

# Klimafragen in der Handelspolitik

Die Klima- und Handelspolitik verfolgen konzeptionell unterschiedliche Ziele. Das internationale Klimaregime will das Treibhausgasproblem durch international koordinierte staatliche Regulierungen lösen. Bei der Handelspolitik geht es um die Liberalisierung von Märkten. Bisher waren kaum Konflikte zwischen diesen beiden Systemen auszumachen. Weil sich diese in Zukunft aber annähern und zum Teil überschneiden werden, wird deren kohärente Weiterentwicklung eine grosse Herausforderung darstellen. Damit die Klima- und Handelspolitik sich gegenseitig möglichst positiv beeinflussen und Konflikte vermieden werden, müssen entsprechende Berührungspunkte frühzeitig erkannt und Interessenabwägungen transparent und auf objektiver Grundlage diskutiert werden.



Mit der zunehmenden Dringlichkeit der Reduktion von Treibhausgasemissionen werden ambitioniertere klimapolitische Massnahmen in Zukunft verstärkt auch wirtschaftlich spürbar werden. Im Bild: Containerhafen in Tokyo. Bild: Keystone

## Geringe Handelsrelevanz der bisherigen Klimapolitik

Die internationale Politik zur Reduktion der Treibhausgasemissionen kam bisher kaum in Konflikt mit dem internationalen Handelsrecht. Dies entspricht der UN-Klimarahmenkonvention, die in ihren Prinzipien festhält, dass Massnahmen zur Bekämpfung der Klimaänderungen weder ein Mittel willkürlicher oder ungerechtfertigter Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels sein sollen (Art. 3.5). Die geringe Handelsrelevanz des auf dieser Basis ausgehandelten

Kyoto-Protokolls, das 2005 in Kraft trat und bis 2012 gilt, liegt im Wesentlichen darin begründet, dass die quantitativen Emissionsreduktionen, zu denen sich die Industrieländer mit dem Kyoto-Protokoll verpflichteten, einem Territorialprinzip folgen: Die Länder sind nur für jene Emissionen verantwortlich, die auf ihrem Staatsterritorium verursacht werden. Das bedeutet, dass die Umsetzung des Kyoto-Protokolls – nebst der Berücksichtigung von Quellen- und Senkeneffekten in landwirtschaftlichen Böden und Wäldern – für die meisten Länder bei der Verbrennung von fossilen Energieträgern ansetzt.

Daraus ergibt sich, dass die notwendigen Massnahmen (Emissionssteuern und -handelssysteme, Effizienzvorschriften u.a.) ebenfalls bei der Verbrennung von fossilen Energien und damit am Anfang des Lebenszyklus emissionsintensiver Güter (bei der Produktion) wirken. Der nachgelagerte Handel und Konsum dieser Güter bleibt von direkten klimapolitischen Eingriffen weitgehend unberührt. Die Klimapolitik überträgt sich dabei nur indirekt über Preiseffekte auf Handel und Konsum.



**Luca Arnold**  
Ressort WTO, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



**Dr. Thomas Roth**  
Ressort Umwelt- und Energiepolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

### Klimarelevante Elemente in der WTO-Doha-Runde

In der WTO gibt es keine expliziten Regeln in Bezug auf Klimafragen. Sobald aber Klimamassnahmen den Handel beeinflussen, müssen diese der Überprüfung von WTO-Regeln standhalten. Zusätzlich finden im Rahmen der Doha-Runde Verhandlungen zum Thema Handel und Umwelt statt, die mit der Klimadiskussion an Aktualität und Wichtigkeit gewonnen haben. Bei diesen Verhandlungen geht es darum, die gegenseitige Wechselwirkung von Handel und Umwelt positiv zu verstärken. Auf der rechtlichen Ebene sollen Fragen zum Verhältnis zwischen handelsrelevanten Umweltregeln und WTO-Regeln geklärt werden. Die Schweiz setzt sich hier für eine ambitiöse und zukunftsorientierte Lösung ein. Die entsprechenden Vorschläge für allgemeine Auslegungsprinzipien und eine bessere Berücksichtigung von Umweltanliegen im WTO-Streitschlichtungsmechanismus zur Vermeidung zukünftiger Konflikte sind aber heute kaum konsensfähig. Im Gegensatz dazu sind institutionelle Anpassungen für einen verbesserten Informationsaustausch zwischen den Sekretariaten der WTO und der Umweltabkommen wie beispielsweise der UNO-Klimakonvention weit weniger kontrovers. Schliesslich sollen sogenannte Umweltgüter und Dienstleistungen, die nützlich für die Umwelt sind, verstärkt liberalisiert werden. Dies entspricht der WTO-Logik fortschreitender Liberalisierung und könnte gleichzeitig den Technologietransfer fördern. Obwohl das Mandat eindeutig ist, in diesem Bereich keinerlei Zielkonflikt zwischen Handel und Klima besteht und die Liberalisierung klimarelevanter Güter als erster praktischer Schritt vorgeschlagen wurde, ist noch kein konkretes Resultat in Sicht.

