

Ökonomische und rechtliche Fragen von Grenzausgleichsmechanismen

.... und politische

Daniel Becker

Europa Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

11. April 2015

Beitrag zur Tagung „Natürliche Feinde?“ an der Evangelischen Akademie Hofgeismar

Übersicht

1. Einführung: Unilaterale Klimapolitik
2. Die Ökonomie von Grenzausgleichsmechanismen
3. (WTO)-Rechtliche Probleme
4. Politische Auswirkungen von Grenzausgleichsmechanismen

Einführung: Unilaterale Klimapolitik I



- Was ist eigentlich das Problem? **Unilaterale Klimapolitik**
- Eigentlich: Klimaschutz ist ein globales Problem und erfordert die **Zusammenarbeit der internationalen Staatengemeinschaft**
- Aber: Kyoto-Protokoll und zig Klimagipfel zeigen vor allem, dass diese Kooperation nicht stattfindet.
- Nicht überraschend: **Private** (hier: nationale) **Bereitstellung** eines (globalen) **öffentlichen Gutes**
- Alternativer Ansatz: Anstelle einer **großen Lösung (top-down)** auf globaler Ebene muss ein Prozess in Gang gebracht werden, in dem eine **Untergruppe** von interessierten Staaten mit der Kooperation beginnt und der dann (hoffentlich) eine ausreichende Eigendynamik entwickelt (**bottom-up**). (Ostrom, 2010)
- unilaterale Klimapolitik spielt eine Rolle!

Einführung: Unilaterale Klimapolitik II



- RECAP15-Projekt: (u.a.) Ermöglichung und Absicherung unilateraler Politik (<https://www.europa-uni.de/recap15/>)

Klimapolitik als bottom-up Prozess I

Einführung: Unilaterale Klimapolitik



Kann man dem Trittbrettfahrerproblem entkommen? Wie?

- Hoffnung: Vorreiterrolle, **gutes Beispiel**: Bewirkt möglicherweise, dass andere Staaten „mitgezogen“ werden. Idee der europäischen (und deutschen) Rolle in den Internationalen Klimaverhandlungen
- Gefahr: „**Crowding-Out**“ – wenn die Europäer schon so vorgelegt haben, dann müssen wir nicht mehr so viel unternehmen
- Gefahr: Vorreiter verlieren **Verhandlungsmacht**
- Gefahr: Klimaschutz wird durch die **Verlagerung von CO2-intensiver Produktion** konterkariert („Leakage“) - erhöht die Kosten für den Vorreiter (Arbeitslosigkeit etc.), macht die Bemühungen zunichte. **Empirisch unklar**, wie stark dieser Effekt ist. Tendenz in der Literatur: Der Effekt ist da, aber es ist unklar, wie stark. 8-30% Anstieg der Emissionen in Entwicklungsländern?

Klimapolitik als bottom-up Prozess II

Einführung: Unilaterale Klimapolitik



- Klimaschutz verändert die **internationale Arbeitsteilung**, Klimaschützer importieren schmutzige Produkte in einem höheren Ausmaß
- Gefahr: „**Grünes Paradox**“ (Sinn) - Anbieter fossiler Brennstoffe reagieren auf eine verringerte Nachfrage mit einem erhöhten Angebot (Verlagerung ins jetzt, Umweltpolitik als angekündigte Enteignung)
- Hoffnung: **Spieltheoretische Überlegungen** (Klimaschutz ist KEIN Gefangenendilemma, eher eine Hirschjagd). Klimaschutzvorreiter zu sein ist dann eine rationale Strategie von Egoisten, denen an Kooperation gelegen ist
- Hoffnung: Die **Klima-Realpolitik** gibt Anlass zu der Annahme, dass Fairness, Reziprozität etc. eine Bedeutung haben
- Hoffnung: Vorreiter **reduzieren die Unsicherheit** über Kosten und Strategien der Nachfolger

Klimapolitik als bottom-up Prozess III

Einführung: Unilaterale Klimapolitik



- Hoffnung: Klimaschutzmaßnahmen, die nicht rückgängig zu machen sind, können **Vertrauen** befördern
- Hoffnung: **Experimente** zur Bereitstellung öffentlicher Güter
- Hoffnung: Gegen crowding-out und Leakage ist ein Kraut gewachsen: **Border-Tax Adjustments (Grenzausgleichsabgaben)**
- Siehe Daniel Thomas Becker, Magdalena Brezskot, Wolfgang Peters und Ulrike Will (2013). „Grenzausgleichsinstrumente bei unilateralen Klimaschutzmaßnahmen. Eine ökonomische und WTO-rechtliche Analyse“. In: Discussion Paper Series RECAP15 10. Veröffentlicht in 'ZfU - Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht' 3/2013. URL: <http://EconPapers.repec.org/RePEc:euv:dpaper:010>

