**Erläuterungen zu dem Maßnahmenpaket:**

**Verpflichtung der Politik, Emissionen zu bepreisen:**

Aus ökonomischer Sicht verursachen die Emissionen von Treibhausgasen sog. Externalitäten (externe Kosten) in Form von Klimaschäden. Die Bepreisung von externen Kosten gehört m.E. zu den Grundaufgaben des Staates, so wie die Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit oder eines funktionierenden Gesundheitswesens. Aus der ökonomischen Theorie wissen wir, dass Märkte bei nicht eingepreisten Externalitäten nicht effizient funktionieren (es kommt zu einem sog. Marktversagen). Da es meiner Meinung nach zu den Grundaufgaben des Staates in einer Marktwirtschaft gehört, die Rahmenbedingungen für funktionierende Märkte zu gewährleisten, ist die Bepreisung externer Kosten, dort wo es möglich ist, eine Verpflichtung für die Politik. Neben der ökonomischen Sichtweise, ergibt sich eine staatliche Pflicht zum Klimaschutz aber auch aus juristischer Sicht (Pariser Übereinkommen, sowie Art. 20a GG). Eine juristische Betrachtung liegt freilich außerhalb meines Kompetenzbereichs.

Die Nicht-Bepreisung von CO2-Emissionen ist somit (aus meiner Sicht) eine Form von Staatsversagen, da der Staat dann nicht die erforderlichen Rahmenbedingungen für effizientes und gleichzeitig klimaschonendes Wirtschaften setzt. Die Nicht-Bepreisung von CO2-Emissionen ist aus ökonomischer Sicht eine *Subvention* für klimaschädliches Verhalten. Somit kann die Einführung einer umfassenden CO2-Steuer in angemessener Höhe auch als Abschaffung einer klimaschädlichen Subvention betrachtet werden. Im Angesicht der bekannten Risiken eines katastrophalen Klimawandels handelt es sich bei CO2-Emissionen sogar um eine besonders gravierende Form von Externalität. Eine Nicht-Bepreisung von CO2-Emissionen oder die vorsätzliche Verhinderung solcher Maßnahmen durch einzelne Politiker oder Lobbyisten könnte daher möglicher Weise auch juristisch interessant werden, da die Bevölkerung m.E. ein Anrecht auf Klimaschutz hat. Aus moralischer Sicht ist es in jedem Falle ein Armutszeugnis für die Politik, wenn Kinder und Jugendliche auf die Straße gehen, um für Klimaschutz zu demonstrieren (Fridays for Future), weil der Staat seine Grundaufgaben nicht erfüllt.

**CO2-Steuer oder Zertifikatehandel?**

Ähnlich wie bei der CO2-Steuer handelt es sich auch beim Zertifikatehandel um ein marktwirtschaftliches Instrument zur Bepreisung von Emissionen. Viele Ökonomen favorisieren jedoch die Steuer. Die Stärken der Steuer liegen auf der Hand. Während der Emissionspreis beim Zertifikatehandel unvorhersehbaren Schwankungen unterliegt, setzt die Steuer ein stabiles Preissignal. Sehr geringe Preise (wie im EU ETS in der Vergangenheit beobachtet) sind unangemessen, weil kostengünstige Vermeidungsoptionen für Emissionen dann ungenutzt bleiben. Unerwartet hohe Preise können zudem schädlich für die Konjunktur sein. Darüber hinaus bietet ein stabiles Preisumfeld bessere Rahmenbedingungen für Investitionen in emissionsarme Technologien, da die Risiken für Investoren minimiert werden. Dass die EU sich dennoch für den Zertifikatehandel entschieden hat, hat historische Gründe. Ein wichtiger Grund war vermutlich, dass die Einführung einer Steuer der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedurft hätte. Daran scheiterten meines Wissens die Verhandlungen über eine Ökosteuer, die Mitte der 1990er Jahre begonnen worden waren. Stattdessen setzte man auf den Emissionshandel, der kompetenzrechtlich weniger heikel war.

Der Zertifikatehandel ist jedoch ein Instrument mit offensichtlichen Schwächen, verglichen mit der CO2-Steuer. Das zwar funktionierende, aber suboptimale Instrument des Zertifikatehandels sollte somit nicht noch auf weitere Sektoren ausgedehnt werden. Zudem ist beim Klimaschutz Eile geboten – es muss sofort gehandelt werden. Eine Ausweitung des Zertifikatehandels auf Nicht-EU-ETS-Sektoren könnte Jahre dauern. Eine heimische CO2-Steuer wie die von mir beschriebene, könnte hingegen relativ kurzfristig in Deutschland eingeführt werden, und wäre mit geringen Transaktionskosten verbunden (da nur eine überschaubare Zahl von Unternehmen besteuert werden müsste).

