bei Im- und Exporten soll der
CO₂-Ausstoß berechnet und
versteuert werden*

Noch ist völlig unklar, was ein zu niedriger Preis im EU-Ausland ist. Für ausgeführte Güter könnte man den Exporteuren in dem Maß, in dem die Herstellung der Exportprodukte CO₂-Emissionszertifikate benötigt, diese frei zuteilen. Doch wie würde man z.B. mit Einfuhren aus einem Land umgehen, das einen eigenen Zertifikatehandel hat, dessen Preis aber nicht dem Preis für die Zertifikate in Europa entspricht? Den tatsächlich für das Zertifikat gezahlten Preis als Bemessungsgröße heranzuziehen, wird kaum möglich sein und die unattraktive Konsequenz haben, dass Importeure diejenigen Einheiten importieren, für die sie den höchsten Preis gezahlt haben. Zwar kommt man dem CO₂-Reduktionsziel näher, das Aufkommen der Grenzabgabe leidet aber und der Anreizeffekt wird verwässert.

Der richtige Preis ist unbekannt

¹ 1 EAU = 1 Tonne eingespartes Kohlendioxid

Insgesamt kann die Wirkung eines solchen Anpassungsmechanismus zur Reduktion von CO₂ positiv sein. Gegeben, dass die Durchsetzung effizient ist, würde eine solche Regulierung den Anreiz anderer Staaten verringern, durch laxe Klimaregulierung Industrien anzuziehen. Da Unternehmen die EU-CO₂-Preise durch Emissionsverlagerung nicht umgehen können, können sich die Regierungen (zumindest für Waren, die in der EU konsumiert werden) nicht mehr zwischen Klimaschutz und zusätzlicher Wirtschaftskraft entscheiden. Die Wettbewerbssituation zwischen den Ländern um energieintensive Exportunternehmen würde aufgehoben. Das sorgt für einen besseren argumentativen Stand auf Klimakonferenzen und erleichtert es anderen Wirtschaftsblöcken, sich ebenfalls auf den Weg zur Klimaneutralität zu begeben.

Zudem benötigt ein Staat, bzw. im Fall der EU eine supranationale Organisation, Einnahmen, um seine/ihre Aufgaben zu erfüllen. Hier ist es von Vorteil, statt wünschenswerte Aktivitäten, wie den Lohn-erwerb, zu besteuern, schädliche Aktivitäten als Mittelquelle der Besteuerung heranzuziehen. In diesem Sinne ist es vorteilhaft, mittels CBAM auch die CO₂-Emissionen anderer Länder zu besteuern, solange die Produkte in Europa konsumiert werden. Da jedoch auch Vorprodukte aus Drittländern, die in der EU weiterveredelt und anschließend exportiert werden, unter diese Besteuerung fallen, könnte die Wettbewerbsfähigkeit leiden. Internationale Vereinbarungen könnten hier Abhilfe schaffen.

Zu den beabsichtigten Zielen gehört auch, die energieintensiven Industrien in der EU international wettbewerbsfähig zu halten, welches dem Ziel der CO₂-Reduktion teilweise entgegen wirkt. Mittels CBAM würde die EU es Unternehmen auf der Exportseite leichter machen, zu Hause (innerhalb der EU) CO₂ zu emittieren. Weil zwischen den Ländern Wettbewerb besteht, ist nicht davon auszugehen, dass sich der Schadstoffausstoß im Ausland einseitig demjenigen der EU annähert. Vielmehr dürfte es eine Annäherung von beiden Seiten geben. Da eine teilweise Kompensation der Kosten für CO₂-Emissionen die europäische Industrie schlechter stellt, ist eine vollständige Kompensation zu erwarten. Eine vollständige Kompensation würde aber dazu führen, dass die tatsächlichen Emissionen in der EU weniger gut über den Zertifikatehandel kontrolliert und reduziert werden können. Dies läuft der Vision eines klimaneutralen Kontinents in 30 Jahren klar entgegen. Eine Anpassung der Kompensationshöhe über die Zeit ist möglich, würde aber in der Wirkung vergleichbar mit dem Abbau von Subventionen und Schutzzöllen sein. Dass dies immer ein schwieriges Unterfangen ist, ist hinlänglich bekannt. So erscheint es wahrscheinlich, dass, selbst wenn in der EU konsumierte Produkte klimaneutral wären, die europäische Exportindustrie, die

Die beabsichtigten Wirkungen laufen zum Teil der restlichen Politik entgegen

durch den CBAM faktisch vom EUA-Handel ausgenommen wäre, weiterhin große Mengen CO₂ ausstößt.

