



chris robert/Unsplash

KLIMANEUTRALES EUROPA

Was kann ein Kohlenstoffgrenzausgleich leisten?

Die aktuelle EU-Kommission unter der Führung von Ursula von der Leyen ist mit der Prämisse angetreten, den „Klimawandel mutig anzugehen, sich auf aktuelle Probleme zu konzentrieren und Antworten zu liefern“. Die Kommission hat den Klimawandel und Lösungsmöglichkeiten für dessen Probleme ins Zentrum ihrer Aufgaben gestellt. Das spiegelt sich in dem Arbeitsprogramm „European Green Deal“ wider, das grüne Lösungen für Wirtschaft, VerbraucherInnen und Umwelt verspricht. Zu den wichtigsten Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang geplant sind, gehört der Vorschlag für einen Kohlenstoffgrenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) für ausgewählte Sektoren, der für 2021 vorgesehen ist. Doch die Uhr tickt in Sachen Klimawandel – ist ein CBAM machbar und erfolgversprechend für das Ziel der europäischen Dekarbonisierung?

Der Klimawandel hat globale Auswirkungen auf Wirtschaft, Handel, Gesundheit und biologische Vielfalt; die Gefahr, dass nicht genug getan wird, um ihn anzugehen, ist inzwischen allgemein bekannt. Streng genommen hinken wir schon seit geraumer Zeit dem Ziel, die Erderwärmung aufzuhalten hinterher. Die Weltgemeinschaft hat sich hierfür im Pariser Abkommen auf verschiedene Rahmenbedingungen geeinigt. Dabei sollen die wissenschaftliche Erkenntnisse über den Klimawandel, welche Ursachen und Maßnahmen, um den Temperaturanstieg zu begrenzen, sehr klar benennen, berücksichtigt werden. Das Abkommen stützt sich im Kern auf zwei Stränge: einen national festgelegten Beitrag (Nationally Determined Contribution, NDC) und eine langfristige Strategie zur Reduzierung von Treibhausgasen. Der NDC soll darlegen, wie sich die einzelnen Länder vorstellen, die eigenen Treibhausgasausstöße zu reduzieren. Hierbei könnte auch ein CBAM einen Beitrag leisten. Der Druck aus der Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft steigt seit Jahren kontinuierlich und hat mit der globalen Bewegung „Fridays for Future“ einen Höhepunkt erreicht. Die Politik steht unter Zugzwang, ernsthafte Maßnahmen gegen einen ungebremsten Klimawandel einzuleiten, und die EU-Kommission versucht, dem im europäischen Green Deal Rechnung zu tragen.

Alles hat seinen Preis

Die Bepreisung von Kohlenstoffemissionen ist Teil eines Straußes an Instrumenten zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen und wird von immer mehr Ländern angenommen. Es gibt im Wesentlichen zwei Ansätze: ein Emissionshandelssystem und die direkte Kohlenstoffbepreisung, oftmals auch als Kohlenstoffbesteuerung bezeichnet. Mit dem Green Deal fasst die EU-Kommission nun auch Importe in die EU dafür ins Auge. Darüber hinaus soll ein möglicher CBAM auch der Angst Rechnung tragen, Europas Anstrengungen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2050 könnten durch den mangelnden Ehrgeiz internationaler Partner, auch im Rahmen des Pariser Abkommens, untergraben werden. Gleichzeitig spielt aber auch die mögliche Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen in die Debatte mit hinein. „Carbon Leakage“ beschreibt die Verlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten, der Produktion und/oder Änderungen in der Investitionskonfiguration in Länder, die weniger strenge Emissionsvorschriften haben. Die Emissionen würden so weltweit nicht reduziert. In der europäischen wie auch in der deutschen Politik nimmt die Diskussion über einen Kohlenstoffgrenzausgleich Fahrt auf. Aber wie würde ein möglicher CBAM wirken und was kann er zum globalen Klimaschutz beitragen?

Pragmatisch oder visionär?

Auf den ersten Blick erscheint ein CBAM sperrig, und schnell wird klar, dass die Ausgestaltungsmöglichkeiten vielfältig und somit Projektionsfläche für jede Menge mehr oder minder pragmatische oder visionäre Forderungen mit teils komplizierten Umsetzungsmöglichkeiten sein können. Die EU-Kommission hat den Prozess im März 2020 mit einer Folgenabschätzung eingeläutet und im Anschluss eine öffentliche Konsultation durchgeführt. Diese endete

im Oktober 2020, es beteiligten sich zahlreiche Akteure aus der Wirtschaft, aber auch die breite Zivilgesellschaft brachte sich ein, darunter u. a. das Forum Umwelt und Entwicklung und einzelne Mitglieder. EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen ließ im Herbst verkünden, dass ein Legislativvorschlag zum CBAM eine der wichtigsten neuen Initiativen für 2021 sei. Vorschläge für die konkrete Ausgestaltung des CBAM werden für das zweite Quartal erwartet.

Nächste Station: Dekarbonisiertes Europa?