**Höhe der Steuer:**

Um ein Gefühl für die Größenordnung der von mir vorgeschlagenen Einstiegssteuer in Höhe von 80 Euro pro Tonne CO2 zu bekommen, ist es hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, dass in westlichen Industriestaaten pro Kopf im Durchschnitt etwa eine Tonne CO2 pro Monat emittiert wird, also ca. 12 Tonnen pro Jahr (in Deutschland knapp 9 Tonnen pro Kopf und Jahr). Wenn alle Konsum- und Investitionsentscheidungen nach Einführung der Steuer unverändert blieben (was prinzipiell möglich wäre, da die Steuer ein Anreiz- und kein Zwangsinstrument ist), würde eine Person, die durch ihre Konsumentscheidungen Emissionen von einer Tonne CO2 pro Monat verursacht, also zunächst scheinbar mit ca. 80 Euro pro Monat mehr belastet. Die Staatseinnahmen durch die CO2-Steuer würden aber (wie unter 4. und 5. beschrieben) u.a. dazu verwendet werden, Strom- und Spritsteuern abzusenken, Härten abzumildern, sowie um eine einheitliche pro-Kopf-Ausschüttung eines Teils der Steuererlöse an die Bürgerinnen und Bürger zu finanzieren. Somit wird die Mehrbelastung signifikant reduziert, auch ohne dass die betreffende Person ihre Konsumgewohnheiten in irgendeiner Weise ändert. Das Ziel der Steuer ist aber, das Verhalten wirtschaftlicher Akteure zu klimafreundlicherem Verhalten hin zu lenken. Somit wird die noch verbleibende Mehrbelastung durch die Steuer signifikant reduziert, indem vermehrt emissionsärmere Produkte (die dann vergleichsweise billiger werden) gekauft werden, bzw. Produkte durch veränderte Investitionsentscheidungen der Unternehmen emissionsärmer hergestellt werden und dadurch billiger werden. Die verbleibende Mehrbelastung pro Kopf und Monat sollte am Ende nur noch einen *Bruchteil* der ursprünglich angenommenen 80 Euro betragen. Langfristig zahlt sich diese überschaubare Mehrbelastung gesamtgesellschaftlich in Form geringerer Klimaschäden aus.

Aus ökonomischer Sicht ist eine Besteuerung auf Höhe der externen Kosten geboten, die durch die Emission einer Tonne CO2 in die Atmosphäre entstehen. Dadurch kann das ökonomische Wohlfahrtsmaximum (sog. „soziales Optimum“) erreicht werden. Eine geringere Bepreisung von CO2 ist hingegen ineffizient. Da die Politik m.E. ihrer Verpflichtung, die externen Kosten des Klimawandels einzupreisen, in der Vergangenheit nicht in ausreichendem Maße nachgekommen ist, wäre aber wie unter 1. beschrieben ein Einstiegspreis unterhalb der externen Kosten (von geschätzt 180 Euro pro Tonne CO2) angemessen, um den wirtschaftlichen Akteuren eine Chance zu geben, sich an das veränderte Preisgefüge anzupassen.

Es ist freilich zuzugestehen, dass die externen Kosten, die durch die Emission einer Tonne CO2 entstehen, nicht exakt beziffert werden können. Aufgrund der Komplexität des Problems (Unsicherheit über das genaue Ausmaß des Klimawandels in Abhängigkeit von den Emissionen, Unsicherheit über das genaue Ausmaß der Klimaschäden, Unwägbarkeiten wie mögliche Kriege, die im Zusammenhang mit dem Klimawandel stehen könnten sowie steigender Migrationsdruck, katastrophaler Klimawandel usw.), können die externen Kosten nur sehr grob geschätzt werden. Das ändert nichts an der Verpflichtung des Staates, externe Kosten nach bestem Wissen und Gewissen und dem aktuellen Stand der Forschung, einzupreisen. Unsicherheit über das zu erwartende Ausmaß an globalen und lokalen Klimaschäden ist kein Argument für politische Untätigkeit, sondern nach dem Vorsichtsprinzip sogar ein Argument für ein noch entschiedeneres Vorgehen der Politik.

