

Klimaschutz und Handel

US-Senat diskutiert Barrieren für Importe aus Ländern
ohne verbindliche Klimaschutzziele

Katrin Jordan-Korte / Stormy Mildner

Der Einfluss von Klimaschutzmaßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit rückt zusehends in den Mittelpunkt der Klimadebatte. Sowohl beim Handelsministertreffen am Rande der UN-Klimakonferenz auf Bali im Dezember 2007 als auch in der Europäischen Union (EU) und den USA wird kontrovers über das Thema diskutiert. Bislang hatte vor allem die französische Regierung einseitige Handelsbeschränkungen für Waren aus Ländern ohne verbindliche Klimaschutzziele gefordert, insbesondere im Hinblick auf den »Kyoto-Verweigerer« USA. Nun sind gerade im US-Kongress zwei Gesetzesinitiativen anhängig, die ein nationales Emissionshandelssystem durch Importrestriktionen flankieren wollen. Solche Handelsmaßnahmen stellen eine erhebliche Gefahr für den internationalen Handel dar und verstoßen potentiell gegen internationales Handelsrecht. Sie können allerdings auch dazu beitragen, dass sich nationale Klimaschutzmaßnahmen politisch besser durchsetzen lassen.

Nach Jahren klima- und energiepolitischer Untätigkeit werden derzeit im US-Kongress zwei weitreichende Gesetzesvorschläge diskutiert: der *America's Climate Security Act* der Senatoren Lieberman und Warner sowie der von den Senatoren Bingaman und Specter eingebrachte *Low Carbon Economy Act*. Beide parteiübergreifende Initiativen schlagen ein nationales Emissionshandelssystem mit verbindlichen Obergrenzen für den Ausstoß von Treibhausgasen ab dem Jahr 2012 vor. Der Senatsausschuss *Environment and Public Work* votierte am 5. Dezember mit elf zu acht Stimmen für den *Climate Security Act*. Der Gesetzesentwurf soll noch vor den Kongress- und Präsidentschafts-

wahlen im November im Senat zur Abstimmung kommen.

Der Lieberman-Warner-Vorschlag sieht eine Reduzierung der Emissionen um zehn Prozent bis 2020 (70 Prozent bis 2050) gegenüber dem Wert von 2005 vor, die Bingaman-Specter-Initiative strebt an, dass die Emissionen bis 2020 auf dem Niveau von 2006 stabilisiert werden. Beiden Gesetzesinitiativen zufolge sind Kraftwerke, Raffinerien und Kokereien zur Teilnahme am Emissionshandelssystem verpflichtet. Darüber hinaus müssen sich auch Fabriken ab einem bestimmten Treibhausgasausstoß beteiligen, was insbesondere die Eisen- und Stahlindustrie, Zement- und Glaswerke so-

wie Zellstoff- und Papierfabriken betrifft. Laut beiden Vorschlägen soll in den ersten Jahren ein wesentlicher Teil der Emissionsrechte kostenfrei ausgegeben werden; im Laufe der Zeit soll sich der Anteil der versteigerten Rechte erhöhen.

Damit der US-Industrie kein Nachteil gegenüber ausländischen Produzenten entsteht, sehen beide Gesetzesinitiativen einen Grenzausgleich bei treibhausgasintensiven Gütern aus solchen Ländern vor, die keine oder unzureichende Klimaschutzmaßnahmen implementiert haben. Statt Produkte aus diesen Ländern bei Grenzübertritt mit einem Klimazoll zu belegen, sollen ausländische Produzenten zum Kauf von Emissionsrechten verpflichtet werden. Im Visier stehen dabei vor allem die großen Schwellen- und Entwicklungsländer. Die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) sind von dieser Verpflichtung ebenso ausgenommen wie Staaten, die weniger als fünf Prozent zum globalen Treibhausgasausstoß beitragen. Die Erlöse aus den Grenzausgleichsmaßnahmen sollen beiden Gesetzesvorschlägen zufolge Programmen zum Ausgleich der negativen Folgen des Klimawandels in Entwicklungsländern (beispielsweise durch Technologietransfers) zufließen. Damit soll sichergestellt werden, dass der Grenzausgleich mit WTO-Recht harmonisiert. Gleiches gilt für die Verpflichtung zu bilateralen Verhandlungen mit dem Ziel, Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, bevor die Grenzausgleichsmaßnahmen ergriffen werden.

Die politische Unterstützung in den USA für einen Grenzausgleich als Teil eines nationalen Emissionshandelssystems ist groß – der *America's Climate Security* ist in enger Kooperation mit *American Electric Power* und der Gewerkschaft *International Brotherhood of Electrical Workers* entstanden. Ziel ist dabei insbesondere, im Hinblick auf die großen Schwellenländer China, Indien und Brasilien ein *Level Playing Field* zu schaffen. Schon bei der mehrheitlichen Ablehnung des Kyoto-Protokolls wurde als wesentlicher Grund die fehlende Einbindung und Verpflichtung dieser Länder

im Klimaregime genannt. Allerdings gibt es auch kritische Stimmen. So lehnte die US-Handelsbeauftragte Susan Schwab auf Bali solche unilateralen Handelsmaßnahmen ab, da sie zu viel Spielraum für willkürlichen Protektionismus böten. Und der *National Foreign Trade Council* wies in seinem Bericht *WTO – Compatibility of Four Categories of US Climate Change Policy* (2007) auf zahlreiche Konflikte mit WTO-Recht hin.

Ökonomisch sinnvoll?

Zwei Faktoren sprechen für staatliche Maßnahmen zur Minderung von CO₂-Emissionen: Zum einen ist das Klima ein öffentliches Gut, bei dem die Selbstregulierung der Märkte versagt. Da die Nutzung der Erdatmosphäre in einem reinen Marktssystem keinen Preis hat, besteht wenig Anreiz, schonend mit ihr umzugehen und sie nicht mit Abgasen zu belasten. Zum anderen handelt es sich bei CO₂-Emissionen um von der Produktion ausgehende externe Effekte, die die Situation anderer Wirtschaftsteilnehmer beeinträchtigen, aber nicht in der Kostenrechnung des Verursachers auftauchen. Durch Klimaschutzmaßnahmen wie Obergrenzen für CO₂-Emissionen, CO₂-Steuern oder handelbare Emissionszertifikate kann der Staat dem Gut Klima einen Preis geben und die externen Kosten dem Verursacher zuweisen.

Wenn sich aber nicht alle wichtigen Volkswirtschaften an einem globalen Klimavertrag beteiligen, wird eine optimale Allokation ausbleiben. Denn durch die Beschränkung der Nutzung CO₂-intensiver, kohlenstoffbasierter Brennstoffe (Kohle, Öl, Erdgas) entstehen gerade energieintensive Branchen (u.a. Zement-, Stahl- und Glasindustrie) in den Unterzeichnerstaaten ökonomische Kosten. Die Folge ist eine Schwächung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit dieser Branchen gegenüber der Konkurrenz in Ländern ohne verbindliche Klimaschutzziele. Dies wiederum bietet einen Anreiz zur Standortverlagerung von energie- und kohlenstoffintensiven Industrien in Länder mit weniger hochgesteckten

Klimaschutzziele. Die Folge: Die heimische Produktion wird durch Importe kohlenstoffintensiver Güter ersetzt. Dabei kann es durchaus sein, dass die Erzeugung der importierten Güter mit höheren spezifischen Emissionen verbunden ist als die heimische Produktion – die inländischen Emissionsreduktionen könnten dann durch erhöhte Emissionen im Ausland mehr als wettgemacht werden (*carbon leakage*).

Insofern ist es durchaus sinnvoll, klimapolitische Instrumente durch Grenzausgleichsmaßnahmen zu flankieren – um Wettbewerbsnachteile für die heimische Industrie und die Abwanderung energieintensiver Industrien abzuwehren, aber auch um zu verhindern, dass Nichtmitgliedstaaten durch Trittbrettfahrerverhalten und Mitgliedstaaten durch Missachtung ihrer Verpflichtungen die multilateralen Klimaschutzziele untergraben. Zudem verbessern sie die politische Durchsetzbarkeit nationaler Klimaschutzmaßnahmen. Doch wie ist es um ihre Vereinbarkeit mit WTO-Recht bestellt?

Vereinbar mit WTO-Recht?

Um einen Grenzausgleich beim Import von Waren vorzunehmen, hat ein Land mehrere Möglichkeiten: Es kann importierte CO₂-haltige Energiequellen im gleichen Maße besteuern wie inländische Energiequellen, oder es kann importierte Güter auf der Basis des mit ihrer Produktion verbundenen, aber im Ausland nicht besteuerten CO₂-Ausstoßes mit einem Ausgleichszoll belegen. Denkbar ist neben der Erhebung einer Grenzsteuer auch die Verpflichtung ausländischer Exporteure, beim Grenzübertritt ihrer Waren Emissionsrechte zu kaufen. Dabei sind solche Verpflichtungen ähnlich zu bewerten wie Grenzsteuern.

Spannungen bestehen nun mit drei wichtigen Grundsätzen der WTO: der Inländerbehandlung, nach der ausländische Waren nicht schlechter behandelt werden dürfen als inländische, der *Like-Product*-Regelung, die eine Schlechterbehandlung »gleichartiger Waren« verbietet, sowie der

Meistbegünstigungsregel, der zufolge einem WTO-Mitglied eingeräumte Handelsvergünstigungen auch allen anderen zu gewähren sind. Ob eine Grenzausgleichsmaßnahme WTO-konform ist oder nicht, wird letztlich das WTO-Streitschlichtungsgremium entscheiden; explizite Regeln hierzu enthält das WTO-Recht nicht.

Ausnahme Artikel XX

Die WTO erlaubt Grenzausgleichsmaßnahmen bei indirekten Steuern, also Steuern auf Produkte. Ist die Grenzbelastung eines importierten CO₂-haltigen Energieträgers im Vergleich zur steuerlichen Belastung eines einheimischen gleichartigen Produkts nicht übermäßig hoch und verschafft diesem auch keinen Wettbewerbsvorteil, gilt der Grenzausgleich als mit WTO-Regeln vereinbar.

Nicht geklärt ist hingegen die Rechtmäßigkeit eines Grenzausgleichs bei Waren, die in ihrer Herstellung treibhausgasintensiv sind. Die Abgabe würde also auf die Herstellungsweise erhoben. Eine solche Grenzmaßnahme kollidiert mit dem Konzept der *Like-Product*-Regelung, nach der die Berücksichtigung von Produktions- und Prozessmethoden nur dann zulässig ist, wenn sie bestimmte Eigenschaften des Produktes prägen. Auch wenn die Produktion eines Gutes im Ausland mit hohen CO₂-Emissionen verbunden ist, dürfte das Produkt also nicht anders behandelt werden als Produkte mit guter CO₂-Bilanz.

Eine Ausnahme bietet Artikel XX GATT: Handelsrestriktionen sind zulässig, wenn die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen gefährdet ist. Gleiches gilt für den Schutz einer erschöpfbaren Naturressource – auch außerhalb der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates. Dies bestätigte das WTO-Berufungsgremium 1998 im richtungweisenden Streit um US-Importbeschränkungen für Garnelen aus Thailand zum Schutz von Meeresschildkröten, die durch die Fangmethoden gefährdet waren. Die Voraussetzung: Die Handelsrestriktion muss einen direkten Beitrag zur Erhaltung

der erschöpfbaren Naturressource leisten und darf weder eine willkürliche Diskriminierung von Staaten darstellen noch einen Wettbewerbsvorteil für das einheimische Produkt schaffen. Zudem dürfen keine alternativen, weniger handelsverzerrenden Instrumente zur Verfügung stehen.

In der Praxis dürfte es aber schwierig sein, einen Besteuerungsausgleich von Produktionsmitteln vorzunehmen. So wird es Probleme bereiten, im jeweiligen Herkunftsland die für die Berechnung des Grenzausgleichs relevanten Daten über die zu besteuernde, im Produktionsprozess eingesetzte Energiemenge zu ermitteln.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Differenzierung nach Entwicklung

Ein zweites Spannungsfeld ergibt sich mit Blick auf das Grundprinzip des Kyoto-Protokolls: der »gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung«. Dieses Prinzip sieht die Hauptverantwortung für die Lösung der Klimaprobleme bei den Industrieländern, ohne allerdings die Schwellen- und Entwicklungsländer gänzlich von einer Mitverantwortung zu entbinden, aber auch ohne deren Recht auf Entwicklung einzuschränken.

Dass eine unterschiedliche Behandlung nach Ursprungsland, die dem Meistbegünstigungsprinzip der WTO eindeutig widerspricht, schwierig werden dürfte, bekräftigte jüngst eine Entscheidung des WTO-Berufungsgremiums, das über eine Klage der EU gegen brasilianische Restriktionen für den Import gebrauchter, wiederaufgearbeiteter Reifen zu befinden hatte. Brasilien hatte deren Einfuhr aufgrund der mit ihrer Entsorgung verbundenen Gesundheits- und Umweltrisiken eingeschränkt: Geraten ausgemusterte Reifen in Brand, werden toxische Gase frei, die Flammen sind überdies schwer zu löschen; als Brutstätte von Mücken tragen die Reifen auch zur epidemischen Verbreitung von Malaria bei. Das WTO-Berufungsgremium gab Brasilien Recht und bestätigte damit die Entscheidung im Garnelen-Schildkröten-Streitfall: Importverbote zum Schutz der Gesundheit

von Menschen, Tieren und Pflanzen sind unter Artikel XX erlaubt, auch wenn sie der *Like-Product*-Regelung widersprechen. In einem anderen wichtigen Punkt gab das Berufungsgremium aber der EU-Klage statt: Indem Brasilien den Import wiederaufgearbeiteter Reifen aus dem Mercosur weiterhin zuließ, diskriminierte es willkürlich und ungerecht europäische Reifen – ein klarer Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip. Entsprechend könnte auch die in den diskutierten US-Gesetzesinitiativen vorgesehene Ausnahme für LDCs bei Grenzausgleichsmaßnahmen in Konflikt mit WTO-Recht geraten.

Gemeinsames Vorgehen

Sicherlich würde man den Erfordernissen des internationalen Handels, der WTO und des Klimawandels am besten durch ein Klimaabkommen gerecht, das die größten Verschmutzer erfasst. Ganz beseitigt wäre das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen damit jedoch nicht. Denn zum einen werden die regionalen Kohlenstoffmärkte höchst unterschiedliche Preise hervorbringen. Zum anderen würde ein solches Abkommen immer auf dem Prinzip der »gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung« basieren. Grenzabgaben können daher sinnvoll sein, um Wettbewerbsnachteile auszugleichen und somit die politische Durchsetzbarkeit einer umfassenden Klimapolitik insbesondere in Ländern wie den USA zu verbessern.

- ▶ Dennoch: Die rechtliche Zulässigkeit von Grenzausgleichszahlungen, die an Klimaschutzmaßnahmen gekoppelt sind, bleibt fraglich und muss geklärt werden.
- ▶ Zudem: Klimaschutz mit Grenzausgleichsmaßnahmen durchsetzen zu wollen, ist politisch problematisch und könnte Handelskonflikte mit den aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländern zur Folge haben. Daher sollten die USA ebenso wie die EU nach wie vor auf Anreize, Dialoge und Kooperation setzen, um ein gemeinsames Verantwortungsbewusstsein zu schaffen.