

Johannes Paha*

CO₂-Bepreisung beeinflusst den Wettbewerb – und profitiert von ihm

Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels haben Auswirkungen auf den Wettbewerb. Am Beispiel des Brennstoffemissionshandelsgesetzes lässt sich zeigen, warum die umweltpolitisch intendierte Lenkungswirkung der CO₂-Bepreisung in von Marktmacht betroffenen Märkten reduziert ist und wie eine konsequente Umsetzung des Kartellrechts diese Situation verbessert. Da der Emissionshandel zudem die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher und europäischer Unternehmen gefährden kann, gab es bereits Forderungen nach dessen Modifikation. Es drohen Subventionswettläufe und Steuerwettbewerb, denen die Kontrolle staatlicher Beihilfen als Element der europäischen Wettbewerbspolitik, das Welthandelsrecht und Maßnahmen der Klimadiplomatie entgegenwirken.

Im Dezember 2019 wurde das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz, BEHG) als Teil des Klimapakets der Bundesregierung verabschiedet. Der Zweck dieses Gesetzes liegt nach § 1 BEHG darin, die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen, d. h. Benzin, Gasöl, Heizöl, Erdgas und Flüssiggase (BEHG Anlage 2), zu schaffen und für eine Bepreisung dieser Emissionen zu sorgen, soweit diese nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind. Da durch die Nutzung der Brennstoffe CO₂-Emissionen entstehen, die zum Klimawandel beitragen, handelt es sich um einen Ansatz zur Internalisierung negativer externer Effekte. Die Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen dient mithin dem Ziel der „Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, einschließlich des langfristigen Ziels der Treibhausgasneutralität bis 2050, und [der] Erreichung der Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzverordnung sowie [der] Verbesserung der Energieeffizienz“ (§ 1 BEHG).

Steuerschuldner sind nach § 3 Nr. 3 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 BEHG natürliche und juristische Personen, die Brennstoffe in Verkehr bringen. Seit dem 1.1.2021 müssen diese der deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt bis zum 30. September eines Jahres Emissionszertifikate abgeben, die der Gesamtmenge an Brennstoffemissionen im vorangegangenen Kalenderjahr entsprechen (§ 8 BEHG). Die Emissionszertifikate werden von 2021 bis 2025 zu einem Festpreis verkauft. Der Festpreis

betrug 25 Euro pro Emissionszertifikat 2021 und stieg zum 1.1.2022 auf 30 Euro an. Zum 1.1.2023 ist eine weitere Steigerung um 5 Euro und zum 1.1.2024 und 2025 um 10 Euro je Zertifikat bis auf 55 Euro vorgesehen (§ 10 BEHG). In der Festpreisphase ist die Zahl der verfügbaren Zertifikate unbegrenzt (Umweltbundesamt, 2021). Eine Versteigerung der Zertifikate und die Festlegung einer Obergrenze für die jährlichen Emissionsmengen ist ab 2026 vorgesehen.

Das BEHG beeinflusst daher die Gleichgewichte in Märkten, auf denen diese Brennstoffe gehandelt werden, sowie die Gleichgewichte in nachgelagerten Märkten, auf denen diese Brennstoffe als Produktionsfaktoren genutzt werden. So werden die Preise von Brennstoffen erhöht und die Gewinnmargen ihrer Anbieter reduziert, um sowohl Anreize zur Ersetzung von klimaschädlichen durch CO₂-neutrale Brennstoffe zu schaffen als auch um CO₂-Emissionen durch eine Minderung der Ausbringungsmengen zu senken.¹ Dies gilt unmittelbar für die Menge an Brennstoffen und mittelbar auch für Güter und Dienstleistungen, in die diese Brennstoffe als Produktionsfaktoren eingehen.

1 Die Biokraftstoffindustrie begrüßt die zum 1.1.2022 erfolgte Erhöhung des Preises der Emissionszertifikate, da hierdurch fossile Brennstoffe schrittweise durch Biokraftstoffe ersetzt werden. Auch für die Immobilienbranche werden so Anreize zur Erarbeitung von CO₂-Vermeidungsstrategien geschaffen, um einer Erhöhung der Betriebskosten entgegenzuwirken (Transagro, 2022; Nordkurier, 2021).

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Der Beitrag entstand während der Vertretung der Professur für Umweltpolitik an der Universität Hohenheim.

PD Dr. Johannes Paha ist Privatdozent an der Justus-Liebig-Universität in Gießen und Research Associate an der Stellenbosch University in Südafrika.

