WIRTSCHAFT UND ÖKOLOGIE 18.02.2020 | Clara Brandi

Dem Klima gezollt

Vorreiter im Kampf gegen die Erderwärmung werden, Industriestandort bleiben – das geht nur mit klug gestalteten CO2-Zöllen.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Russisch.

Klimazölle werden derzeit hitzig debattiert. Das gilt auch für die Europäische Union, seit Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sie als Pfeiler der künftigen Klimapolitik ins Spiel brachte. Für Befürworter gelten solche Zölle als probates Mittel, um weitreichende Klimaschutzmaßnahmen durchzusetzen, ohne damit die Verlagerung heimischer Industrie und Arbeitsplätze zu riskieren. Kritiker dagegen prangern sie als reale Gefahr einer neuen Spirale protektionistischer Maßnahmen an.

Die Idee hinter den Klimazöllen ist ein CO2-Grenzausgleich: Ausländische Unternehmen müssten bei der Einfuhr ihrer Produkte in die EU eine Abgabe entrichten, die sich an deren CO2-Fußabdruck orientiert. Das Risiko einer Eskalation des Protektionismus ist nicht von der Hand zu weisen. Wenn die EU aber die Einführung von Klimazöllen sorgfältig vorbereitet und begleitet, dann bietet dieses Instrument durchaus Potential, um die europäische Klimapolitik ehrgeiziger zu gestalten.

Auslöser für die aktuelle Debatte ist die Ankündigung Ursula von der Leyens, im Rahmen des „European Green Deal“ Klimazölle einzuführen, um CO2-Kosten an der Grenze auszugleichen. Der Green Deal ist ambitioniert. Er zielt darauf ab, die EU zu einem Vorreiter in der Klimapolitik zu machen: Mithilfe ehrgeiziger Klimapolitik und einer erhöhten Kohlenstoffbepreisung soll die EU bis 2050 klimaneutral werden.

Die EU-Initiative könnte zu Gegenmaßnahmen betroffener Länder führen.

Das Paris-Abkommen hat eine große Schwachstelle - es schreibt keinen globalen Preis für CO2 vor. Die Bepreisung von CO2 wird also von Land zu Land unterschiedlich geregelt. Der Green Deal könnte dazu führen, dass

Ein protektionistischer Teufelskreis wäre die Folge.

kohlenstoffintensive Industriezweige wie die Zement-, Stahl- und Aluminiumproduktion schlicht von der EU in andere Länder verlagert wird, die sich einer weniger ambitionierten Klimapolitik verschrieben haben. Man spricht in solchen Fällen von carbon leakage.

Eine solche Verlagerung der Produktion würde einerseits Teile der europäischen Industrie und Arbeitsplätze gefährden. Andererseits würden dadurch auch die klimapolitischen Anstrengungen der EU unterwandert: Statt in Europa würden die Emissionen der kohlenstoffintensiven Industrie lediglich woanders freigesetzt, für den Schutz des Klimas wäre nichts gewonnen. Durch Klimazölle soll eine solche Verlagerung vermieden und eine Abschwächung der Effektivität der EU-Klimapolitik verhindert werden. Darüber hinaus könnten Klimazölle dazu beitragen, das Ambitionsniveau der EU-Klimapolitik nach oben zu schrauben, indem Wettbewerbsbedingungen angeglichen würden.

Doch es gibt Risiken. Die Einführung von Klimazöllen könnte von den Handelspartnern als protektionistische Maßnahme interpretiert werden. Die EU-Initiative könnte entsprechend zu Gegenmaßnahmen betroffener Länder führen. Ein protektionistischer Teufelskreis wäre die Folge. Im schlimmsten Fall könnten Klimazölle das gegenseitige Misstrauen steigern und die globale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Klimawandels negativ beeinflussen. Ob sich eine solche protektionistische Eskalation vermeiden lässt, hängt von der Ausgestaltung der Klimazölle ab. Die Europäische Kommission hat sich noch nicht zu konkreten Elementen geäußert. Sie prüft derzeit mögliche Szenarien und wird ihre Empfehlungen laut EU-Handelskommissar frühestens zum Jahresende bekanntgeben.

Klimazölle müssen so ausgestaltet werden, dass sie tatsächlich in erster Linie dem Klimaschutz dienen und keinen verschleierten Protektionismus zum Schutz der heimischen Wirtschaft darstellen.