Übersicht



1. Einführung: Unilaterale Klimapolitik
2. Die Ökonomie von Grenzausgleichsmechanismen
3. (WTO)-Rechtliche Probleme
4. Politische Auswirkungen von Grenzausgleichsmechanismen

Die Ökonomie von Grenzausgleichsmechanismen I



- Was ist ein „Border Tax Adjustment“ (BTA) (Grenzausgleichsabgabe)?
- Preisaufschlag, die den **Importeur verpflichten, eine Abgabe entsprechend zur heimischen CO₂-Maßnahme** (CO₂-Steuer, Kosten von Emissionszertifikaten) zu zahlen
- Idee im Papier: Mit (möglichst) einfachen Mitteln verstehen, wie die Auswirkungen sind von
- unilateraler Klimapolitik (Beispiel, der Einfachheit halber: CO₂-Steuer), flankiert mit einem BTA
- 2 Fälle: Alle verwenden die **gleiche Technologie** /// **unterschiedliche Technologien**, Importe sind emissionsintensiver als in der inländischen Produktion

Die Ökonomie von Grenzausgleichsmechanismen II



- Szenario: **Ausland hat komparativen Vorteil bei der Produktion des energieintensiven Gutes**
- Inland produziert und (aber auch) importiert das energieintensive Gut
- Angebot- und Nachfragediagramme im Inland, Ausland und für den Weltmarkt des „schmutzigen“ Gutes
- **Bemessungsgrundlage für CO₂-Steuer** und das BTA: CO₂-Ausstoß/-Verbrauch je Produkt (Carbon Footprint)
- CO₂-Steuer und BTA als eine Wertsteuer oder Mengensteuer
- In beiden Ländern und in beiden Fällen werden die **Emissionen gleichermaßen** belastet
- Bei gleichen Technologien ist der **BTA gleich der CO₂-Steuer** im Inland

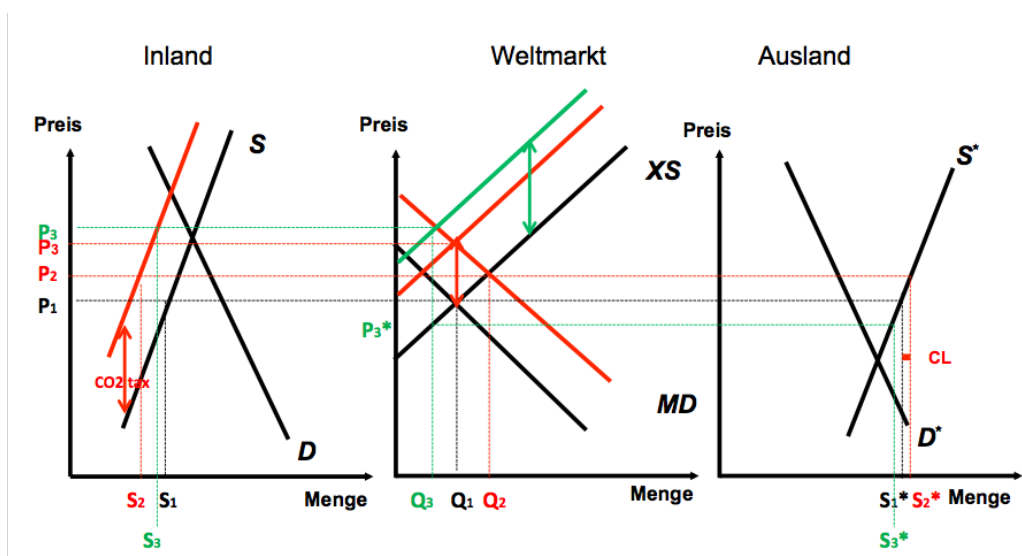
Die Ökonomie von Grenzausgleichsmechanismen III



- Im Fall der emissionsintensiveren Produktion im Ausland ist der BTA **höher** als die CO₂-Steuer

Analysewerkzeug:

Die Ökonomie von Grenzausgleichsmechanismen IV



Verschiedene Ergebnisse:

- Unilaterale Klimapolitik ohne BTA:
Einführung einer CO₂-Steuer, inländische Unternehmen haben dadurch zusätzliche Kosten, Verlust an Wettbewerbsfähigkeit, **erhöhte Importnachfrage nach dem schmutzigen Gut**
.... Wird durch das Ausland bedient - Produktionsausweitung, erhöhte Emissionen im Ausland, Carbon Leakage
gleiche Technologien: globale Emissionen sinken in der Summe (Preisanstieg schmutziges Gut)
unterschiedliche Technologien: schmutzigere Produktion ersetzt saubere Produktion im Inland, unklarer Gesamteffekt
- CO₂-Steuer, **dazu Einführung BTA** - gleiche oder unterschiedliche Technologien ...

- ... Bewertung der Auswirkungen auf Handel und Umwelt hängen davon ab, ob Freihandel (ohne Umweltpolitik) der **Referenzpunkt** ist, oder die Situation, in der eine CO₂-Steuer schon eingeführt wurde.

Übersicht über die Effekte:

Die Ökonomie von Grenzausgleichsmechanismen VII



Instrument	Vergleich	ToT im Inland	ToT im Ausland	Umwelt (global)
CO2-Steuer im Inland	Freihandel	↓	↑	Gleiche Technologien ↑ Verschiedene Technologien ??
	BTA bei gleichen Technologien	↑	↓	↑
BTA bei verschiedenen Technologien	Sequentiell	↔	↔	↑
	Paket	↑	↓	↑

Die Ökonomie von Grenzausgleichsmechanismen VIII



- **Paketlösung / Referenzpunkt:**

Werden die Effekte nicht mit der Situation nach der CO2-Steuer, sondern mit der Ausgangssituation verglichen, kommt es entweder zu keiner Schlechterstellung des Auslands (gleiche Technologien) oder zu geringeren Einbußen der ausländischen Ökonomie.

- **Sequentielle Lösung**

Werden CO2-Steuern später durch BTA ergänzt, dann führt das generell zu einer Benachteiligung der ausländischen Unternehmen.

- **THESE:** Es gibt geringere Probleme bei der WTO-Zulässigkeit, wenn CO2-Steuer und BTA als Paket und nicht einzeln betrachtet werden

1. Einführung: Unilaterale Klimapolitik
2. Die Ökonomie von Grenzausgleichsmechanismen
3. (WTO)-Rechtliche Probleme
4. Politische Auswirkungen von Grenzausgleichsmechanismen

(WTO)-Rechtliche Probleme I

- Wiederkehrendes Grundproblem: Verhindert das Internationale Handelsrecht Umweltpolitik?
- Generelle, **nicht-juristische Vorbemerkung**: man kann es so sehen, dass die WTO hinten ansteht, wenn sich die Staatengemeinschaft einig ist. Die ganze Diskussion über WTO-Kompatibilität ist dann irrelevant. Regeln kann man ändern bzw. sich darüber hinwegsetzen (EU, USA, ..) Aber:
- Das GATT/WTO-Recht ist relativ alt und eben bestehendes Recht. Kann man ändern, aber die WTO-Mitglieder tun sich damit sehr schwer
- Also: BTA müssen geprüft werden, ob sie mit GATT/WTO kompatibel sind.
- Ganz prinzipiell ist ein klimapolitisch motivierter Importzoll ein Handelshemmnis, aber deshalb nicht per se verboten.
- Verstösst ein BTA überhaupt gegen das Prinzip der Inländergleichbehandlung?

- Falls ja: Ist ein BTA durch Art. XX GATT abgedeckt?

WTO-Kompatibilität I

a) Sind Paketlösungen innerhalb des WTO-Rechts ein zulässiges Konzept? Oder: handelt es sich hier um „Komplementäre Maßnahmen“

Definition

- Zwei Maßnahmen oder Maßnahmenpaket
- Auf das **gleiche Ziel** gerichtet
- Nicht derselbe Effekt, sondern **ergänzend**
- Allein jeweils nicht das **gewünschte Schutzniveau**
- Kann:
 - Zeitgleich einführen
 - Synergieeffekte

➔ **Komplementarität CO2-Steuer-BTA**

b) Komplementarität und Inländergleichbehandlung

Wortlaut Art. III GATT

Diskriminierungsverbot gleicher und im Wettbewerb stehender Produkte

Sinn und Zweck

Neue Maßnahmen: **Erhalt des Status quo der Wettbewerbsbedingungen**

➔ **Neu: Maßnahmenpaket CO2-Steuer+BTA könnte Wettbewerbsbedingungen des Status quo erhalten**

b) Komplementarität und Inländergleichbehandlung

Was bedeutet „gleiche Produkte“?

