

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Lorenz Gösta Beutin, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/25563 –**

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

Vorbemerkung der Fragesteller

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 Mecha-

nismen 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 „gezielte 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.

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?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 73 der Abgeordneten Katharina Dröge auf Bundestagsdrucksache 19/20953 verwiesen.

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?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

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

Bei den genannten Instrumenten handelt es sich u. a. auch um Maßnahmen zum Schutz vor der Verlagerung von Emissionen in Drittstaaten mit weniger ambitioniertem Klimaschutzniveau. Diese Instrumente unterscheiden sich stark untereinander sowohl im Hinblick auf den Anwendungsbereich (Strom, Brennstoffe, Emissionszertifikate) als auch auf ihre Funktionsweise. Daher ist eine allgemeine Beantwortung für alle Instrumente nicht möglich.

- a) Verhinderung von Carbon Leakage,

Die bestehenden Maßnahmen bieten nach Ansicht der Bundesregierung in ihrem jeweiligen Sachbereich einen angemessenen Schutz vor 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,

Die Fragen 3b bis 3d werden gemeinsam beantwortet.

Einige der genannten Maßnahmen haben im Zuge ihrer Funktion als Schutz vor Carbon Leakage teilweise Einschränkungen in der Anreiz- und Lenkungswirkung der zugrundeliegenden Klimaschutzinstrumente. Die Maßnahmen werden im Hinblick auf ein höheres Ambitionsniveau für das Jahr 2030 nach entsprechenden Vorschlägen der EU-Kommission reformiert werden müssen. Dies gilt sowohl für eine Fortführung wirksamen Schutzes vor Carbon Leakage als auch für angemessene Anreize. Sofern man jedoch den gesamten bisherigen Zeitraum seit der Einführung der klimaschutzpolitischen Instrumente – wie etwa das EU-Emissionshandelssystem – in den Blick nimmt, so zeigt sich insgesamt eine entsprechende Anreizwirkung.

- e) Umverteilungswirkungen einschließlich Mitnahmeeffekten wie leistungslos erzielten Extragewinnen,

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse über konkret erzielte Mitnahmeeffekte vor. Zur Eingrenzung des strukturellen Überangebotes von Emissionszertifikaten im Europäischen Emissionshandel gibt es die aus Sicht der Bundesregierung dafür geeignete Marktstabilitätsreserve, die seit dem Jahr 2019 in Kraft ist.

- f) regulatorischer Aufwand zur Umsetzung bei Staat und Unternehmen,

Der regulatorische Aufwand der genannten bestehenden Maßnahmen ist aus Sicht der Bundesregierung angemessen.

- g) der Kosten des jeweiligen Instruments für öffentliche Haushalte und Verbraucher,

und welchen Reformbedarf sieht sie bei diesen bestehenden Instrumenten im Sinne dieser Frage?

Die kostenlose Emissionsrechte-Zuteilung belastet die öffentlichen Haushalte nicht, da es sich um den Verzicht auf Einnahmen handelt. Die Netto-Wirkungen auf den Haushalt sind schwer abschätzbar, da ein Verzicht auf die kostenlose Zuteilung das Risiko birgt, dass Firmen abwandern und es in der Folge zu Steuermindereinnahmen kommt. Für die Strompreiskompensation sind im Jahr 2021 Haushaltsmittel in Höhe von 877,88 Mio. Euro eingeplant.

Im Kontext der Besonderen Ausgleichsregelung führt die Begrenzung der Belastung stromkostenintensiver Unternehmen durch die EEG-Umlage zu einer entsprechend höheren EEG-Umlage für nicht von der Besonderen Ausgleichsregelung profitierende Stromverbraucher. Andererseits steigt aber ohne eine Begrenzung der Belastung die Wahrscheinlichkeit, dass bei stromkostenintensiven Unternehmen aufgrund sinkender internationaler Wettbewerbsfähigkeit Produktionsverlagerungen ins Ausland stattfinden. Diese würden zu einer Erhöhung der EEG-Umlage führen, da die Umlage dann auf einen kleineren Letztverbraucherkreis verteilt werden müsste. Die Begrenzung der Umlagezahlungen im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung trägt also auch zur Sicherung der Finanzierungsbasis für die Förderung der erneuerbaren Energien bei. Mit dem am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen EEG 2021 wurde die Besondere Ausgleichsregelung weiterentwickelt.

Im Rahmen des nationalen Emissionshandels für den Verkehrs- und Wärmebereich befindet sich die Carbon Leakage Verordnung für das nationale Brennstoffemissionshandelssystem derzeit in der Ressortabstimmung, so dass noch keine Aussagen über Kosten für öffentliche Haushalte und Verbraucher getroffen werden können.

Im Bundeshaushalt 2021 sind für den Spitzenausgleich für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes 1,7 Mrd. Euro eingeplant.

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 Falle 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 Drittmärkten 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 Grenzausgleich 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)?

Die Fragen 4 bis 12 werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

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, Regierungsentwurf; 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 selbständig 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)?

Die Fragen 13 und 14i werden wegen ihres inhaltlichen Zusammenhanges gemeinsam beantwortet.

Ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus wird in der wissenschaftlichen Literatur bereits seit vielen Jahren thematisiert.

Der Vorschlag der EU-Kommission zur konkreten Ausgestaltung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus liegt noch nicht vor. Er wird im Juni 2021 erwartet.

Wie in Antwort zu Frage 1 erläutert, kann die Bewertung der möglichen Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus erst nach Vorlage eines konkreten Vorschlags erfolgen.

Insoweit wurden noch keine Gespräche geführt.

