



Camilla Bausch

Europäischen Klimaschutz global einbetten: Grenzausgleichsmaßnahmen als Chance und Herausforderung

Die Welt ist klimapolitisch in Bewegung. Mehr als 110 Staaten haben angekündigt, bis Mitte des Jahrhunderts klimaneutral zu werden. Auch die Wirtschaft nimmt den Klimawandel zunehmend ernst – nicht zuletzt, weil aktuelle Analysen etwa des *World Economic Forums* zeigen, dass Umweltkrisen heute zu den größten Risiken für die globale Wirtschaft gehören. Technischer Fortschritt etwa bei Speichertechnologien und – trotz der Corona-Krise – stabile Entwicklungen zum Beispiel bei den Erneuerbaren Energien untermauern diesen Trend.

Die Dynamik ist erfreulich – und überfällig, sind wir doch weit entfernt von dem im Pariser Abkommen gesetzten Ziel, die globale Klimaerwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius zu begrenzen. Dies ergibt sich in erschreckender Deutlichkeit aus Analysen des UN-Umweltprogramms. Daher ist die internationale Gemeinschaft aufgefordert, Ende 2021 auf dem Klimagipfel in Glasgow ihre Klimaschutzzusagen kollektiv deutlich zu erhöhen.

In der EU hat sich der Europäische Rat bereits darauf geeinigt, das Emissionsminderungsziel für 2030 von 40% auf mindestens 55% anzuheben. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat Klimaschutz zum politischen Leitthema der Europäischen Kommission gemacht und mit dem European Green Deal eine ambitionierte politische Agenda samt Aktionsplan vorgelegt. Die klimafreundliche Umgestaltung der Wirtschaft soll dabei Treiber für Innovation und zukunftsfähiges Wachstum sein.

Ein Umbauprojekt solchen Ausmaßes birgt große Chancen ebenso wie Konfliktpotenzial. Dies betrifft

auch die Pläne, so genannte Grenzausgleichsmaßnahmen einzuführen: Die einen befürworten sie als entscheidenden Baustein zur Sicherung der europäischen Klimaschutzambition und hoffen, dass dadurch auch Anreize für Drittländer verstärkt werden, ihre jeweiligen Klimaschutzanstrengungen zu steigern. Die anderen befürchten, dass solche Maßnahmen die europäische Wirtschaft schwächen, rechtlich auf tönernen Füßen stehen und außenpolitisch einen Sturm entfachen werden. Um die Debatte zu verstehen, soll im Folgenden zunächst erläutert werden, warum Grenzausgleichsmaßnahmen überhaupt für nötig gehalten werden, bevor einige grundsätzliche juristische, administrative und politische Aspekte beleuchtet werden.

Herausforderungen einer ambitionierten EU-Klimapolitik

Zur Umsetzung des European Green Deal sind für 2021 eine Vielzahl von Maßnahmen und legislativen Initiativen mit weitreichendem Potenzial geplant. Dazu gehören beispielsweise die Reformen des Emissionshandelssystems, der Richtlinien für Energieeffizienz und für Erneuerbare Energien sowie Vorgaben für Verkehrsnetze, Fahrzeuge und Güterverkehr. Doch es knirscht bereits im Getriebe.

Das liegt zum einen an internen Herausforderungen: So wurde etwa bei den Reformbemühungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik deutlich, wie verkrustete Strukturen und einflussreiche Interessengruppen eine konsequente Ausrichtung an den klimapolitischen Zielen des European Green Deal ausbremsen.

Green Deal reloaded – Perspektiven für eine nachhaltige und gerechte Transformation der EU