Die positiven Wohlfahrtswirkungen einer Reduktion des CO₂-Ausstoßes sind gegen die negativen Wohlfahrtseffekte einer Preissteigerung bei Gütern wie z. B. Wohnen und Mobilität aufzuwiegen. Ähnliches gilt für die Effekte der umweltpolitischen Maßnahmen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Auswirkungen auf die Beschäftigung. Diesbezüglich stellt das Bundeswirtschaftsministerium fest, dass die „Energiewende [...] so gestaltet werden [muss], dass die Versorgung gewährleistet ist, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhalten bleibt und die Belastung von Verbrauchern sozial ausgewogen bleibt. Dafür ist es unerlässlich, dass wir in Klimafragen den globalen Schulterschluss suchen, und Lösungen grenzüberschreitend finden“ (BMWi, o. D.).

Wirkungen des Wettbewerbs auf die Umweltpolitik

Das BEHG verursacht eine Erhöhung der Brennstoffpreise, wodurch deren Absatzmenge und der Brennstoffverbrauch sinken. Hierin liegt die umweltpolitisch erwünschte Steuerungswirkung der CO₂-Bepreisung. Das Ausmaß dieser Senkung hängt jedoch von einer Reihe von Faktoren ab. So ist die Reduktion der Emissionen üblicherweise stärker, wenn CO₂-neutrale Alternativen leicht verfügbar sind und wenn ein größerer Anteil des CO₂-Preises in die Preise der fossilen Brennstoffe überwälzt wird.

Die Stärke dieser Überwälzung hängt sowohl von der Preiselastizität der Nachfrage (also von den Möglichkeiten der Nachfrager zur Reduktion der Brennstoffnutzung oder deren Substitution durch Alternativen) als auch von der Wettbewerbsintensität auf den Brennstoffmärkten ab (z. B. de Bruyn et al., 2015). In Märkten mit einem intensiven Wettbewerb sind die Preis-Kosten-Margen der Anbieter üblicherweise niedrig und ihre Handlungsoptionen begrenzt. Sie sehen sich lediglich vor der Wahl, entweder die Kostensteigerungen (nahezu) vollständig an ihre Abnehmenden weiterzugeben oder aus dem Markt auszuscheiden. In stärker konzentrierten Märkten mit einer geringeren Wettbewerbsintensität und damit höheren Preis-Kosten-Margen steht den Anbietern eine weitere Möglichkeit zur Verfügung. Anstelle einer (nahezu) vollständigen Weitergabe des CO₂-Preises mit einer starken Reduktion der Absatzmenge ist es für marktmächtige Unternehmen vorteilhafter, nur einen Teil des CO₂-Preises in die eigenen Preise zu überwälzen, um so die Reduktion der Absatzmenge zu begrenzen. Die umweltpolitisch erwünschte Steuerungswirkung ist damit in durch Marktmacht geprägten Märkten geringer (auf Barnett, 1980, aufbauende Literatur zur Wirkung umweltpolitischer Maßnahmen im Oligopol z. B. Requate, 2006).

Wenn in wettbewerblichen Märkten eine stärkere Reduktion der Emissionen sowie der damit verbundenen Um-

weltschäden bewirkt wird, können dort auch höhere Kosten des umweltpolitischen Eingriffs in Kauf genommen werden. Solche Kosten resultieren aus dem Umstand, dass die Brennstoffe ihren Abnehmern einen Nutzen verschaffen, der jedoch durch die (aufgrund der CO₂-Bepreisung) gestiegenen Preise und die somit gesunkene Absatzmenge reduziert wird. Der Vermeidung der durch die Emissionen bewirkten externen Kosten steht also eine Senkung der Konsumentenrente auf den Brennstoffmärkten gegenüber. Da sich die Nachfrage nach Brennstoffen aus der Nachfrage nach Gütern wie Wohnen oder Mobilität ableitet, umfassen die Kosten des umweltpolitischen Eingriffs (d. h. dessen negative Wirkung auf die Konsumentenrente) auch negative Wirkungen auf diesen nachgelagerten Märkten. Aus makroökonomischer Sicht sind zudem negative Beschäftigungswirkungen und ausbleibende Multiplikatoreffekte zu berücksichtigen.

In durch Marktmacht geprägten Märkten sind Konsumentenrente und Beschäftigung jedoch bereits durch die dort ohnehin höheren Preise und niedrigeren Mengen reduziert. Eine weitere Reduktion aufgrund eines umweltpolitischen Eingriffs führt vor dem Hintergrund der reduzierten Steuerungswirkung des Eingriffs in diesen Märkten leicht zu einer Situation, in der die negativen Wirkungen des Eingriffs seine positiven Wirkungen übersteigen können.

Probleme einer an den Wettbewerb angepassten Umweltpolitik

Denkbar wäre, die umweltpolitischen Eingriffe an die Wettbewerbsintensität der betroffenen Märkte anzupassen, um auf wettbewerblichen Märkten (mit ihrer stärkeren Lenkungswirkung und dem besseren Verhältnis aus Kosten und Nutzen der Maßnahme) höhere CO₂-Preise zu setzen. Dies könnte durch eine branchenspezifische CO₂-Steuer oder durch eine Trennung der Märkte für Emissionszertifikate nach Branchen erfolgen (Innes et al., 1991; Meunir, 2011).² Eine derart diskriminierende CO₂-Bepreisung wäre jedoch in mancherlei Hinsicht problematisch.