Denn wenn der CBAM richtig ausgestaltet wird, zeigt sich durchaus Potenzial für eine Dekarbonisierung der Wirtschaft. Allerdings gibt es auch zahlreiche Fallstricke. Klarheit über die tatsächlichen Schwierigkeiten wird erst herrschen, wenn der Vorschlag der EU-Kommission vorliegt. Gesprächsbedarf gibt es bei den Themen Wettbewerb und Carbon Leakage. Wie oben geschildert, stößt die Bepreisung von Kohlenstoffemissionen im vorgelagerten Bereich der Wertschöpfungskette auf Kritik, weil befürchtet wird, dass dies massive Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und den Handel haben könnte. Wenn gezielt Maßnahmen für die Produktionsebene eingesetzt werden, besteht einerseits das Risiko, dass Wettbewerber, die keine Preise für die von ihnen verursachten Emissionen zahlen, einen Wettbewerbsvorteil haben. Andererseits wird befürchtet, dass Unternehmen für die Produktion in Länder abwandern, die die Kohlenstoffemissionen nicht oder niedriger bepreisen, um diesen Wettbewerbsnachteil zu umgehen. Somit könnten EU-Unternehmen bzw. die EU-Produktion benachteiligt werden. Dem kann jedoch gegebenenfalls durch die Auswahl der zu bepreisenden Produkte bzw. Sektoren entgegengewirkt werden. Denkbar wäre die Einführung des CBAM für den Import von Produkten in CO₂- und energieintensiven Branchen wie Stahl, Aluminium, Zement und Grundstoffchemie.

Je nach Ausgestaltung des Mechanismus muss zudem geklärt werden, wer die Mehrkosten zu tragen hat und ob der Mechanismus nicht auch das Potenzial birgt, eine verbraucherfreundliche Energiewende voranzutreiben. Das würde bedeuten, die Vielzahl von Industrieausnahmen

»» Der Mechanismus darf nicht zu einer Diskriminierung der Länder des Globalen Südens führen.

beim Energieverbrauch anzugehen, die bisher u. a. auf VerbraucherInnen umgelegt werden.

Den Globalen Süden nicht aus dem Blick verlieren

Ein Knackpunkt der ganzen Debatte ist zudem die Einbeziehung des Globalen Südens. Dabei darf der Mechanismus nicht zu einer Diskriminierung der Länder des Globalen Südens führen, die die Weiterverarbeitung vorhandener Rohstoffe und eine höhere Wertschöpfung im eigenen Land fördern wollen, nicht zuletzt, um damit Arbeitsplätze zu schaffen. Gleichwohl soll auch im Globalen Süden eine Dekarbonisierung befördert werden. Um den Ländern des Globalen Südens bessere Möglichkeiten zu eröffnen, eine eigene, klimaneutrale Wirtschaft aufzubauen, müssen Einnahmen aus einem CBAM für Anpassungs-, Klimaschutz- und Treibhausgasvermeidungsmaßnahmen an sie weitergeleitet werden. Das ist beim derzeitigen Stand nicht der Fall.

Unterm Strich muss jenseits aller Bedenken betont werden, dass ein CBAM nur eines von vielen Instrumenten für den Klimaschutz sein kann. Daher muss die Kraftanstrengung, mit der für die Ausgestaltung gekämpft wird, in Relation zu weiteren Lösungen gesetzt werden, denn ein CBAM allein wird weder das Paris-Abkommen erfüllen noch den Klimawandel in seiner Gänze bekämpfen. Die Befürchtung, dass die Klimadiplomatie unter so einem Mechanismus leiden könnte, muss ernst genommen werden. Daher ist ein gewisser Pragmatismus und eine Auswahl der Sektoren für einen Start eines CBAM angemessen.

Noch heißt es abwarten

Welche Punkte dann schlussendlich die Debatte bestimmen werden, hängt natürlich ganz vom finalen Vorschlag der EU-Kommission als Antwort auf die öffentliche Konsultation des vergangenen Herbstes ab. Wichtig ist, dass das Instrument nicht zu einem Bremsen seiner eigenen Ziele wird. Die Treibhausgasemissionen insgesamt müssen reduziert werden, und die Wirtschaft muss sich über kurz oder lang dekarbonisieren. Dieser Weg darf nicht versperrt werden, und Maßnahmen, die diesem Ziel dienen sollen, dürfen nicht zu lange auf sich warten lassen.

Die aktuellen Probleme liegen auf der Hand, nun muss mutig gehandelt werden und vor allem müssen Lösungen umgesetzt werden. Bleibt abzuwarten, welchen Weg die EU-Kommission nach der Sichtung der Konsultation einschlagen wird. Die Debatte ist eröffnet und zivilgesellschaftliche Akteure sind sehr interessiert daran, sich aktiv einzubringen, um einen möglichen Mechanismus zu verbessern.

Aktuell müssen die politischen Grundsätze stark gemacht werden, an denen dann der tatsächlich vorgelegte Vorschlag der EU-Kommission gemessen und auf seine Machbarkeit hin überprüft wird.



Nelly Grotfendt

Die Autorin ist Referentin für Politik beim Forum Umwelt & Entwicklung.

RUNDBRIEF



Forum Umwelt und Entwicklung

1/2021

GLOBALISIERUNG '21 NEUE REZEPTUR, ALTE PROBLEME

VERHANDLUNGEN IN ALLER STILLE

Globale Umweltdiplomatie
in Zeiten der Pandemie

› Seite 25

G7 UND G20 2021

Die Clubs der Reichen
und der Großen zwischen
Anspruch und Realität

› Seite 22

BREXIT-DEAL

Demokratische Kontrolle
bleibt auf der Strecke

› Seite 9

KLIMANEUTRALES EUROPA

Was kann ein Kohlenstoff-
grenzausgleich leisten?

› Seite 13

ISSN 1864-0982