Ebenso wie die „sozial optimale“ CO2-Steuerhöhe nicht exakt berechnet werden kann, kann auch der optimale Einstiegspreis nicht exakt berechnet werden. Die Festlegung des Einstiegspreises und des Wachstumspfads der Steuer sollten mit Augenmaß erfolgen, aber – in Anbetracht der Versäumnisse der Politik in der Vergangenheit und der Dringlichkeit und Bedeutung des Problems – nicht zu zaghaft sein. Eine Orientierung am Nachbarland Schweiz kann helfen, eine vernünftige Größenordnung für einen Einstiegspreis zu finden, die nicht zu ökonomischen Verwerfungen führen wird.

**Warum eine Steuer auf Extraktion und Import fossiler Brennstoffe (anstatt auf CO2-Emissionen)?**

Grundsätzlich kann eine CO2-Steuer (oder allgemeiner ein CO2-Preis) an unterschiedlichen Stellen in der Wertschöpfungskette angesetzt werden. Grund hierfür ist, dass allein die Kohlenstoff-Menge, die dem Erdreich entnommen oder die importiert wird, letztlich über die Menge an CO2-Emissionen entscheidet. Nur vernachlässigbar geringe Mengen an Kohlenstoff werden dauerhaft (z.B. in Gebäuden) verbaut und landen in absehbarer Zeit nicht in Form von CO2 in der Atmosphäre. Es gibt so gut wie keine Senken für CO2. Das wäre anders bei CO2-Verklappung (CCS). Bei dieser Technologie müssten die Akteure die CO2-Steuer ausgezahlt bekommen (anstatt zu zahlen), weil sie aktiv CO2-Emissionen vermeiden. Insofern setzt die Steuer nicht nur Anreize, CO2 zu vermeiden, sondern ggf. auch, CO2 zu verklappen, sofern Technologien und sichere Orte hierfür zur Verfügung stehen. Die Verklappung von CO2 spielt aktuell jedoch noch keine Rolle in Deutschland.

Der Vorteil bei der Implementierung einer CO2-Steuer in Form einer Quellen-Besteuerung der Extraktion und des Imports fossiler Brennstoffe, liegt in der kostengünstigeren und unbürokratischen Implementierung. Während es in Deutschland Millionen von Emittenten von CO2 gibt (wenn Haushalte mit berücksichtigt werden), und zehntausende von emittierenden Unternehmen, beschränkt sich die Zahl von Importeuren und Extrakteuren fossiler Brennstoffe auf eine Handvoll. Somit können mit geringstem Aufwand nahezu alle CO2-Emissionen von der Steuer abgedeckt werden, was bei einer Steuer auf die Emission von CO2 nicht praktizierbar wäre. So deckt das EU ETS z.B. nur ca. 45 Prozent der CO2-Emissionen in den partizipierenden Ländern ab.

Eine CO2-Steuer, die in Form einer Kohlenstoffsteuer implementiert wird, hat keine sonstigen Nachteile oder Effizienzverluste verglichen mit einer Emissionssteuer, auch nicht für die extrahierenden oder importierenden Unternehmen fossiler Brennstoffe. Der Grund dafür ist, dass sich die Wettbewerbssituation für diese Unternehmen nicht verändert. Die Kohlenstoffsteuer wird einfach auf die Produktpreise dieser Unternehmen draufgeschlagen, und somit an die weiterverarbeitenden Unternehmen und schließlich an die Konsumenten der Produkte und Dienstleistungen weitergereicht. Wenn es ohne bürokratischen Aufwand und ohne Zusatzkosten möglich wäre, die Emission jedes Gramms CO2 in die Atmosphäre zu erfassen, dem Akteur zuzuordnen, und zu besteuern, wäre eine Emissionssteuer somit exakt äquivalent in der Wirkung zu einer vollständigen Besteuerung der Extraktion und des Imports aller fossilen Brennstoffe gemäß ihres Kohlenstoffgehalts (Kohlenstoffsteuer). Die tatsächliche Erfassung und Zuordnung der CO2-Emissionen ist jedoch aufwändig, so dass nur hinreichend große Akteure (Unternehmen) im EU ETS erfasst sind. Eine umfassende Kohlenstoffsteuer lässt sich hingegen problemlos implementieren, weil eine vergleichsweise geringe Anzahl wirtschaftlicher Akteure davon betroffen wäre, und der Kohlenstoffgehalt der fossilen Brennstoffe genau messbar ist.