So ergibt sich eine diskriminierende CO₂-Bepreisung derzeit als Nebeneffekt der Parallelität des nationalen Zertifikatehandels in Deutschland mit seinem Fokus auf Brennstoffe und des europäischen Zertifikatehandels, der aktuell die Bereiche Elektrizitäts- und Wärmezeugung, die innereuropäische Luftfahrt und energieintensive Branchen wie Stahl und Zement umfasst. Aufgrund des Fokus auf

² Eine weitere Möglichkeit wäre eine kostenfreie Zuteilung eines Teils der Zertifikate an marktmächtige Unternehmen. Im europäischen Emissionshandelssystem erfolgt eine solche kostenfreie Zuteilung bislang an Branchen, die im internationalen Wettbewerb andernfalls starken Nachteilen ausgesetzt wären oder einem erhöhten Risiko von Carbon Leakage ausgesetzt sind (EU-Kommission, o. D. a).

unterschiedliche Branchen und Regionen resultieren aus dieser Parallelität nahezu zwangsläufig unterschiedliche Preise für CO₂-Emissionen (EU-Kommission, o.D.b). So wurde ein Zertifikat zum Ausstoß von 1 t CO₂ im europäischen Handelssystem Anfang Februar 2022 zu einem Preis von nahezu 100 Euro gehandelt (Reuters, 2022), während der deutsche Festpreis bei 30 Euro lag. Diese Preisunterschiede führen jedoch bestenfalls zufällig zu einer optimalen Anpassung der CO₂-Preise an die Marktstruktur.³

Darüber hinaus können segmentierte Zertifikatmärkte für den Emissionshandel auch aufgrund des Einflusses von Spekulanten sowie weiterer Möglichkeiten zur Manipulation problematisch sein (Bloomberg, 2021). Denn auf Zertifikatmärkten mit einer kleinen Zahl von Teilnehmenden können große Marktteilnehmende versucht sein, den Preis der Zertifikate etwa durch Hortung zu ihren Gunsten zu beeinflussen (Requate und Reichenbach (2011) mit Literaturüberblick). Die höhere Zahl von Marktteilnehmenden in einem mehrere Branchen umfassenden, integrierten Zertifikatemarkt reduziert üblicherweise die Erfolgsaussichten solcher Manipulationsversuche. Dies gilt insbesondere, wenn die Marktteilnehmenden sich dort einer großen Zahl anderer Marktteilnehmender gegenübersehen, mit denen sie nicht im Wettbewerb auf nachgelagerten Märkten stehen.

Schließlich dürfte eine diskriminierende CO₂-Bepreisung den verantwortlichen Behörden vor dem Hintergrund von Informationsasymmetrien auch erhebliche Transaktions- und Informationskosten verursachen. Zudem lassen sich manche Informationsasymmetrien auch mit großem Aufwand nicht völlig eliminieren. In einer solchen Situation mit drei Marktperfektionen (negative externe Effekte, Marktmacht und asymmetrische Informationen) kann ein einheitlicher CO₂-Preis trotz der beschriebenen Ineffizienzen wiederum die beste aller suboptimalen Formen der Marktintervention sein (Meunir, 2011).

Unterstützung der Umweltpolitik durch die Wettbewerbspolitik

Vor dem Hintergrund einer reduzierten Steuerungswirkung der Umweltpolitik bei abgeschwächtem Wettbewerb und den Problemen einer branchenspezifischen CO₂-Bepreisung erklärt sich, warum die EU-Kommission (2021a, 1) in ihrer Stellungnahme zur Unterstützung der europäischen Umweltziele durch die Wettbewerbspolitik an oberster Stelle ausführt, dass die Umweltpolitik nur dann wirksam sein könne, wenn die Märkte auf die neuen regulatorischen Signale und Anreize reagieren können,

3 Zudem resultiert aus der Parallelität zweier Systeme das Risiko einer Doppelbelastung von CO₂-Emissionen (Meßerschmidt, 2021), obgleich diese gemäß § 7 Abs. 5 BEHG möglichst vermieden werden soll.

ohne den Wettbewerb zu verzerren, und wenn Unternehmen durch intensiven und fairen Wettbewerb zu Innovationen gedrängt werden.⁴

Die Aufrechterhaltung wirksamen Wettbewerbs ist das oberste Ziel der Wettbewerbspolitik. Im Kern umfasst diese das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen (Kartellverbot, §§ 1-3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB), das Verbot der Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung (§§ 18-21 GWB) und die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (§§ 35-43a GWB), die sich ähnlich auch im europäischen Wettbewerbsrecht insbesondere in den Artikeln 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und in der Fusionskontrollverordnung finden.

