

Zusammenfassung

Am 11. Dezember 1997 hat die Weltgemeinschaft in Kyoto ein Protokoll verabschiedet, das als Durchbruch der internationalen Klimapolitik bezeichnet wird. Dieses sog. Kyoto-Protokoll verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, ihre Treibhausgasemissionen bis zur ersten Verpflichtungsperiode von 2008-2012 um durchschnittlich 5,2% unter das Niveau von 1990 zu reduzieren. Somit wurden zum ersten Mal in der Geschichte der internationalen Klimapolitik "rechtsverbindliche" Emissionsziele festgelegt, allerdings nur für die Industrie- sowie Transformationsstaaten. Das Kyoto-Protokoll tritt am neunzigsten Tag nach dem Zeitpunkt in Kraft, an dem es von mindestens 55 Vertragsstaaten, einschließlich der Industrie- und Transformationsstaaten, die zumindest für 55% der Emissionen dieser Länder von 1990 verantwortlich sind, ratifiziert wurde. Bis Ende April 2004 haben 122 Vertragsstaaten das Protokoll ratifiziert. Auf diese Staaten entfallen im Basisjahr 1990 insgesamt 44,2% des Ausstoßes an CO₂. Damit ist die notwendige Zahl der Staaten (55) erreicht, nicht aber die erforderliche Höhe des Ausstoßes (mindestens 55% des Ausstoßes an CO₂ der Industriestaaten). Für die Erreichung dieses Zieles ist deshalb noch die Ratifizierung von einigen Industriestaaten erforderlich.

Der größte Anteil der zu reduzierenden Treibhausgase besteht aus CO₂ auf Grund der Nutzung fossiler Energien, die für ökonomische Aktivitäten von wesentlicher Bedeutung sind. Die vorzeitige Abschreibung von Elementen des fossilen Energiesystems ist noch kostspielig und die Energieerzeugung aus treibhausgasfreien, erneuerbaren Energieträgern ist derzeit teurer, als die Nutzung fossiler Brennstoffe. Es wird deshalb erwartet, dass die Klimapolitik zur Erhöhung der energiebedingten Produktionskosten führt. Da nur ein Teil der Staaten (d.h. Industrie- und Transformationsstaaten) zu Emissionsreduktionen verpflichtet ist, besteht somit die Befürchtung, dass die Klimapolitik eine Wettbewerbsverzerrung bezüglich gehandelter Güter und Dienstleistungen nach sich ziehen wird. Diese möglichen Handelskonsequenzen der Klimapolitik, aber auch die konsumbedingten Emissionen, können dazu führen, dass die Staaten ihre nationalen klimapolitischen Maßnahmen einseitig handelspolitisch flankieren, um von Wettbewerbsverzerrung abzulenken und die anfallenden, konsumbedingten Emissionen innerhalb ihres Territoriums zu reduzieren. Aus klimapolitischer Sicht sind solche klimapolitisch motivierten handelspolitischen Maßnahmen durchaus von Bedeutung, da die Staaten allein auf Grund des massiven Widerstandes einheimischer Energie- und energieintensiver Industrien keine aktive Klimapolitik, die diese Industrien einseitig belasten wird, durchsetzen können. Dies zeigt beispielsweise die aktuelle Klimapolitik in den in dieser Arbeit untersuchten Ländern USA, Deutschland und Japan. Zudem können Staaten auch mit

der Produktionsverlagerung ihrer einheimischen Industrien in die Länder ohne Emissionsreduktionen rechnen, was zur Zunahme der Treibhausgasemissionen in diesen Ländern führt. Global gesehen können daher klimapolitisch motivierte handelspolitische Maßnahmen die Effektivität der internationalen Klimapolitik im Rahmen des Kyoto-Protokolls erhöhen, auch wenn sie nicht als die beste Lösung im Sinne der Handelspolitik zu betrachten sind.

Ferner sieht das Kyoto-Protokoll drei Arten von marktwirtschaftlichen Flexibilisierungsmechanismen vor, die als Ergänzung nationaler Klimapolitik kostengünstige Emissionsreduktionen durch internationale Kooperation ermöglichen sollen. Zu diesen Kyoto-Mechanismen gehören der Handel mit Emissionseinheiten (IET), Übertragung und Erwerb von Emissionseinheiten aus Klimaschutzprojekten in Industriestaaten (JI) und der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung der Entwicklungsländer (CDM). Diese führen dazu, dass sich die Reduktion von Emissionen, die über das im Kyoto-Protokoll festgelegte Emissionsniveau hinaus sowie aus Klimaschutzprojekten erzielt wurde, im Zusammenhang mit dem Handel in ökonomisch wertvolle Einheiten umwandelt. So werden aus den Einheiten zur Emissionsreduktion Verfügungsrechte entstehen, die dann auf dem offenen Markt gehandelt, und als Teil der Anstrengung der Länder, zur Erfüllung ihrer Kyoto-Ziele gespart oder genutzt werden können. Des Weiteren werden neue Investitionen und Dienstleistungen in Bezug auf Klimaschutzprojekte erwartet.

Diese nationalen klimapolitischen Maßnahmen und Kyoto-Mechanismen können den Handel mit klimafreundlichen Produkten und Dienstleistungen, neue Handelsformen auf der Basis der Emissionseinheiten und neue projektbezogene Investitionen und Dienstleistungen fördern. Gleichzeitig können sie allerdings den bestehenden, internationalen Handel mit emissionsintensiven Produkten und Dienstleistungen, der einen großen Anteil des derzeitigen Welthandels ausmacht, einschränken. Auf Grund dieser möglichen Handelskonsequenzen besitzt die Klimapolitik unter dem Kyoto-Protokoll nicht nur umweltpolitische Relevanz, sondern stellt auch eine handelspolitische Herausforderung für das Welthandelssystem der WTO dar, das für eine weitreichende Liberalisierung des Welthandels die Eliminierung aller Formen von Handelsbarrieren anstrebt.

Was seitens des WTO-Handelssystems befürchtet wird, ist, dass klimapolitische Maßnahmen unter dem Vorwand des Klimaschutzes, dem protektionistischen Zweck dienen und den Zugang ausländischer Produkte, Dienstleistungen und Dienstleistungsanbieter erschweren könnten. Diese Befürchtung ist insofern nicht unbegründet, als politische Entscheidungsprozesse grundsätzlich leicht den Interessen mächtiger Interessengruppen ausgesetzt sind. Es ist deshalb zu erwarten, dass protektionistische Interessen die Gestaltung der klimapolitischen Maßnahmen beeinflussen und die Schaffung unnötiger Handelsbarrieren veranlassen könnten.

Da internationale Zusammenarbeit zum Klimaschutz wegen der globalen Dimension der Klimaproblematik von großer Bedeutung ist und handelspolitische Konsequenzen der Klimapolitik unausweichlich sind, besteht Koordinierungsbedarf zwischen Klima- und Handelspolitik auf internationaler Ebene. Dies wird dazu beitragen, dass die Staaten aktiver im Sinne des Klimaschutzes agieren, ohne dabei die Verletzung ihrer WTO-Verpflichtungen zu befürchten. Zugleich kann die Koordinierung zwischen Klima- und Handelspolitik auch als handelspolitischer Maßstab dienen, so dass Staaten es nur mit dem Risiko hoher politischer Kosten wagen können, klimapolitisch motivierte handelspolitische Maßnahmen bzw. Kyoto-Instrumente protektionistisch zu missbrauchen.