N°6, 14. April 2021

Zum anderen ergeben sich aus der globalen Einbettung der europäischen Wirtschaft Herausforderungen. So steigt in der EU etwa der CO₂-Preis im Emissionshandel zur Freude der Klimaschützer endlich an. Bei klimapolitisch wirksamen Maßnahmen muss aber sichergestellt werden, dass die angestrebten Effekte wie Emissionsminderung und Innovationsförderung nicht dadurch unterminiert werden, dass emissionsintensive Firmen ihre Produktionsstätten aus Kostengründen in Drittländer verlegen (sog. *carbon leakage*) oder aufgrund der Klimaschutzauflagen Marktanteile im globalen Wettbewerb verlieren. Das Problem ist seit langem bekannt, und eine Vielzahl möglicher Lösungsansätze wurde diskutiert und implementiert. So haben Industrien im europäischen Emissionshandel beispielsweise erhebliche Mengen an freien Zuteilungen von Emissionszertifikaten erhalten. Allerdings können solche Maßnahmen gegenläufig sein zum Grundanliegen, Anreize für klimafreundliche Produktion zu setzen – wie auch im industriepolitischen Beitrag von [Barbara Praetorius](#) in dieser Reihe ausgeführt wird. Damit Instrumente wie der Emissionshandel klimapolitisch effektiv sein können, müssen Ausnahmetatbestände wie die freie Zuteilung auslaufen.

Grenzausgleichsmaßnahmen werden ein Baustein des europäischen Klimaschutzes sein

Kommissionspräsidentin von der Leyen hat daher nun einen anderen Ansatz in Aussicht gestellt: Grenzausgleichsmaßnahmen (*carbon border adjustment mechanism* – CBAM). Dieser technokratische Begriff bezeichnet Maßnahmen, aufgrund derer Abgaben für Waren aus Drittländern fällig werden, wenn in diesen Ländern niedrigere CO₂-Standards gelten als in der EU. Solche Maßnahmen wurden schon in der Vergangenheit diskutiert, so etwa 2009 in den USA, als dort die Einführung eines umfangreichen Klimaschutzgesetzes (erfolglos) verhandelt wurde. In der EU sprach sich insbesondere Frankreich wiederholt für Grenzausgleichsmaßnahmen aus, wohingegen sich die deutsche Bundesregierung lange zurückhaltend positionierte. Doch im Sommer 2020 hat der Europäische Rat die Kommission beauftragt, »Vorschläge für ein CO₂-Grenzausgleichssystem« vorzulegen, damit es »spätestens zum 1. Januar 2023 eingeführt« werden kann. Auch das Europäische Parlament unterstützt den Ansatz

der Europäischen Kommission im Grundsatz. In der ersten Hälfte des Jahres 2021 plant Ursula von der Leyen nun, einen Regelungsentwurf vorzulegen. Die Einführung eines CBAM erscheint also erstmals zum Greifen nah.

Allen beteiligten Akteuren ist bewusst, dass sich eine Vielzahl von rechtlichen, administrativen und politischen Fragen stellt. Juristisch besteht die Herausforderung, einen CBAM konform mit dem Welthandelsrecht auszugestalten. Gerade nach den Erschütterungen, die der Multilateralismus in den letzten Jahren erfahren hat, ist der Respekt vor internationalen Organisationen und dem Völkerrecht im ureigenen Interesse der EU. Eines der wichtigsten Grundprinzipien des welthandelsrechtlichen GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) ist das Diskriminierungsverbot. Danach müssen gleichartige Produkte aus verschiedenen Mitgliedstaaten auch gleichbehandelt werden. Juristische Analysen ebenso wie das WTO-Fallrecht legen nun nahe, dass sich die Emissionsintensität bei der Herstellung eines Produkts nicht auf die rechtliche »Gleichartigkeit« von Produkten auswirkt. Es ist daher schwierig, einen an klimaschädlichen Emissionen ausgerichteten CBAM einzuführen, ohne dass er diskriminierend im Sinne des GATT wirkt. Allerdings erweitern Ausnahmebestimmungen, z.B. unter Artikel XX GATT, die politischen Gestaltungsspielräume. So kann eine Verletzung des GATT gerechtfertigt sein, wenn sie dem Schutz der Umwelt dient. Daher kann – bei entsprechender Ausgestaltung – auch eine klimapolitische Grenzausgleichsmaßnahme welthandelsrechtlich zulässig sein.