Das europäische Wettbewerbsrecht verbietet zudem gemäß der Artikel 107-109 AEUV die Vergabe von Beihilfen durch die Mitgliedstaaten an Unternehmen, wenn die Beihilfen den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen drohen, und sofern sie nicht (verkürzt gesagt) klar definierte Formen von Marktversagen korrigieren oder zur Erreichung von (Verteilungs-)Zielen beitragen, die im europäischen Interesse liegen (Schwalbe, 2022). Die Beihilfenkontrolle spielt für die Umweltpolitik eine zentrale Rolle.

Probleme einer Zurückstellung des Wettbewerbs hinter die Umweltzielsetzung

Umwelt- und Wettbewerbsziele können auch in einem Spannungsverhältnis stehen. Z. B. können manche (wettbewerbsbeschränkenden) Vereinbarungen zwischen Unternehmen oder Unternehmenszusammenschlüsse nötig sein, um den Markt für neue, umweltfreundliche Produkte fortzuentwickeln (Dahlbender, 2021). Von solchen Initiativen, die nicht notwendigerweise die Preise senken oder die Produktqualität verbessern, profitieren folglich nicht immer die Verbraucher:innen, wie von den §§ 2 und 36 GWB für eine Freigabe solcher Kooperationen oder Unternehmenszusammenschlüsse verlangt wird, sondern vielfach auch außerhalb des Marktes stehende Dritte (z. B. Bundeskartellamt, 2020; Mayer, 2021).

Dazu führt das Bundeskartellamt (2020, 44) aus: „Soweit es zu Zielkonflikten zwischen Wettbewerbsschutz und Gemeinwohlinteressen kommt, ist für die Abwägungentscheidung primär der demokratisch legitimierte Gesetz-

4 Im Original: „[E]nvironmentally ambitious policies will only be effective if markets respond to the new regulatory signals and incentives without creating distortions to competition, and if firms are pushed to innovate by competing intensely and fairly with each other“ (EU-Kommission, 2021a, 1). Weitere Ausführungen zur europäischen Wettbewerbspolitik im Kontext des Green Deal finden sich in EU-Kommission (2021d).

geber zuständig. Er kann bspw. Umweltschutzstandards zwingend vorgeben und sie damit zugleich – im Hinblick auf mögliche Abweichungen nach unten – dem Wettbewerb als Parameter schlicht entziehen.“⁵ Das Bundeskartellamt bietet zudem an, Unternehmen zur kartellrechtskonformen Ausgestaltung von Nachhaltigkeitsinitiativen zu beraten (Bundeskartellamt, 2022b).

Warum eine Zurückstellung des Wettbewerbsgedankens hinter die Umweltzielsetzung problematisch sein kann und in jedem Fall einer eingehenden Analyse und in manchen Fällen einer gesetzlichen Regelung bedarf, zeigt sich auch anhand der in § 42 GWB verankerten Möglichkeit zur Erlaubnis von Unternehmenszusammenschlüssen durch den/die Bundesminister:in für Wirtschaft trotz einer Untersagung durch das Bundeskartellamt. Eine Ministererlaubnis ist möglich, sofern die möglichen Wettbewerbsbeschränkungen von den gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen werden, oder wenn dieser durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist.

Beispielhaft ist die vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier 2019 (in Abweichung von der Empfehlung der Monopolkommission) erteilte Ministererlaubnis für ein Gemeinschaftsunternehmen im Gleitlagerbereich zwischen der Miba AG und der Zollern GmbH & Co. KG zu nennen, die mit der Erreichung umweltpolitischer Ziele im Kontext der Energiewende begründet wurde, da Gleitlager wichtige Komponenten in Windkraftanlagen, Gasturbinen, Biogasanlagen, Blockheizkraftwerken und sauberen Schiffsmotoren seien (BMW, 2019). Diese Entscheidung wurde von manchen Beobachtenden mit Skepsis betrachtet: Während die Unternehmen zum Zeitpunkt der Ministererlaubnis zwar Gleitlager unter anderem für Panzer herstellten, erfolgte damals noch keine Produktion von Gleitlagern für Windkraftanlagen oder sonstige Anwendungen im Bereich der erneuerbaren Energien (Konrad, 2020).

Wirkungen der Umweltpolitik auf den Wettbewerb

Der Schutz des Wettbewerbs und der Wettbewerbsfähigkeit deutscher und europäischer Unternehmen ist wichtig, um zu verhindern, dass die hiesigen Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu einer Benachteiligung heimischer Unternehmen im internationalen Wettbewerb führen. Schließlich steigen die Produktionskosten deutscher Unter-

nehmen durch die CO₂-Bepreisung im Vergleich mit ausländischen Unternehmen an. Daher werden von Unternehmen mitunter Forderungen nach einer Anpassung der Klimaschutzmaßnahmen geäußert, da befürchtet wird, dass diese Maßnahmen zu einem Verlust von Aufträgen an ausländische Wettbewerber:innen führen könnten (Handelsblatt, 2021). So werden nicht nur Arbeitsplätze, sondern auch die Erreichung der Umweltziele an sich gefährdet. Denn letztlich werden die klimaschädlichen CO₂-Emissionen lediglich aus Deutschland heraus in andere Länder verlagert (Carbon Leakage), wo sie das Klima ähnlich beeinflussen. Mittel- bis langfristig kann es auch zum Investment Leakage kommen, wenn Unternehmen ihre Produktion in Länder mit laxeren Umweltstandards verlagern (EU-Kommission, 2021b).

