

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Jan Korte, Lorenz Gösta Beutin, Andrej Hunko, Stefan Liebich, Thomas Lutze, Dr. Alexander S. Neu, Thomas Nord, Victor Perli, Dr. Kirsten Tackmann, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Haltung der Bundesregierung zum CO₂-Grenzausgleichsmechanismus im Green Deal der Europäischen-Kommission

Der Green Deal ist zweifellos eines der größten und wichtigsten Projekte der neuen EU-Kommission unter Präsidentin Dr. Ursula von der Leyen. So soll die EU mit diesem umfassenden Plan der globale Vorreiter beim Klimaschutz werden und bis 2050 Europa der erste klimaneutrale Kontinent werden.

Der Europäische Rat hat sich im Rahmen des Green Deal auf dem jüngsten EU-Gipfel auf ein deutlich ambitionierteres Klimaziel für 2030 geeinigt: Statt des bisher angepeilten Minus von 40 Prozent soll der Ausstoß von Treibhausgasen um mindestens 55 Prozent gegenüber 1990 sinken. Zuvor hatten die EU-Kommission und das Europäische Parlament ähnliche Ambitionssteigerungen beschlossen (minus 55 bzw. minus 60 Prozent). Als Ergebnis des Trilogs ist demnach ein Minderungsziel von mindestens 55 Prozent zu erwarten.

Bis März kommenden Jahres sollen Klimaneutralität und neues 2030-Ziel im EU-Klimaschutzgesetz festgeschrieben werden. Mit der Begründung, zu verhindern, dass Europas Anstrengungen für Klimaneutralität bis 2050 „durch den mangelnden Ehrgeiz internationaler Partner“ (Pressemitteilung der EU-Kommission vom 23. Juli 2020, https://ec.europa.eu/germany/news/20200723-konsultationen-energiebesteuerung-co2-grenzausgleich_de) untergraben werde und es durch die Verlegung der Produktion in Länder, die weniger strenge Emissionsvorschriften haben, zu einer Verlagerung von CO₂-Emissionen komme, strebt die EU-Kommission einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) an.

Zur Erreichung der Klimaziele setzen die EU und die Mitgliedstaaten auf einen Mix von ordnungsrechtlichen Vorgaben, staatlichen Infrastrukturinvestitionen, Förderpolitik und CO₂-Preisen. Seitens Teilen der Wirtschaft und Politik besteht die Sorge, dass aufgrund zusätzlicher betriebswirtschaftlicher Klimaschutzkosten Unternehmen aus Deutschland und Europa in Regionen abwandern könnten, in denen Umweltschutzstandards und entsprechende Kosten geringer sind, und somit Beschäftigung und Treibhausgasemissionen ins Ausland verlagert werden könnten (Carbon Leakage). Das Ausmaß der Betroffenheit verschiedener Industriebranchen wird – auch aufgrund zahlreich existierender und teilweise großzügig bemessener EU-rechtlicher nationaler Mechanismen zum Abwehr von Carbon Leakage (u. a. Industrieprivilegien beim EU-Emissionshandel für Energiewirtschaft und Industrie (EU-EHS) durch kostenlose Emissionsrechte-Zuteilung und Strompreiskompensation, Industrieprivilegien beim Erneuerbaren-Energien-Gesetz, bei den Netzentgelten, im Rahmen

des nationalen Emissionshandels für den Verkehrs- und Wärmebereich, beim KWK-Gesetz oder durch den Spitzenausgleich bei der Ökosteuer) – genauso unterschiedlich beurteilt wie der Umfang, die Zielgenauigkeit, die umweltpolitische Wirksamkeit und die Verteilungswirkungen der gegenwärtig existierenden Instrumente gegen Carbon Leakage (vgl. „Carbon Leakage Evidence Project“ im Auftrag der EU-Kommission unter <https://ec.europa.eu>). Der Europäische Rechnungshof stellte in seinem Sonderbericht „Das Emissionshandelssystem der EU: kostenlose Zuteilung von Zertifikaten sollte gezielter erfolgen“ (<https://eur-lex.europa.eu>) in diesem Jahr mit Rückblick auf die vergangenen und die laufende EU-EHS-Handelsperioden fest, dass eine „gezieltere Zuteilung der kostenlosen Zertifikate ... daher dem Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen Rechnung getragen, die Zufallsgewinne verringert und (durch die Erhöhung des Anteils der versteigerten Zertifikate) die öffentlichen Finanzen verbessert (hätte)“. Schon zuvor hatten verschiedene Studien auch im Industriesektor erhebliche leistungslose Sondergewinne („windfall profits“) in Folge der Zuteilung kostenloser Zertifikate festgestellt, insbesondere im Stahlsektor (vgl. „Kasse machen mit dem Emissionshandel“ auf www.wwf.de).