**Ist eine Kohlenstoffsteuer auf fossile Brennstoffe kompatibel mit dem EU ETS?**

Bei der Einführung einer CO2-Steuer in Form einer Kohlenstoffsteuer zusätzlich zum EU ETS entsteht eine Asymmetrie: während das EU ETS den CO2-Preis bei den (großen) Emittenten von CO2 ansetzt, wird die Kohlenstoffsteuer bei der Extraktion und beim Import fossiler Brennstoffe erhoben. Der CO2-Preis wird daher in den beiden Systemen z.T. von unterschiedlichen Akteuren bezahlt. Kommt es dadurch nicht zu Komplikationen (z.B. Doppelbesteuerung oder Überkompensation von Ausgaben für Zertifikate), wenn die beiden Systeme mit einander verknüpft werden, so wie in 3. beschrieben?

Die Antwort lautet Nein. Die beiden Systeme sind vollständig mit einander kompatibel. Das soll anhand eines anschaulichen Beispiels beschrieben werden. Betrachtet wird ein (hypothetisches) Unternehmen A, das fossile Brennstoffe aus dem Erdreich extrahiert, oder teilweise auch aus dem Ausland importiert. Nehmen wir an, das Unternehmen extrahiert / importiert im Jahr insgesamt eine Menge an Kohlenstoff in Form fossiler Brennstoffe, die einer Megatonne an resultierenden CO2-Emissionen entspricht (wenn die fossilen Brennstoffe letztlich verbrannt werden). Unter einer Kohlenstoffsteuer von 80 Euro pro Tonne CO2 hat Unternehmen A folglich 80 Millionen Euro an den Fiskus zu entrichten. Nehmen wir an, dass Unternehmen A seine Produkte ausschließlich an zwei andere Unternehmen (B und C) weiterverkauft, die diese zu Endprodukten weiterverarbeiten. Nehmen wir an, dass bei der Extraktion und Verarbeitung der fossilen Brennstoffe durch Unternehmen A noch keine CO2-Emissionen entstehen, wohingegen die Unternehmen B und C Emissionen verursachen in Höhe von insgesamt einer Megatonne CO2 pro Jahr. Somit muss Unternehmen A keine Emissionszertifikate im EU ETS kaufen. Nehmen wir weiter an, Unternehmen B ist im EU ETS, während Unternehmen C in einem nicht-EU-ETS-Sektor operiert. Somit muss nur Unternehmen B Emissionszertifikate kaufen, um seine CO2-Emissionen zu legalisieren. Die Unternehmen B und C müssen jedoch keine Kohlenstoffsteuer an den Fiskus entrichten, da diese bereits von Unternehmen A bezahlt wurde. Dennoch sind sie von der CO2-Steuer betroffen, da Unternehmen A seine Kosten für die CO2-Steuer (genauer: Kohlenstoffsteuer) auf seine Produktpreise aufschlägt. Um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, bekommt Unternehmen B somit seine Ausgaben für Emissionszertifikate im EU ETS vollständig vom Fiskus zurückerstattet. Das gilt unter der Voraussetzung, dass die Steuer höher ist als der Zertifikatepreis. Somit wird dieses Unternehmen in gleicher Weise von der CO2-Steuer belastet wie Unternehmen C. Die Unternehmen B und C leiten ihrerseits die Kosten, die ihnen indirekt durch die CO2-Steuer entstehen, wiederum über entsprechend höhere Produktpreise an die Endverbraucher weiter. Somit haben nicht nur die Unternehmen, sondern auch die Konsumenten Anreize, CO2 einzusparen, durch veränderte Konsum- oder Investitionsentscheidungen. Wenn der Zertifikatepreis im EU ETS hingegen höher sein sollte als die Steuer, dann bekommt Unternehmen B nur die (effektiven) Ausgaben für die Steuer zurückerstattet. Diese entsprechen der Steuerhöhe, multipliziert mit den Emissionen des Unternehmens. Somit zahlt das Unternehmen unter dem Strich dann nur den Zertifikatepreis im EU ETS. Die Rückerstattung an Unternehmen B ist auch in diesem Falle erforderlich, obwohl Unternehmen B selber gar nicht die Kohlenstoffsteuer an den Fiskus entrichtet, da Unternehmen A seine eigenen Emissionskosten über höhere Preise an die Unternehmen B und C weiterleitet. Wenn der Zertifikatepreis höher ist als die CO2-Steuer, dann erzeugt die Steuer folglich ein identisches Marktergebnis wie eine reine CO2-Besteuerung ausschließlich in den Nicht-EU-ETS-Sektoren. Es bleibt aber auch dann der große Vorteil der Kohlenstoffsteuer erhalten, dass nur eine Handvoll Unternehmen besteuert werden muss anstatt zehntausender (oder gar Millionen) einzelner Emittenten.