Durch § 11 Abs. 3 BEHG wird die Bundesregierung daher ermächtigt, „die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu regeln.“ Diese Maßnahmen werden durch die BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV) vom 21.7.2021 festgelegt. Gemäß § 4 BECV kann den von Carbon Leakage und einem Verlust ihrer grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffenen Unternehmen in den beihilfeberechtigten Sektoren (Tabelle 1 im Anhang der BECV) eine Beihilfe gewährt werden. Da solche Beihilfen geeignet sind, den Wettbewerb nicht nur zwischen europäischen und außereuropäischen Unternehmen, sondern auch innerhalb des europäischen Binnenmarkts zu beeinflussen, unterliegen sie nach Art. 107 AEUV der Kontrolle staatlicher Beihilfen.

Die Beihilfenkontrolle soll einen wettbewerbsverfälschenden Subventionswettbewerb europäischer Mitgliedstaaten unterbinden und erlaubt staatliche Beihilfen daher nur unter bestimmten Bedingungen wie z. B. die Vermeidung bestimmter Formen von Marktversagen (Schwalbe, 2022). Als Gegenleistung für den Erhalt einer Beihilfe nach der BECV muss ein Unternehmen somit nach den §§ 10 ff BECV nachweislich Investitionen in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz oder der Dekarbonisierung des Produktionsprozesses getätigt und die wirtschaftliche Durchführbarkeit dieser Maßnahmen nachgewiesen haben.

Die Verquickung der durch die CO₂-Bepreisung bewirkten Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen mit einer Entlastung im Gegenzug für Investitionen in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz ist jedoch problembehaftet. Unternehmen mit starken Nachteilen im internationalen Wettbewerb aber eingeschränkten Möglichkeiten für solche Investitionen werden hierdurch nur unzureichend entlastet. Gleichmaßen werden Unternehmen mit guten Investitionsmöglichkeiten aber geringen Nachteilen im internationalen Wettbewerb nur unzureichend gefördert.

5 Seit Dezember 2021 besteht eine solche Ausnahme von kartellrechtlichen Vorschriften mit dem Inkrafttreten von Artikel 210a der Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Agrarsektor. Davon ausgenommen sind jedoch „Preisabsprachen, die nicht darauf abzielen, einen höheren Nachhaltigkeitsstandard anzuwenden, als er durch europäisches oder nationales Recht vorgeschrieben ist“, wie das Bundeskartellamt (2022a) im Januar 2022 klarstellte.

Die Innovationsförderung sollte daher besser durch ein eigenständiges Förderinstrument erfolgen. Die europäische Wettbewerbspolitik bietet mit ihren jüngst überarbeiteten Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz und Energiebeihilfen 2022 ein Rahmenwerk, nach dem die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen unter anderem zu solchen Investitionen zu beurteilen ist (EU-Kommission, 2022). Die Verquickung zweier unzusammenhängender Ziele, der Investitionsförderung mit der Vermeidung von Nachteilen im internationalen Wettbewerb, dürfte hingegen regelmäßig die Erreichung beider Ziele erschweren.

Level Playing Field zur Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit

Die EU-Kommission hat hinsichtlich der Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen somit auch einen anderen Weg gewählt. Auf europäischer Ebene wird Unternehmen in Sektoren, deren Produktionskosten durch die CO₂-Bepreisung spürbar erhöht werden und deren Handelsintensität hoch ist, sodass sie auf einer für diesen Zweck aufgestellten Carbon Leakage Liste stehen, bislang ein Teil der Emissionszertifikate kostenlos und ohne Gegenleistung zugeteilt.⁶ Die kostenlose Zuteilung ist eine mögliche Erklärung für den Umstand, dass empirisch bislang keine (oder allenfalls kleine) Effekte der CO₂-Bepreisung auf die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen nachgewiesen werden konnten (Ellis et al., 2019).

Im Rahmen ihres Fit-for-55-Pakets möchte die Kommission die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten nun schrittweise reduzieren und den Emissionshandel auf weitere Sektoren ausdehnen (EU-Kommission, 2021c), wodurch jedoch die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen in diesen Sektoren belastet und Carbon Leakage begünstigt werden könnte. Zur Vermeidung von Carbon Leakage möchte die Kommission daher ein CO₂-Grenzausgleichssystem einführen, wonach Importierende für eingeführte Produkte (anfänglich nur aus den Sektoren Zement, Eisen und Stahl, Aluminium, Düngemittel und Strom) CO₂-Zertifikate erwerben müssen, wobei aber bereits im Ausland gezahlte CO₂-Abgaben zum Abzug kommen können (EU-Kommission, 2021e).

