

Europas Klimaschutz nach außen absichern

Wie man Trittbrettfahrern begegnet und verhindert, dass sich die Emissionen bloß in andere Regionen verlagern

Die menschengemachte Erwärmung des Planeten zu stoppen, ist eine globale Aufgabe. Die Europäische Union hat sich hier besonders viel vorgenommen – wie kann sie damit umgehen, dass andere weniger tun? Dieses Kurzdossier beleuchtet die Handlungsoptionen.

1. Das Problem

Die EU, die ein Zehntel aller Treibhausgas-Emissionen ausstößt, will bis 2050 klimaneutral werden. Förderprogramme sowie eine steigende, womöglich gar auf alle Sektoren ausgeweitete Bepreisung des wichtigsten Treibhausgases Kohlendioxid (CO₂) sollen zum Ausstieg aus dem Verbrennen fossiler Energieträger führen. Doch wenn Europa weniger CO₂ emittiert, senkt das nicht 1:1 den globalen Ausstoß: Wegen lascher Klimapolitik in Regionen außerhalb der EU wird CO₂-Ausstoß zum Teil nur verlagert, es kommt zu „Carbon Leakage“.

Drei wichtige Kanäle für Carbon Leakage:



Energiemärkte
Wegfall von EU-Nachfrage macht Öl, Kohle und Gas billiger – also attraktiver für den Rest der Welt.



Wettbewerb
Industrie verlagert wegen Kosten der EU-Klimapolitik Produktion – und entsprechend CO₂-Emissionen.



Trittbrettfahrer
Wegen der EU-Klimapolitik sehen andere weniger Handlungsdruck – und emittieren selbst mehr CO₂.

2. Der Hintergrund

Bislang gibt es wenig empirische Hinweise auf Carbon Leakage – aber die Klimapolitik war auch wenig ambitioniert, und viele Industriebetriebe erhielten Gratis-Emissionszertifikate. Mit steigenden CO₂-Preisen wird das Problem virulent. Studien auf Basis Allgemeiner Gleichgewichtsmodelle legen nahe: Ohne Gegenmaßnahmen tauchen 5 bis 19 Prozent der in der EU vermiedenen Emissionen woanders wieder auf.

3. Die Lösungsansätze

Der Anreiz für Carbon Leakage entfällt, wenn innerhalb und außerhalb der EU ähnliche Bedingungen herrschen („Level Playing Field“). Fünf Wege führen in diese Richtung.

Global abgestimmte Klimapolitik. Im Idealfall wird, um den CO₂-Ausstoß zu senken, die damit verbundene Produktion weltweit verteuert – und zwar in der Weise, dass die Stückkosten überall genau um den gleichen Betrag steigen. Leitinstrument kann der CO₂-Preis sein. Er würde sich zunächst in jedem Land nach dem in den Klimakonferenzen zugesagten „national →

Carbon Leakage, CO₂-Grenzausgleich und die Spielregeln des Welthandels: Was ist erlaubt?

Eine Rahmenbedingung bei Maßnahmen gegen Carbon Leakage ist das Welthandelsabkommen GATT. Es erlaubt im Prinzip, inländische Steuern per „Grenzausgleich“ auch auf Importe zu verhängen. Zudem sind explizit Handelsbeschränkungen „zur Erhaltung erschöpflicher natürlicher Ressourcen“ legitim, sofern es analoge Maßnahmen auch im Inland gibt. Darauf könnte die EU verweisen, wenn sie den CO₂-Preis handelspolitisch flankieren und gleiche Voraussetzungen für EU- und Nicht-EU-Produzenten schaffen würde. Im Detail ist die Rechtslage allerdings umstritten.

3. Die Lösungsansätze (Fortsetzung von Seite 1)

festgelegten Beitrag“ richten und dann je nach Entwicklungsstand nachjustiert werden: Fertigt ein Land doppelt so CO₂-intensiv wie Deutschland, muss der CO₂-Preis nur halb so hoch sein.

Freie Zuteilung von Emissionsrechten. Weil eine global abgestimmte Klimapolitik nicht in Sicht ist, behilft sich die EU bisher mit Gratis-Zertifikaten im Rahmen ihres Emissionshandels. Begünstigt werden viele Industriebetriebe – abhängig davon, wie CO₂-intensiv ihre Produktion ist und wie stark sie im internationalen Wettbewerb stehen. Die CO₂-Bepreisung soll dort also nicht zu Buche schlagen, mithin keinen Anreiz für Carbon Leakage setzen. Allerdings werden die Zertifikate im Emissionshandel insgesamt verknappt, weil der Ausstoß ja sinken soll: Die Kompensation der Firmen ist zunehmend unvollständig, der Problemdruck steigt.