**Zur Absenkung bestehender Steuern:**

Deutschland ist aktuell ein klimapolitischer Flickenteppich. Während Unternehmen (oder Konsumenten) in manchen Bereichen der Volkswirtschaft nahezu kostenlos CO2 in die Erdatmosphäre emittieren können, sind andere Bereiche bereits anderweitig durch hohe Steuern belastet. Diese spiegeln aber häufig nicht die CO2-Emissionen wieder. Ziel sollte daher eine einheitliche Besteuerung aller CO2-Emissionen sein. Das ist eine notwendige Voraussetzung für ökonomisch effizienten Klimaschutz. Diese Aussage gehört zu den sichersten und belastbarsten Aussagen der ökonomischen Theorie. Der Hintergrund ist leicht zu erklären. Wenn Unternehmen in verschiedenen Sektoren unterschiedlichen CO2-Preisen ausgesetzt sind, dann vermeiden sie mit unterschiedlicher Intensität Emissionen. Die Kosten für die letzte vermiedene Tonne CO2 entspricht bei einem gewinnmaximierenden Unternehmen dem CO2-Preis. Somit könnte ein Tausch angeboten werden: ein Unternehmen in einem Sektor mit einem geringen CO2-Preis bietet an, die Emissionen um eine weitere Tonne CO2 zu reduzieren, was es kostengünstig erreichen kann, während ein Unternehmen in einem Sektor mit einem hohen CO2-Preis im Gegenzug eine Tonne mehr emittieren darf. Dann bleiben die Gesamtemissionen konstant, aber die volkswirtschaftlichen Emissionsvermeidungskosten sind insgesamt gefallen, da das Unternehmen, das nun mehr emittieren darf, höhere Vermeidungskosten gehabt hätte als das andere Unternehmen. Nur bei einem einheitlichen CO2-Preis in allen Sektoren entsteht ein volkswirtschaftlich effizientes Ergebnis. Im Gegenzug sollten bestehende Steuern teilweise entfallen. Hierzu zählt insbes. die Stromsteuer, oder auch die EEG-Umlage. Dadurch könnten die Strompreise für die Verbraucherinnen und Verbraucher bei Einführung einer CO2-Steuer fallen. Sie sollten zumindest aber nicht ansteigen. Ich verweise an dieser Stelle auf die Ausarbeitungen hierzu und die konkreten Vorschläge des Vereins für eine nationale CO2-Abgabe (CO2-Abgabe e.V.).

Die Absenkung der Spritsteuern in Deutschland bei Einführung einer CO2-Steuer ist aus meiner Sicht dringend geboten. Ein weiterer Anstieg der Spritpreise ist der Bevölkerung aufgrund der bereits sehr hohen steuerlichen Belastung nicht vermittelbar, und ökonomisch auch nicht sinnvoll, da er dem Ziel einer einheitlichen Besteuerung aller CO2-Emissionen entgegenwirken würde. Die Steuereinnahmen für den Fiskus aus diesem Sektor bleiben insgesamt, trotz der Absenkung der Spritsteuern, aber konstant, wenn die CO2-Steuereinnahmen anteilig dazu genutzt werden, die entstehende Lücke im Staatshaushalt aufzufüllen, und die steuerliche Gesamtbelastung von Sprit auf konstantem Niveau gehalten wird.