Hierdurch würde ein Level Playing Field für europäische Unternehmen der genannten Sektoren beim Verkauf innerhalb Europas geschaffen; wengleich diese Unternehmen in außereuropäischen Märkten weiterhin gegenüber aus-

⁶ Zwar sind die Erzeuger von Elektrizität seit 2013 grundsätzlich dazu verpflichtet, alle nötigen Zertifikate zu erwerben. Allerdings gibt es Ausnahmen z.B. bei Maßnahmen zur Modernisierung des Sektors oder für Sektoren, die vom Anstieg der Strompreise besonders stark betroffen sind (EU-Kommission, o. D.c.; o. D.d.; EU, 2020).

ländischen Wettbewerbern benachteiligt wären, deren CO₂-Emissionen keinen Abgaben unterliegen. Daher wird auch eine Variante des CO₂-Grenzausgleichs diskutiert, wonach die Exporte von in Europa produzierten Gütern generell von der CO₂-Bepreisung ausgenommen werden könnten, wodurch aber der intendierte Effekt einer Senkung der CO₂-Emissionen abgeschwächt würde (EU-Kommission, 2021b).

Ganz anders ist der geplante Abzug im Ausland bereits entrichteter CO₂-Abgaben vom zu entrichtenden Grenzausgleich gelagert. Denn durch diesen Abzug werden für andere Staaten möglicherweise Hürden abgebaut, eine eigene CO₂-Bepreisung vorzunehmen. Gerade wenn der europäische Markt für die ausländischen Unternehmen einen wichtigen Absatzmarkt darstellt, und wenn sich durch einen Abzug dortiger CO₂-Abgaben von der europäischen Grenzausgabe für diese Unternehmen durch die Einführung einer CO₂-Abgabe in deren Heimatland kein Nachteil ergibt, werden in diesen Ländern Widerstände gegen die Implementierung einer eigenen CO₂-Bepreisung gesenkt (Böhlinger et al., 2016), wodurch die mittels der europäischen CO₂-Bepreisung geschaffenen Wettbewerbsnachteile eingeebnet oder zumindest abgeschwächt würden.

Von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zur Klimadiplomatie

Diese Überlegungen illustrieren nicht nur die Bedeutung des Wettbewerbs für die Wirksamkeit der Umweltpolitik. Sie zeigen auch, dass die europäische Beihilfenkontrolle als Teilbereich der Wettbewerbspolitik ein wesentliches Element zur Verhinderung strategischen Verhaltens einzelner Mitgliedstaaten ist. Dieses Verhalten könnte andernfalls zu Subventionswettläufen und Steuerwettbewerb führen und die umweltpolitischen Zielsetzungen unterwandern. Es existiert jedoch keine transnationale Beihilfenkontrolle über die Grenzen Europas hinaus. Das Welthandelsrecht übt zwar eine verwandte Funktion aus. Dessen Umsetzung ist allerdings nicht spannungsfrei, wie der Umstand belegt, dass das Schiedsgericht der Welthandelsorganisation seit 2020 arbeitsunfähig ist, da international keine Einigkeit über die Nachbesetzung seiner Mitglieder erreicht werden konnte (WTO, o. D.).

Diese Schwierigkeiten in der Umsetzung des Welthandelsrechts unterstreichen die hohe Bedeutung einer zwischenstaatlichen Koordinierung im Bereich der Umweltpolitik. Durch ein international koordiniertes Vorgehen können nicht nur die Klimaziele bestmöglich erreicht werden. Auch unnötige Verschiebungen von Wettbewerbsvorteilen und somit von Arbeitsplätzen und Wohlstand können so vermieden werden. Daher ist das europäische Bekenntnis zur „Klimadiplomatie“ (EU-Kommission, 2021c) ebenso zu begrüßen wie das deutsche Verständnis der Klimapolitik

als Außenpolitik (Auswärtiges Amt, 2019 sowie o. D.). Der Klimawandel ist ein globales Problem, das nur auf globaler Ebene gelöst werden kann. Und ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Verschiebungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als Folge klimapolitischer Maßnahmen ist eine internationale Koordinierung der Umweltpolitik.