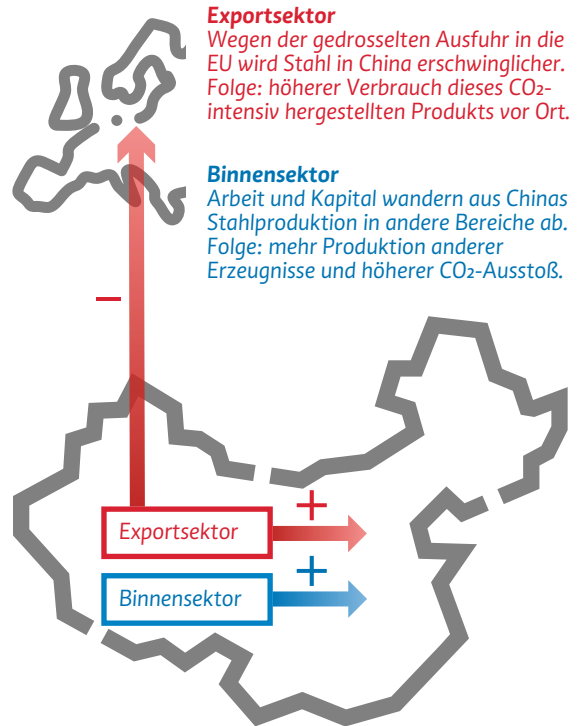
CO₂-Grenzausgleich nach Lehrbuch. Die EU kann das Level Playing Field auch andersherum sichern: die CO₂-Bepreisung nicht für EU-Hersteller aussetzen, sondern auch auf Importe anwenden. Das ginge bei einer CO₂-Steuer durch Einfuhrzölle und beim Emissionshandel, indem auch Nicht-EU-Hersteller Zertifikate kaufen müssten. Entsprechend bekämen Exporteure die CO₂-Bepreisung erstattet. Diesen Grenzausgleich exakt zu ermitteln, ist in der Praxis allerdings sehr schwer: Man müsste für jedes Produkt, über alle Stufen der Wertschöpfung, den CO₂-Fußabdruck kennen. Zudem wären für einen wirklich optimalen Grenzausgleich Anpassungsreaktionen außerhalb der EU zu berücksichtigen (siehe Abbildung „Zwei Substitutionseffekte durch CO₂-Grenzausgleich“).

Sanktionen als strategische Drohung. Die EU kann Importe auch so verteuern, dass es nicht nur die eigene CO₂-Bepreisung abbildet, sondern auf einen Politikwechsel bei den Handelspartnern zielt: Als Antwort auf die unkooperative Haltung von Trittbrettfahrern in der Klimafrage würde man bewusst von den Spielregeln des Welthandels abweichen. In der Folge gäbe es sogenannte Carbon Clubs, die sich nach außen abgrenzen und deren Mitglieder kooperieren, durch freien Handel oder auch Technologietransfers.

Pragmatischer Grenzausgleich. Letztlich stößt man mit der reinen Lehre ebenso an Grenzen wie mit Konfrontation. Deshalb kann die EU auch versuchen, mit einem bescheidenen Ansatz Carbon Leakage einigermaßen zu limitieren: durch einen Grenzausgleich lediglich für einige energie- und handelsintensive Branchen. Auch hier würden im Gegenzug die Gratis-Zertifikate entfallen. Der Grenzausgleich würde pragmatisch festgesetzt, auch mit Blick auf die oben erwähnten Anpassungsreaktionen außerhalb der EU.

Zwei Substitutionseffekte durch CO₂-Grenzausgleich:

Annahme: Die EU drosselt Einfuhr von Stahl aus China, weil sie ihn selbst mit weniger Treibhausgasemissionen herstellen kann. Das führt zu Anpassungsreaktionen in China.



4. Die Flankierung

Sollte die EU ihre CO₂-Bepreisung tatsächlich mit einem pragmatischen Grenzausgleich absichern, um der bloßen Verlagerung von Emissionen entgegenzuwirken, dann stellt sich die wichtige Frage der Mittelverwendung. Studien belegen: Wenn Industriestaaten solche Einnahmen für sich behalten, werden überproportional nicht etwa andere Industriestaaten belastet, sondern Entwicklungs- und Schwellenländer.

Deshalb sollte das Geld aus dem CO₂-Grenzausgleich für Technologietransfer und internationale Klimafinanzierung (Green Climate Fund) verwendet werden. Alternativ sind auch Verhandlungslösungen denkbar: Der Grenzausgleich wird von den Handelspartnern selbst vorgenommen – sie besteuern also Exporte in die EU und investieren die Einnahmen in Klimaschutz.

IMPRESSUM

Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gGmbH | Berlin

Geschäftsführer: Prof. Dr. Ottmar Edenhofer

Redaktion: Dr. Michael Jakob, Ulrich von Lampe | mcc-presse@mcc-berlin.net | Mai 2020

Das MCC ist eine gemeinsame Gründung der Stiftung Mercator und des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK).

www.mcc-berlin.net | Foto: Shutterstock / Avigator Fortuner