Dabei kommt es aber auch auf das »Wie« des Umweltschutzes an. Folgendes Beispiel soll dies illustrieren: In der EU wird derzeit diskutiert, den CBAM etwa am durchschnittlichen Emissionswert eines Produkts zu orientieren. Dadurch sollen die europäischen Produzenten vor unfairem Wettbewerb geschützt werden. Doch die pauschale Anwendung eines Durchschnittswerts setzt für Produzenten aus Drittländern keinerlei Anreize, die Klimabilanz des Produkts zu verbessern. Schlimmer noch: Klimafreundliche Produzenten aus Drittländern, deren Emissionen unter dem Durchschnittswert liegen, würden schlechter behandelt werden als EU-Produzenten mit der gleichen

Green Deal reloaded – Perspektiven für eine nachhaltige und gerechte Transformation der EU

N°6, 14. April 2021

Klimabilanz. Dies könnte vermieden werden, indem die Möglichkeit eingeräumt wird, einen angemessenen Nachweis zu führen, dass die Emissionsbilanz des Drittland-Produktes besser ist als der Durchschnittswert. In einem solchen Fall würde die Belastung durch Grenzausgleichsmaßnahmen entsprechend reduziert werden. Die Möglichkeit einer solchen Differenzierung wäre sowohl klimapolitisch als auch handelsrechtlich vorteilhaft.

Doch bringt eine solche Differenzierung auch Missbrauchsgefahren und administrativen Mehraufwand mit sich. Erstere müssten durch die Ausgestaltung des CBAM minimiert werden. Um den administrativen Aufwand in Schach zu halten, erscheint es sinnvoll, bei der Auswahl betroffener Produkte und Sektoren ein gutes Gleichgewicht zwischen Wirkung und Aufwand zu suchen. Dies wird gemeinhin für Sektoren wie Zement und Stahl angenommen. Die Kommission hat bereits deutlich gemacht, dass sie Grenzausgleichsmaßnahmen nur für ausgewählte Sektoren nutzen will, wobei das Europäische Parlament in seinem [CBAM-Bericht](#) den Anwendungsbereich recht breit angelegt hat.

Außenpolitische Gestaltung ist erforderlich – dafür bieten sich viele Chancen

Die größte Herausforderung für den CBAM liegt aber möglicherweise in der außenpolitischen Einbettung. Hier besteht erhebliches Konfliktpotenzial, sowohl handelsrechtlich als auch klimapolitisch. Die meisten Staaten der Welt haben zwar bereits Selbstverpflichtungen für den Klimaschutz übernommen. Die jeweiligen Ansätze sind aber schwer vergleichbar, da das Pariser Abkommen weitgehend auf Freiwilligkeit setzt. Von einem globalen Kohlenstoffpreis sind wir weit entfernt. Vielmehr spiegelt sich in den verschiedenen nationalen Ansätzen die Vielfalt der Präferenzen, Prioritäten und Ausgangspositionen von Ländern, die so unterschiedlich sind wie Russland und Tuvalu, Saudi-Arabien und Schweden, Kanada und Costa Rica.

In dieser heterogenen Landschaft könnte die Einführung eines CBAM als wirtschaftspolitischer Protektionismus missverstanden oder diskreditiert werden. In einem solchen Fall, so befürchtet etwa der [Bundesverband der Deutschen Industrie](#), könnte es zu

handelspolitischen Gegenmaßnahmen kommen. Sollten sich wirtschaftliche Großmächte wie die USA und China oder auch Länder wie Indien und Brasilien geschlossen und entschieden gegen den CBAM positionieren, wäre seine politische Durchsetzbarkeit gefährdet. Eine solche Erfahrung hat die EU in der Vergangenheit bereits im etwas anders gelagerten Fall der Einbeziehung internationaler Flüge in den europäischen Emissionshandel machen müssen. Auch Entwicklungsländer könnten von einem CBAM empfindlich getroffen werden, selbst wenn sie eigentlich nicht im Fokus der Maßnahme stehen. Das gilt insbesondere für administrativ schwächere oder wenig ausdifferenzierte Wirtschaften. Darauf muss im Vorfeld reagiert werden.