### Mögliche verstärkte Handelsrelevanz der künftigen Klimapolitik

Mit der zunehmenden Dringlichkeit der Reduktion von Treibhausgasemissionen werden ambitioniertere klimapolitische Massnahmen in Zukunft verstärkt auch wirtschaftlich spürbar werden. Einzelne Staaten könnten vermehrt auf direkt handelsbezogene Instrumente zurückgreifen, was zur Folge haben würde, dass sich die – wie oben erwähnt – bisher fast ausschliesslich produktionsbezogene Klimapolitik auf Handel und Konsum ausweiten. Dabei sind drei verschiedene Motive zu unterscheiden:

- *Verantwortung der Konsumenten:* Vor allem in Industrieländern übernehmen Konsumenten immer mehr die Verant-

wortung über den gesamten Lebenszyklus der von ihnen konsumierten Güter. Damit wird den bei Herstellung und Transport von Gütern im Ausland verursachten Emissionen zunehmend Beachtung geschenkt.

- *Carbon Leakage:* Wirksame Emissionsreduktionsanreize führen unweigerlich dazu, dass emissionsintensive Wirtschaftszweige in ihrer Wettbewerbsfähigkeit betroffen sind. Je nach Exposition im internationalen Wettbewerb kann das zu Produktionsverlagerungen führen, wenn einige Länder eine weniger strenge Klimapolitik verfolgen. Solche Prozesse können die Wirksamkeit der Klimapolitik unterminieren, indem Emissionen nicht vermieden, sondern teilweise verlagert werden. Diesem als *Carbon Leakage* bezeichneten Vorgang Einhalt zu gebieten, kann Anlass sein, vermehrt zu handelspolitischen Massnahmen zu greifen.
- *Trittbrettfahren:* Die globale Natur des Klimaproblems hat zur Folge, dass alle wichtigen Emissionsländer zur Lösung beitragen müssen, damit die Klimapolitik ihre Wirkung entfalten kann und die weltweiten Emissionen zum Wohle aller Länder im notwendigen Umfang reduziert werden können. Gleichzeitig hat jedes Land relativ grosse wirtschaftliche Anreize, zwar von den Anstrengungen der anderen Länder zu profitieren, selber aber nichts beizusteuern (Trittbrettfahren). Handelspolitische Massnahmen könnten als ultima ratio auch dafür eingesetzt werden, Länder vom Trittbrettfahren abzuhalten.

### Vielfältige Berührungspunkte von Handels- und Klimapolitik

Der Klimawandel und die Massnahmen zu dessen Bekämpfung oder zur Anpassung an dessen Folgen haben Einfluss auf den Handel. Im Spannungsfeld zwischen Handels- und Klimaanliegen bedarf es einer ganzheitlichen Sicht, um kohärente Lösungen zu finden und damit zukünftige Konflikte zu vermeiden.

Dominiert wird die Handel/Klima-Diskussion zurzeit von den sogenannten *Grenzgleichmassnahmen*. Diese sollen die durch strenge nationale Klimaregeln verursachten Wettbewerbsnachteile abfedern und gleichzeitig Carbon Leakage verhindern, indem entsprechende Zusatzkosten gegenüber Ländern mit weniger strengem Klimaregime an der Grenze ausgeglichen werden. Diese Unterschiede entstehen, wenn gewisse Länder nicht bereit sind, ihren Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels in Form von Reduktionsverpflichtungen zum Ausstoss von

Anzustreben ist eine global koordinierte Klimapolitik, die alle Länder mit bedeutenden Emissionen angemessen einbezieht und folglich direkte handelspolitische Massnahmen – sei es als Druckmittel oder als Schutz einheimischer Industrien – unnötig macht.