Eine wichtige Nebenwirkung ergibt sich aus dem Umstand, dass die CO₂-Buchhaltung eine nichttriviale und zutiefst politische Tätigkeit ist. Firmen haben Anreize, die Emissionen für ihre Exportprodukte groß und für ihre innerhalb der EU konsumierten Produkte klein zu rechnen. Ein mögliches Geschäftsmodell, das auf dieser Fehlberechnung basiert, könnte es sein, dasselbe Produkt innerhalb und außerhalb der EU herzustellen und statt es an den jeweils nächstgelegenen Kunden zu liefern, vorher zu ex- und importieren, um von der Rückerstattung der exportierten Emissionen zu profitieren. Eine derartige Praxis scheint schwierig zu unterbinden, falls man inhomogene Ausgleichstarife für Im- und Exporte hat. Hat man diese allerdings nicht, so besteht die Gefahr, dass schmutzige Produktion im Ausland nicht ausreichend besteuert wird und somit CBAM den Anreiz für Emissionsverlagerungen nur unzureichend schmälert.

Nebenwirkungen im Inland

Auch auf der Importseite ist CO₂-Buchhaltung schwierig. Bei einer Tonne chinesischem Stahl mag es noch überschaubar bleiben, aber z.B. ein Tesla besteht aus vielen verschiedenen Teilen, die in unterschiedlichen Jurisdiktionen gefertigt werden. Einige dieser Jurisdiktionen (z.B. Kalifornien) haben schon jetzt einen Zertifikatehandel implementiert, während andere noch eher laxe Gesetze haben. Hier entsteht durch CBAM nicht nur enormer Verwaltungsaufwand, sondern auch Raum für Interpretation. Dieser könnte von Handelspartnern missgünstig als Protektionismus aufgefasst werden und seinerseits Strafzölle nach sich ziehen. Überhaupt ist noch nicht klar, wie ein WTO-konformer CBAM implementiert werden kann.

Risiken im Ausland

Einschätzung des erzielbaren Gewinns

Da die EU-Kommission den CBAM als mögliche Mittelquelle identifiziert hat, betrachten wir auch die Handelsströme, um die Größenordnung der Erträge einordnen zu können. Zum Vergleich: Über die ganze Zeit des Green Deal bis 2027 soll der EUA-Handel 25 Mrd. Euro zum Investmentvolumen von insgesamt 1 Billion Euro beisteuern. Der erste Blick in die Handelsbilanz der EU verrät bereits, dass ein solcher Mechanismus viel Umsatz generieren wird, aber nur wenig Gewinn.

Ein Gewinn bleibt für die EU nur übrig, wenn mehr Produkte, für deren Herstellung CO₂ freigesetzt wird, eingeführt werden als ausgeführt. Die großen Handelsbilanzsalden sind die Güterkategorien Mineralöl, Erdgas etc. sowie Produkte der chemischen und der Maschinenbau-

Sicher kein Goldesel, möglicherweise ein Verlustgeschäft

industrie. Dabei sind die beiden letztgenannten Kategorien Netto-Export-Kategorien. Die EU als Ganzes ist also eher ein Energieimporteur und ein Güterexporteur, d.h. sie exportiert netto Güter, bei deren Herstellung CO₂ freigesetzt wird. Das bedeutet nicht zwangsläufig, dass der CBAM die EU ärmer macht. Er soll, wie erwähnt, die freie Zuteilung von EUAs ersetzen, sorgt also auch dafür, dass Unternehmen, die bisher am EUA-Markt neutral blieben, nun EUAs benötigen. Dadurch würde voraussichtlich der Preis steigen, was hier zu höheren Einnahmen führen könnte. Dennoch ist im Licht dieser Zahlen klar, dass die Investmentsumme des Green Deal wohl in erster Linie nicht aus CBAM, sondern aus dem EU-Budget gestemmt werden muss, welches wiederum die Nationalstaaten aufbringen.

Im- und Exporte der EU-27 Länder im Jahr 2019 in Mrd. Euro

Warenkategorie	Exporte	Importe	Bilanzsaldo
Nahrungsmittel, Getränke und Tabak	162.9	117.5	45.4
Grundstoffe	54.3	80.5	-26.2
Mineralische Brennstoffe, Schmiermittel und verwandte Erzeugnisse	103.7	362.1	-258.4
Chemische Erzeugnisse	407.5	235.5	172.0
Sonstige bearbeitete Waren	485.4	472.5	12.8
Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	872.1	636.0	236.1
Alle Güter (Summe)	2085.9	1904.1	181.8

Fazit

Insgesamt adressiert der CBAM Probleme, die zu lösen, im Interesse aller ist: Vermeidung von Emissionsverlagerungen in laxere Jurisdiktionen, Erhebung von Mitteln für die Investitionskampagne des Green Deal und Erhaltung einer wettbewerbsfähigen europäischen Industrie. Gravierende Probleme sehen wir allerdings bei der fairen und effektiven Umsetzbarkeit. Dass Kohlenstoffbuchführung arbeitsam ist, ist nur der Anfang. Ganze Geschäftsmodelle könnten sich darauf spezialisieren, Waren optimal zu handeln, um von verschiedenen Grenzabgaben bei Im- und Export profitieren zu können. Die generierten Mittel schätzen wir auch eher als Tropfen auf den heißen Stein bei der Finanzierung des Wiederaufbaus ein, da die EU ein Energieimporteur ist, und die Maschinen, für deren Herstellung die Energie genutzt wird, netto exportiert. Je nach Ausgestaltung könnten Importeure, in deren Ursprungsland es einen CO₂-Zertifikatehandel gibt, auch systematisch überdurchschnittliche Preise auf „zu Hause“ erworbene Zertifikate geltend machen und somit das Steueraufkommen weiter senken. Wenn die Exporteure es gleichzeitig schaffen, die Emissionen für ihre Exportprodukte groß zu rechnen, steigt die Gefahr, dass CBAM insgesamt sogar ein Verlustgeschäft wird.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die Risiken für die internationalen Handelsbeziehungen gehandhabt werden können. Selbst wenn CBAM in einer WTO-konformen Art und Weise implementiert wird, haben einige unserer Handelspartner bereits gezeigt, dass sie auch WTO-konforme Handelsschranken als unfaire Diskriminierung empfinden und bereit sind, die Regeln der WTO für Vergeltungsmaßnahmen zu strapazieren.

Auch wenn die Implementierung eines CBAM, ähnlich wie die Finanztransaktionssteuer, sehr fraglich ist, könnte ein CBAM als Drohpunkt neuen Schwung in die globale Klimapolitik bringen. Die zusätzlichen Hürden für den Zugang zum EU-Markt könnten dazu führen, dass die Bereitschaft für Wirtschaftsräume, übergreifende (vielleicht sogar globale) CO₂-Zertifikate oder CO₂-Steuern einzuführen, zunimmt.

Disclaimer

Das vorliegende Positionspapier der Chefvolkswirte entspricht nicht notwendigerweise der Haltung der DekaBank oder der Haltung der jeweiligen Landesbanken und Sparkassen.

Impressum

Herausgeber

Deutscher Sparkassen- und Giroverband
Abteilung Volkswirtschaft, Finanzmärkte
und Wirtschaftspolitik
Charlottenstraße 47 10117 Berlin
Telefon: 030 20225-5303
DSGV-Volkswirtschaft@DSGV.de
www.DSGV.de

Redaktionsschluss dieser Ausgabe

3. August 2020

Gestaltung

Franz Metz, Berlin

Bildnachweis

Pixabay/Peter Kraayvanger

Verantwortlich

Pia Jankowski – DSGV
Direktorin
Leitung Volkswirtschaft, Finanzmärkte
und Wirtschaftspolitik
Pia.Jankowski@DSGV.DE

Dr. Reinhold Rickes – DSGV
Abteilungsleiter
Leitung Volkswirtschaft
Reinhold.Rickes@DSGV.DE

Hinweis

Alle Publikationen dieser Reihe finden Sie unter
<https://www.dsgv.de/positionen.html#standpunkte>

ISSN
2509-3851