

„Nachhaltiges Handeln“ – Welchen Beitrag kann die EU-Handels- und Investitionspolitik zum Umwelt- und Klimaschutz leisten?

Format: Policy-Analyse mit dem Fokus auf konkrete Empfehlungen für die österreichische Außenwirtschaftspolitik

Zeitplan: Proposal 30. August 2019
Beauftragung Ende September 2019
Fertigstellung 1. Quartal 2020

Sprache: Deutsch oder Englisch

Budget: 18.000 Euro

Hintergrund und Problemaufriss

Der internationale Handel von Gütern und Dienstleistungen sowie die grenzüberschreitenden Investitionen können sowohl positive als auch negative Effekt auf das Klima und die Umwelt haben. Die unterschiedlichen Effekte und Wirkungsmechanismen werden in der ökonomischen Literatur ausgiebig untersucht.

Handels- und Investitionsliberalisierungen können einerseits durch die Zunahme wirtschaftlicher Aktivitäten zu einem größeren Ressourcenverbrauch und höheren Ausstößen Klima- und Umweltschädlicher Substanzen führen. Der Handel spielt hier beispielsweise eine nachweislich tragende Rolle, wenn international heterogene Umweltauflagen dazu führen, dass umweltschädliche Aktivitäten ins Ausland verlagert und gleichzeitig mehr emissionsintensive Produkte importiert werden. Eine FIW-Studie¹ hat die Hypothese eines solchen *carbon leakage* im Fall des österreichischen Außenhandels bereits bestätigt. Heterogene Umweltstandards und Preise für schädliche Emissionen verzerren dieser Theorie nach den internationalen Wettbewerb und führen zu einem ineffizienten internationalen Handel.

Verstärkter Handel und grenzüberschreitende Investitionen können gleichzeitig einen wesentlichen Beitrag zu einem nachhaltigem Klima- und Umweltschutz leisten. Die Liberalisierung des internationalen Handels ist ein Haupttreiber für einen starken Wettbewerb. Ein verstärkter

¹ Kurtena/Meyer (2009) - CO₂ Emissions Embodied in Austrian International Trade. Abrufbar unter: https://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/Studien_II/Studien_2009_adapted_file_names/SI02.Studie.CO2_Emissions_Embodied_in_Austrian_International_Trade.pdf

Wettbewerb bringt jene Innovation hervor, die maßgeblich zu einer effizienteren Ressourcennutzung und einer Reduktion der Emissionen beitragen. Ein Abbau von Handelsbarrieren fördert außerdem den besseren Zugang zu Kapital für Modernisierungsinvestitionen sowie Investitionen in grüne Technologie oder erneuerbarer Energie über nationale Grenzen hinweg. Eine weitere Möglichkeit, wie internationaler Handel zu einem besseren Umwelt- und Klimaschutz beitragen kann, wird in der Fachliteratur der *California Effect* genannt: wenn große Länder hohe Klima- und Umweltstandards einführen, führt der internationale Wettbewerb dazu, dass kleinere Länder ihre Standards nach oben hin anpassen. Multinationale Unternehmen spielen hierbei in der internationalen Ausbreitung hoher Standards und effizienter Technologie eine tragende Rolle. Darüber hinaus trägt der internationale Handel entscheidend dazu bei, die durch den Klimawandel verursachten Kosten zu limitieren.

Der Beitrag, den die Handels- und Investitionspolitik zur Bekämpfung der derzeit größten globalen Herausforderung leisten kann, stellt sich also als eine klassische Optimierungsaufgabe dar: Wie kann deren Beitrag zum internationalen Umwelt- und Klimaschutz maximiert werden und wie können gleichzeitig mögliche negative Effekte minimiert werden?

Es ist die Aufgabe der Wirtschaftspolitik die richtigen Rahmenbedingungen zur Optimierung des Beitrags des internationalen Handels zu setzen. Aus österreichischer Perspektive ist aufgrund der gemeinsamen Handelspolitik die EU die zentrale Stelle, um hier anzusetzen.

Der Klima- und Umweltschutz spielt in der Handelspolitik der EU eine immer wichtigere Rolle. Zentraler Bestandteil der bisherigen EU-Freihandelsabkommen ist der Aufbau langfristiger Zusammenarbeit und enge Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen der Behörden mit den Partnerländern. Organisationen der Zivilgesellschaft sollen stark in diese Prozesse eingebunden sein. Darüber hinaus müssen sich die Vertragspartner zu multilateralen Klima- und Umweltschutzübereinkommen bekennen. Die EU-Freihandelsabkommen der jüngsten Generation beinhalten alle ein Nachhaltigkeitskapitel, das u.a. den verstärkten Schutz des Klimas und der Umwelt zum Ziel hat. Untersuchungen² zeigen in diesem Zusammenhang, dass Handelsabkommen mit Umweltschutzbestimmungen zu einer Reduktion der Emissionen (bspw. PM_{2.5}, SO₂, NO_x, CO₂) beigetragen haben. Die ex-post Evaluation des EU-Assoziierungsabkommens mit Chile³ aus dem Jahr 2002 kommt hinsichtlich der Umwelt- und Klimaauswirkungen zum Schluss, dass einerseits der vermehrte Einsatz von Düngemitteln und gestiegene Ausfuhren von Molybdän, Lachs oder Holzserzeugnissen zu einem Anstieg der Luft- und Wasserverschmutzung beigetragen hat.