Bild: Keystone

Treibhausgasen zu leisten. Gewisse Unterschiede in den Reduktionsverpflichtungen werden akzeptiert. Sie entsprechen einem Grundprinzip der UNO-Klimakonvention (*Common But Differentiated Responsibilities*) und dürfen nicht mit dem handelspolitischen Instrument der Ausgleichsmassnahmen nachträglich wieder rückgängig gemacht werden. Ein echtes *Level Playing Field* in Bezug auf Klimamassnahmen ist demzufolge nicht gewollt und zudem in der Praxis kaum erreichbar.

In den USA ist ein Klimagesetz mit Grenzausgleichsmassnahmen in der parlamentarischen Beratung; in der EU spricht sich namentlich Frankreich für solche Massnahmen aus. Entwicklungsländer kritisieren aber Grenzausgleichsmassnahmen nicht nur als handelsrechtlich unzulässig, sondern auch als politisch inopportune Beeinflussung der Klimaverhandlungen. Ob der Grenzausgleich unter handelsrechtlichen Gesichtspunkten zulässig ist, bleibt eine offene Frage und hängt hauptsächlich davon ab, ob die entsprechenden Massnahmen nicht-diskriminierend sind, auf objektiven Kriterien basieren und zum Schutz der Umwelt umgesetzt werden (können). Aus handelspolitischer Sicht ist es wichtig, dass solche Massnahmen nicht zum Schutz der eigenen Wirtschaft oder als unzulässige Strafmassnahme missbraucht werden. Momentan dient der Grenzausgleich vor allem als Drohkulisse für die Klimaverhandlungen. Falls alle wichtigen Handelspartner adäquate Klimaverpflichtungen akzeptieren, werden Grenzausgleichsmassnahmen mangels Trittbrettfahrern hinfällig.

Ein gängiges Mittel zur Umsetzung von Reduktionsverpflichtungen ist der Handel mit

Emissionszertifikaten im Rahmen eines sogenannten *Cap-and-Trade-Systems*. Es wird eine verbindliche Emissionsobergrenze festgelegt (*Cap*) und zu deren Erfüllung marktwirtschaftliche Instrumente (Versteigerung und anschliessender Handel mit Emissionszertifikaten) zur Verfügung gestellt. Dieses System beeinträchtigt vor allem energieintensive und dem Handel ausgesetzte Sektoren in ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Deshalb werden Emissionszertifikate zum Teil kostenfrei zugeteilt, was unter dem Blickwinkel des WTO-Subventionsabkommens Fragen aufwirft. Emissionszertifikate beeinflussen aber nicht nur die Produktionskosten und damit den Preis von Gütern und Dienstleistungen, sondern werden auch per se ein immer wichtigerer Markt, der sich äusserst dynamisch entwickelt: Das Marktvolumen hat sich in einem Jahr verdoppelt und belief sich im Jahre 2008 auf 126 Mrd. US-Dollar.<sup>1</sup> Weil beim Handel mit Emissionszertifikaten in aller Regel Finanzvermittler eingebunden sind, findet grundsätzlich das WTO-Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen Anwendung. Von praktischer Relevanz ist dies allerdings nur dann, wenn entsprechende Verpflichtungen in Bezug auf Finanzdienstleistungen bestehen.

Zur weiteren Illustration, wie sich Handels- und Klimafragen immer stärker gegenseitig beeinflussen, folgen eine Reihe weiterer Beispiele:

- Es gibt eine Vielzahl komplexer technischer Standards und Labels im Klimabereich, die zur Erleichterung des Handels harmonisiert und vereinfacht werden sollten. Damit besteht aber auch die Gefahr einer Nivellierung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner.

<sup>1</sup> Gemäss Weltbankbericht vom Mai 2009, «State and Trends of the Carbon Market» (<http://wbcarbonfinance.org>).