Unabhängig von der bisherigen Ausgestaltung des Systems der Carbon-Leakage-Abwehr und der Kritik daran, dürfte der Grundzusammenhang nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller valide sein, dass stark unterschiedlich hohe betriebswirtschaftliche Klimaschutzkosten zwischen Unternehmen und vergleichbaren Produkten zu Wettbewerbsverzerrungen und in einem bestimmten Umfang auch zum auch zum Carbon-Leakage führen können.

Ein CBAM der EU, der entsprechende Differenzkosten an den EU-Außengrenzen teilweise ausgleicht, wäre ein neues Instrument. Bislang ist allerdings offen, wie ein solcher CBAM konkret aussehen soll und welche existierenden Instrumente er ersetzen bzw. ergänzen soll. Die Konsultation innerhalb der EU zum CO₂-Grenzausgleich lief bis zum 28. Oktober 2020. Die EU-Kommission stellte dabei vier Grundoptionen für CBAM zur Disposition:

1. einen Grenzsteuerausgleich („Carbon Border Tax“),
2. die Ausdehnung des EU-EHS auf Einfuhren emissionsintensiver Grundstoffprodukte,
3. einen Zertifikatepool für Einfuhren von Waren, die zu Branchen gehören, die in der EU nicht dem EU-EHS unterliegen,
4. eine Endproduktabgabe für Produkte mit einem hohen Anteil an emissionsintensiven Grundstoffen, unabhängig von ihrer Herkunft.

Unklar ist nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller unter anderem, wie sich die vier Grundvarianten zueinander verhalten (inwieweit alternativ oder ergänzend) und in welchem Verhältnis sie zu den bestehenden europäischen und nationalen Instrumenten gegen Carbon Leakage stehen (auch hier: inwieweit alternativ oder ergänzend). Ferner stellt sich die Frage der klimapolitischen Integrität des neuen Systems genauso wie verteilungspolitische Fragen.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie lautet die Position der Bundesregierung zum CBAM, und wann wurde sie innerhalb des Rates der Europäischen Union bzw. auf Fachebene gegenüber der EU-Kommission kommuniziert?

Welche der in den Vorbemerkungen angeführten Varianten bzw. Variantenkombinationen der EU-Kommission präferiert die Bundesregierung, und warum?

2. Hat sich die Position der Bundesregierung über einen möglichen CBAM als Teil des Green Deal im Laufe des Diskussionsprozesses geändert, und wenn ja, inwieweit?
3. Wie schätzt die Bundesregierung die Wirkungen der in der Vorbemerkung der Fragesteller angeführten bestehenden Instrumente zur Abwehr von Carbon Leakage auf nationaler und EU-Ebene ein hinsichtlich
 - a) Verhinderung von Carbon Leakage,
 - b) Druck bzw. Anreiz zu Treibhausgasemissionsminderung, Effizienz bei jeweils privilegierten Unternehmen,
 - c) Förderung des Markthochlaufs emissionsarmer bzw. emissionsfreier Technologien,
 - d) Druck bzw. Anreiz durch gesamte Produktionsketten in Richtung Dekarbonisierung,
 - e) Umverteilungswirkungen einschließlich Mitnahmeeffekten wie leistungslos erzielten Extragewinnen,
 - f) regulatorischer Aufwand zur Umsetzung bei Staat und Unternehmen,
 - g) der Kosten des jeweiligen Instruments für öffentliche Haushalte und Verbraucher,und welchen Reformbedarf sieht sie bei diesen bestehenden Instrumenten im Sinne dieser Frage?
4. Wie schätzt die Bundesregierung die möglichen Wirkungen der in der Vorbemerkung der Fragesteller angeführten vier Varianten des geplanten CBAM ein hinsichtlich
 - a) Verhinderung von Carbon Leakage,
 - b) Druck bzw. Anreiz zu Treibhausgasemissionsminderung, Effizienz bei jeweils privilegierten Unternehmen,
 - c) Förderung des Markthochlaufs emissionsarmer bzw. emissionsfreier Technologien,
 - d) Druck bzw. Anreiz durch gesamte Produktionsketten in Richtung Dekarbonisierung,
 - e) Umverteilungswirkungen einschließlich Mitnahmeeffekten wie leistungslos erzielten Extragewinnen,
 - f) regulatorischer Aufwand zur Umsetzung bei Staat und Unternehmen,
 - g) der Kosten des jeweiligen Instruments für öffentliche Haushalte und Verbraucher?
5. Welche Position hat die Bundesregierung hinsichtlich des Verhältnisses des geplanten CBAM zu den bestehenden Instrumenten zur Abwehr von Carbon Leakage auf nationaler und EU-Ebene?