- (1) physische Eigenschaften
- (2) Verwendungsmöglichkeit
- (3) Substituierbarkeit im Wettbewerb / Konsumgewohnheiten (Labels?!)
- (4) Internationale Zolltarifklassen

➔ nicht-produktbezogene Herstellungsmethoden also diskriminierend

Herrschende Meinung: **CO2-intensiv = CO2-arm hergestellte Produkte**

b) Komplementarität und Inländergleichbehandlung

Werden gleiche Produkte auch gleich behandelt?

Gleiche Technologien

- CO₂-Steuer = BTA
- BTA produktabhängig & 4 Kriterien gewahrt
- **Neu:** Paket erhält Status quo → Inländergleichbehandlung gewahrt (+)

Unterschiedliche Technologien

- CO₂-Steuer ≠ BTA (basierende auf carbon footprint), obwohl nach den 4 Kriterien rechtlich gleich (-)
- Kein Erhalt des Status quo (-)

Ausgestaltung ist wichtig - entweder: **BTA analog zur CO₂-Steuer** oder **Rechtfertigung über GATT Art. XX**

c) Komplementarität und Allgemeine Ausnahmen

Indirekte Ausnahmen: Art. XX lit. b, g, Chapeau GATT

→ Maßnahmenpaket CO₂-Steuer-BTA darf nur dem **Klimaschutz** dienen

(außer wenn Wettbewerbsausgleich zwingend für Klimaschutz nötig)

c) Komplementarität und Allgemeine Ausnahmen

Prüfung der Notwendigkeit (Art XXb,g bzw. chapeau)

i. **Frei bestimmbares Schutzniveau**

ii. **Mildeste Alternative**

vernünftigerweise verfügbare Maßnahmen
mit materiellem Beitrag zum Schutzziel
Umweltverbesserung (Unsicherheiten erlaubt)

iii. **Normative Aufwertung** von Umweltzielen in Rspr.

iv. **Keine versteckte Diskriminierung**

c) Komplementarität und Allgemeine Ausnahmen

i. **Frei bestimmbares Schutzniveau**



Hohes Klimaschutzziel



Niedriges Klimaschutzziel

- Ergibt sich aus dem Völker- und Fallrecht
- Beide juristisch gleichgestellt
- Kollisionen Klimaschutzinteressen möglich

c) Komplementarität und Allgemeine Ausnahmen

ii. Mildeste Alternative

vernünftigerweise verfügbare Maßnahmen
mit materiellem Beitrag zum Schutzziel
Umweltverbesserung (Unsicherheiten erlaubt)

- **Neu:** CO2-Steuer ohne BTA ist selbst keine Alternative mehr, sondern komplementär
- **Denkbar:** Wettbewerbsausgleich mildestes Mittel zur Leakage-Vermeidung (+)
- Mildeste Alternative muss auch vernünftigerweise verfügbar sein, Alternativen müssen vom Kläger benannt werden

c) Komplementarität und Allgemeine Ausnahmen

iii. Normative Aufwertung von Umweltzielen in der WTO-Rechtsprechung



Hohes Klimaschutzziel



Niedriges Klimaschutzziel

- WTO-Fallrecht scheint sich dahin zu entwickeln, dass hohe Umweltschutzziele höher gewertet werden als niedrige
- Erfreulich aber problematisch?

c) Komplementarität und Allgemeine Ausnahmen

iv. Keine versteckte Diskriminierung

- **Nichts zusätzlich** oder willkürlich regulieren
- CO2-Steuer und BTA sollten **einheitlichen Maßstab** haben

Weitere Anforderungen ++++

- kooperative Lösung wurde versucht
- vergleichb. Restriktion nach innen wie aussen
- Anerkennen äquivalenter Maßnahmen im Ausland

WTO-Kompatibilität - Fazit

Fazit zur WTO-Kompatibilität

- Wir halten WTO-Kompatibilität für ein lösbares Problem, ABER:
- je nach Ausgestaltung des BTA muss anders argumentiert werden (Art. XX oder nicht)

1. Einführung: Unilaterale Klimapolitik
2. Die Ökonomie von Grenzausgleichsmechanismen
3. (WTO)-Rechtliche Probleme
4. Politische Auswirkungen von Grenzausgleichsmechanismen