- Entwicklungsländer fordern in den Klimaverhandlungen besseren Zugang zu Klimatechnologien. Der Schutz des geistigen Eigentums wird dabei oft als Hindernis betrachtet, und entsprechend wird die Forderung nach einem analogen System – wie jenem bezüglich der Zwangslizenzen für patentgeschützte lebenswichtige Medikamente – laut. Die Möglichkeit von Zwangslizenzen ist im Handelssystem aber nur als streng begrenzte Ausnahme im Einzelfall vorgesehen.
- Die entscheidende Messgrösse für Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels sind Treibhausgase. Diese werden hauptsächlich während des Produktionsprozesses ausgestossen und lassen sich im Endprodukt nicht nachweisen (*Embedded Carbon*). An der Grenze dürfen Produkte aber schon aus praktischen Gründen grundsätzlich nur anhand klar erkennbarer Eigenschaften unterschieden werden. Ob auch *Embedded Carbon* als im Endprodukt nicht erkennbares Unterscheidungskriterium zulässig sein könnte, ist umstritten.
- Der Beitrag der Landwirtschaft zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Anpassung an dessen Folgen kann mit staatlichen Subventionen honoriert oder gefördert werden. Unklar ist, ob und unter welchen Voraussetzungen solche Subventionen als interne Stützungsmassnahmen gelten könnten, die keine oder nur geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Produktion haben und entsprechend im Rahmen des WTO-Abkommens über die Landwirtschaft zulässig wären (sogenannte *Green-Box-Massnahmen*).
- Neue und strenge Umweltschutzregeln können als (teilweise) Enteignung im Sinne bilateraler Investitionsschutzabkommen verstanden werden, wenn durch diese Regeln Unternehmen ausländischer Investoren negativ betroffen sind. Die Gefahr entsprechender Kompensationsforderungen kann eine abschreckende Wirkung auf Länder haben, die ein strenges Klimaregime einführen wollen. Deshalb wird als generelle Einschränkung des Investitionsschutzes gefordert, dass nicht-diskriminierende Massnahmen im öffentlichen Interesse keine Enteignung darstellen.

schwächen könnten. Deshalb muss eine kohärente Politik weiterverfolgt werden, die das Klima- und Handelsregime wenn immer möglich gegenseitig stärkt.

Die Handelspolitik kann naturgemäss kaum aktiv zur Klimapolitik beitragen. Eine Ausnahme bildet die verstärkte Liberalisierung klimarelevanter Umweltgüter im Rahmen der Doha-Runde der WTO – einer der wenigen Themenbereiche, in dem keinerlei Zielkonflikt zwischen Handels- und Klimaaanliegen besteht. Die Forderung der Handelspolitik, dass Massnahmen objektiv rechtfertigbar sind, nicht versteckt protektionistischen Zielen dienen und zu keiner willkürlichen Diskriminierung führen, ist auch aus Klimasicht ein nützliches und bewährtes Kontrollinstrument. Die Handelspolitik darf aber darüber hinaus nicht instrumentalisiert werden, um ein ambitioniertes zukünftiges Klimaregime zu verhindern. Die WTO sowie darauf aufbauende Freihandelsabkommen enthalten Ausnahmeregelungen zum Schutze der Umwelt. Damit besteht Flexibilität, Klimafragen in der Handelspolitik gebührend zu berücksichtigen. Das Handelssystem wird in Zukunft beweisen müssen, diesem Anspruch im Einzelfall auch gerecht werden zu können.

Auf Seiten der Klimapolitik ist eine global koordinierte Politik anzustreben, die alle Länder mit bedeutenden Emissionen angemessen einbezieht und folglich direkte handelspolitische Massnahmen – sei es als Druckmittel oder als Schutz einheimischer Industrien – unnötig macht. Der Aufbau und die Weiterentwicklung der Emissionshandelsmechanismen können die Länder dabei unterstützen, einerseits ambitionöse Emissionsreduktionsziele einzugehen und andererseits eine angemessene internationale Verteilung der Lasten sicherzustellen.

Die Schweiz hat als kleine, offene Volkswirtschaft ein besonderes Interesse an einem gut funktionierenden internationalen Handelsregime. Gleichzeitig hat sie als Mitverursacherin des Klimawandels und als mit der Alpenregion besonders betroffene Nation eine grosse Verantwortung, dass das internationale Klimaregime zielführend weiterentwickelt wird. ■

### Herausforderungen für das Handelssystem und die Klimapolitik

Angesichts der aufgezeigten Berührungspunkte besteht die Gefahr, dass zwischen Klima- und Handelsregime Widersprüche und Konflikte entstehen, welche beide Bereiche