Eine gelungene diplomatische Offensive könnte Kooperationen ermöglichen, die den internationalen Klimaschutz stärken. Dabei kann angeknüpft werden an die vielfältigen klimapolitischen Vorhaben und Versprechen weltweit. Die Europäische Kommission scheint bereits den Austausch mit wichtigen Handelspartnern und großen Emittenten wie den USA, China und Russland zu suchen. Hier wäre zum Beispiel zu eruieren, welche Klimaschutzmaßnahmen als vergleichbar in ihrer Effektivität angesehen werden könnten, um Grenzausgleichsmaßnahmen zwischen Handelspartnern zu vermeiden.

Für Klimadiplomatie bietet gerade das Jahr 2021 eine Vielzahl von Gelegenheiten – etwa durch die politische Neuausrichtung der USA, aber auch aufgrund der Tatsache, dass der G20-Gipfel vom EU-Mitgliedstaat Italien ausgerichtet werden wird und der UN-Klimagipfel in Glasgow gemeinsam von Italien und Großbritannien. Boris Johnson erwägt laut Medienberichten, Grenzausgleichsmaßnahmen in die Agenda für den britischen G7-Vorsitz 2021 aufzunehmen. Außerdem hat die WTO jüngstens eine Nachhaltigkeitsgruppe gegründet, an der auch die EU teilnimmt und bei der sich auch ein – zumindest informelles – Interesse an CBAM abzeichnet. Die multilateralen Foren könnten genutzt werden, um den Diskurs zwischen Staaten ebenso zu fördern wie zwischen den Akteuren der Klima- und der Handelspolitik.

Green Deal reloaded – Perspektiven für eine nachhaltige und gerechte Transformation der EU

N°6, 14. April 2021

Außenpolitisches Gestaltungspotenzial ergibt sich außerdem aus den Einkünften, die mit einer Grenz- ausgleichsmaßnahme generiert würden. Hier rechnet die Kommission konservativ mit 5 bis 14 Milliarden Euro pro Jahr. Diese Mittel sollten klimapolitischen Zielsetzungen dienen. So könnten sie als Teil der im UN-Klimaregime zugesagten Finanzierung genutzt werden, um Entwicklungsländer beim Aufbau klimafreundlicher Wirtschaftsstrukturen zu unterstützen. Leider zeigt der politische Trend in der EU gegenwärtig deutlich in eine andere Richtung: CBAM-Erlöse werden wohl in das allgemeine EU-Budget einfließen, nicht zuletzt, um die EU durch Eigenmittel zu stärken und das europäische Konjunkturprogramm zur Beantwortung der Corona-Krise mitzufinanzieren.

Das Thema wird uns in diesem Jahr begleiten und sicher zu engagierten Debatten führen. Von der Europäischen Kommission ist mitunter zu hören, dass der CBAM im optimalen Fall nie zum Einsatz käme – wenn nämlich angesichts vergleichbar ambitionierter Klimapolitik in anderen Ländern dafür keine Notwendigkeit bestände. Nach wie vor reflektieren alarmierende Emissionstrends die Tatsache, wie weit wir noch von einer klimafreundlichen Wirtschaftsweise entfernt sind. Entscheidend ist daher, die langfristigen Ziele kurzfristig mit entsprechenden Maßnahmen und strukturschaffenden Entscheidungen zu untermauern – weltweit. Der European Green Deal kann – kraftvoll gestaltet – hier einen wertvollen Beitrag leisten. Bei konsequenter Berücksichtigung des handelsrechtlichen Rahmens und der klimapolitischen Ziele, kann ein CBAM dafür ein wichtiger Baustein sein. Dafür kann eine selbstbewusste EU bei Partnern einstehen und werben.

Green Deal reloaded – Perspektiven für eine nachhaltige und gerechte Transformation der EU

N°6, 14. April 2021

Die Autorin

Camilla Bausch ist wissenschaftliche und geschäftsführende Direktorin des Ecologic Instituts. Sie war viele Jahre Teil der deutschen Delegation bei den UN-Klimaverhandlungen. In Deutschland hat sie unter anderem die Einführung und die Reform des Emissionshandels begleitet, sowie Fortentwicklungen des Energierechts. Die Implementierung und Auswirkungen der Energiewende auf europäische Nachbarländer sind ein wichtiger Teil ihrer Arbeit, ebenso wie die Fortentwicklung der europäischen Klima- und Energiepolitik. Sie ist Sprecherin des Ecological Research Network (Ecornet) und Mitherausgeberin der Carbon & Climate Law Review (CCLR).