Schlussfolgerung

Umwelt- und Wettbewerbspolitik sind eng verbunden. Denn die Wirksamkeit der CO₂-Bepreisung ist in durch Marktmacht charakterisierten Märkten herabgesetzt und erfordert andere Preissignale als in Märkten mit höherer Wettbewerbsintensität. Da eine nach Branchen diskriminierende CO₂-Bepreisung jedoch aufgrund von Manipulationsversuchen, Transaktionskosten und Informationsasymmetrien problematisch sein kann, erscheint es zielführender, mögliche Wettbewerbsbeschränkungen gezielt durch wettbewerbspolitische Maßnahmen zu bekämpfen. Zwar kann es vereinzelt zu Situationen kommen, in denen Wettbewerbs- und Umweltziele im Konflikt stehen und einer weiteren Regelung durch die Gesetzgebung bedürfen. Jedoch wird davon nicht der Grundsatz tangiert, dass eine aktive Wettbewerbspolitik im Regelfall der Umweltpolitik zugutekommt.

Die Umweltpolitik beeinflusst ihrerseits den Wettbewerb. Wenn umweltpolitische Regelungen nur in einzelnen Ländern oder Weltregionen umgesetzt werden, entsteht ein Uneven Playing Field, auf dem Unternehmen in Regionen mit einer strengeren Umweltgesetzgebung potenziell benachteiligt werden, während gleichzeitig eine Erreichung der Umweltziele z. B. durch Carbon Leakage erschwert wird. In einer solchen Situation dienen die europäischen Regeln zur Kontrolle staatlicher Beihilfen der Vermeidung von Subventionswettläufen und Steuerwettbewerb, die andernfalls der Erreichung der Umweltziele entgegenwirken würden. Im Handel mit Ländern außerhalb der EU könnte zwar das Welt handelsrecht diese Rolle einnehmen, das aber in den vergangenen Jahren aufgrund international divergierender Interessenlagen eine Schwächung erfahren hat. Umso wichtiger ist die Umsetzung einer Klimadiplomatie, um dem globalen Problem des Klimawandels mit international koordinierten Politikmaßnahmen etwas entgegenzusetzen zu können.

Literatur

- Auswärtiges Amt (2019), Bericht des Auswärtigen Amtes zur Klima-Außenpolitik, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2295884/ce7a2b35b139dcfec5e74facb68916e6/200124-klimabericht-dl-data.pdf> (22. März 2022).
- Auswärtiges Amt (o. D.), Außen- und Europapolitik, Themen, Klima, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/klima> (9. Februar 2022).
- Barnett, A. H. (1980), The Pigouvian Tax Rule Under Monopoly, *The American Economic Review*, 70(5), 1037-1041.
- Böhringer, C., J. C. Carbone und T. F. Rutherford (2016), The Strategic Value of Carbon Tariffs, *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1), 28-51.
- Bloomberg.com (2021), Ex-Enron Trader Discovers Greed Is Good – for the Environment, <https://bloom.bg/35YmCwA> (9. Februar 2022).
- BMW (o. D.), Wohlstand und Klimaschutz: Die sozial-ökologische Marktwirtschaft ist das Konzept für die Transformation hin zur Klimaneutralität, <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Dossier/soziale-marktwirtschaft.html> (9. Februar 2022).
- BMW (2019), Altmaier: Ministererlaubnis im Verfahren Miba/Zollern, <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20190819-altmaier-ministererlaubnis-im-verfahren-miba-zollern.html> (9. Februar 2022).
- Bundeskartellamt (2020), Offene Märkte und nachhaltiges Wirtschaften – Gemeinwohlziele als Herausforderung für die Kartellrechtspraxis, Hintergrundpapier zur virtuellen Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht am 1. Oktober 2020, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Diskussions_Hintergrundpapier/AK_Kartellrecht_2020_Hintergrundpapier.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (22. März 2022).
- Bundeskartellamt (2022a), Preisaufschläge ohne mehr Nachhaltigkeit in der Milchwirtschaft: Bundeskartellamt zeigt kartellrechtliche Grenzen auf, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Pressemitteilungen/2022/25_01_2022_Agrardialog.pdf;jsessionid=71B894478EBBE1B0F5ED15EF0D62EE76.1_cid381?__blob=publicationFile&v=5 (9. Februar 2022).
- Bundeskartellamt (2022b), Nachhaltigkeit im Wettbewerb erreichen – Bundeskartellamt schließt Prüfung von Brancheninitiativen ab, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2022/18_01_2022_Nachhaltigkeit.html (9. Februar 2022).
- Dahlbender, C. (2021), Sustaining both the planet and competition: A call for more guidance, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 07/08-2021, 392-395.
- de Bruyn, S. M., R. Vergeer, E. Schep, M. Hoen, M. Korteland, J. Cludius, K. Schumacher, C. Zell-Ziegler und S. Healy (2015), Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS, Study commissioned by the Directorate-General for Climate Action, https://ec.europa.eu/clima/system/files/2016-11/cost_pass_through_en.pdf (22. März 2022).
- Ellis, J., D. Nachtigall und F. Venmans (2019), Carbon Pricing and Competitiveness: Are they at odds?, *Climate Policy*, 20(9), 1070-1091.
- EU (2020), Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2021, Amtsblatt der Europäischen Union, 2020/C 317/04, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:317:FULL&from=EN> (23. März 2022).
- EU-Kommission (o. D. a), Free allocation, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation_en (9. Februar 2022).
- EU-Kommission (o. D. b), EU Emissions Trading System (EU ETS), https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en (9. Februar 2022).
- EU-Kommission (o. D. c), Carbon Leakage, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/carbon-leakage_de (9. Februar 2022).
- EU-Kommission (o. D. d), Free allocation for the modernisation of the energy sector, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/free-allocation-modernisation-energy-sector_en (9. Februar 2022).
- EU-Kommission (2021a), Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition, *Competition policy brief*, 1, September, https://ec.europa.eu/competition-policy/index/news/competition-policy-brief-12021-policy-support-europes-green-ambition-2021-09-10_en (22. März 2022).
- EU-Kommission (2021b), Study on the possibility to set up a carbon border adjustment mechanism on selected sectors, *Final report*, 14. Juli 2021, https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news_attachment/Final%20report%20CBAM%20study_0.pdf.
- EU-Kommission (2021c), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – „Fit for 55“: delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality, COM(2021) 550 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550> (22. März 2022).
- EU-Kommission (2021d), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A competition policy fit for new challenges, COM(2021) 713 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:77b87fe6-4856-11ec-91ac-01aa-75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (22. März 2022).