Welche dieser Instrumente müssten abgelöst bzw. abgebaut werden, um eine Überförderung und damit zusammenhängende Aufweichung der klimapolitischen Integrität der Klimaschutzpolitik der EU und Deutschlands genauso zu verhindern wie beschriebene Umverteilungseffekte zu Lasten der Bevölkerung und zu Gunsten von Teilen der europäischen Industrie?
6. Wie sieht die Bundesregierung das Verhältnis der bestehenden Instrumente zur Abwehr von Carbon Leakage nach Frage 5 bzw. des geplanten CBAM zu den von der Bundesregierung im Klimaschutzprogramm 2030 geplanten Differenzkontrakten (englisch contract for difference – CfD bzw. im

Fälle CO₂ auch „CCfD“), welche zur Unterstützung von Klimaschutztechnologien in der Industrie zwischen Staat und Unternehmen abgeschlossen werden und ebenfalls CO₂-Differenzkosten abmildern sollen?

7. Wie kann nach Auffassung der Bundesregierung verhindert werden, dass die hohe Zahl existierender und absehbar neuer unterschiedlicher Instrumente zur Abwehr von Carbon Leakage auf nationaler und EU-Ebene (teilweise) übereinandergeschichtet werden?

Wie könnten diese so konsolidiert werden, dass den in der vorhergehenden Frage skizzierten Problemen wirksam im Sinne von Klimaschutz und sozialer Gerechtigkeit entgegengetreten werden kann?

8. Inwieweit sieht die Bundesregierung bei den von der EU-Kommission vorgeschlagenen Varianten einer CBAM-Grundarchitektur auch die Frage abgedeckt, inwiefern Produkte, die von europäischen Unternehmen auf Drittmarkten verkauft werden, einen adäquaten „Grenzausgleich“ innerhalb des EU-CBAM erhalten?

Müsste dieser aus Sicht der Bundesregierung für Exportprodukte mit tatsächlich relevanten klimaschutzpolitisch indizierten Differenzkosten im Sinne dieser Anfrage auch zu einer Subventionierung von Exporten in Drittländer führen?

Oder setzt das skizzierte CBAM hier im Grundsatz ein Weiterbestehen (von Teilen) der bestehenden und ggf. zu reformierenden) EU-weiten oder nationalen Anti-Carbon-Leakage-Instrumente voraus?

9. Vor welchen innereuropäischen und internationalen handelsrechtlichen Herausforderungen steht nach Auffassung der Bundesregierung ein künftiges CBAM-System (bitte hinsichtlich Importen und Exporten aufschlüsseln)?
10. Wie können nach Auffassung der Bundesregierung ein reformiertes EU-System gegen Carbon Leakage und dessen nationale Ergänzungen mit dem Umstand umgehen, dass auch eine Vielzahl von Nicht-EU-Ländern eine Klimaschutzgesetzgebung haben, die (im unterschiedlichen Maße) zu betriebswirtschaftlichen Zusatzkosten führen?

Werden diese beispielsweise in einem CBAM-System bei einem Grenzsteuerausgleich angerechnet?