BTAs im politischen Prozess I

- BTA in der EU: Vorstoß Frankreichs 2007-2012 (Sarkozy): **Strafzölle** gegen China als Sanktion gegen Trittbrettfahrer
- Oft gehörtes Argument: Globale Abkommen brauchen **Sanktionsmechanismen**. Handel als Vehikel für internationale Umweltabkommen
- Was macht die EU? Kein BTA, stattdessen freie Zuteilung von Emissionsrechten, um Wettbewerbsnachteile auszugleichen. Leakage-Liste (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/leakage/index_en.htm)
- EU-Konsultationsprozess zu Idee für die Zeit nach 2020: „... free allocation is seen as adequate by authorities and industry stakeholders, and as problematic by civil society.“ Tja.
- **Warum gelten BTAs als „politisch tot“?**

BTAs im politischen Prozess II



- THESE: Weil die politische Argumentation übergreifend ist und i.d.R. versucht wird, anderen die eigene Umweltpolitik aufzuzwingen
- Das kann sogar WTO-kompatibel sein, aber
- **Handelsgewinne entstehen durch Unterschiedlichkeit**, die auch andere Entscheidungen in der Umweltpolitik beinhaltet
- Diese Unterschiedlichkeit gilt es zu respektieren. Dann vereinfacht sich auch die juristische Diskussion
- zwei alternative Vorschläge:
 - CO2-Steuer bzw. Emissionshandel mit ernsthaftem Preis + BTA, basierend auf einem Carbon Footprint
 - + BTA als Carbon Added Tax (analog der Value Added Tax - Umsatzsteuer)

BTAs im politischen Prozess III



Strategie 1: BTA basierend auf einem Carbon Footprint

- verhindert carbon leakage
- Besteuert wird der Konsum von enthaltenem CO2
- Carbon-Footprint-Messung weltweit?
- Verwendung schmutziger Technologie wird bestraft!!
- Es ist keine souveräne Entscheidung mehr, wie stark die inländische Produktion durch Klimaschutz belastet wird
- Politisch sehr konfliktträchtig
- WTO-Konformität nur über Ausnahmeregelung des GATT, wenn der Konflikt Umweltschutz vs. Handelsfreiheit zugunsten des Umweltschutzes entschieden wird
- Verbessert das die Wahrscheinlichkeit, ein globales Abkommen zu erzielen?

BTAs im politischen Prozess IV



Strategie 2: Wettbewerbsneutraler BTA ala Umsatzsteuer

- CO2-Bepreisung im Inland (Steuer, Zertifikatehandel,...)
- BTA auf Importe, analog zum entstandenen CO2-Preis
- Aus pragmatischen Gründen: basierend auf dem Branchendurchschnitt
- Rückerstattung auf Exporte
- Wettbewerbsneutralität oberstes Ziel
- Im Inland konsumierte Güter werden nach inländischen Klimaschutzstandards besteuert
- Vermeidung von Doppelbesteuerung, Anreiz zur Integration von Zertifikatehandelssystemen
- Nutzung schmutziger Technologie, geringere Priorität für Klimaschutz im Ausland etc. werden nicht bestraft ...

BTAs im politischen Prozess V



- ... Technologietransfer, Überzeugungsarbeit etc. müssten flankierend dazu kommen
- WTO-Kompatibilität unproblematisch
- Im Detail ebenfalls schwierig umzusetzen - Gesetzesvorschlag steht noch aus :-)

Mein Fazit:

- Unilaterale Politik ist Teil der Lösung des Klimaproblems
- BTAs sind eine Notwendigkeit, in der ökonomischen Literatur weitestgehend unumstritten
- Politisch sind BTA bisher gescheitert, weil sie grundlegende Prinzipien des Welthandelssystems umstoßen wollen
- Debatte steckt fest

- Becker, Daniel Thomas, Magdalena Brezskot, Wolfgang Peters und Ulrike Will (2013). „Grenzausgleichsinstrumente bei unilateralen Klimaschutzmaßnahmen. Eine ökonomische und WTO-rechtliche Analyse“. In: Discussion Paper Series RECAP15 10. Veröffentlicht in 'ZfU - Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht' 3/2013. URL: <http://EconPapers.repec.org/RePEc:euv:dpaper:010>.
- Ostrom, Elinor (2010). „Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change“. In: Global Environmental Change 20.4, S. 550–557. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004.