- EU-Kommission (2021e), CO₂-Grenzausgleichssystem Fragen und Antworten, 14. Juli, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_3661 (9. Februar 2022).
- EU-Kommission (2022), Communication from the Commission - Guidelines on State aid for climate, environmental protection and Energy 2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2022.080.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2022%3A080%3ATOC (23. März 2022).
- Handelsblatt (2021), Der CO₂-Preis schmälert schon jetzt die Wettbewerbsfähigkeit, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/klimaschutz-der-co2-preis-schmaelert-schon-jetzt-die-wettbewerbsfaehigkeit/27159110.html?ticket=ST-11990127-6oG1Lu6L2YeNl-rUWKbmr-ap2> (9. Februar 2022).
- Innes, R., C. Kling und J. Rubin. (1991), Emission Permits under Monopoly, *Natural Resource Modeling*, 5(3), 321-343.
- Konrad, M. (2020), Die Ministererlaubnis Miba/Zollern und die Reform der Ministererlaubnis mit der 10. GWB-Novelle, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 5, 244-249.
- Mayer, C. (2021), Der Beitrag des Kartellrechts zum Green Deal, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 5, 258-260.
- Meunir, G. (2011), Emission Permit Trading Between Imperfectly Competitive Product Markets, *Environmental and Resource Economics*, 50, 347-364.
- Meßerschmidt, K. (2021), BEHG und BEHG-Novelle als Prototypen einer aktionistischen Gesetzgebung, *Zeitschrift für Umwelt und Planungsrecht*, 2, 46-53.
- Nordkurier (2021), Neubrandenburger Mieter müssen tiefer in die Tasche greifen, <https://www.nordkurier.de/neubrandenburg/neubrandenburger-mieter-muessen-tiefer-in-die-tasche-greifen-1446314512.html> (9. Februar 2022).
- Requate, T. (2006), Environmental Policy under Imperfect Competition, in T. Tietenberg und H. Folmer (Hrsg.), *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 2006/2007*, 4, 120-207.
- Requate, T. und J. Reichenbach (2011), Emission Permits and Competition – Background Note by the Secretariat, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2020\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2020)1/en/pdf) (22. März 2022).
- Reuters (2022), Europe's carbon price nears the 100 euro milestone, <https://reut.rs/3otaqu4> (8. Februar 2022).
- Schwalbe, U. (2022), Ökonomische Grundlagen der Beihilfenkontrolle, in F. Montag et al. (Hrsg.) (2022), *Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht*, 5.
- Transagro (2022), Biokraftstoffindustrie begrüßt steigende THG-Minderungsquote, https://www.transagro.com/biokraftstoffindustrie-begruesst-steigende-thg-minderungsquote_news_article1641398275.html (9. Februar 2022).
- Umweltbundesamt (2021), Nationaler Emissionshandel: Zertifikateverkauf startet Oktober 2021, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/nationaler-emissionshandel-zertifikateverkauf> (9. Februar 2022).
- WTO (o.D.), Appellate Body Members, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm (9. Februar 2022).

Title: *Carbon Pricing Influences Competition – and Benefits From It*

Abstract: *This article studies the interaction effects between climate change policies, especially German and European emission trading schemes, and competition. It demonstrates why the effectiveness of those policies is diminished in markets characterized by market power, and how antitrust laws can improve this situation. Emissions trading may also reduce the competitiveness of German and European companies internationally. In response, there have been calls for its modification, which may, however, cause subsidy races and tax competition. State aid control as an element of European competition policy, world trade law and climate diplomacy counteract these effects.*