Wie können also etwa Anbieter, die in die EU exportieren, CO₂-Kosten geltend machen, die ihnen beispielsweise durch CO₂-Bepreisungssysteme in ihren eigenen Ländern entstehen?

Wie lässt sich hier – auch aus handelsrechtlichen Erfordernissen - Äquivalenz herstellen?

11. Welche Sektoren sollen nach Kenntnis der Bundesregierung im CBAM in welcher Reihenfolge in den Grenzausgleichsmechanismus integriert werden, und welche Haltung hat die Bundesregierung dazu?
12. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu Überlegungen des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Diederik Samsom, wonach zuerst die Sektoren Stahl, Zement und Elektrizität und danach in einem zweiten Schritt Aluminium, Grundchemikalien und Düngemittel in den Grenzausgleichsmechanismus integriert werden sollen (vgl. dihk.de vom 19. Oktober 2020)?
13. Welche Stellungnahmen oder sonstigen Schreiben mit Bezug zum CO₂-Grenzausgleichsmechanismus sind bei der Bundesregierung eingegangen (bitte alle Stellungnahmen etc. mit Angabe der bzw. des Einreichenden; des Eingangsdatums; des Empfängers und Stand des Gesetzesvorhabens, bspw. Vorarbeiten, Eckpunktepapier, Referentenentwurf, Regierungsent-

wurf; und wo diese jeweils ggf. von der Bundesregierung veröffentlicht worden sind auflisten)?

14. Welche vereinbarten dienstlichen Kontakte (alle nicht bloß zufälligen oder privaten Gespräche und Treffen bei Veranstaltungen, Sitzungen, Beratungen, Dienstreisen etc.) von Mitgliedern und/oder Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung (einschließlich Bundeskanzleramt) und der Bundesministerien mit externen Dritten haben im Zusammenhang mit dem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus im Green Deal der EU-Kommission mit welchem Ergebnis bezogen auf die Ausgestaltung des CBAM stattgefunden (bitte tabellarisch mit Datum, Ort, teilnehmenden Personen und Thema bzw. genauem Regelungsvorschlag des CBAM und unter Beantwortung der nachfolgenden Fragen aufzuführen)?
- a) Wann fand der Kontakt statt?
 - b) Welche externen Dritten nahmen teil?
 - c) Wer nahm aufseiten der Bundesregierung, des Bundeskanzleramts und/oder der Bundesministerien teil?
 - d) Welchen Formulierungsvorschlag, sonstigen Vorschlag, welche Stellungnahme o. Ä. im Zusammenhang mit dem Kontakt haben welche externen Dritten ggf. wann zu welchem konkreten Regelungsvorschlag des CBAM abgegeben?
 - e) Wurden Aufzeichnungen im Zusammenhang mit den jeweiligen Treffen angefertigt, und wenn ja, welche (z. B. Vorlagen zur Vorbereitung, Vermerke, Protokolle o. Ä.)?
 - f) Auf wessen Initiative fand jeweils der Kontakt statt (Initiative der externen Dritten oder Stelle in der Bundesregierung bzw. im Bundesministerium)?
 - g) Hatte ggf. die beteiligte Stelle in der Bundesregierung bzw. im Bundesministerium zum Zeitpunkt des jeweiligen Kontaktes nähere Kenntnisse über den bzw. die kontaktierten externen Dritten wie beispielsweise die Namen der für diese bzw. diesen tätigen Person bzw. Personen, das Geschäftsfeld bzw. den Tätigkeitsbereich und die jeweiligen finanziellen und/oder wirtschaftlichen Interessen an dem Regelungsinhalt des CBAM, und falls ja, welche genau (bitte einzeln ausführen)?
 - h) Handelten nach Kenntnis der Bundesregierung ggf. die externen Dritten in fremdem Auftrag, und falls ja, haben sie diesen Umstand selbstständig offengelegt, oder wann, und wie hat die Bundesregierung das jeweils eigenständig festgestellt (bitte ausführen)?
 - i) In wessen Auftrag handelten nach Kenntnis der Bundesregierung ggf. die externen Dritten (bitte jeweils ausführen)?

Berlin, den 17. Dezember 2020

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