²Martínez-Zarzoso (2016) - Environmental Effectiveness of Environmental Provisions in RTAs: An Empirical Analysis. Folien des FIW-Vortrags abrufbar unter: https://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Veranstaltungen/23_Workshop_trade_and_environment/rta_envind_present_Wien_200218.pdf.

³ Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0654&from=en>, Seite 32.

Andererseits seien diese Auswirkungen zu einem gewissen Anteil durch höhere Umwelanforderungen der EU ausgeglichen worden.

Mögliche Forschungsfragen

- Kurzer Überblick und Zusammenfassung des *state of the art* der modernen Wirtschaftsforschung zum Einfluss des grenzüberschreitenden Handels und ausländischer Direktinvestitionen sowie deren Liberalisierung auf den Klima- und Umweltschutz (Treibhausgase, Umweltverschmutzungen, Umweltstandards etc.)
- Policy-orientierte Diskussion der derzeit in der Literatur untersuchten multilateralen Governance Instrumente (z.B. *border adjustment tax*, *Klima-Clubs*, etc.), die zu einer Maximierung des positiven Einflusses der Handels- und Investitionspolitik auf den Klima- und Umweltschutz ohne protektionistischer Maßnahmen beitragen könnten.
- Welchen Beitrag kann die Handels- und Investitionspolitik zum notwendigen Ausbau des Klima- und Umweltschutzes leisten?
- Wie hoch sind die Opportunitätskosten der Beibehaltung des Konzepts umfassender Handelsabkommen insbesondere in Hinblick auf die Verbreitung hoher europäischer Standards und Werte im Bereich Klima- und Umweltschutz?
- Welche wirtschaftspolitischen Empfehlungen lassen sich auf Basis einschlägiger wissenschaftlicher Untersuchungen ableiten?
- Wie kann die EU ihre globale Vorreiterrolle im Kampf gegen den Klimawandel weiter verstärken und ausbauen?
- Welche Instrumente und Mechanismen sollten moderne Handelsabkommen der EU beinhalten, damit das Potential der Handelspolitik im Kampf gegen Klimawandel und zur Erhaltung der Umwelt voll ausgeschöpft werden kann?
- Wie kann die Rolle von multilateralen Abkommen, wie das Pariser Klimaschutzabkommen, in Zukunft gestärkt werden?
- Wie kann für österreichische Unternehmen ein *level playing field* ohne Rückgriff auf protektionistische Maßnahmen geschaffen werden?
- Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen für die österreichische Positionierung im Rahmen der gemeinsamen EU-Handels- und Investitionspolitik.

- Welche uni- bzw. bilateralen Maßnahmen der österreichischen Handelspolitik könnten die EU-Handelsabkommen in ihrem Beitrag zum Klima- und Umweltschutz zusätzlich stärken bzw. ergänzen?
- Wie sind österreichische Unternehmen derzeit im globalen Markt für Umweltgüter und Klimaschutztechnologien positioniert? Welchen positiven Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz leisten österreichische Unternehmen bereits durch den Export z.B. energieeffizienter Technologien oder erneuerbarer Energie? Wo liegen hierbei die ausbaufähigen Stärken und vermeidbare Schwächen? Welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen sind notwendig, um diesen Wirkungsmechanismus zu stärken und den potentiellen Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz maximieren zu können?

Ergebnisse / Relevanz

Österreich hat sich zu den Zielen des Pariser Klimaschutzabkommens verpflichtet. Wissenschaftliche Simulationen schätzen, dass unter derzeitigen Umständen bereits im Jahr 2035 der *point of no return* erreicht sein wird. Ab diesem Punkt kann das 2-Grad Ziel des Abkommens nicht mehr erreicht werden⁴.

Der Klima- und Umweltschutz wird daher in Zukunft unweigerlich eines der bestimmenden Themen des öffentlichen und politischen Diskurses sein. Die Handelspolitik wird davon nicht unberührt bleiben. Es gilt daher, das Potential, das die Handels- und Investitionspolitik zur Bekämpfung der Klimakrise und zum Schutz der Umwelt beitragen kann, zu verwirklichen und zu maximieren. Gleichzeitig muss in diesem Zuge verhindert werden, dass die Ziele des Klima- und Umweltschutzes für protektionistische Politik instrumentalisiert wird und damit zusätzlich den Wohlstand Österreichs gefährdet.

Diese Studie soll die Grundlage für die Position der österreichischen Außenwirtschaftspolitik mit besonderem Fokus auf die Möglichkeiten und Effektivität handelspolitischer Maßnahmen zum Schutz des Klimas und der Umwelt ohne Rückgriff auf protektionistische Maßnahmen liefern. Ziel ist es, dass Österreich hierbei eine Vorreiterrolle in der europäischen Handels- und Investitionspolitik einnimmt.

⁴ Unter der Annahme, dass der Anteil erneuerbarer Energie jährlich weniger als 2% wächst. Abrufbar unter: <https://www.earth-syst-dynam.net/9/1085/2018/>