**Regenwaldschutz:**

Dass der Regenwaldschutz in einem Vorschlag zur Einführung einer CO2-Steuer in Deutschland explizit mit diskutiert wird, könnte im ersten Moment für manche überraschend sein. Zwei Aspekte spielen hier eine zentrale Rolle. Zum einen ist hier die besondere Dringlichkeit des Problems zu nennen. Die tropische Entwaldung schreitet weiter voran, und die internationale Staatengemeinschaft hat es bis heute nicht geschafft, die Länder mit Regenwäldern ausreichend dabei zu unterstützen und ihnen finanzielle Anreize zu bieten, um die Abholzung zu stoppen. Der damit einhergehende Artenverlust ist irreversibel. Daher ist es zwingend erforderlich, jetzt zu handeln. Zum anderen geht es um ökonomische Effizienz. Selbst wenn die tropische Entwaldung nicht mit einem dramatischen Verlust an Biodiversität einhergehen würde, wäre es immer noch effizienter, einen signifikanten Teil der nationalen Ausgaben für den Klimaschutz umzuleiten, und anstatt nationale Akteure (z.B. beim Kohleausstieg) für verminderte Emissionen zu kompensieren, das Geld für den Regenwaldschutz aufzuwenden. Grund hierfür ist, dass mit einer gegebenen Menge an finanziellen Mitteln i.d.R. viel mehr Emissionen durch Regenwaldschutz vermieden werden können, als durch heimische Minderungsanstrengungen. Es handelt sich beim Regenwaldschutz um eine der kostengünstigsten Vermeidungsoptionen weltweit. Da die internationale Staatengemeinschaft das Problem dennoch bis heute nicht in den Griff bekommen hat, sollte Deutschland hier auch unilateral voranschreiten, um keine weitere Zeit zu verlieren, und Abkommen zur verminderten Entwaldung mit Ländern wie Brasilien und Indonesien aushandeln (und entsprechend finanzieren). Die Einführung einer CO2-Steuer bietet hierfür eine besondere Chance, da neue Staatseinnahmen generiert werden, die direkt in Zusammenhang mit dem Klimaschutz stehen. Somit wären auch neue Ausgaben für Schutzprogramme für den Regenwald, die durch die CO2-Steuer finanziert werden, leichter zu vermitteln als die Einführung neuer Steuern hierfür, die nicht direkt mit dem Klimawandel in Verbindung stehen.

Zur genannten Größenordnung von mindestens 10 Milliarden Euro pro Jahr: das entspräche ca. 15 Prozent der Gesamteinnahmen aus der CO2-Steuer (vor Abzug der Ausgaben für die Absenkung der Strom- und Spritsteuern, und der Rückerstattung der Ausgaben für Emissionszertifikate an Unternehmen in den EU ETS – Sektoren). Die Gesamteinnahmen schätze ich grob auf knapp 64 Milliarden Euro pro Jahr. Diese Zahl ergibt sich, wenn man die knapp 800 Millionen Tonnen an CO2-Emissionen pro Jahr in Deutschland (ohne Landnutzung, Landnutzungsänderung, Forstwirtschaft; Quelle: Umweltbundesamt) multipliziert mit einer Steuer von (anfänglich) 80 Euro pro Tonne CO2.

**Steuerlicher Grenzausgleich („border carbon adjustment“ – BCA):**

Zum Schutz der heimischen Wirtschaft vor Wettbewerbsnachteilen, die durch ein unilaterales Voranschreiten beim Klimaschutz durch die Einführung eines CO2-Preises entstehen, kann ein steuerlicher Grenzausgleich (BCA) eingerichtet werden. So haben auch die über 4000 US-Ökonomen in ihrer Petition zur Einführung einer CO2-Steuer in den USA die Begleitung dieser Maßnahme durch BCA gefordert. Das Problem mit BCA besteht darin, dass dieser im Klimaschutzkontext bisher noch von keinem Staat der Erde implementiert wurde. Das mag zum einen daran liegen, dass es in vielen Ländern noch keine umfassende CO2-Bepreisung gibt. Selbst in Ländern, die eine CO2-Steuer haben, gibt es z.T. Ausnahmeregelungen für emissionsintensive Industriezweige, die starkem internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Bei geringen CO2-Preisen ist die Einrichtung von BCA vermutlich überflüssig. Ein signifikanter CO2-Preis, wie die 80 Euro pro Tonne, der hier als Einstiegspreis vorgeschlagen werden, kann die Einrichtung von BCA für einige Sektoren der Volkswirtschaft hingegen rechtfertigen. So bliebe bei Einführung der Steuer mit BCA ein einheitliches Preissignal in allen Wirtschaftszweigen erhalten. Dennoch könnten auch Betriebe mit hoher CO2-Intensität in der Produktion mit ausländischen Wettbewerbern konkurrieren, da BCA die Wettbewerbsnachteile an der Grenze ausgleicht. Ausnahmeregelungen für einzelne Industriezweige wären nicht erforderlich.

Juristisch wurde BCA u.a. in Frage gestellt, weil die Kompatibilität mit den Regeln der WTO nicht eindeutig geklärt ist. Meines Wissens ist die Sicht der Juristen aber mittlerweile, dass BCA sehr wohl WTO-konform implementiert werden kann. Eine abschließende juristische Prüfung kann meines Wissens aber erst dann erfolgen, wenn es einen Präzedenzfall gibt. D.h., dass wir nicht wissen können, ob BCA ohne weiteres WTO-konform ist, solange kein Land jemals versucht hat, es zu implementieren. Hier könnte Deutschland oder auch die EU eine wichtige Vorreiterrolle einnehmen. In jedem Falle sollte Deutschland, national und/oder EU-weit auf die Implementierung von BCA, zusätzlich zur CO2-Besteuerung, aktiv hinarbeiten, und eine rechtliche Überprüfung der Machbarkeit in Gang setzen. Weitere Details zu den rechtlichen und ökonomischen Hintergründen sind nachzulesen in Cosbey et al. (2019): “Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons, Cautions, and Research Needs from the Literature”, Review of Environmental Economics and Policy, 13, S.3-22:

<https://academic.oup.com/reep/article-abstract/13/1/3/5359520> .

BCA wurde auch kritisiert als ein sehr bürokratisches Instrument, das zudem im Verdacht steht, Handelsbarrieren zu kreieren und das zu protektionistischen Zwecken missbraucht werden könnte. Letzteres kann zweifelsfrei ausgeschlossen werden, wenn der steuerliche Grenzausgleich für Importe und Exporte emissionsintensiver Güter genau auf der Höhe der heimischen CO2-Steuer erfolgt. Es entsteht keinerlei Vorteil heimischer Unternehmen auf den internationalen Märkten, da sie lediglich die heimischen CO2-Steuer-Ausgaben für ihre Exporte zurückerstattet bekommen. Die heimischen Unternehmen haben dadurch keinen Wettbewerbsvorteil gegenüber ausländischen Konkurrenten, die in einem Land ohne CO2-Steuer produzieren. Gleiches gilt für ausländische Unternehmen, die ihre Produkte in ein Land mit CO2-Steuer und BCA exportieren. Sie zahlen an der Grenze für ihre Produkte die CO2-Steuer, in gleicher Höhe wie sie fällig geworden wäre, wenn diese Unternehmen in dem Land mit Steuer produziert hätten.

Dass BCA ein bürokratisches Instrument ist, kann nicht von der Hand gewiesen werden, jedenfalls in Sektoren, wo die Emissionen, die in Produkten „stecken“, nicht sehr leicht ermittelt werden können. So wäre es z.B. leicht, die CO2-Emissionen eines Kohlekraftwerks zu ermitteln, das im Ausland angesiedelt ist aber seinen Strom nach Deutschland exportiert. Schwieriger ist der steuerliche Grenzausgleich für weiterverarbeitete Produkte, wie z.B. Maschinen oder Autos. Die Einrichtung von BCA ist nicht immer sinnvoll in solchen Sektoren. Es hängt v.a. davon ab, wie hoch der Anteil der Ausgaben für die heimische CO2-Steuer am Endpreis der Produkte ist. Wenn dieser Anteil hinreichend gering ist, sind keine nennenswerten Wettbewerbsnachteile für heimische Unternehmen zu befürchten, die dem CO2-Preis ausgesetzt sind und ihre Waren ins Ausland exportieren. Eine Einrichtung von BCA zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ist dann nicht erforderlich.

Der einfachste Weg, zu ermitteln, ob BCA sich für einen Sektor lohnt oder nicht, wäre, es die Unternehmen selbst entscheiden zu lassen. Daher der Vorschlag (siehe 6.), dass heimische Unternehmen die Einrichtung von BCA für ihren Sektor selbst beantragen können. Wenn hinreichend viele Unternehmen sich dem anschließen, dann sollte BCA für den jeweiligen Sektor nach Möglichkeit implementiert werden. Wenn bspw. mindestens 75 Prozent der Unternehmen (gewichtet nach Marktanteilen) in einem Sektor die Einrichtung von BCA beantragen, sollte dem Antrag i.d.R. stattgegeben werden.