Die Publikationsreihe

Die Publikationsreihe »Green Deal reloaded – Perspektiven für eine nachhaltige und gerechte Transformation der EU« ist ein Projekt der Stiftung Genshagen und des Institut Montaigne im Rahmen des [Genshagener Forums für deutsch-französischen Dialog](#). Vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise und der europäischen Konjunkturprogramme soll ein hochrangiger deutsch-französischer Dialog zu zentralen Herausforderungen des Green Deals gefördert und Empfehlungen zu damit verbundenen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Themen entwickelt werden. Die Reihe erteilt führenden französischen und deutschen Expertinnen und Experten das Wort, um ein nachhaltiges und widerstandsfähiges Zukunftsmodell der Europäischen Union zu skizzieren und ihre Handlungsfähigkeit als Akteur dieser ökologischen Transformation zu beleuchten.

#ForumGenshagen



**GENSHAGENER
FORUM**

Für deutsch-
französischen Dialog

**FORUM DE
GENSHAGEN**

Pour le dialogue
franco-allemand

Bisherige Publikationen

N° 1: [Interview mit Patrizia Nanz und Sébastien Treyer: Wege zu einer nachhaltigen Transformation: nicht nur top-down, sondern auch bottom-up](#)

N° 2: [Interview mit Yann Le Lann und Sabrina Zajak: »Fight Every Crisis«? Die Klimabewegung im Krisenmodus](#)

N° 3: [Interview mit Wolfgang Lemb und Philippe Portier: Strukturbrüche verhindern, Strukturwandel gestalten – neue Chancen für die Just Transition](#)

N° 4: [Barbara Praetorius: Eine mutige Klima-Industriepolitik als Schlüssel für den zukunftsfähigen Standort Europa](#)

N° 5: [Christian Gollier: Ein einheitlicher europäischer CO₂-Preis als Schlüssel für die Transformation der Wirtschaft](#)

Herausgeber

Stiftung Genshagen
Am Schloss 1
D-14974 Genshagen
institut@stiftung-genshagen.de

Layout

mor-design.de

Redaktion

Stiftung Genshagen: Marie Augère, Elisabeth Hoffmann, Thomas Goujat-Gouttequillet und Pauline Zapke
Institut Montaigne: Alexandre Robinet-Borgomano und Anuchika Stanislaus

Die Stiftung Genshagen ist stets darum bemüht, auf eine gendergerechte Schreibweise zu achten. Um den Lesefluss nicht zu stören, wird bei Aufzählungen oder Aneinanderreihungen von Begriffen davon ausgegangen, dass das generische Maskulinum im geschlechtsneutralen Sinne verwendet wird.

Diese Publikationsreihe gibt ausschließlich die Meinung der Autorinnen und Autoren wieder. Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Genshagen ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Genshagen, 2021

Institut Montaigne

Das Institut Montaigne, gegründet im Jahr 2000 als unabhängiger Think-tank, ist eine Plattform für Reflektionen, Vorschläge und Experimente, die sich mit der staatlichen Politik in Frankreich und Europa beschäftigt. Durch seine Veröffentlichungen und die von ihm organisierten Veranstaltungen nimmt das Institut Montaigne eine aktive Rolle in der französischen und europäischen demokratischen Debatte wahr.

INSTITUT
MONTAIGNE



www.institutmontaigne.org
@i_montaigne
@institutmontaigne

Stiftung Genshagen

Die Stiftung Genshagen ist eine gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts. Stifter sind die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Land Brandenburg. Die Stiftung ist eine Plattform des Austauschs zwischen Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Zivilgesellschaft. Sie fördert den Dialog zwischen Deutschland, Frankreich und Polen im Sinne des »Weimarer Dreiecks«.

 **Stiftung
Genshagen**

www.stiftung-genshagen.de
@SGenshagen
@StiftungGenshagen
@stiftunggenshagen

Die vorliegende Publikationsreihe erscheint mit freundlicher Unterstützung von:



Unsere Stifter:

