

Klimaschutz als neues Argument für Protektionismus

Die EU will Länder, die keine angemessenen CO₂-Abgaben erheben, mit Importsteuern belegen. Auch die USA nehmen die weitere Erosion der Welthandelsregeln in Kauf. Ein Kommentar von Bernd Schips.

BERND SCHIPS



*«In absehbarer Zeit
wird kein globales
Emissionshandelssystem
vereinbart.»*

An der 21. UN-Klimakonferenz in Paris (COP 21) 2015 haben 195 Länder ein Rahmenabkommen zur Reduktion anthropogener Treibhausgase (THG) unterschrieben. Es sieht vor, dass jedes Land für die Emissionen von CO₂ ein nationales Reduktionsziel bestimmt (Intended Nationally Determined Contribution (INDC)). Die Staaten verpflichteten sich, alle fünf Jahre (erstmal 2023) zu überprüfen, ob bzw. inwieweit sie die selbst gesetzten INDC erreicht haben.

Über einige kritische Punkte des Abkommens (Überprüfen und Weiterentwickeln der INDC, Sanktionen bei deren Nichteinhaltung) konnte in den auf COP 21 folgenden Verhandlungen keine Einigung erzielt werden. Absichtserklärungen ohne objektive Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten dürften zur Erreichung der angestrebten Reduktion der globalen CO₂-Emissionen jedoch nicht ausreichen.

Die volkswirtschaftlichen Kosten zur Erreichung der INDC sind von Land zu Land unterschiedlich. Die Zurückhaltung einzelner Länder in Bezug auf die Höhe der INDC oder die Ablehnung bindender Mengenbeschränkungen für nationale CO₂-Emissionen sind deshalb begrifflich. Die Energienachfrage für die von Entwicklungs- und Schwellenländern erhofften künftigen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten wird aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen und mangels Alternativen noch lange die Verbrennung fossiler Energieträger erfordern und zu weiter steigenden CO₂-Emissionen führen.

Trittbrettfahrer-Effekte

Bei dem auf freiwillig gemachten Zusagen basierendem Abkommen ist mit Trittbrettfahrern zu rechnen. Ein Land kann von Massnahmen anderer Länder zur Reduktion der CO₂-

Zum Autor

Bernd Schips war Professor für Nationalökonomie an der ETH Zürich.

Emissionen profitieren, ohne sich in einem grösseren Ausmass an den Kosten zur Erreichung des globalen Ziels zu beteiligen (Allmendeproblem). Wenn nur einzelne Länder oder -gruppen Massnahmen zur Reduktion der Emissionen ergreifen (z.B. hohe CO₂-Abgaben, Verbote bestimmter Emissionsverursacher), wandern CO₂-Emittenten in Länder mit weniger einschneidenden Regulierungen ab (Carbon Leakage). Global werden die CO₂-Emissionen dadurch nicht reduziert, sondern nur verlagert und womöglich erhöht.

Nach ihrer Rückkehr zum Abkommen haben die USA die Initiative ergriffen, um die offenen Fragen zur Überprüfung und Weiterentwicklung der INDC zu klären sowie Voraussetzungen für eine weltweite Kooperation in den Bemühungen zur Reduktion der anthropogenen CO₂-Emissionen zu schaffen. In einer von den USA initiierten Konferenz haben sich dann viele Länder bzw. -gruppen zu einer verstärkten Reduktion der auf ihrem Territorium entstehenden anthropogenen CO₂-Emissionen und teilweise zu einem Netto-Null-Ziel ab einem Jahr 20xx verpflichtet. Diese Zielsetzungen berücksichtigen jedoch die von diesen Ländern bzw. Ländergruppen im Rest der Welt verursachten CO₂-Emissionen nach wie vor nicht.

Bis dato ist nicht geklärt, wie die erforderliche Zusammenarbeit bei den Massnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen weltweit koordiniert, überwacht und durchgesetzt werden kann. In absehbarer Zeit dürfte auch kein globales Emissionshandelssystem vereinbart oder eine globale CO₂-Abgabe eingeführt werden. Es wird also Länder geben, die sich nicht zu spürbaren Beschränkungen ihrer CO₂-Emissionen verpflichten, ihre INDC nicht einhalten, anhaltend CO₂-intensiv produzieren und keine oder nur geringe CO₂-Abgaben erheben. Die EU-Kommission beabsichtigt deshalb, Länder, die keine adäquaten Abgaben für CO₂-Emissionen und/oder CO₂-belastete Güter erheben, künftig mit Grenzausgleichsabgaben (CO₂-Importsteuern) zu bestrafen. Die Belastung importierter Waren und Dienstleistungen mit Grenzausgleichsabgaben für die im exportierenden Land bei Rohstoffgewinnung, Energieumwandlung, Produktion und Transport entstandenen CO₂-Emissionen wird mit dem Trittbrettfahrerproblem und dem Gesundheitsschutz in der EU begründet werden. Solche Massnahmen sind in den Statuten der Welthandelsorganisation zwar vorgesehen, eine unterschiedliche Behandlung von WTO-Mitgliedern verstösst jedoch gegen das Prinzip der Nicht-Diskriminierung und verletzt womöglich einige der von der EU abgeschlossenen Freihandelsabkommen.

Das Hauptproblem bei der Einführung von Grenzausgleichsabgaben ist das Fehlen detaillierter Informationen über die von den importierten Gütern ausserhalb der EU verursachten CO₂-Emissionen. Die nationalen Abgabenbelastungen differieren von Land zu Land erheblich, einzelne Länder kennen bloss regionale oder lokale Abgaben, und die CO₂-Emissionen werden in der Regel nicht vollständig erfasst. Trotzdem wollen auch die USA das Klimaschutzargument künftig verstärkt zur Wahrung ihrer wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen einsetzen. Bisher haben sie aber nur angekündigt, dass Länder, die sich nicht oder ungenügend an der Reduktion der globalen CO₂-Emissionen beteiligen, mit Nachteilen im Handel mit Waren und Dienstleistungen rechnen müssen. Bislang eingeräumte Handelsvorteile könnten z.B. aufgehoben und neue technische Handelshemmnisse errichtet werden.

Freihandel in Gefahr

Eine Beeinträchtigung der Exporte von Entwicklungs- und Schwellenländern durch Grenzausgleichsabgaben der importierenden EU-Länder berücksichtigt nicht, dass der

Anstieg der CO₂-Konzentration in der Erdatmosphäre vor allem auf die in der Vergangenheit von Industrieländern verursachten anthropogenen CO₂-Emissionen zurückgeht. Eine mit Klimaschutz begründete Einschränkung der wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten von Entwicklungs- und Schwellenländern aufgrund ihrer gegenwärtigen CO₂-Emissionen ist deshalb eine neue Form von Protektionismus, selbst wenn die EU und die USA einige dieser Länder mit finanziellen Mitteln und technischen Hilfen bei der Reduktion der CO₂-Emissionen unterstützen.

Die EU und die USA versuchen offensichtlich, mit dem Klimaschutzargument Eingriffe in die globalen Handelsbeziehungen zu legitimieren und nehmen in Kauf, dass die in internationalen Abkommen vereinbarten regelbasierten Ordnungen (z.B. WTO) weiter erodieren. Mögliche Klagen aufgrund von Verstößen gegen die WTO-Regeln dürften aufgrund des immer noch blockierten WTO-Schiedsgerichts gegenwärtig wenig Erfolg versprechen. Die von Handelsbeeinträchtigungen Betroffenen werden deshalb zu Gegenreaktionen greifen müssen. Die wirtschaftshistorischen Erfahrungen belegen jedoch, dass Handelskriege letzten Endes allen Beteiligten schaden. Bernd Schipps war Professor für Nationalökonomie an der ETH Zürich.«In absehbarer Zeit wird kein globales Emissionshandelssystem vereinbart.»