Klimazölle müssen so ausgestaltet werden, dass sie mit dem internationalen Handelsrecht der Welthandelsorganisation (WTO) vereinbar sind. Die WTO-Regeln verbieten eine Diskriminierung zwischen Einfuhren und inländischen Erzeugnissen. Aus Umweltgründen können Grenzausgleichsmaßnahmen wie Klimazölle aber im Lichte des internationalen Handelsrechts durchaus zulässig sein. Dazu müssen sie so ausgestaltet werden, dass sie tatsächlich in erster Linie dem Klimaschutz dienen und keinen verschleierten

Protektionismus zum Schutz der heimischen Wirtschaft darstellen.

Klimazölle können und sollen dabei Produktion und Arbeitsplätze in der EU sichern – dies darf jedoch nicht der zentrale Grund ihrer Einführung sein. Daher sollte die EU ihre Klimazölle auf einige wenige Primärgüter wie Zement, Stahl und Aluminium beschränken. Diese sind stark dem internationalen Handel ausgesetzt und gehen mit hohen CO2-Emissionen einher, so dass die Gefahr einer Verlagerung in diesen Sektoren erheblich ist. Diese sektorale Ausrichtung würde die Wirksamkeit der Klimazölle aus ökologischer Sicht und damit auch die Vereinbarkeit mit dem internationalen Handelsrecht verbessern.

Auch Gründe der Praktikabilität sprechen für eine solche Fokussierung auf wenige Primärgüter. Denn die Höhe des zu erhebenden Klimazolls muss dem auf inländische Waren erhobenen CO2-Preis entsprechen und auf der Grundlage des CO2-Fußabdrucks der Einfuhren berechnet werden, um rechtlich vertretbar zu sein. Eine solche Berechnung ist für Zement, Stahl und Aluminium bei weitem einfacher vorzunehmen als für weiterverarbeite Produkte.

Da viele der wichtigen Akteure Teil der G20 sind, könnte dieses Forum eine Rolle bei der diplomatischen Begleitung der EU-Pläne zu Klimazöllen spielen und den vertrauensbildenden Austausch stärken.

Eine fokussierte Ausgestaltung der EU-Klimazölle mit einem Schwerpunkt auf sehr emissionsintensive Sektoren untermauert den Klimaschutzbeitrag von Klimazöllen. Ein solches Design der Maßnahme kann entsprechend dazu beitragen, einer Spirale des Protektionismus entgegenzuwirken. Zudem wird Transparenz wichtig sein. Reibungsverluste mit Handelspartnern und potentielle Vergeltungsmaßnahmen von Playern wie dem derzeitigen US-Präsidenten können eher vermieden werden, wenn die EU sehr deutlich macht, warum sie die Klimazölle auf welche Weise berechnet und wie sie mit dem WTO-Recht vereinbar sind.

Ein guter Ansatz der EU bestünde darin, die Ausgestaltung und Umsetzung von Klimazöllen in einen transparenten und inklusiven Prozess einzubetten, der alle potentiell betroffenen Stakeholder einschließt. Da viele der wichtigen Akteure Teil der G20 sind, könnte dieses Forum eine Rolle bei der diplomatischen Begleitung der EU-Pläne zu Klimazöllen spielen und den vertrauensbildenden Austausch stärken. Die italienische G20-Präsidentschaft ab Dezember 2020 wäre eine gute Gelegenheit, diese Debatte im Club der wirtschaftlichen und

klimapolitischen Schwergewichte zu führen. Klimazölle können den Klimaschutzmaßnahmen der EU Rückenwind geben. Wenn sie sorgsam ausgestaltet werden, sind sie ein probates Mittel, um Handelsmaßnahmen als Hebel für den Klimaschutz zu nutzen.

Neben Klimazöllen könnte die EU zudem weitere Hebel der Handelspolitik stärker nutzen, um den Klimaschutz voranzubringen. Ein Beispiel sind die Klimaschutzklauseln in EU-Handelsabkommen. Insgesamt ist der Spielraum für eine stärkere Rolle klimafreundlicher Handelsmaßnahmen also vorhanden. Handelspolitische Hebel für weitreichendere Klimapolitik, einschließlich der Klimazölle, sollten letztendlich dazu beitragen, die Ziele des Pariser Abkommens zu erreichen. Die EU sollte auf dieses Ziel hinarbeiten, dabei aber sicherstellen, dass sie bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihrer Pläne Transparenz sowohl innerhalb der EU als auch gegenüber ihren Partnern auf der ganzen Welt garantiert.



Clara Brandi
Bonn

Dr. Clara Brandi ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprogramm „Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme" am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE).