

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 201 19 107
UBA-FB 000555



Verursacherprinzip, WTO-Recht und ausgewählte Instrumente der deutschen Energiepolitik

von

Frank Biermann (PIK)
Frédéric Böhm (DIW Berlin)
Rainer Brohm (PIK)
Susanne Dröge (DIW Berlin)
Harald Trabold (DIW Berlin)

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, PIK
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei

Vorauszahlung von 7,50 Euro

durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Wolframstraße 95-96,
12105 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.2
Dr. Ingrid Hanhoff

Berlin, Dezember 2003

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	iii
Zusammenfassung.....	v
1 Einleitung.....	1
2 Das Verursacherprinzip (<i>Polluter Pays Principle</i>).....	2
2.1 Theoretische Grundlagen	2
2.2 Anwendung des Verursacherprinzips.....	4
2.2.1 Historische Entwicklung des Verursacherprinzips	4
2.2.2 Die Verbreitung der Anwendung des Verursacherprinzips	5
2.3 Klimawandel, Verursacherprinzip und die deutsche Energiepolitik	7
3 Ordnungsrechtliche Instrumente (Auflagen)	9
3.1 Definition	9
3.2 Anwendung in Deutschland	11
3.3 Potentielle Konflikte mit dem WTO-Recht.....	11
3.4 Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen	15
4 Kennzeichnung und Zertifizierung.....	16
4.1 Definitionen.....	16
4.2 Anwendung in Deutschland	19
4.3 Potentielle Konflikte mit dem WTO-Recht.....	21
4.4 Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen	27
5 Steuern	28
5.1 Definition	28
5.2 Anwendung in Deutschland	29
5.3 Probleme bei der Implementierung von Umweltsteuern	29
5.4 Grenzausgleich (<i>Border Tax Adjustment</i>)	30
5.4.1 Definition	30
5.4.2 Anwendung	32
5.4.3 Grenzausgleichsabgaben vor dem WTO-Recht	34
5.4.4 Das angemessene Niveau von Grenzausgleichsabgaben	38
5.5 Schlussbemerkungen und Politikempfehlungen.....	39
6 Subventionen	41
6.1 Definition	41
6.2 Anwendung in Deutschland	43
6.3 Potentielle Konflikte mit dem WTO-Recht.....	44
6.4 Schlussbemerkungen und Politikempfehlungen.....	51
7 Allgemeine Ausnahmen des Artikel XX GATT	52
8 Schlussbemerkungen.....	54
Literatur.....	55
Anhang: Fälle mit und ohne offizielle GATT/WTO-Streitbeilegung	65

Abkürzungsverzeichnis

ASCM	Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
AB	Appellate Body
BISD	Basic Instruments and Selected Documents
BTA	Border Tax Adjustment (Grenzausgleich)
CIS	Community of Independent States
CTE	Committee on Trade and Environment
DISC	Domestic International Sales Corporations
UAP	Umweltaktionsprogramm
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EnEG	Energieeinsparungsgesetz
EnEV	Energieeinsparungsverordnung
EnVGK	Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz
EnVKVO	Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EWU	Europäische Wirtschaftsunion
ÖSR	Ökologische Steuerreform
EU	Europäische Union
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEN	Global Ecolabelling Network
GFAVO	Großfeuerungsanlagenverordnung
THG	Treibhausgas
ISO	International Organization for Standardization
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
KWKG	Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz
LCA	Life Cycle Analysis
NGO	Non-governmental Organisation
ODC	Ozone Depleting Chemicals
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PPM	Prozesse und Produktionsmethoden (<i>Processes and Production Methods</i>)
PPP	Polluter Pays Principle
PSA	Preis Standard Ansatz
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
TBT	Technical Barriers to Trade
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WTO	World Trade Organization

Zusammenfassung¹

Diese Studie untersucht die Beziehung einzelner Instrumente der deutschen Energiepolitik zu den Regeln der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*, WTO). Dabei wird das Verursacherprinzip (*Polluter Pays Principle*, PPP) als Leitlinie einer Energiepolitik, die auch Ziele des globalen Klimaschutzes verfolgt, zugrunde gelegt.

Das Verursacherprinzip

Das Verursacherprinzip ist eine Leitlinie der Umweltpolitik, die besagt, dass die Kosten und die Kontrolle von Umweltschutzmaßnahmen vom Verursacher einer Umweltverschmutzung zu tragen sind. Die OECD hat das Verursacherprinzip in ihre umweltpolitischen Leitlinien aufgenommen. Zudem findet man das Verursacherprinzip im Europäischen Recht und in der Rio-Deklaration der UNCED (1992). Weltweit wird das Verursacherprinzip von vielen Staaten angewendet, jedoch in unterschiedlichem Maße.

Die Anwendung des Verursacherprinzips auf das globale Problem des Klimawandels erfordert von allen Staaten eine Reduzierung ihrer Treibhausgas-Emissionen. Das Kyoto-Protokoll (1997) hat zum Ziel, dieses Problem auf internationaler Ebene zu lösen. Dennoch muss jede klimapolitische Maßnahme letztlich auf nationaler Ebene implementiert werden. Deutschland und die Europäische Union nehmen in der internationalen Klimapolitik eine Vorreiterrolle ein; dies spiegelt sich auch in mehreren energiepolitischen Gesetzen in Deutschland wider.

Das Verursacherprinzip ist nicht im WTO-Recht enthalten, dessen Zweck es ist, den internationalen Handel zu fördern. Dies behindert zwar nicht *per se* eine Anwendung des Verursacherprinzips, kann jedoch Konsequenzen für die Ausgestaltung nationaler Instrumente haben, die den Verursachern die Kosten ihrer Aktivitäten anrechnen. Diese Studie diskutiert folgende politische Instrumente und ihr Verhältnis zu den WTO-Vorschriften: Standards für Produkte, Prozesse und Produktionsmethoden (ordnungsrechtliche Instrumente), Kennzeichnung und Zertifikate, Steuern sowie Subventionen.

Ordnungsrechtliche Instrumente

Ordnungsrechtliche Instrumente umfassen Gesetze und Regulierungen zur Implementierung bestimmter Auflagen, die sowohl für Produkte als auch für Prozess- und Produktionsmethoden (PPM) gelten können. Produzenten werden somit gezwungen, ihre Emissionen auf ein bestimmtes Niveau zu begrenzen.

¹ Die Autor/innen danken Ingrid Hanhoff, Ulf Jäckel, Michael Kohlhaas, Volker Oschmann, Barbara Praetorius, Kai Schlegelmilch, Sabrina Shaw, Jan-Eirik Sörensen, René Vossenaar und Hans-Joachim Ziesing für ihre hilfreichen Anregungen und Kommentare.

Nach dem WTO-Recht kann jedes Mitgliedsland prinzipiell seine Bevölkerung durch nationale Umweltstandards schützen, solange diese Standards nicht diskriminierend auf ausländische Produkte angewendet werden. Bei der Interpretation des WTO-Rechts kann zwischen drei Arten von Standards unterschieden werden: (1) Produktstandards, (2) produktbezogene Standards und (3) nicht-produktbezogene Standards. Nur die Anwendung von nicht-produktbezogenen Standards auf Importe ist mit der derzeitigen Interpretation des WTO-Rechts zur Zeit nicht vereinbar. Nicht-produktbezogene Standards regeln Produktionsmethoden, die keine Auswirkungen auf die physische Beschaffenheit des Endprodukts haben. Elektrizität aus unterschiedlichen Energiequellen (z.B. Solarenergie, Atomenergie) wird als „gleichartiges“ Produkt (*“like product”*) angesehen. Importierter Strom darf daher nicht aufgrund von Standards, welche die Herstellungsweise regeln, anders behandelt werden als inländisch produzierter Strom. Zur Zeit ist eine solche Diskriminierung nicht im deutschen Ordnungsrecht verankert.

Die Regulierung von Prozessen und Produktionsmethoden (PPM) wird weiterhin ein wichtiges Instrument für die Energie- und Klimapolitik auf nationaler Ebene bleiben. Beispiele aus der jüngeren WTO-Rechtsprechung scheinen darauf hinzudeuten, dass die Rechtmäßigkeit von nicht-produktbezogenen Standards davon abhängt, ob sie eine umweltpolitische Zielsetzung aufweisen und in welcher Weise sie angewendet werden.

Unilaterale PPM-Standards, die beispielsweise beim Elektrizitätsimport unterscheiden, aus welcher Energiequelle der Strom stammt, scheinen zur Zeit nicht kompatibel mit den WTO-Regelungen zu sein. Wenn es als notwendig angesehen wird, solche Maßnahmen zu ergreifen, um die Verursacher zu einer Emissionsreduktion zu zwingen, dann sollte diesbezüglich ein internationaler Konsens im Rahmen *multilateraler* Umweltabkommen, wie dem Kyoto-Protokoll, gesucht werden. Multilaterale Umweltabkommen könnten eine Ausnahme vom WTO-Recht bilden, wenn die Mitgliedstaaten der WTO sich über diese Frage in der kommenden Welthandelsrunde einigen werden.

Kennzeichnung und Zertifizierung

Kennzeichen und Zertifikate sind marktorientierte Instrumente. Kennzeichen informieren Konsumenten und andere Marktteilnehmer über die Umwelteigenschaften eines Produkts. Grüne Zertifikate für Strom verbriefen eine bestimmte Menge von Strom aus erneuerbaren Energiequellen, die zwischen den Energieversorgern gehandelt werden kann, um inländische Quoten für grünen Strom zu erfüllen. Beide Instrumente führen dazu, dass über den Marktmechanismus die Verursacher zur Verantwortung gezogen werden.

Wir unterscheiden zwischen *freiwilligen* Kennzeichen innerhalb von Kennzeichnungsprogrammen und *gesetzlichen* Kennzeichen (z.B. Herkunftsnachweisen). Das TBT-Übereinkommen sowie die grundlegenden Prinzipien des GATT sind entscheidend für die Kompatibilität von Kennzeichen mit dem WTO-Recht. Gesetzliche Kennzeichen sind mit dem WTO-Recht vereinbar, solange es nicht zu einer Diskriminierung auslän-

discher Anbieter kommt. Es ist jedoch nicht klar, inwieweit freiwillige Kennzeichen, die auf verwendeten Prozessen und Produktionsmethoden (PPM) basieren, vom WTO-Recht erfasst werden. Eine klare Aussage über die Zulässigkeit „grüner“ Stromkennzeichen ist daher nicht möglich. Sollten freiwillige Kennzeichnungsprogramme für Strom im deutschen Recht verankert werden, welche die Produktionsmethode der Elektrizität als eine Eigenschaft des Stroms ansehen, so besteht die Möglichkeit, dass WTO-Mitgliedstaaten, die sich durch diese Kennzeichnung benachteiligt fühlen, eine Klärung beim WTO-Streitbeilegungsorgan (*Dispute Settlement Body*, DSB) anstreben könnten.

Grüne Zertifikate sind ein neues Instrument der Energie- und Klimapolitik. Es ist nicht klar, ob diese Zertifikate eine „Ware“ oder eine „Dienstleistung“ unter dem WTO-Recht darstellen. Unabhängig davon lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen. Erstens müsste ein Zertifikathandelssystem für grünen Strom, um mit den WTO-Regeln kompatibel zu sein, die WTO-Prinzipien der Meistbegünstigungsverpflichtung und des Inländergleichbehandlungsgebots anwenden. Am besten würde dies erreicht durch eine Harmonisierung oder durch eine gegenseitige Anerkennung der verschiedenen nationalen grünen Zertifikate. Zweitens erscheint es angebracht, nach Kriterien für ein internationales Kennzeichen für die Produktion von "grünem Strom" zu suchen, da eine solche internationale Koordinierung von Kennzeichnungen und Zertifikaten die Transparenz der Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen erhöhen würde. Eine solche Anstrengung sollte mit Verhandlungen über Standards der Energieproduktion auf internationaler Ebene verbunden werden.

Steuern

Umweltsteuern werden erhoben, um dem Verursacher die Kosten des durch ihn verursachten Schadens anzulasten. In der Theorie führt diese Besteuerung zur vollständigen Internalisierung der externen Kosten aus Konsum und Produktion. Die Besteuerung des Energieverbrauchs auf nationaler Ebene, wie im Rahmen der deutschen Ökologischen Steuerreform, trifft bei offenen Volkswirtschaften jedoch auf Probleme, da nicht-besteuerte Importe in Substitutionskonkurrenz mit den inländischen Produkten treten. So lange eine internationale Steuerharmonisierung nicht möglich ist, könnte ein Grenzausgleich (*Border Tax Adjustment*, BTA) dabei helfen, Wettbewerbsnachteile zu vermeiden ohne die umweltpolitische Zielsetzung der Steuer zu verwässern.

Ob ein solcher Grenzausgleich für Energiesteuern unter dem WTO-Recht erlaubt ist, kann mangels eindeutiger Rechtslage und Rechtsprechung nicht abschließend geklärt werden. Eine Analyse der vorhandenen Anhaltspunkte deutet aber darauf hin, dass unilaterale Grenzausgleichsabgaben für Energiesteuern nach dem Welthandelsrecht erlaubt sind. Es wäre jedoch ratsam, dieses Problem durch ein multilaterales Abkommen zu lösen, um somit potenzielle Konflikte zwischen WTO-Mitgliedern zu vermeiden und die verbleibenden Rechtszweifel auszuräumen. Hierfür kommen prinzipiell zwei Möglichkeiten in Betracht. Erstens könnten sich die Mitgliedstaaten auf eine weitgehend harmonisierte Energie- und Klimapolitik einigen. Das könnte zum Beispiel einheitliche

CO₂-Steuern beinhalten; ein Grenzausgleich würde sich in dem Fall erübrigen. Eine solche erstbeste Lösung scheint jedoch in naher Zukunft kaum realisierbar. Zweitens könnte ein Verhandlungsprozess in Gang gesetzt werden, der auf einen multilateralen Konsens über die Gestaltung eines Grenzausgleichs für Energiesteuern, aber auch anderer, nicht physisch im Endprodukt enthaltener Produktionsmittel abzielt. Hierbei könnte eine Integration des Verursacherprinzips in die Grenzausgleichs-Regelungen der WTO hilfreich sein.

Subventionen

Eine Subvention kann definiert werden als ein ökonomischer Nutzen, der aus öffentlichen Mitteln an ein privates Wirtschaftssubjekt und unter den Kosten seiner Produktion oder zu Kosten von Null gewährt wird. Subventionen sind nicht mit dem Verursacherprinzip vereinbar, werden jedoch als ein vorübergehendes Instrument für die langfristige Implementierung des Verursacherprinzips verwendet. Die WTO-Definition einer Subvention wird in Artikel XVI GATT und im Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Subventionsübereinkommen, *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, ASCM) geregelt, und umfasst direkte Subventionen (finanzielle Beihilfen) und Einkommens- oder Preisstützung durch eine Regierung. In jedem Fall muss ein Nutzen gestiftet werden. Subventionen sind unter WTO-Recht verboten, wenn sie auf der Exportleistung basieren oder davon abhängen, dass inländischen Produkten Vorrang gegenüber Importprodukten gewährt wird.

In der Studie wird gezeigt, dass die deutschen Preisgarantien des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) und des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes (KWKG) für Strom aus erneuerbaren Energiequellen keine Subventionen im Sinne der WTO-Regeln darstellen. Selbst wenn dies der Fall wäre, blieben sie zunächst nicht anfechtbar. Nur wenn ein WTO-Mitglied glaubhaft nachweisen kann, dass seine inländische Industrie durch diese Subventionen einen ernsthaften und schwer zu behebenden Schaden erleidet, würde ein Verstoß vorliegen. Darüber hinaus erscheint es unwahrscheinlich, dass die deutschen Subventionen für Strom aus erneuerbaren Energiequellen Grund für einen WTO-Streit liefern werden, weil derzeit der Handel mit grünem Strom gering ist und diese Form der Umweltsubventionierung bis 1999 in der WTO als nicht-anfechtbar angesehen wurde (Artikel VIII (2) ASCM).

1 Einleitung

Die Konflikte zwischen umweltpolitischen Interessen und der internationalen Handelsliberalisierung sind Gegenstand von ausführlichen Analysen und Diskussionen. Die Beziehung zwischen dem Verursacherprinzip (*Polluter Pays Principle*, PPP), das seit den frühen siebziger Jahren eine der zentralen Leitlinien der Umweltpolitik in den OECD-Ländern darstellt, und dem internationalen Handelsrecht der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*, WTO), ist jedoch bisher nicht explizit behandelt worden. Das Verursacherprinzip besagt, dass die Kosten der Umweltmaßnahmen und die Kosten aus der Kontrolle der Umweltwirkungen von ihrem jeweiligen Verursacher getragen werden müssen. Im Idealfall bewirkt das Verursacherprinzip auf diese Weise die Berücksichtigung aller sozialen Kosten im Preis eines Produkts und könnte bei einer international harmonisierten Anwendung das Auftreten von Handelsverzerrungen verhindern. Diese Harmonisierung findet jedoch nicht statt. Vielmehr wird das Verursacherprinzip weltweit mit Hilfe einer Reihe von Instrumenten in sehr unterschiedlichem Maße durchgesetzt, was dazu führt, dass Verursacher verschiedener Regionen nicht im selben Maße die von ihren Aktivitäten ausgehenden Kosten zu tragen haben. Diese ungleiche Belastung kann auch zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Zudem wird das Verursacherprinzip im Zusammenhang mit globalen Umweltproblemen zunehmend auch auf zwischenstaatlicher Ebene diskutiert.

Umweltpolitischen Maßnahmen, die auf dem Verursacherprinzip basieren, können dem WTO-Recht unterliegen. Diese Maßnahmen umfassen Produkt- und Produktionsstandards, Umweltkennzeichen und -zertifikate, Steuern und Subventionen. In dieser Studie wird analysiert, ob die Anwendung dieser Instrumente in der deutschen Energiepolitik mit dem geltenden WTO-Recht kompatibel ist. Insbesondere werden jene Maßnahmen betrachtet, die nationale und internationale energiebezogene Umweltziele verfolgen, wie zum Beispiel die Verringerung von Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen). Kapitel zwei gibt zunächst einen kurzen Überblick über die theoretischen Grundlagen und die Anwendung des Verursacherprinzips. Anschließend werden potentielle Konflikte zwischen dem WTO-Recht und ordnungsrechtlichen Maßnahmen (Kapitel drei), Kennzeichnung und Zertifizierung (Kapitel vier) und Steuern (Kapitel fünf) diskutiert. In Kapitel fünf werden darüber hinaus die Verwendungsmöglichkeiten von Grenzausgleichsabgaben (*Border Tax Adjustment*, BTA) im WTO-Recht diskutiert, welche dazu dienen könnten Wettbewerbseffekte von nationalen Umweltsteuern auszugleichen. Kapitel sechs behandelt Subventionen und ihre Vereinbarkeit mit dem WTO-Recht, Kapitel sieben hebt die besondere Bedeutung von im WTO-Recht erlaubten Ausnahmen vom Freihandelsprinzip hervor, die für umweltpolitische Instrumente gelten könnten. In Kapitel acht folgen einige abschließende Anmerkungen.

2 Das Verursacherprinzip (*Polluter Pays Principle*)

2.1 Theoretische Grundlagen

Die Wohlfahrtsökonomie geht davon aus, dass unter bestimmten Annahmen der Marktmechanismus zu einer optimalen Allokation knapper Ressourcen führt. Das bedeutet, dass sowohl die sozialen Kosten als auch die sozialen Nutzen eines Produkts angemessen in seinem Preis berücksichtigt werden. Die Wohlfahrtsökonomie hat aber ebenfalls eine Reihe von Fällen identifiziert, in denen aufgrund von Marktversagen diese optimale Allokation nicht eintritt. Negative externe Effekte (auch bekannt als negative Externalitäten), welche die Umwelt belasten, sind ein bekanntes Beispiel für eine mögliche Ursache nicht optimaler Marktergebnisse. Externalitäten können definiert werden als ein adverser Effekt, der aus einer wirtschaftlichen Aktivität bei unbeteiligten Dritten entsteht. Diese Kosten spiegeln sich nicht im Preis eines Produkts wider.² Bei Vorliegen negativer Externalitäten (externer Kosten) sind die privaten Produktionskosten niedriger als die sozialen Produktionskosten. Dies führt dazu, dass die Preise der Produkte im Vergleich zum sozialen Optimum zu niedrig und die produzierten Mengen zu hoch sind. Der Marktmechanismus verfehlt daher seinen Zweck, sozial optimale Mengen eines Produkts zum sozial optimalen Preis bereitzustellen.

Ein solches Marktversagen kann entweder durch private Initiativen, wie beispielsweise Verhandlungen zwischen dem Schädiger und dem Geschädigten, oder durch Staatseingreifen verhindert werden. Als Zielgruppen eines Staatseingreifens kommen die Verursacher, die Allgemeinheit oder die Geschädigten in Frage. Intuitiv erscheint es naheliegend, dem Verursacher die von ihm verursachten Kosten anzulasten, wenn dies möglich und sinnvoll erscheint. In der Tat gibt es seit Jahrhunderten Regeln, welche den Verursacher dazu anhalten, von ihm verursachte Verschmutzungen zu beseitigen und Kompensationszahlungen an die Allgemeinheit oder an Individuen zu entrichten.³ Die Idee der Internalisierung von Externalitäten wurde von A. C. Pigou bereits 1920 eingeführt. Er empfahl, den Verursachern eine Steuer in Höhe der entstehenden Grenzvermeidungskosten aufzuerlegen (die so genannte "Pigou-Steuer"). Der Begriff „Verursacherprinzip“ (*"polluter pays principle"*) entstand jedoch erst Anfang der siebziger Jahre.

Die Gründe, die für das Verursacherprinzip als Leitlinie der Umweltpolitik sprechen, lassen sich in drei Kategorien einteilen: Erstens wird es von den meisten Menschen als fair empfunden, denjenigen, der einen Schaden verursacht, auch für die Kosten aus der Vermeidung und Beseitigung dieser Verschmutzung zur Verantwortung zu ziehen. Eine Überwälzung der entstehenden Kosten an den Nachfrager ist dabei legitim und widerspricht nicht dem Verursacherprinzip, da die umweltbelastenden Produkte ohne entspre-

² Vgl. zum Beispiel Mankiw (1998, S. 200) oder Cansier (1996, S. 24)

³ Vgl. Fauchald (1998, S. 15).

chende Nachfrage nicht produziert würden.⁴ Zweitens sind die privaten Produktionskosten mit den sozialen Produktionskosten identisch, wenn der Verursacher die externen Kosten seiner Aktivitäten tragen muss. Dadurch entsteht dem Verursacher ein Anreiz die Verschmutzung zu reduzieren. Dies geschieht aufgrund von zwei Effekten: Einerseits führen höhere Kosten zu höheren Preisen, was wiederum die Nachfrage verringert, andererseits werden die Produzenten weniger umweltbelastende Technologien für die Produktion einsetzen. Diese Effekte erhöhen die Effizienz der Wirtschaft und bewegen das Marktergebnis in Richtung des sozialen Optimums. Die Anwendung des Verursacherprinzips bewirkt also eine Korrektur des Marktversagens. Drittens sind die Verursacher als Produzenten in der Regel sowohl über ihr Produkt als auch über die angewendeten Produktionsmethoden am besten informiert. Sie kennen mit hoher Wahrscheinlichkeit auch am ehesten die effizientesten Wege der Vermeidung. Aus diesem Grund ist auch anzunehmen, dass die Zuweisung der Verantwortung an die Verursacher zur effizientesten Vermeidung führt.

Das Verursacherprinzip ist jedoch nicht die einzige politische Leitlinie für die Internalisierung von Externalitäten. Coase (1960) zeigte, dass ein Staatseingreifen nicht notwendig ist, um Marktversagen zu korrigieren. Vielmehr können durch Verhandlungen externe Kosten internalisiert werden, wenn die Eigentumsrechte klar definiert sind. Für eine effiziente Lösung ist es dabei irrelevant, ob die Eigentumsrechte beim Verursacher oder beim Geschädigten liegen. Unter Umständen kann es somit vorteilhafter sein, Verhandlungen und Kompensationszahlungen zwischen dem Verursacher und dem Geschädigten zu erlauben, als das Marktversagen durch einen Staatseingriff zu beseitigen.⁵ Demnach könnte auch das Nutznießerprinzip („*victim pays principle*“) als Leitlinie angewendet werden.

Allerdings ist auch die Verhandlungslösung nicht frei von Problemen und Mängeln. Erstens sind mit Verhandlungen Transaktionskosten verbunden, welche unter Umständen die positiven Effekte eines Abkommens zwischen Schädiger und Geschädigten zunichte machen. Zweitens hängt das Verteilungsergebnis einer Verhandlung direkt von der am Anfang gegebenen Verteilung der Eigentumsrechte ab. Aus dieser Sicht macht es einen entscheidenden Unterschied, ob am Anfang der Verhandlungen die Firmen das Recht zu verschmutzen oder die Geschädigten ein Recht auf saubere Umwelt haben. Drittens kann es den Geschädigten aufgrund von Armut oder Einschränkungen des Kreditzugangs unmöglich sein, die verhandelte Kompensation zu zahlen. Damit sind sie *de facto* gezwungen, die externen Kosten zu tragen. Viertens kann es aufgrund einer unterschiedlichen politischen Machtverteilung bei den Verhandlungspartnern zu einer suboptimalen Lösung des Externalitätenproblems kommen. Schließlich erschwert der für viele Umweltprobleme typische hohe Unsicherheitsgrad den Verhandlungspartnern, die

⁴ Vgl. Pearson (1994, S. 556).

⁵ Vgl. Feess (1994); Adams (1989).

Rechte zukünftiger Generationen angemessen in ihr Kalkül einfließen zu lassen.⁶ Aufgrund dieser Probleme von Verhandlungen ist es daher nicht überraschend, dass staatliche Maßnahmen bei der Lösung von Umweltproblemen dominieren.

2.2 Anwendung des Verursacherprinzips

2.2.1 Historische Entwicklung des Verursacherprinzips

Der erste Verweis auf das Verursacherprinzip findet sich 1972 in den *Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies* der OECD (von nun an OECD-Leitlinien). Die Einführung des Verursacherprinzips als ein auf internationaler Ebene anerkanntes Leitprinzip nationaler Umweltpolitik wurde notwendig, weil nach einer nationalen Einführung des Verursacherprinzips in einigen Staaten Beschwerden inländischer Firmen über steigende Kosten und dem Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit⁷ aufkamen.⁸ Die OECD-Leitlinien definieren das Verursacherprinzip als ein Instrument für die Allokation der Kosten, die sich bei Umweltverschmutzungen aus Vermeidungs- und Kontrollmaßnahmen ergeben. Der Verursacher hat demnach diese Kosten soweit zu tragen, dass ein „angemessenes“ Umweltniveau erzielt und erhalten wird. Dieses Niveau soll von den nationalen Behörden bestimmt werden. Die OECD-Leitlinien legen ebenfalls fest, dass das Verursacherprinzip nicht durch Subventionen begleitet werden darf, die signifikante Verzerrungen im internationalen Handel und bei internationalen Investitionen bewirken würden.⁹ Nach dieser Definition des Verursacherprinzips müssen die Verursacher weder Kosten aus Unfällen, noch aus Restemissionen tragen. Die Literatur spricht daher von der schwachen Form des Verursacherprinzips (*weak* oder *standard PPP*), in der lediglich die Vermeidungskosten, nicht jedoch die Schadenskosten internalisiert werden und dem Verursacher keine Kosten für Restemissionen entstehen.

Seit dem Jahr 1989 empfiehlt die OECD, die Anwendung des Verursacherprinzips auf die Internalisierung von Kosten aus Unfällen und der Unfallprävention auszuweiten.¹⁰

⁶ Vgl. Rawls (1975) und die Idee einer „Nachhaltigen Entwicklung“ in der Agenda 21.

⁷ Siehe Trabold (1995) für eine Übersicht der verschiedenen Konzepte der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft.

⁸ Vgl. OECD (1995, S. 12).

⁹ Vgl. OECD (1972). Im Original lautet die Definition: „...the principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called „Polluter Pays Principle“. The Principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment.“

¹⁰ Vgl. OECD (1992).

Im Jahr 2001 bemerkt die *Joint Working Party on Agriculture and Environment* der OECD, dass der „...polluter should be held responsible for environmental damage caused and bear the expenses of carrying out pollution prevention measures or paying for damaging the state of the environment where the consumptive or productive activities causing the environmental damage are not covered by property rights.“¹¹ Diese Version des Verursacherprinzips entspricht dem erweiterten oder starken Verursacherprinzip.¹²

Nur ein Jahr nach den OECD-Leitlinien aus dem Jahr 1972 beschloss die Europäische Union das erste Umweltaktionsprogramm (UAP). Seit 1987 ist das Verursacherprinzip Teil des Europäischen Rechts und wurde in Artikel 174 des EG-Vertrags von Maastricht aufgenommen. Seit dem Beschluss der *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation* von der International Maritime Organization (IMO) im Jahr 1990 gilt das Verursacherprinzip auch als ein Prinzip des internationalen Umweltrechts.¹³ Im Jahr 1992 wurde das Verursacherprinzip dann im Grundsatz Nummer 16 der Rio-Deklaration (UNCED) festgehalten: „Die nationalen Behörden sollen sich bemühen, die Internalisierung von Umweltkosten und den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente zu fördern, wobei unter gebührender Berücksichtigung des öffentlichen Interesses und ohne Störung des Welthandels und internationaler Investitionen dem Ansatz Rechnung getragen wird, daß grundsätzlich der Verursacher die Kosten der Verschmutzung trägt.“¹⁴

2.2.2 Die Verbreitung der Anwendung des Verursacherprinzips

Das Verursacherprinzip wird weltweit in sehr unterschiedlichem Maße angewendet. Fast alle OECD-Länder haben das Verursacherprinzip als Leitlinie ihrer Umweltpolitik implementiert. In Deutschland ist das Verursacherprinzip eins der drei grundlegenden Prinzipien der Umweltpolitik neben dem Kooperationsprinzip und dem Vorsorgeprinzip. Oft werden Politiker durch Lobbyismus, potentiell eintretenden negativen Beschäftigungswirkungen und dem geringen Anreiz grenzüberschreitende Verschmutzung einzubeziehen, davon abgehalten, Instrumente, welche die vollständige Internalisierung zum Ziel haben, auch entsprechend anzuwenden. Daher variiert auch innerhalb der OECD das Niveau der Internalisierung erheblich.¹⁵ Während Instrumente des schwachen Verursacherprinzips in allen OECD-Ländern angewendet werden, ist die Anwen-

¹¹ Vgl. OECD (2001b, S. 24).

¹² Siehe zum Beispiel Pearson (1994, S. 556-559).

¹³ Vgl. OECD (2001b, S. 3 und Fußnote 3).

¹⁴ „National authorities should endeavour to promote the internalisation of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution with due regard to public interest and without distorting international trade and investment.“ UNCED (1992, Principle 16)

¹⁵ Vgl. OECD (2001b, S. 16).

derung der starken Form noch selten, die beispielsweise durch Umweltsteuern unter anderem in Deutschland und Dänemark verfolgt wird.

In Industrieländern ist das Verursacherprinzip somit formal weitgehend als Leitlinie der Umweltpolitik implementiert und wird, wenn auch in unterschiedlichem Maße, durchgesetzt. Die meisten Entwicklungsländer haben hingegen das Verursacherprinzip als Leitlinie der Umweltpolitik bis heute noch nicht implementiert. Rege (1994) weist darauf hin, dass der Grund hierfür an den oft vorherrschenden ungünstigen ökonomischen Bedingungen in diesen Volkswirtschaften liegt. Erstens können viele arme Haushalte, Firmen aus dem informellen Sektor und Subsistenzbauern nicht die zusätzlichen Kosten aus der Internalisierung externer Kosten, beispielsweise der Energiegewinnung oder der Müllentsorgung, tragen. Zweitens ist es für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) des informellen Sektors schwer, höhere Kosten an die einkommensschwachen heimischen Konsumenten abzuwälzen. Drittens können auch exportierende Firmen in Entwicklungsländern normalerweise nicht die zusätzlichen Kosten aus einer Internalisierung externer Effekte an die ausländischen Nachfrager weitergeben, da die Auslandsnachfrage in der Regel sehr elastisch ist. Viertens liegt die Ursache der Umweltbelastung in Entwicklungsländern oftmals an einer Übernutzung von Allmendegütern. Der Zugang zu solchen Allmendegütern könnte zwar durch Vergabe von Eigentumsrechten beschränkt und damit das Problem der Übernutzung zum Teil behoben werden. Eine solche Lösung könnte jedoch zu schwerwiegenden Verteilungskonflikten führen.¹⁶ Diese Hindernisse erschweren die Einführung des Verursacherprinzips als Leitlinie der Umweltpolitik in Entwicklungsländern erheblich.

Aufgrund der unterschiedlichen Anwendung des Verursacherprinzips weltweit, wird immer wieder diskutiert, welche Wettbewerbseffekte von unterschiedlichen nationalen Umweltpolitiken ausgehen können. Wenn für bestimmte Industriezweige Wettbewerbsnachteile entstehen, könnten die betroffenen Sektoren strategisch auf diese Situation reagieren. Zum Beispiel könnten Unternehmen, um sich einer Umweltabgabe oder -auflage zu entziehen, ihre Produktionsstätten ins Ausland verlegen und somit dem so genannten *“runaway-plant”* Phänomen folgen. Eine Konzentration von Produktionsaktivitäten in so entstehenden *„pollution havens“* wäre eine unbeabsichtigte und umweltpolitisch kontraproduktive Folge. In extremen Fällen, wie sie z.B. bei einer nationalen Energiesteuer zur CO₂-Minderung denkbar wären, kann ein solcher *„leakage“* Effekt einer nationalen Maßnahme die beabsichtigten Reduktionen globaler CO₂-Emissionen aufheben. Dieser Fall muss jedoch nicht eintreten. Aktuelle Studien zu umweltpolitischen Regulierungen finden nur wenig empirische Evidenz für signifikante Auswirkungen auf Standortentscheidungen und Wettbewerbspositionen.¹⁷

¹⁶ Vgl. Dasgupta (1993, S. 292 ff.).

¹⁷ Für die US-Industrie fassen Jaffe et al. (1995) über hundert Studien über die potentiellen Effekte der Umweltpolitik, darunter auch Umweltsteuern, zusammen. Sie finden nur wenig Hinweise dafür, dass Umweltregulierungen substanziell negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit haben. Eine

2.3 Klimawandel, Verursacherprinzip und die deutsche Energiepolitik

Bei grenzüberschreitenden und globalen Umweltproblemen bekommt das Verursacherprinzip eine andere Dimension. Wenn der Verursacher sich nicht innerhalb der Grenzen des Landes befindet, in dem es zur Umweltschädigung kommt, führt eine nationale Anwendung des Verursacherprinzips nicht zu einer Internalisierung. Vielmehr entsteht die Frage, ob in einem solchen Fall der Staat, aus dem die Emissionen kommen, als Verursacher angesehen und zur Verantwortung gezogen werden kann.¹⁸ So werden in internationalen Verhandlungen über grenzüberschreitende oder globale Umweltprobleme in der Regel die Staaten als Verursacher angesehen, nicht die Firmen oder die Haushalte.

Eines der bedeutendsten globalen Umweltprobleme ist der Klimawandel. Er entsteht unter anderem aus den Emissionen der Energieproduktion und -konsumption. Die Erdatmosphäre besitzt alle Charakteristiken eines globalen öffentlichen Gutes (*Global Common*): Die Eigentumsrechte sind nicht klar definiert und ihr Nutzen beschränkt sich nicht auf ein einziges Land. Zudem ist der Klimawandel ein reziprokes Umweltproblem, da jedes Land zu dem Problem beiträgt und jedes Land von dem Problem betroffen sein kann, wenn auch in unterschiedlichem Maße.¹⁹ Demnach kann auch kein einzelner Verursacher für das Problem verantwortlich gemacht werden. Sollten dennoch einige Länder als Vorreiter auftreten, besteht für andere Staaten immer der Anreiz zum Trittbrettfahren. Solange nur die nationalen Interessen maximiert werden, kommt es demnach zu einem Gefangenendilemma und auf globaler Ebene entsteht das ungünstigste Szenario: Das Ausbleiben jeglicher Kooperation in der Klimapolitik.²⁰ Nur wenn jedes Land die volle Verantwortung für die Emissionen übernimmt, die von seinem Territorium ausgehen, ist eine optimale Klimapolitik umsetzbar.

Das Verursacherprinzip kann als Standard des Völkerrechts angesehen werden, welches in dieser Situation die Basis für eine Staatsverantwortlichkeit bilden kann, sollte ein Land innerhalb seiner Grenzen international anerkannte Standards missachten. Derartige Standards könnten entweder innerhalb eines multilateralen Umweltabkommens (*Multilateral Environmental Agreement*, MEA) geregelt werden, oder auch auf dem Völkergewohnheitsrecht basieren.²¹ Grenzüberschreitende Verschmutzungen werden in den *Rules of International Law Applicable to Transfrontier Pollution* geregelt.²² Darüber hinaus besagen die *Principles Concerning Transfrontier Pollution* der OECD aus

Vielzahl weiterer Studien kommt zum gleichen Ergebnis. Siehe zum Beispiel Adams (1997); OECD (1997b) und Nordström/Vaughan (1999).

¹⁸ Vgl. Kettlewell (1992, S. 437 ff.).

¹⁹ Vgl. Krumm (1996, S. 5).

²⁰ Vgl. zum Beispiel Fudenberg/Tirole (1991), Heister (1997)-

²¹ Vgl. Wolfrum/Langenfeld (1998, S. 128 ff.).

²² Diese werden auch *Montreal-Rules* genannt und wurden 1982 in Montreal im Rahmen der 60. Konferenz der International Law Association angenommen.

dem Jahr 1974, dass jedes Land die Verursacher im Inland gleich behandeln soll, und zwar unabhängig davon, ob die von ihnen ausgehende Schädigung im Inland oder im Ausland eintritt.²³ Der *Trail-Smelter*-Fall zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten von Amerika aus den dreißiger Jahren ist das erste historische Beispiel das dieses Prinzip der Staatsverantwortlichkeit (als eine Art „nationales“ Verursacherprinzip) im Fall grenzüberschreitender Verschmutzungen angewendet hat.²⁴ Wie bereits in Kapitel 2.2.1 erwähnt, ist das Verursacherprinzip darüber hinaus bereits in einigen internationalen Abkommen verankert.²⁵

Das Kyoto-Protokoll (1997) ist ein erster Ansatz dem Klimawandel auf supranationaler Ebene entgegen zu treten. Es hat zum Ziel, die Treibhausgasemissionen zu reduzieren und steht in Einklang mit dem Verursacherprinzip und dem Rio-Grundsatz der gemeinsamen, jedoch unterschiedlichen Verantwortlichkeiten. Dennoch müssten alle Instrumente, die das Ziel eines solchen MEA durchsetzen sollen, letztlich auf nationaler oder EU-Ebene implementiert werden. Zudem zeigen die Probleme, die beim Ratifizierungsprozess des Kyoto-Protokolls in den letzten Jahren aufgetreten sind, und das Austreten der USA aus diesem Prozess im Jahr 2001, wie groß die Unterschiede zwischen den für den Klimawandel hauptsächlich verantwortlichen Industriestaaten, aber auch zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern sind. Dies gilt sowohl für die Interessen und die Einschätzung des Klimaproblems als auch für die Risikoaversion.

Einige Staaten, wie die Europäische Union und in besonderem Maße Deutschland, nehmen jedoch eine Vorreiterrolle in der internationalen Klimapolitik ein.²⁶ Deutschland hat die Reduktion der nationalen THG-Emissionen als zentrales Ziel seiner Energiepolitik erklärt.²⁷ Das spiegelt sich in mehreren Gesetzen wider:

- Die Ökologische Steuerreform (ÖSR) (siehe Kapitel 5).
- Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), und das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG): Beide nutzen Preisgarantien als zentrales Instrument (diese werden im Rahmen von Kapitel 6 behandelt).
- Die Großfeuerungsanlagenverordnung (GFAVO): Sie beinhaltet Emissionsstandards für Großfeuerungsanlagen, die mit Kohle, Erdöl oder Erdgas betrieben

²³ Vgl. OECD (1974).

²⁴ Vgl. Kettlewell (1992, S. 438) für Details zum *Trail-Smelter*-Fall.

²⁵ Siehe OECD (2001b, S. 3 und S. 7, Fußnote 17 f.).

²⁶ Die Europäische Union zum Beispiel plant die Einführung eines Emissionszertifikathandels zwischen ihren Mitgliedern und unterstreicht ihre Rolle als Vorreiter (siehe Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union, KOM(2000)87). Darüber hinaus präsentierte die Europäische Union im August 2002 anlässlich des *World Summit on Sustainable Development* in Johannesburg eine Erklärung zur Förderung erneuerbarer Energiequellen. Vgl. http://europa.eu.int/comm/environment/wssd/prss_documents_en.html.

²⁷ Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*: <http://www.bmwi.de/Homepage/Politikfelder/Energiepolitik/Energiepolitik1.jsp>. Vgl. auch Ziesing (2002).

werden. Die Emissionsstandards setzen Grenzwerte für Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffoxide (NO_x), Staub, Kohlenmonoxid, Fluoride and Chloride.

- Das Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) und die Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKVO): Sie beinhalten Regeln bezüglich des Energieverbrauchs von Produkten sowie Kennzeichnungsanforderungen;
- Das Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und die Energieeinsparverordnung (EnEV): Sie setzen Standards für die Energieeinsparung und Wärmedämmung von Gebäuden;
- Das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG): Dieses Gesetz reguliert den Elektrizitäts- und Gasmarkt und verfolgt primär keine umweltpolitischen Ziele.

Um die größtmögliche Effektivität solcher nationalen Energiepolitiken zu gewährleisten, ist eine internationale Harmonisierung notwendig. Das Verursacherprinzip spielt dabei eine zentrale Rolle, sowohl auf nationaler Ebene als auch auf zwischenstaatlicher Ebene, wo seine Verfolgung Konflikte zwischen Handels- und Umweltpolitik verhindern könnte.²⁸

Die WTO-Regeln verweisen an keiner Stelle auf das Verursacherprinzip. Tatsächlich ist es Aufgabe der WTO, Regeln aufzustellen und durchzusetzen, die den internationalen Handel fördern. Die einzelnen Instrumente zur Durchsetzung des Verursacherprinzips, wie ordnungsrechtliche Instrumente, Kennzeichnung, Zertifizierung, Steuern und auch Subventionen, fallen allerdings unter das WTO-Recht. Wenn diese Instrumente keine negativen Handelswirkungen haben, so erscheint eine Implementierung des Verursacherprinzips auf nationaler Ebene unproblematisch in Bezug zum WTO-Regelwerk. In den folgenden Kapiteln wird daher jedes dieser Instrumente unter diesem Gesichtspunkt analysiert.

3 Ordnungsrechtliche Instrumente (Auflagen)

3.1 Definition

Die Umweltpolitik benutzt noch immer vorwiegend ordnungsrechtliche Instrumente, die auch als Auflagen bezeichnet werden. Darunter werden alle Gesetze und Regulierungen verstanden, die gewisse Standards vorschreiben, deren Nichteinhaltung normalerweise mit Sanktionen bestraft wird.²⁹ Diese Standards können sowohl Produkte als auch Prozesse und Produktionsmethoden betreffen.

²⁸ Vgl. Westin (1997, S. 57 f.).

²⁹ Vgl. Faure (1998, S. 453).

Ordnungsrechtliche Instrumente können in zwei Kategorien aufgeteilt werden: Verbote und Gebote. Bei beiden handelt es sich um Instrumente zur Durchsetzung des Verursacherprinzips, da die Kosten aus der Einhaltung der Standards vom Verursacher getragen werden müssen. Verbote stellen auch das strengste Instrument zur Erreichung eines Umweltziels dar. Sie werden benutzt, wenn giftige oder gefährliche Substanzen vollständig aus dem Verkehr gezogen werden sollen, oder wenn unmittelbare Maßnahmen zur Abwehr von Gesundheitsrisiken für Menschen zu treffen sind. Potentiell Geschädigte werden durch Verbote im höchstmöglichen Maße geschützt. Gebote regulieren Emissionen durch gesetzliche Vorschriften, welche ein bestimmtes gewünschtes Niveau an Emissionen zum Ziel haben. Gebote können direkt an der Emissionsmenge ansetzen (*Emissionsstandards*) oder indirekt durch Regulierung der Prozesse und Produktionsmethoden (PPM) (*Produktionsstandards*) auf die Emissionsmenge einwirken. Zudem kann auch die Beschaffenheit des Produkts durch gesetzlich vorgeschriebene *Produktstandards* geregelt werden, wie zum Beispiel der Inhalt an bestimmten schädigenden Substanzen.

Traditionell werden ordnungsrechtliche Instrumente als effektiv, leicht zu handhaben, relativ einfach durchzusetzen und als von der Bevölkerung weitgehend akzeptiert angesehen.³⁰ Auflagen sind jedoch wohlfahrtsökonomisch gesehen ineffizient, da sie das umweltpolitische Ziel nicht zu geringst möglichen Kosten für die Gesellschaft erreichen. Insbesondere Überwachungskosten und andere Transaktionskosten können hoch ausfallen. Es besteht bei Auflagen auch kein Anreiz, mehr zu vermeiden, als gesetzlich vorgeschrieben ist und es entstehen dem Verursacher keine Kosten für verbleibende Emissionen. Aus diesem Grund handelt es sich bei Geboten um ein Instrument des schwachen Verursacherprinzips (siehe Kapitel 2.2). Nur Verbote sind mit dem starken Verursacherprinzip konsistent, da sie Restemissionen per Definition ausschließen. Auch wenn in den letzten zehn Jahren der Einsatz marktorientierter Instrumente (wie Umweltsteuern oder Instrumente zur Verringerung vorhandener Informationsasymmetrien) zugenommen hat, sind ordnungsrechtliche Maßnahmen noch immer die vorwiegend genutzten Instrumente der Umweltpolitik.

Das Umwelthaftungsrecht ist ein weiteres eigenständiges Instrument der Umweltpolitik. Aufgrund der Standards aber, die in den Gesetzen oder der Rechtsprechung vorgesehen werden (so genannte Vorsorgestandards), kann das Haftungsrecht aus der WTO-Perspektive unter den ordnungsrechtlichen Instrumenten eingeordnet werden. Wenn eine Partei, die eines Umweltschadens beschuldigt wird, nachweisen kann, diese Vorsorgestandards eingehalten zu haben, so ist sie nicht haftbar. Die Beweislast liegt dabei in der Regel beim Geschädigten. In diesem Kapitel analysieren wir Standards auf einer allgemeinen Ebene, ohne speziell auf das Haftungsrecht Bezug zu nehmen, denn im Streitfall würde die Kompatibilität mit den Regeln der WTO am vom Gesetz oder von der Rechtsprechung vorgesehenen Vorsorgestandard festgemacht.

³⁰ Vgl. Wicke (1993, S. 201 f.).

3.2 Anwendung in Deutschland

Die deutsche Umweltpolitik blickt auf eine lange Tradition ordnungsrechtlicher Instrumente zurück. Für die Regulierung der Energieproduktion und des Energieverbrauchs sind folgende Gesetze aus der in Kapitel 2.3 vorgestellten Liste relevant:

- Großfeuerungsanlagenverordnung (GFAVO),
- Energieeinsparungsgesetz (EnEG),
- Energieeinsparverordnung (EnEV),
- Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG),
- Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKVO).

Alle aufgezählten Regulierungen verwenden Standards, um Emissionen aus der Energieproduktion oder aus dem Energiekonsum zu regulieren.

3.3 Potentielle Konflikte mit dem WTO-Recht

Konflikte zwischen nationalen Auflagen und dem WTO-Recht hängen davon ab, welche Standards verwendet und wie diese auf ausländische Produkte angewendet werden. Wenn eine Regulierung nicht derart gestaltet ist, dass sie inländische Produkte geschützt, gibt es keine Konflikte mit den WTO-Regeln.

Nach WTO-Recht ist es jedem Land im Prinzip gestattet, seine Bevölkerung durch Produkt- und Produktionsstandards zu schützen, wenn dies nicht zu einer Diskriminierung ausländischer Produzenten führt. Ein ausländisches Produkt kann daher aufgrund eines nationalen Standards an der Grenze abgewiesen werden, wenn die inländische Produktion ebenfalls diesem Standard unterliegt. Im Prinzip gilt dieselbe Regelung für Standards auf nicht-produktbezogene Prozess- und Produktionsmethoden (PPMs). Allerdings stellen diese Standards im Rahmen der Interpretation „gleichartiger Produkte“ im WTO-Recht kein Charakteristikum für eine Produktdifferenzierung dar (siehe Kasten). Daraus folgt, dass ein Land zwar solche nicht-produktbezogenen PPM-Standards auf heimische Produkte anwenden kann, ihre Anwendung auf Importe kann zu Problemen mit den WTO-Prinzipien führen (siehe Kasten).

Aus umweltpolitischer Sicht erscheint die Logik des derzeitigen Umgangs mit PPMs in der WTO fragwürdig. Wenn Emissionen aus nicht-produktbezogenen PPMs, zum Beispiel bei der Energieerzeugung, einen Schaden bei einem globalen öffentlichen Gut verursachen, so sind umweltpolitische Instrumente wie Standards oder Steuern, die bei den Produktionsmethoden ansetzen, die einzigen effektiven und effizienten Maßnah-

men, die zur Verfügung stehen. Einige Autoren³¹ argumentieren deshalb, dass auch *unilateral* angewendete Standards mit extraterritorialer Wirkung erlaubt sind, wenn das Exportland die externen Kosten der Produktion nicht internalisiert. Sie legen zum Teil dar, dass solche Standards durch die Präambel des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen, *Agreement on Technical Barriers to Trade*) sowie durch den Artikel XX (b) oder (g) GATT gerechtfertigt werden könnten (zum Artikel XX GATT siehe Kasten und Kapitel 7). Diese Argumentation scheint durch den Entscheid des WTO-Appellate Body im *Shrimp/Turtle*-Fall gestützt zu werden.³²

Angesichts der Komplexität der internationalen Beziehungen erscheint jedoch eine multilaterale Herangehensweise den einzig erfolgversprechenden Weg für eine Klimapolitik darzustellen. Die Allgemeinen Ausnahmen vom GATT im Artikel XX sollten daher Raum für multilaterale Umweltabkommen (MEA) wie das Kyoto-Protokoll schaffen, nicht jedoch für die Durchsetzung unilateral festgesetzter Standards über nicht-produktbezogene PPM. Das Verhältnis zwischen dem WTO-Recht und solchen multilateralen Umweltabkommen ist jedoch nicht klar definiert und wird in der laufenden Verhandlungsrunde der WTO thematisiert.³³ Eine spezifische Regelung dieses Verhältnisses innerhalb des WTO-Rechts erscheint angemessen, da zurzeit mindestens 11 MEA³⁴ auf handelsbeschränkende Maßnahmen und Sanktionen zurückgreifen. Eine solche Regelung im WTO-Recht könnte dann zum Beispiel auch die Möglichkeit eröffnen, im Rahmen multilateraler Abkommen vereinbarte Handelsmaßnahmen zu erlauben, die sich auf nicht-produktbezogene PPM beziehen.

³¹ Vgl. Wofford (2000, S. 583 f.) und Kulesa/Schwaab (1999, S. 27).

³² WTO Appellate Body (1998a) USA – Import Prohibition on certain Shrimp and Shrimp Products. Vgl. Charnovitz (2002, S. 95f.). Siehe auch Anhang.

³³ Dies ist Teil des *Doha Mandate on Trade and Environment*, wie es im Rahmen der 4. WTO-Ministerkonferenz in Doha im November 2001 beschlossen wurde. Das Cartagena Protocol ist zur Zeit das einzige MEA, das eine klare Aussage zur Beziehung mit der WTO trifft. In seiner Präambel heißt es: "... *trade and environment agreements should be mutually supportive with a view to achieving sustainable development, [...], the above recital is not intended to subordinate this Protocol to other international agreements, [...]*" Vgl. Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity (2000).

³⁴ Montreal Protokoll (1987); Convention on International Trade in Endangered Species (1973); Basel Convention (1989); International Plant Protection Convention (1951, 1979, 1997); UN Fish Stock Agreement (1995); International Tropical Timber Agreement (1994); International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (1966); Convention on the Conservation on Antarctic Living Marine Resources (1980); Cartagena Protocol on Biosafety; Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (2001) und die Rotterdam Convention (1998). Vgl. Althammer/Dröge (2003) und Biermann (2001).

WTO-Regeln zu Standards und der “Gleichartigkeit” von Produkten

Grundprinzipien

Das WTO Handelsregime basiert auf mehreren grundlegenden Prinzipien. Für diese Studie sind insbesondere die Meistbegünstigungsverpflichtung (*most favoured nation principle*) in Artikel I:1 GATT und das Inländergleichbehandlungsgebot (*national treatment principle*) in Artikel III:4 GATT von Bedeutung.

Artikel I:1 GATT besagt, dass

“[...], any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.”

Artikel III:4 GATT lautet wie folgt:

“The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. [...]”

Normen (Standards) und technische Vorschriften (Technical Regulations)

Im WTO-Recht kann zwischen drei Arten von Standards unterschieden werden:

- *Produktstandards*, welche bestimmte Konsumeigenschaften eines Produkts regeln.
- *Produktbezogene Standards*, welche bestimmte Charakteristiken eines Produkts regeln, die aus der Produktion resultieren und sich in der physischen Beschaffenheit des Produkts wiederfinden.
- *Nicht-produktbezogene Standards*, welche Prozesse und Produktionsmethoden regeln, die keine Auswirkungen auf die physische Beschaffenheit des Produkts haben.

Die beiden letzten Standards beziehen sich beide auf Prozesse und Produktionsmethoden (PPM), werden aber im Rahmen des WTO-Rechts zum Teil unterschiedlich behandelt.

Eine Definition von Normen (Standards) und technischen Vorschriften (Technical Regulations) findet sich im TBT-Übereinkommen, welches neben dem GATT für alle Vertragsparteien verpflichtend ist. Beide dort vorhandenen Definitionen (Anhang 1.1 and 1.2 TBT-Übereinkommen) beinhalten PPM als Kriterium für eine Differenzierung von Produkten. Keine der beiden klärt jedoch die Frage, ob nicht-produktbezogene Standards unter das TBT-Übereinkommen fallen oder nicht. Mehrere Studien kommen jedoch zu dem Schluss, dass nicht-produktbezogene Kriterien für Standards unter dem TBT nicht erlaubt sind.¹ Sie beziehen sich dabei sowohl auf die Verhandlungsgeschichte des Übereinkommens als auch auf einige Panel-Entscheide über die “Gleichartigkeit” von Produkten.² Aufgrund des *Asbest-Falls* (siehe Anhang) kann jedoch argumentiert werden, dass das nationale Recht aufgrund der Herstellungsweise eine Produktunterscheidung vornehmen kann und dies auch auf Importe anwendbar ist. Nur wenn es zu einer Diskriminierung importierter Güter kommt, sind solche Standards nicht WTO-kompatibel, da sie im WTO-Recht nicht für die Interpretation des Begriffs “Gleichartigkeit” herangezogen werden.³

Der Begriff “gleichartige Produkte” (“like products”)

Der Begriff “gleichartige Produkte”, der sich in Article III GATT und anderen WTO-Regeln wiederfindet, wurde bisher nie klar definiert. Er tritt sechzehn Mal in unterschiedlichen GATT Regeln auf.³ Im Jahr 1970 empfahl die *Working Party on Border Tax Adjustments*, Probleme aus der Interpretation des Begriffs von Fall zu Fall zu untersuchen.⁴ Die *Working Party* hat vier Kriterien definiert, um die Gleichartigkeit von Produkten festzustellen:

- (i) *the properties, nature and quality of the products;*
- (ii) *the end-uses of the products;*
- (iii) *consumers’ tastes and habits; and*
- (iv) *the tariff classification of the products.*⁵

Diese Kriterien wurden auch im jüngsten Fall verwendet, dem *Asbest-Fall*⁶ (Kanada – Frankreich, 2001, siehe Anhang). Die WTO-Berufungsinstanz (*Appellate Body*) entschied, dass alle vier Kriterien untersucht und dann gemeinsam mit anderen relevanten Beweismitteln betrachtet werden müssen, um festzustellen, ob ein Produkt als gleichartig angesehen werden kann.⁷ Dem Entscheid der Berufungsinstanz im *Asbest-Fall* zufolge können neben den vier Kriterien aus dem Jahr 1970 auch andere Kriterien verwendet werden, wenn diese in dem speziellen Fall für die Frage nach der Gleichartigkeit relevant sind.⁸

Ausnahmen von den Grundprinzipien

Ausnahmen von den Grundprinzipien des GATT können erlaubt werden für “*measures necessary [...] for the protection of human, animal or plant life or health, or the environment [...]*”, solange diese Ausnahme nicht zu einer “*arbitrary or unjustifiable discrimination*” zwischen den Staaten führt (Präambel TBT-Übereinkommen). Eine ähnliche Ausnahmeregelung findet sich im Artikel XX GATT: Mitgliedsstaaten dürfen demnach “*measures necessary [...] for the protection of human, animal or plant life or health, or the environment [...]*” ergreifen, die aber ebenfalls nicht zu einer “*arbitrary or unjustifiable discrimination*” führen dürfen.⁹

¹ Vgl. WTO-Alcoholic Beverages (1996).

² Vgl. Michaelowa (1997); Chang (1997); Droege (2001).

³ Vgl. Howse/Tuerk (2001, p. 289).

⁴ Vgl. BISD 18S/97, para. 18.

⁵ Vgl. BISD 18S/97, para. 18 und den Report des Appellate Body (WTO-Appellate Body) im Fall *EC – Measures Affecting Asbestos and Asbestos Containing Products* WT/DS135/AB/R, 12. März 2001, para. 101.

⁶ Vgl. WTO-Appellate Body (2001).

⁷ Im *Asbest-Fall* war die Toxizität ein wichtiges Kriterium, um die physische Eigenschaft von Asbestfasern zu charakterisieren. Siehe World Trade Institute (2001, S. 7); Shaw and Schwartz (2002, S. 150).

⁸ Vgl. WTO-Appellate Body (2001, para. 102)

⁹ Verweise auf Artikel XX finden sich in den verschiedenen Konflikten im Anhang der Studie.

3.4 Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen

Ordnungsrechtliche Instrumente (Auflagen) sind eine Möglichkeit, das Verursacherprinzip durchzusetzen. Sie umfassen sowohl Gebote als auch Verbote. Das am meisten genutzte ordnungsrechtliche Instrument in Deutschland ist der Emissionsstandard. Die Anwendung ordnungspolitischer Instrumente auf nationaler Ebene steht nicht in Konflikt mit dem WTO-Recht, solange diese Standards importierte, gleichartige Produkte nicht diskriminieren.

Die Regulierung von Prozessen und Produktionsmethoden (PPMs), die an der Quelle der Emissionen ansetzen, wird weiterhin ein wichtiges energie- und klimapolitisches Instrument bleiben. Der *Shrimp/Turtle*- und der *Asbest*-Fall deuten daraufhin, dass Produktdifferenzierungen auf der Basis von PPM-Standards nicht *per se* gegen das WTO-Recht verstoßen. Es kommt vielmehr darauf an, ob ein solcher Standard eine umweltpolitische Zielsetzung aufweist und ob er die geltenden grundlegenden Anforderungen des WTO-Rechts erfüllt.³⁵ Unilaterale PPM-Standards, die beispielsweise zwischen Importen von Elektrizität aus einzelnen Ländern aufgrund der Art der Energiegewinnung unterscheiden (z.B. Solar- oder Atomstrom), erscheinen zur Zeit nicht mit dem geltenden WTO-Recht vereinbar. Der Grund hierfür ist, dass die internationalen Handelsregeln soweit wie möglich transparent und multilateral akzeptiert sein sollten. Auch unterschiedliche prozessbezogene Standards können dem internationalen Handelssystem zuwiderlaufen, da Exporteure gezwungen würden, unterschiedliche nationale Standards in ihrer Produktion zu berücksichtigen. Dies würde eine nicht-tarifäre Handelsbarriere darstellen.

Wenn es für notwendig gehalten wird, PPM-Standards durchzusetzen, so sollte darüber Konsens im Rahmen eines multilateralen Umweltabkommens (MEA) gesucht werden. Eine spezifische Regelung im WTO-Recht über handelsrelevante Maßnahmen eines MEA (z.B. auch nicht-produktbezogene PPM Standards) stellt daher den einzigen multilateral akzeptablen Weg für deren Anwendung dar. Für eine solche Regelung bietet sich besonders der Artikel XX GATT an (siehe auch Kapitel 7). Auch wenn das Kyoto-Protokoll bisher keine handelsbeschränkenden Maßnahmen vorsieht, so ist es derzeit doch das relevante multilaterale Abkommen, um energiebezogene, nicht-produktbezogene PPM-Standards zu regeln. Der Beschluss der Ministerkonferenz in Doha sieht Verhandlungen zum Verhältnis von multilateralen Umweltabkommen und WTO-Recht vor.

³⁵ Siehe auch Charnovitz (2002, S. 110)

4 Kennzeichnung und Zertifizierung

4.1 Definitionen

Ökologische Kennzeichen, Herkunftsnachweise und so genannte „grüne“ Zertifikate für Elektrizität spielen eine immer bedeutendere Rolle in der nationalen Energiepolitik. Das hat zwei Gründe: Erstens nimmt der Druck zu, Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Eine Möglichkeit dies zu erreichen, liegt darin, den Anteil an erneuerbaren Energiequellen an der gesamten Energieproduktion zu erhöhen. Sowohl die Kennzeichnung als auch die Zertifizierung können dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen. Zweitens wurden die Strommärkte in den vergangenen zehn Jahren sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene liberalisiert. Dies führte zu einer Konzentration der nationalen Anbieter durch Fusionen und Übernahmen, aber auch zu einem stärkeren Wettbewerb auf europäischer und internationaler Ebene. Die Konsumenten benötigen daher zusätzliche Informationen, um in der Lage zu sein, zwischen Strom verschiedener Anbietern zu unterscheiden. Darüber hinaus sind die umweltrelevanten Aktivitäten von ausländischen Anbietern schwerer zu kontrollieren (zum Beispiel die Anbieter von Atomstrom in den GUS Staaten). Die nationale Energiepolitik muss daher auf diese Veränderungen eingehen und die Instrumente den neuen Bedingungen anpassen.

Produzenten, die Kennzeichnungen verwenden oder ein Zertifikat erhalten möchten, müssen die negativen Auswirkungen ihrer Aktivitäten reduzieren und somit die vollen Kosten dieser Internalisierung tragen. Daher wird das Verursacherprinzip immer dann befolgt, wenn die Produzenten Umweltaspekte der Elektrizitätsproduktion identifizieren, offen legen und reduzieren müssen. Für die Implementierung eines grünen Energiekennzeichens auf nationaler Ebene ist ein klares Verfahren nötig, das auf der Registrierung und der Kontrolle der Aktivitäten der Produzenten aufbauen muss.

Ökologische Kennzeichen (Ecological Labelling)

Ökologische Kennzeichen sind ein Instrument, das Nachfragern und Anbietern hilft, Informationen über die Umwelteigenschaften eines Produkts zu erlangen. Sie basieren entweder auf einer umfassenden Lebenszyklusanalyse (LZA) oder einzelnen Kriterien. Im Gegensatz zu den ordnungsrechtlichen Maßnahmen handelt es sich bei der Kennzeichnung um ein marktorientiertes Instrument. Die Definition von ökologischen Kennzeichen der UNCTAD (1994) lautet: „...the use of labels in order to inform consumers that a product is determined by a third party to be environmentally more friendly relative to other products in the same category“. Die International Organization for Standardization (ISO) unterscheidet zwischen drei verschiedenen Typen von Kennzeich-

nungen, aber nur der *Typ I*, das Umweltsiegel, entspricht der UNCTAD Definition: “*Type I is the eco-seal awarded as a license and based on a labelling programme*”.³⁶

Die meisten Kennzeichnungsprogramme sind freiwillig; den Unternehmen ist es freigestellt, daran teilzunehmen oder nicht. Es ist daher für die handelsrechtliche Analyse wichtig, zwischen einer *freiwilligen* Kennzeichnung, die entweder auf staatlicher (z.B. *Blaue Engel*, Deutschland), privater (z.B. *Green Seal*, USA), oder quasi-staatlicher³⁷ (z.B. *Nordic Swan*, Sweden) Ebene initiiert sein kann, und einer *gesetzlichen* Kennzeichnung (siehe Tabelle) zu unterscheiden.

	Staatlich	Privat
Gesetzlich	- <i>Herkunftsnachweis für Strom</i> (Österreich) - <i>Energy Guide</i> (USA) - <i>Energieverbrauchs-kennzeichnung</i> (Deutschland)	---
Freiwillig	- <i>Blauer Engel</i> (Deutschland) - <i>Nordic Swan</i> (Schweden)	- <i>Green Seal</i> (USA)

Tabelle 1: Beispiele unterschiedlicher Arten von Kennzeichen

Gesetzliche Kennzeichnungen sind ordnungsrechtliche Maßnahmen. Sie fordern, dass bestimmte Standards und Regulierungen seitens der Produzenten eingehalten werden. Ist dies nicht der Fall, so erhält der Produzent keine Kennzeichnung und der Marktzugang wird damit verwehrt. *Freiwillige* Kennzeichnungen hingegen belassen die Entscheidung, ob die umweltbezogenen Kriterien eines Kennzeichnungsprogramms eingehalten werden, beim Produzenten. Dieser kann die Kennzeichnung dann als Marketinginstrument einsetzen.

Die Kennzeichen können sowohl über Produktionsprozesse als auch über direkte Produkteigenschaften informieren. Einige Umweltkennzeichnungsprogramme versuchen Lebenszyklusanalysen zu verwenden, um alle verfügbaren Informationen über die Umweltwirkungen „von der Wiege bis zur Bahre“ eines Produkts zu berücksichtigen, wie

³⁶ “*Typ II is the self-declaration claim made by producers, importers, and retailers on products and services, type III is the report card label, which gives information according to fixed indices, similar to general consumer information on product packages.*” Zitiert aus OECD (1997c, S. 9 f).

³⁷ Die EPA (Environmental Protection Agency, USA) nennt Kennzeichnungsprogramme, an denen sich sowohl staatliche Behörden als auch Nicht-Regierungsorganisationen beteiligen, “*quasi-governmental*”; mehr Beispiele finden sich in WTO-CTE (2000).

zum Beispiel die Gewinnung von Rohstoffen, die Umwelteigenschaften der verwendeten Produktionsprozesse und die Entsorgung des Produkts nach seinem Gebrauch. Die meisten Programme aber beschränken sich auf einige spezifische Umweltaspekte der Produktion, da es sich bei Lebenszyklusanalysen um ein kompliziertes und teures Verfahren handelt.³⁸ Der Gebrauch von Kennzeichnungsprogrammen nimmt zur Zeit sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern zu. Diese nationalen Kennzeichnungen werden von dem 1994 gegründeten Global Ecolabelling Network (GEN) koordiniert. Im Jahr 2000 hatte das GEN 24 Mitglieder.

Kennzeichnung „grüner“ Elektrizität

Die Diskussion darüber, welche Kriterien im Rahmen eines Kennzeichnungsprogramms für „grüne“ Elektrizität verwendet werden sollten, ist noch nicht abgeschlossen. Diese Kennzeichnung könnte auch dazu beitragen, einen Markt für handelbare grüne Zertifikate zu schaffen (siehe unten). Kennzeichnungsprogramme betrachten den Prozess der Energieerzeugung als Charakteristik des Produkts selbst (hier die Elektrizität). Als Kriterien für eine grüne Stromproduktion, zum Beispiel aus erneuerbaren Energiequellen, könnten herangezogen werden:

- die Reduktion der THG-Emissionen,
- die Ressourcenintensität,
- Prozesse und Verfahren bei der Erstellung von neuen Kapazitäten (z.B. Umweltaspekte aus der Produktion von Solarzellen, dem Bau von Wasserkraftwerken etc.).

Diese Kriterien können in Verbindung mit Quoten verwendet werden, zum Beispiel dem Anteil neuer, hocheffizienter Kraftwerke an der Gesamtenergieproduktion konventioneller Kraftwerke; oder in Verbindung mit anderen umweltbezogenen Kriterien, wie zum Beispiel den lokalen Umweltauswirkungen spezifischer Kraftwerkstypen.

Herkunftsnachweise

Herkunftsnachweise basieren auf gesetzlichen nationalen Regulierungen und *nicht* auf Umweltprogrammen. In Österreich wurde 2001 die Verwendung von Herkunftsnachweisen für Strom zur Information der Konsumenten vorgeschrieben. Energieproduzenten und Netzbetreiber sind dort gesetzlich gezwungen, die Primärenergiequellen der Elektrizität auf den Rechnungen der Abnehmer oder auf anderen Dokumenten auszuweisen.³⁹

³⁸ Vgl. Mullet (1997, S. 383).

³⁹ Vgl. §45 des *Elektrizitäts- und Organisationsgesetzes* (ElWOG) <http://www.global2000.at/pages/strommascherl.htm>

Grüne Zertifikate

Grüne Zertifikate sind ein spezielles, noch neues Instrument im Energiesektor.⁴⁰ Sie verbriefen einen bestimmten positiven Umwelteffekt erneuerbarer Energiequellen: Grüne Energieproduzenten erhalten proportional zu ihrer Elektrizitätsproduktion (z.B. aus Sonne oder Wind) grüne Zertifikate. Die grünen Produzenten verkaufen ihre Elektrizität zu Marktpreisen und erhalten getrennt davon die Zertifikate. Die Ausgestaltung der grünen Zertifikate kann unter anderem beinhalten:

- Information über die Art, den Standort und den Zeitpunkt der Elektrizitätsproduktion;
- den Handel von Zertifikaten zwischen nationalen Stromversorgern und auf internationaler Ebene.

Die Nachfrage nach der Zertifizierung „grüner“ Energie entsteht aus Verpflichtungen des Gesetzgebers, bestimmte Quoten der Versorgung mit Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu erfüllen. Stromproduzenten, die gesetzlich verpflichtet sind, einen Teil ihrer Versorgung aus erneuerbaren Quellen anzubieten, können diese Verpflichtung kurzfristig einhalten, indem sie grüne Zertifikate von Produzenten von Strom aus erneuerbaren Energiequellen kaufen.⁴¹

Ein System handelbarer grüner Zertifikate auf europäischer Ebene, das *Renewable Energy Certificate System* (RECS), ist seit 1998 im Aufbau. Am Aufbau beteiligt sind europäische Energieversorger, Regierungen und Energieberater. RECS testet derzeit, ob und wie ein System handelbarer Zertifikate in Europa funktionieren könnte.⁴²

4.2 Anwendung in Deutschland

Die Kennzeichnung und Zertifizierung von Energie, insbesondere von Strom, nach ihrer Herkunft und ihrer Produktion ist ein neuer Ansatz. Der deutsche Strommarkt wurde 1998 liberalisiert und die Konsumenten haben seitdem die Möglichkeit, sich zwischen unterschiedlichen Versorgern zu entscheiden. Sie können zwischen verschiedenen „Paketen“ wählen, mit unterschiedlichen *flat rates* und Tarifstrukturen. Mit Zunahme der Nachfrage nach Informationen über die Herkunft des Stroms, wird die Produktpalette nun auch nach der Herkunft differenziert. Als Teil dieses Prozesses haben Kennzeichnungsprogramme eine wichtige Rolle eingenommen, da sie Informationen bezüglich

⁴⁰ Zur Zeit haben nur die Niederlande ein System handelbarer Zertifikate für erneuerbare Energiequellen auf nationaler Ebene und einige freiwillige grenzüberschreitende Tauschgeschäfte eingeführt. Vgl. <http://www.platts.com>.

⁴¹ Die Frage, inwieweit Importe von grünen Strom bei der Berechnung nationaler THG-Emissionen nach dem Kyoto-Protokoll berücksichtigt werden sollen, ist noch offen.

⁴² Vgl. <http://www.platts.com/features/greencertificates> und <http://www.recs.org>.

des Stroms aus Wasser-, Solar- oder Windkraftwerken liefern. Da Strom ein homogenes Gut ist, bei dem sich die Charakteristiken seiner Produktionsmethoden nicht in seiner physikalischen Beschaffenheit widerspiegeln, ist eine Kontrolle und Zertifizierung notwendig, um separate Märkte für Strom aus unterschiedlichen Quellen zu schaffen und somit die Umweltauswirkungen der Stromproduktion weiterzugeben.

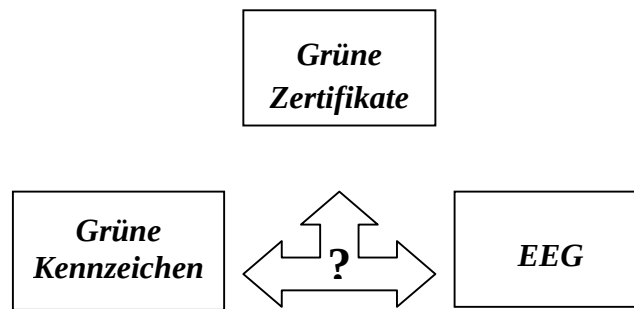
Umweltkennzeichnung ist seit den späten siebziger Jahren ein Teil der deutschen Umweltpolitik, Deutschland hat als erstes Land eine staatliche Umweltkennzeichnung – den *Blauen Engel* (1977) – eingeführt. Das Programm wurde seitdem kontinuierlich verbessert und ausgeweitet und gilt noch immer als Vorbild für Kennzeichnungsprojekte in anderen Ländern. Beim *Blauen Engel* war die Energieeffizienz schon immer ein Kriterium für die Beurteilung eines Produkts. Daneben existieren mehrere Kennzeichnungsinitiativen von Nicht-Regierungsorganisationen⁴³, die alle zum Ziel haben, einen separaten Markt für eindeutig identifizierbaren grünen Strom zu schaffen. Sie berücksichtigen auch Strom aus Blockheizkraftwerk-Anlagen (BHKW) und aus anderen Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK). Diese nutzen zwar nicht-erneuerbare Brennstoffe wie Kohle oder Gas, setzen diese jedoch auf effizientere Weise ein.

Eine *gesetzliche Kennzeichnung* des Energieverbrauchs findet man im deutschen Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG). Es legt fest, dass Produzenten zusätzliche Informationen über den Energieverbrauch und den Verbrauch anderer Ressourcen, sowie über die CO₂-Emissionen für alle technischen Geräte und Fahrzeuge liefern müssen. Deutschland muss auch die EU-Richtlinie 2001/77/EC (27.9.2001) erfüllen, welche festlegt, dass die Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für die Einführung von *Herkunftsnachweisen* für handelbaren Strom aus erneuerbarer Energie schaffen müssen. Diese Herkunftsnachweise sind gesetzlicher Natur und müssen ab 2003 in allen EU-Mitgliedsländern eingeführt werden.

Zur Zeit gibt es in Deutschland noch kein System *grüner Zertifikate*. Stattdessen wurde das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) eingeführt, um den Einsatz erneuerbarer Energie zu fördern. Das Gesetz garantiert Mindestpreise pro Einheit Strom aus erneuerbarer Energie und beinhaltet eine Abnahmeverpflichtung seitens der Netzbetreiber.⁴⁴ Das Verhältnis zwischen den derzeitigen deutschen Förderungsmaßnahmen und einem System grüner Zertifizierung muss geklärt werden, wenn RECS zu der Implementierung eines europäischen Markts für grüne Zertifikate führen sollte.

⁴³ Beispiele hierfür sind „Grünstrom“ des Instituts für angewandte Ökologie e.V., das *Grüner Strom Label* von EUROSOLAR, BUND, NABU; das „Gütezeichen für Ökostrom“ des Öko-Instituts/Bremer Energie Konsens.

⁴⁴ Konventionelle Energieversorger und Netzbetreiber werden gezwungen, „grüne“ Energie zu vertreiben. Die inkrementalen Kosten aus der Unterstützung dieser Technologien werden von den Konsumenten getragen (diese werden mit 0,1 €/kWh zusätzlich für jegliche Art von Strom belastet). Ein Beispiel dafür, wie der Anteil spezifischer „grüner“ Energie berechnet werden kann, findet sich in den Öko-Mitteilungen 3+4/99, S. 7. Siehe auch Kapitel 6.



4.3 Potentielle Konflikte mit dem WTO-Recht

Das WTO-Recht bildet den institutionellen Rahmen für den internationalen Handel. Daher muss bei einer Analyse der potentiellen Konflikte von Kennzeichnungen mit dem WTO-Recht zunächst diskutiert werden, welche Handelswirkungen durch Kennzeichnungen, Herkunftsnachweise und grüne Zertifikaten entstehen können. Handelseffekte für ausländische Firmen können durch Zölle oder andere Barrieren (z.B. Quoten oder Regulierungen) verursacht werden, welche die Kosten des Markteintritts erhöhen und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit ausländischer Produzenten verschlechtern. Negative Handelseffekte können des Weiteren auch aus veränderten Präferenzen der Konsumenten resultieren, zum Beispiel, wenn diese gekennzeichnete Produkte verstärkt nachfragen. Folgende Handelsbarrieren sind relevant für ausländische Firmen:

- **Informationen:** Der Zugang zu Informationen über freiwillige Umweltkennzeichnungsprogramme, Herkunftsnachweise und handelbare grüne Zertifikate im Importland kann für ausländische Firmen schwierig und mit hohen Kosten verbunden sein.
- **Standards:** Regulierungen wie Herkunftsnachweise für spezifische Produkte können in ihrer Anwendung zwischen inländischen und importierten Produkten diskriminieren, zum Beispiel, indem von ausländischen Anbietern höhere Kennzeichnungsstandards verlangt werden als von inländischen Anbietern. Diese Barrieren können auch indirekt sein, wenn eine Kennzeichnung – beispielsweise – nur dann vergeben wird, wenn bestimmte, auf nationalen Gegebenheiten basierende, Prozesse oder Produktionsmethoden (PPM) verwendet werden. Dies würde ausländische Firmen *de facto* ausschließen.⁴⁵

⁴⁵ Dies kann zu schwerwiegenden Markteintrittsbarrieren führen, insbesondere für Firmen aus Entwicklungsländern. Die Produktionsstandards der Industriestaaten sind nicht unbedingt relevant für andere Länder, entweder aufgrund unterschiedlicher Umweltbedingungen oder aufgrund der vorherrschenden Produktionstechnologien.

- **Teilnahme:** Ausländische Firmen können auch direkt am Markteintritt gehindert werden, wenn das Kennzeichnungsprogramm oder die grüne Zertifizierung ausländische Anbieter explizit von der Teilnahme ausschließen.

Ökologische Kennzeichen und Herkunftsnachweise

WTO-Regeln für die Kennzeichnung von Produkten sind im TBT-Übereinkommen und im GATT enthalten.⁴⁶ Da das GATT allgemeine Vorschriften enthält und das TBT-Übereinkommen als spezielles Übereinkommen Normen und andere technische Handelsbarrieren regelt, muss das TBT-Übereinkommen als erstes geprüft werden. Nach dem TBT-Übereinkommen sollen die WTO-Mitgliedstaaten die Einführung nationaler Normen und technischer Vorschriften international koordinieren. Darüber hinaus existiert ein System gegenseitiger Information und Konsultation, um die Transparenz nationaler Maßnahmen zu fördern.

Um die Vereinbarkeit von Umweltkennzeichen und anderen Kennzeichen mit dem WTO-Recht zu prüfen, müssen mehrere Unterscheidungen getroffen werden. Zunächst müssen Umweltkennzeichnungsprogramme staatlich initiiert worden sein, um unter das WTO-Recht fallen zu können.⁴⁷ Freiwillige, private Kennzeichnungsinitiativen, zum Beispiel von Nicht-Regierungsorganisationen, fallen nicht direkt unter das WTO-Recht. Zweitens müssen, wie bereits erwähnt, freiwillige und gesetzliche Kennzeichnungsprogramme unterschieden werden. Freiwillige Programme und ihre Kriterien werden als Normen (*standards*) im Sinne des TBT-Übereinkommens angesehen, während gesetzliche Kennzeichen unter die Kategorie technischer Vorschriften (*technical regulations*) fallen.⁴⁸

Drittens beziehen sich die "*labelling requirements*" im Text des TBT-Übereinkommens nicht auf Kennzeichnungen, die auf bestimmten Programmen basieren. Ein Produkt als umweltfreundlich zu beurteilen, kann auf drei verschiedenen, aber in Wechselwirkung stehenden, Gründen beruhen: *Produktkriterien* (d.h. Konsumexternalitäten), *produktbezogene Kriterien* (d.h. Konsumexternalitäten, die aus der Herstellungsweise eines

⁴⁶ Siehe auch Kapitel 3.

⁴⁷ Vgl. Buck/Verheyen (2001, S. 15).

⁴⁸ Definition einer technischen Vorschrift (*technical regulation*): "Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method." (Anhang 1.1 des TBT-Übereinkommens).

Eine Norm (*standard*) ist ein "Document approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method." (Anhang 1.2 des TBT-Übereinkommens).

Die erläuternde Bemerkung (*explanatory note*) in Anhang 1.2 besagt, dass "For the purpose of this Agreement standards are defined as voluntary and technical regulations as mandatory documents."

Gutes stammen), und *nicht-produktbezogene Kriterien* (d.h. Produktionsexternalitäten, die keine Auswirkungen auf die Beschaffenheit des Endprodukts haben). Diese Kategorien unterstehen unterschiedlichen Regeln des WTO-Rechts (siehe Kasten im Kapitel 3). Nicht-produktbezogene Kriterien sind besonders im Zusammenhang mit Lebenszyklusanalysen von Bedeutung. Mehrere Studien kommen zu dem Schluss, dass in Kennzeichnungsprogrammen enthaltene, nicht-produktbezogene Kriterien nicht unter die im TBT-Übereinkommen erlaubten Standards zur Unterscheidung von Produkten fallen.⁴⁹ Diese Schlussfolgerung wird aus der Verhandlungsgeschichte des TBT-Übereinkommens sowie aus Panel-Entscheidungen zur Definition „gleichartiger Produkte“ abgeleitet.⁵⁰

Gesetzliche Kennzeichen sind technische Vorschriften (*technical regulations*), egal auf welche Produkte die Kennzeichnung verwendet wird. Damit fällt eine gesetzliche Kennzeichnung der verwendeten Prozesse und Produktionsmethoden unter das TBT-Übereinkommen. Die TBT-Regeln besagen, dass importierte Waren aufgrund einer technischen Vorschrift eine nicht weniger günstige Behandlung erhalten dürfen als gleichartige Waren inländischen Ursprungs (Artikel 2.1 TBT-Übereinkommen⁵¹). Darüber hinaus darf eine solche Vorschrift nicht zu "*unnecessary obstacles to international trade*" (Artikel 2.2 TBT-Übereinkommen) führen. Das bedeutet für Herkunftsnachweise für Energieversorger, dass nationale Kennzeichnungsanforderungen nicht gegen ausländische Versorger diskriminieren dürfen.

Will man die freiwillige Umweltkennzeichnung prüfen, muss man über das TBT-Übereinkommen hinausgehen. Es stellt sich daher die Frage, ob die Grundprinzipien des GATT für diese Kennzeichnungsprogramme gelten. Die wichtigsten Grundprinzipien sind die Meistbegünstigungsverpflichtung (*most-favoured nation rule*) in Artikel I GATT und das Inländergleichbehandlungsgebot (*non-discrimination clause*) in Artikel III GATT (siehe auch Kasten in Kapitel 3). Im *Tuna/Dolphin*-Konflikt (siehe Anhang), verwies Mexiko auf Artikel I GATT, weil es seine Thunfischprodukte durch das "*Dolphin-safe*" Kennzeichen der USA diskriminiert sah. Das GATT-Panel⁵² folgte der Argumentation von Mexiko jedoch nicht. Als Begründung verwies das Panel darauf, dass die Kennzeichnung unabhängig von der Herkunft der Thunfischdosen vergeben wurde.⁵³ Ob eine freiwillige Kennzeichnung gegen die Meistbegünstigungsverpflichtung im Artikel I GATT verstößt, hängt folglich davon ab, ob ein Land es einem anderen Land ermöglicht, Vorteile aus dem Verkauf des gekennzeichneten Produkts zu ziehen.⁵⁴ Der Informationsgehalt des Kennzeichens über die verwendeten Produktionsmethoden ist demnach irrelevant für den Artikel I GATT.

⁴⁹ Vgl. Michaelowa (1997); Chang (1997); Droege (2001).

⁵⁰ Siehe Kasten in Kapitel 3 und Anhang.

⁵¹ Im Original: "*...treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin*"

⁵² Vgl. GATT - Tuna Panel (1991): United States Restrictions on Imports of Tuna.

⁵³ Vgl. Altemöller (1998, S. 254); Chang (1997, S. 150)

⁵⁴ Vgl. Chang (1997, S. 151) und Tietje (1995, S. 142f). Das Panel widersprach der Behauptung, dass die US-Regierung Einfluss auf die Vergabe des *dolphin-safe* Kennzeichens nähme, und stellte daher keinen

Über Artikel III:4 GATT und Handelseffekte von nicht-produktbezogenen Kennzeichnungskriterien gibt es bis heute noch keine Aussagen von WTO-Schiedsgerichten. Urteile wurden jedoch zur „Gleichartigkeit“ von Produkten gefällt (*Alcoholic-Beverages*- und *Asbest*-Fall, siehe Anhang). Im Allgemeinen werden identische Güter, die aber mit verschiedenen Methoden produziert wurden, als „gleichartig“ angesehen. Kennzeichen, die Güter allein anhand ihrer Herstellungsweise unterscheiden, führen demnach nicht zu einer Feststellung der "Nicht-Gleichartigkeit" nach WTO-Recht. Dies führt aber nicht automatisch zu einem Konflikt. Solange inländische und importierte, nach WTO-Recht "gleichartige Produkte" als Produktgruppen nicht unterschiedlich behandelt werden, sind auf PPMs basierende Kennzeichen erlaubt.⁵⁵ Mit anderen Worten, ein auf PPMs basierende Kennzeichen, darf nicht als protektionistisches Instrument angewendet werden. Künftige Konflikte dürften sich daher an Kennzeichen entzünden, die nur vergeben werden, wenn eine bestimmte Produktionstechnologie angewendet wurde, die nicht in gleicher Weise für inländisch produzierte gleichartige Produkte Pflicht ist. Einen solchen Konflikt gab es bereits 1992 zwischen Österreich und Malaysia, als Österreich für Tropenholz eine nationale Kennzeichnung einführte, die nur für importiertes Tropenholz aus nachhaltiger Forstwirtschaft vergeben wurde (siehe Anhang). Malaysia fühlte sich durch dieses gesetzliche Kennzeichen diskriminiert, u.a. weil das Kriterium „nachhaltige Forstwirtschaft“ im Widerspruch zu Artikel III:4 GATT steht, da die Art der Forstwirtschaft keine Eigenschaft des Holzes im Sinne des WTO-Rechts darstellt, es sich nicht um einen internationalen Standard handelt und weil für andere Holzarten kein solches Kennzeichen verlangt wurde. Es kam in diesem Fall jedoch nicht zu einem Panel-Entscheid, da Österreich und Malaysia eine bilaterale Lösung des Konflikts fanden.⁵⁶

Es gibt noch weitere Punkte, die im Zusammenhang mit Artikel III:4 GATT geprüft werden müssen. Erstens erfordert das Prinzip der Meistbegünstigung, dass jede importierte Ware die gleiche Behandlung hinsichtlich der Wettbewerbsbedingungen erfährt, wie gleichartige Waren aus inländischer Produktion. Darunter fallen alle Gesetze und Verpflichtungen, nicht aber das Verhalten der Konsumenten. Wenn Konsumenten es ablehnen, ein Produkt zu kaufen, weil es eine bestimmte Produktionsmethode nicht verwendet, wirkt dies zwar diskriminierend, aber Artikel III:4 GATT ist nicht anwendbar. Zweitens schreibt Artikel III:4 GATT vor, dass diese Gleichbehandlung "*... all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase...*" betrifft. Chang (1997, S. 153) und Tietje (1995, S. 140) zufolge wurde der Begriff „*affecting*“ sehr allgemein interpretiert und damit Raum dafür geschaffen,

Verstoß gegen die Meistbegünstigungsverpflichtung fest. Die Kriterien für die Kennzeichnung wurden im *Dolphin Protection Consumer Information Act* (DPCIA) festgesetzt. Inwieweit die Regierungen sich beteiligen dürfen, ist offen (Chang 1997, S. 150f).

⁵⁵ Vgl. Howse/Tuerk (2001, S. 289).

⁵⁶ Vgl. Mullet (1997, S. 393); Sucharipa-Behrmann (1994, S. 56). Siehe Anhang.

Kennzeichnungen, die Produkte nach nicht-produktbezogenen Kriterien differenzieren, als nicht konform mit den Anforderungen des Artikels III:4 GATT zu interpretieren.

Dennoch könnte in einem solchen Fall der Verletzung der Grundprinzipien des GATT auf die *Allgemeinen Ausnahmen* des Artikel XX GATT zurückgegriffen werden (siehe auch Kapitel 7). Da es bisher noch nicht zu einem Streitfall über Umweltkennzeichen gekommen ist, wurde die Relevanz des Artikel XX GATT noch nicht untersucht.

Eine abschließende, eindeutige Aussage über die Rechtmäßigkeit von grünen Stromkennzeichen unter dem WTO-Recht ist nicht möglich. Wie bereits erwähnt wurde, betrachten alle in Deutschland verwendeten Stromkennzeichen die Produktionsmethode als eine Eigenschaft des Stroms selbst. Würde eine dieser Initiativen Gesetzeskraft erlangen, könnten andere Staaten diese Kennzeichen mit Hilfe des TBT-Übereinkommens oder der Grundprinzipien des GATT anfechten – im Gegensatz zu rein privaten Initiativen, bei denen das WTO-Recht nicht greifen würde. Zudem wird die WTO nur einschreiten, wenn ein Land sich beim Streitbeilegungsorgan der WTO beschwert. Hinzu kommt, dass die WTO-Mitgliedschaft Deutschlands in die WTO-Mitgliedschaft der Europäischen Union integriert ist. Damit gewinnt eine Harmonisierung zukünftiger, staatlich initiiertener Kennzeichnungsprogramme auf EU-Ebene an Bedeutung, welche auch eine Kennzeichnung importierter Energie umfassen könnten.

Wenn Energieimporte nach Europa aus anderen WTO-Staaten Gegenstand einer Kennzeichnung werden, könnten Exporteure mit Hilfe der WTO-Regeln Kennzeichen anfechten, die sich negativ auf ihre Energieexporte auswirken. Das ist besonders wahrscheinlich für ausländischen Atomstrom. Die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines solchen Streitfalls hängt jedoch von der Ausgestaltung des jeweiligen Kennzeichnungsprogramms ab. Konflikte sind demnach am wahrscheinlichsten, wenn es sich bei dem Kennzeichen um ein gesetzliches Kennzeichen handelt, welches *de facto* den Marktzugang für ausländische Anbieter reguliert.

Die EU-weite Einführung von Herkunftsnachweisen für Energie aus erneuerbaren Ressourcen (EU-Richtlinie 2001/77/EC) ist eine gesetzliche Kennzeichnung und gilt damit als eine technische Vorschrift im Sinne des WTO-Rechts (TBT-Übereinkommen). Diese Klassifizierung ist unabhängig von dem Ansatzpunkt der Kennzeichnung, das heißt ein Herkunftsnachweis kann für jede Produktionsmethode verlangt werden. Einen Herkunftsnachweis zu fordern, ist vereinbar mit dem geltenden WTO-Recht, so lange es dadurch nicht zu einer Diskriminierung ausländischer Energieversorger aus WTO-Mitgliedstaaten kommt.

Grüne Zertifikate

Da noch kein Handelssystem für grüne Zertifikate existiert, kann das Verhältnis dieses Instruments mit dem WTO-Recht nicht detailliert analysiert werden. Es können jedoch einige vorläufige Überlegungen angestellt werden. Die erste Frage wäre, ob grüne Zerti-

fikate als „Waren“ (oder „Güter“ oder „Produkte“) nach dem GATT 1994 anzusehen sind, oder ob es sich um eine „Dienstleistung“ nach dem *General Agreement on Trade in Services* (GATS 1994) handelt. Grüne Zertifikate sind Derivate des Produkts „Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen“. Eine verbriefte Menge dieser grünen Elektrizität kann in Form „grüner“ Zertifikate gehandelt werden; der physisch vorhandene, tatsächlich produzierte Strom wird jedoch getrennt von den Zertifikaten auf einem anderen Markt gehandelt und verteilt. Elektrizität an sich ist nicht als Ware klassifiziert.⁵⁷ Dies hilft jedoch bei der Frage, wie die Zertifikate klassifiziert werden sollten, nicht weiter.

Wenn angenommen wird, dass die handelbaren grünen Zertifikate als Waren im Sinne des GATT gelten, kommen für sie auch die Grundprinzipien des GATT zur Anwendung: Meistbegünstigungsverpflichtung und Inländergleichbehandlungsgebot (siehe Kasten in Kapitel 3). Der Handel mit *Dienstleistungen* wird in Artikel I GATS definiert. Demnach kann auf vier Arten eine grenzüberschreitende Dienstleistung erbracht werden:

- (i) aus dem Hoheitsgebiet eines Mitglieds in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds (*cross-border supply*),
- (ii) im Hoheitsgebiet eines Mitglieds an den Dienstleistungsnutzer eines anderen Mitglieds (*consumption abroad*),
- (iii) durch einen Dienstleistungserbringer eines Mitglieds mittels Präsenz im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds (*commercial presence*) und
- (iv) durch einen Dienstleistungserbringer eines Mitglieds mittels Präsenz natürlicher Personen eines Mitglieds im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds (*temporary movement of natural persons*).⁵⁸

Die Liberalisierung von Dienstleistungen im GATS erfolgt anhand von Positivlisten, in denen Länder sich für bestimmte Sektoren zur Liberalisierung verpflichten. Wenn ein Land einen Sektor nicht auf diese Listen gesetzt hat, so ist es nicht gewillt, für diesen Sektor über die oben aufgezählten Marktzugänge zu verhandeln. Die Energieversorgung und mit ihr zusammenhängende Fragen (zum Beispiel grüne Zertifikate) sind zur Zeit von keinem WTO-Mitglied gelistet worden. Sollten grüne Zertifikate auf eine Liste in GATS gesetzt werden, würden dessen Grundprinzipien Anwendung finden: Meistbegünstigung (Artikel II GATS), Marktzugang (Artikel XVI) und Inländerbehandlung (Artikel XVII) für „gleichartige“ Dienstleistungen aller anderen Mitgliedstaaten.

Sowohl unter GATT als auch unter GATS muss demnach untersucht werden, wie das Zertifikathandelssystem den Marktzugang für ausländische und inländische Wettbewerber reguliert. Die Erfüllung der WTO-Regeln hängt davon ab, ob quantitative Restrikti-

⁵⁷ Vgl. GATT Analytical Index (1994) zitiert in Botchway (2001, S.11)

⁵⁸ Vgl. Artikel I:2 (a) bis (d) GATS

onen (Quoten) auf den Handel ausländischer Zertifikatanbieter vorhanden sind und ob die nationale Regulierung des Marktzugangs zwischen ausländischen und inländischen Anbietern diskriminierend wirkt. Damit die Gestaltung eines nationalen oder internationalen System handelbarer grüner Zertifikate den WTO-Regeln entspricht, müssen daher verschiedene nationale Zertifikate und ihre zugrundeliegenden Kriterien für erneuerbare Energiequellen entweder gegenseitig anerkannt werden, oder es muss eine Harmonisierung der nationalen Systeme erfolgen.

4.4 Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen

Kennzeichnung und Zertifizierung sind marktorientierte Instrumente, die den Konsumenten und anderen Interessenten Informationen über die Umweltwirkungen eines Produkts liefern. Diese Instrumente erfreuen sich einer zunehmenden Beliebtheit in der deutschen Energiepolitik und bei privaten Akteuren, um homogenen Strom anhand ökologischer Gesichtspunkte wie der eingesetzten Primärenergie unterscheiden zu können. Die Verwendung erneuerbarer Energiequellen soll durch die Schaffung und Konsolidierung nationaler und internationaler Märkte für grünen Strom gefördert werden.

Für die Betrachtung von Kennzeichnungen und grünen Zertifikaten unter dem WTO-Recht muss eine klare Unterscheidung zwischen Kennzeichnungsprogrammen und Herkunftsnachweisen gemacht werden. Im WTO-Recht gibt es keine direkten Regeln für Umweltkennzeichen. Ihre Vereinbarkeit mit dem WTO-Recht hängt vom TBT-Übereinkommen, welches Normen und technische Vorschriften behandelt, und von den Grundprinzipien des GATT ab. Gesetzliche Kennzeichen sind mit dem WTO-Recht vereinbar, solange sie ausländische Anbieter nicht diskriminieren. Ob freiwillige Kennzeichen, die auf nicht-produktbezogenen Kriterien basieren, unter dem WTO-Recht erlaubt sind, ist jedoch nicht klar. Diese Frage könnte nur geklärt werden, wenn es zu einer Beschwerde über solche Kennzeichen vor dem WTO-Streitbeilegungsorganen käme. Auf jeden Fall kann ein Land Kennzeichnungsprogramme mit Kriterien über Herstellungsmethoden einführen, wenn es dies als notwendig betrachtet. Es muss jedoch berücksichtigen, dass Konflikte auf Ebene der WTO möglich sind, wenn andere WTO-Staaten sich diskriminiert fühlen. Zur Zeit würde ein solcher Konflikt von der rechtlichen Interpretation nicht-produktbezogener Standards abhängen und davon, ob diese Standards für eine Differenzierung zwischen sonst „gleichartigen“ Produkten genutzt werden dürfen.

Damit Umweltkennzeichen nicht mit dem WTO-Recht in Konflikt geraten, wäre es angebracht, den WTO-Ansatz einer internationalen Koordinierung der Standards innerhalb der WTO-Mitglieder zu verfolgen. Auch wenn die WTO nicht die geeignetste Institution ist, internationale Kennzeichnungen voranzutreiben, könnte ihr *Verhaltenskodex für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen des TBT-Übereinkommens* (enthalten im TBT-Übereinkommen) als eine erste Leitlinie dienen.

Eine internationale Koordinierung der Energiekennzeichen und der Zertifizierungen wäre aus umweltpolitischer Sicht ein wichtiger Schritt, um die Transparenz der Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen zu erhöhen. Einheitliche Kriterien für ein internationales Kennzeichen für grünen Strom und damit verbundene Verhandlungen über Standards der Energieproduktion auf internationaler Ebene erscheinen langfristig als sinnvolle Lösung (siehe auch Kapitel 3.4).

Grüne Zertifikate sind verbriefte Mengen an Strom aus erneuerbaren Energiequellen. Der Handel auf nationaler und internationaler Ebene ist erst in wenigen Ländern implementiert. Um mit den WTO-Regeln kompatibel zu sein, müsste ein solches Zertifikat-handelssystem die WTO-Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inländergleichbehandlung anwenden. Am besten würde dies durch eine Harmonisierung oder durch eine gegenseitige Anerkennung der verschiedenen nationalen grünen Zertifikate erreicht.

5 Steuern

5.1 Definition

Die ökonomische Theorie unterscheidet zwischen ökologischen Steuern (oder Abgaben) auf die Produktion oder den Konsum und Steuern (oder Abgaben) auf Emissionen. Die Besteuerung von Emissionen wurde von Pigou eingeführt (siehe Kapitel 2). Eine optimale Umweltsteuer wäre derart gestaltet, dass die Steuer im Optimum exakt dem entstandenen Grenzscha-den entsprechen würde. Aufgrund der hohen Informationsanforderungen hinsichtlich der Bestimmung des optimalen Verschmutzungsniveaus basieren die Umweltsteuern in der Praxis zumeist auf dem Preis-Standard-Ansatz (PSA), bei dem das Verschmutzungsniveau in einem politischen Aushandlungsprozess festgelegt wird. Beide Ansätze, die Pigou-Steuer und der PSA, entsprechen der starken Form des Verursacherprinzips.

In der Energiepolitik kann zwischen einer Besteuerung des Verbrauchs von Primärenergie und einer Besteuerung der Sekundärenergie unterschieden werden. Die erste Form ist hierbei vorzuziehen, da eine solche Steuer Anreize schafft, auf allen Ebenen des Energietransformationsprozesses die Energieeffizienz zu erhöhen. Ohne eine internationale Harmonisierung ist die Einführung einer solchen Steuer auf die Primärenergie jedoch problematisch, da die inländische Sekundärenergie leicht durch importierte Sekundärenergie substituiert werden könnte.⁵⁹

Im Allgemeinen werden Umweltsteuern als das kosteneffektivste Instrument für die Reduzierung von CO₂-Emissionen angesehen, manche sehen Energiesteuern gar als

⁵⁹ Vgl. Bach et al. (2002, S. 804).

wichtigsten Stützpfeiler der Finanzsysteme des 21. Jahrhunderts.⁶⁰ Energiesteuern erlauben die Berücksichtigung langfristiger Kosten des Klimawandels im Preissystem und können auf diese Weise die privaten Kosten des Energieverbrauchs mit den Umwelt- und sozialen Kosten des Klimawandels ins Gleichgewicht bringen. Mehrere Staaten, die meisten davon in Nordeuropa, haben bereits im Rahmen weit angelegter Ökologischer Steuerreformen Energie- oder CO₂-Steuern implementiert.

5.2 Anwendung in Deutschland

Im April des Jahres 1999 ist in Deutschland das Gesetz zum Einstieg in die Ökologische Steuerreform in Kraft getreten. Die Ökologische Steuerreform (*Environmental Tax Reform*, ETR) hat zwei Ziele: Erstens soll der Energiekonsum verringert und die Energieeffizienz gesteigert werden, um eine Verringerung der CO₂-Emissionen zu erreichen, und zweitens sollen die Einnahmen aus der Ökologischen Steuerreform dazu verwendet werden, das Sozialversicherungssystem zu entlasten, was zu positiven Arbeitsmarkteffekten führen kann.⁶¹

In einem ersten Schritt wurden zunächst die vorhandenen Mineralölsteuern auf Kraftstoffe, leichtes Heizöl, Diesel und Erdgas erhöht, sowie eine neue Stromsteuer eingeführt. Eine Umweltsteuer auf Kohle existiert jedoch nicht, obwohl es sich um die CO₂-intensivste Primärenergiequelle handelt. Mit dem Gesetz zur Fortführung des Ökologischen Steuerreform wurden in den Jahren 2000 bis 2003 weitere 4 Stufen der Ökologischen Steuerreform implementiert. Diese erhöhten schrittweise die einzelnen Steuern auf Benzin und Strom. Im Rahmen der Ökologischen Steuerreform wurden aus wettbewerbs- und sozialpolitischen Gründen auch Steuerermäßigungen und Kompensationen für einige Gruppen ermöglicht (siehe Kapitel 6.2).⁶² Strom aus erneuerbaren Energiequellen ist von der Steuer befreit, wenn der Strom vom Produzenten selbst genutzt wird oder aus einem Netz entnommen wird, in das ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energiequellen eingespeist wird.

5.3 Probleme bei der Implementierung von Umweltsteuern

Die Implementierung von Umweltsteuern führte oftmals zu starkem Widerstand seitens der Industrie. Diesem Widerstand wird nicht selten durch Ausnahmeregelungen oder Steuererleichterungen für bestimmte Sektoren begegnet.⁶³ In den meisten Ländern wur-

⁶⁰ Vgl. Barker (1997, S. 239).

⁶¹ Das entspricht dem Konzept der "Doppelten Dividende" (Vgl. Kohlhaas 2000). Eine Simulationsstudie findet sich in Bach et al. (2002).

⁶² Vgl. OECD/IEA (2001, S. 85) und BMF (2001, S. 25)

⁶³ Vgl. OECD (2001a).

zelt der Widerstand der inländischen Industrie gegen die Einführung von Energiesteuern in der Angst vor dem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Eine Steuer würde eine relative Benachteiligung gegenüber solchen ausländischen Produzenten bedeuten, die keiner vergleichbaren Steuer unterworfen sind. Hinzu kommt, dass Preisunterschiede aufgrund unterschiedlicher Steuersysteme in verschiedenen Ländern die umweltpolitische Zielsetzung einer Steuer konterkarieren können. In vielen Fällen kann tatsächlich beobachtet werden, dass inländische Industrien einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit durch die Einführung von Energie- oder CO₂-Steuern befürchten. Ob dieser Verlust nun empirisch nachgewiesen werden kann oder nur auf der Wahrnehmung des durch die Steuer potentiell „Geschädigten“ beruht, die Besteuerung von Energie wird von nationalen Industrien allgemein als große Bedrohung angesehen und führte in der Vergangenheit zu starker politischer Opposition. Dies ist auch für zukünftige Energiesteuerkampagnen zu erwarten.⁶⁴ Dieser politische Druck der Industrie könnte im Allgemeinen die umweltpolitischen Anstrengungen auf nationaler Ebene blockieren und damit eine ernstzunehmende Gefahr für die Klimapolitik darstellen.⁶⁵

Die Regierungen haben jedoch verschiedene Optionen, diesen realen oder nur erwarteten Verlusten an Wettbewerbsfähigkeit aufgrund von Energiesteuern entgegenzuwirken. Ein international vereinbarter und angemessen gestalteter Grenzausgleich (*Border Tax Adjustment*, BTA) könnte eine solche Option darstellen, ohne dass das umweltpolitische Ziel der CO₂-Emissionsreduktion untergraben wird.⁶⁶ Im Folgenden werden dieses Instrument und seine Anwendbarkeit unter WTO-Recht im Detail diskutiert.

5.4 Grenzausgleich (*Border Tax Adjustment*)

5.4.1 Definition

Ein Grenzausgleich wird traditioneller Weise aus ökonomischen Gründen verwendet, nicht aus Gründen des Umweltschutzes. Das spiegelt sich auch in der Ausgestaltung der meisten Regeln über Grenzausgleichsabgaben wider. In den späten sechziger Jahren kam es zu Diskussionen innerhalb der Handelskommission (*Trade Committee*) der OECD und des GATT über das Instrument des Grenzausgleichs. Dabei ging es um die Harmonisierung der indirekten Steuern innerhalb der Europäischen Wirtschaftsunion

⁶⁴ Finnland liefert hier ein gutes Beispiel. Als erstes Land überhaupt führte Finnland eine CO₂-Steuer ein, ohne zunächst Steuerreduktionen oder -ausnahmen für die Industrie vorzusehen. Bedenken hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit zwangen die Regierung jedoch, die Steuer zu ändern (siehe Teir 1999). Diese Bedenken begleiteten auch die Einführung der deutschen Ökologischen Steuerreform (siehe z.B. Krebs, Reiche 1999).

⁶⁵ In manchen Fällen führte der starke Widerstand seitens der Industrie zum kompletten Scheitern von Plänen zur Einführung einer Energiesteuer. Die BTU Steuer der USA, Australiens „*Greenhouse Levy*“ und die Neuseeländische „*Low Level Carbon Charge*“ sind Beispiele für die Verhinderung klimapolitischer Maßnahmen seitens der Industrie (siehe z.B. Baron 1997).

⁶⁶ Siehe dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 5.4.3 zum *US DISC*-Fall.

und anderen OECD-Ländern sowie den daraus resultierenden Zuwachs an Grenzausgleichssteuern.⁶⁷ Folglich richtete das GATT im Jahr 1968 eine *Working Party on Border Tax Adjustments*⁶⁸ ein, um die durch diesen Trend hervorgerufenen Fragen zu beantworten. Die *Working Party* schloss ihre Arbeit 1970 mit einem Abschlussbericht (*Final Report*) ab.⁶⁹

Theoretisch gibt es zwei Konzepte zur Frage, wie und wo eine Steuer auf gehandelte Güter erhoben werden könnte. Das Bestimmungslandprinzip⁷⁰ fordert, dass Güter in dem Land besteuert werden sollten, in dem sie konsumiert werden. Obwohl jedes Land sein eigenes nationales Steuersystem verfolgen darf, können die Produkte aller Länder dennoch miteinander auf dem internationalen Markt konkurrieren. Die universelle, das heißt international harmonisierte Anwendung des Bestimmungslandprinzips führt zu einer internationalen Wettbewerbsneutralität: Exportierte oder importierte Produkte werden weder doppelt besteuert, noch treten sie aufgrund unterschiedlicher nationaler Steuersysteme miteinander in den Wettbewerb. Das Herkunftslandprinzip hingegen fordert eine Besteuerung der Produkte im Land ihrer Produktion. Würden das Herkunftslandprinzip weltweit angewandt und die Steuern international harmonisiert, wäre ein Grenzausgleich überflüssig. Mit anderen Worten: Unter dem Herkunftslandprinzip folgt die Steuer dem Produkt, während sie dies beim Bestimmungslandprinzip nicht tut.⁷¹

Die *Working Party* entschied sich für die erste Alternative und definierte Grenzausgleichsabgaben als: *“any fiscal measures which put into effect, in whole or in part, the destination principle (i.e. which enable exported products to be relieved of some or all of the tax charged in the exporting country in respect of similar domestic products sold to consumers on the home market and which enable imports sold to consumers to be charged with some or all of the tax charged in the importing country in respect of similar domestic products)”*.⁷² Diese Definition stellt noch immer die dominierende Sicht eines Grenzausgleichs im WTO-System dar.⁷³

Ein Grenzausgleich auf gehandelte Produkte ist mit dem Verursacherprinzip konsistent, wenn das importierte (oder exportierte) Produkt im Herkunftsland nicht besteuert wurde, während der gleiche Grenzausgleich mit dem Verursacherprinzip nicht zu vereinbaren wäre, wenn das importierte (oder exportierte) Produkt bereits mit den externen Kosten belastet wurde. Es gibt somit zwei Fälle, in denen ein Grenzausgleich eine effiziente, auf dem Verursacherprinzip basierende Umweltpolitik, unterlaufen würde: Ent-

⁶⁷ Vgl. Dam (1970, S. 213).

⁶⁸ Vgl. GATT Document L/3009, 17 May 1968.

⁶⁹ Vgl. GATT Document L/3464, 2 December 1970, veröffentlicht als BISD 18S/97.

⁷⁰ Vgl. zum Beispiel Jackson (1989).

⁷¹ Vgl. Demaret/Stewardson (1994, S. 6).

⁷² Vgl. BISD 18S/97, para. 4.

⁷³ Vgl. WTO-CTE (1997a, para. 28).

weder wenn es aufgrund des Grenzausgleichs letztendlich zu gar keiner Besteuerung kommt oder, im Gegenteil, der Grenzausgleich zu einer Doppelbesteuerung des Produkts führt.

5.4.2 Anwendung

Grenzausgleichsabgaben werden seit dem späten 18. Jahrhundert in den Vereinigten Staaten angewendet.⁷⁴ Im 19. Jahrhundert wurden dann auf internationaler Ebene Regeln beschlossen, die einen protektionistischen Gebrauch des Instruments verhindern sollten. Die Frage des Grenzausgleichs wurde auch in die Verhandlungen des GATT und der Europäischen Union aufgenommen. Zur Zeit gibt es Steuersysteme, die Verbrauchssteuern, z.B. auf Alkohol oder Zigaretten, an der Grenze ausgleichen. Bei den meisten Mehrwertsteuersystemen wird der Grenzausgleich eingesetzt, um Steuern auf Produkte zu erheben, unabhängig davon, wo sie produziert wurden. Beispiele für Grenzausgleichssteuern mit umweltpolitischer Motivation sind die so genannte *Superfund*-Steuer und die *Ozone Depleting Chemicals (ODC)*-Steuer, beide wurden in den Vereinigten Staaten implementiert.

Die *Superfund*-Steuer wurde in den USA im Jahr 1986 eingeführt. Der *United States Superfund Amendments and Reauthorization Act* setzt verschiedene Einkommens- und Verbrauchssteuern fest, darunter eine Verbrauchssteuer auf Erdölprodukte und eine Verbrauchssteuer auf bestimmte Chemikalien, die zur Weiterverarbeitung in der chemischen Industrie eingesetzt werden.⁷⁵ Das Aufkommen aus der zuletzt genannten Steuer wurde dafür vorgesehen, die anfallenden giftigen Abfälle aus diesen Verarbeitungsprozessen zu entsorgen. Die Steuer wurde bei der Verwendung bestimmter für die Weiterverarbeitung vorgesehener Chemikalien, so genannten *feedstock chemicals*, im Inland auferlegt und wurde im Fall eines Exports zurückerstattet. Beim Import wurde die Steuer an dem Punkt einbehalten, an dem die Produkte das erste Mal verkauft oder verwendet wurden. Aus diesem Grund benötigten Exporte, die nicht über einen inländischen Zwischenhändler exportiert wurden, keinen expliziten Grenzausgleich.⁷⁶ Die chemischen Endprodukte wurden nicht separat besteuert. Ausländische Produkte, welche mit den gelisteten Chemikalien produziert wurden, wurden im Sinne eines BTA an der Grenze mit der relativ moderaten Steuer von maximal 5 US\$ pro Tonne belastet. Dies entsprach der Wirkung der inländischen Steuer auf inländische *feedstock chemicals*.⁷⁷ Der Importeur musste darüber hinaus Informationen über die Verwendung der gelisteten Chemikalie im Produktionsprozess des importierten Produkts bereitstellen. Der Grenzausgleich wurde dann auf Basis der Steuer berechnet, die hätte gezahlt werden

⁷⁴ Vgl. Demaret/Stewardson (1994, S. 7).

⁷⁵ Vgl. auch Cook (1996).

⁷⁶ Vgl. Hoerner (1998, S. 9).

⁷⁷ Für eine detaillierte Diskussion siehe Brack et al. (2000, S. 77).

müssen, wenn das Produkt in den USA produziert worden wäre.⁷⁸ Der Grenzausgleich auf die Produktionsmittel wurde begrenzt auf Primärprodukte, deren Anteil an zu besteuern Chemikalien im Produktionsprozess mindestens 50 % betrug. Drei wichtige Aspekte der *Superfund*-Steuer wurden vor einem GATT-Panel beanstandet.⁷⁹ Erstens bezog sich der Grenzausgleich auf Produktionsmittel, nicht auf das Endprodukt an sich. Zweitens wurde der Grenzausgleich auf eine strittige Art berechnet. Drittens argumentierte die Europäische Gemeinschaft, dass die *Superfund*-Steuer der USA nicht mit dem Verursacherprinzip zu vereinbaren ist, da die aus der EG in die USA exportierten Produkte bereits im Produktionsland belastet werden. Der Entscheid des GATT-Panels im *Superfund*-Fall vermied es, eine klare Aussage zum Verhältnis zwischen Verursacherprinzip und Grenzausgleich zu treffen. Es wurde darauf verwiesen, dass: “*the General Agreement’s rules on tax adjustments (...) give the contracting party the possibility to follow the polluter-pays principle, but they do not oblige to do so.*”⁸⁰

Das GATT-Panel untersuchte daher lediglich, ob es sich bei der Steuer um eine direkte oder indirekte Steuer handelt; da in diesem Fall die Steuer direkt auferlegt wurde, befand das Panel sie für einen Grenzausgleich in Frage kommend.⁸¹ Diesem Entscheid zufolge würde ein Panel immer nur betrachten, wie eine Steuer auferlegt wird, nicht für welchen politischen Zweck. Zudem handelte es sich beim *Superfund*-Fall um Produktionsmittel, die physisch im Endprodukt enthalten sind, Energie hingegen wird während des Produktionsprozesses verbraucht. Aus diesem Grund ist der Fall von Energie als Vorprodukt differenzierter zu betrachten. (siehe Kapitel 5.4.3).

Die *Ozone Depleting Chemicals (ODC)*-Steuer wurde eingeführt, um das *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer* in den USA zu implementieren.⁸² Ähnlich wie im Fall der *Superfund*-Steuer, war die *ODC*-Steuer eine Verbrauchssteuer. In diesem Fall wurde der Verbrauch einer Vielzahl bestimmter ozonabbauender Chemikalien besteuert; hauptsächlich handelte es sich dabei um FCKW, HCFCW und halogene Gase. Die Steuer wurde derart gestaltet, dass sie proportional zum Schädigungspotenzial der jeweiligen Substanz bemessen wurde. Zusätzlich wurden die Steuersätze stufenweise erhöht und Ausnahmen verschiedener Art vorgesehen.⁸³ Wie die *Superfund*-Steuer wurde die *ODC*-Steuer dort erhoben, wo die Chemikalien zum ersten Mal verkauft oder verbraucht wurden, und stellte somit eine inländische Steuer auf den inländischen Konsum dieser Chemikalien dar. Die Steuer wurde entweder direkt erhoben

⁷⁸ Wenn die erforderlichen Angaben nicht zur Verfügung gestellt wurden, wurde die Steuer gemäß der in den USA gängigen Produktionsmethode berechnet. Im Fall von Substanzen, für die keine Regulierungen über solche Produktionsmethoden definiert wurden, wurde ein Pauschalsatz angelegt.

⁷⁹ Report of the GATT Panel *United States: Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances*, 17 June 1987. BISD 34S/136.

⁸⁰ GATT-Panel (1987, Punkt 5.2.3 bis 5.2.7)

⁸¹ Vgl. Pitschas (1995, S. 492)

⁸² Vgl. Brack et al. (2000, S. 78-9).

⁸³ Vgl. Hoerner (1998, S. 11).

oder indirekt über den Konsum von Produkten, die mit Hilfe von ODC produziert wurden. Der Grenzausgleich wurde auf dem Import oder Export der Chemikalie selbst und auch auf Produkte angewendet, die entweder ODC beinhalten oder mit ODC produziert wurden. In den meisten Fällen setzten die US-Finanzbehörden einen *de minimis*-Wert für den Grenzausgleich fest, welcher eine Untergrenze einer im Produktionsprozess verwendeten Substanz bestimmte.⁸⁴ Wie bei der *Superfund*-Steuer, wurde auch bei der ODC-Steuer die in den USA gängigste Produktionsmethode in solchen Fällen angewendet, in denen keine verlässlichen Information über die Menge tatsächlich im Produktionsprozess verbrauchter ODC vorhanden waren. Die ODC-Steuer wurde auch auf Substanzen erhoben, die während des Produktionsprozesses eingesetzt wurden, jedoch im Endprodukt nicht mehr physisch vorhanden sind. Nach den zur Zeit geltenden Regulierungen wird der Einsatz von ODC im Produktionsprozess eines Importprodukts dann als gegeben angesehen, sind sie *“physically incorporated into the product, released into the air in the process of manufacturing the product, or used in the manufacture of the product and the cost of the ODC is properly allocable to the product.”*⁸⁵

Der Grenzausgleich im Rahmen der ODC-Steuer war hinsichtlich des Schutzes der US-amerikanischen ODC-Industrie vor ausländischen Wettbewerbern sehr effektiv. Zugleich ermöglichte sie einen graduellen Ausstieg aus der industriellen Verwendung von ODC in den Vereinigten Staaten. Dieses Beispiel verdeutlicht daher die Bedeutung von Grenzausgleichsabgaben im Kontext von Umweltsteuern.⁸⁶ Bis heute hat noch kein Staat die Rechtmäßigkeit dieses Grenzausgleichs für ODC-Steuern auf Importprodukte vor dem WTO-Recht angefochten.⁸⁷

5.4.3 Grenzausgleichsabgaben vor dem WTO-Recht

Wenn Grenzausgleichsabgaben unter WTO-Recht analysiert werden sollen, müssen verschiedene Vorschriften und Prinzipien des WTO-Regelwerks betrachtet werden, da für Importe und Exporte unterschiedliche Regeln bestehen, jedoch keine Regel explizit den Grenzausgleich behandelt. Ein grundlegendes Prinzip für die Prüfung eines umweltbezogenen Grenzausgleichs unter WTO-Recht ist die Meistbegünstigungsverpflichtung (Artikel III GATT, siehe Kasten in Kapitel 3).⁸⁸ Auf Seiten der Exporte verbietet

⁸⁴ Vgl. Hoerner (1998, S. 11).

⁸⁵ Vgl. Hoerner (1998, S. 12).

⁸⁶ Vgl. Brack et al. (2000, S. 79).

⁸⁷ Wie Hoerner anmerkt, ist dies natürlich kein endgültiger Beweis für die Rechtmäßigkeit dieses Instruments (1998, S.12 fn 41). In der Tat ist diese Steuer auf im Produkt enthaltene Chemikalien in der Regel sehr gering im Vergleich zum Preis des gehandelten Endprodukts. Dennoch zeigt das Ausbleiben formeller Klagen, dass die Einführung des BTA im Rahmen der ODC-Steuer keinen ernsthaften Widerstand seitens der GATT Mitglieder hervorgerufen hat.

⁸⁸ Siehe auch Artikel II GATT für die Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Besteuerung von Produkten.

Artikel XVI GATT Exportsubventionen für Produkte und muss daher ebenfalls bei der Prüfung berücksichtigt werden. Darüber hinaus sind Artikel VI GATT, einige Vorschriften des Subventionsübereinkommens (*Agreements on Subsidies and Countervailing Measures*, ASCM 1947 und 1994), die Präambel des *Marrakech Agreement* von 1994⁸⁹ sowie Artikel XX GATT, welcher die allgemeinen Ausnahmen regelt, relevant.

Eine Reihe möglicher Grenzausgleichssysteme sind unter dem WTO-Recht eindeutig nicht legal. Erstens, *direkte* Steuern, d.h. Steuern zulasten der Produzenten wie Einkommenssteuern oder Sozialbeiträge, können nicht an der Grenze ausgeglichen werden. *Indirekte* Steuer, d.h. Steuern auf Produkte, können hingegen einem solchen Grenzausgleich unterzogen werden. Diese Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Besteuerung basiert auf dem in der WTO vorherrschenden Bestimmungslandprinzip und wurde allgemein von den Mitgliedsländern als Basis für Grenzausgleichsvorschriften im GATT/WTO-Recht sowohl für Exporte als auch für Importe akzeptiert.⁹⁰ Daher ist, im Einklang mit dem Bestimmungslandprinzip, nur ein Grenzausgleich für indirekte Steuern möglich. Dies wurde in mehreren WTO-Vorschriften aufgenommen und von einem GATT-Panel im Kontext der *US Domestic International Sales Corporations (DISC) legislation* in den siebziger Jahren bestätigt.

Artikel III:1 GATT zum Beispiel verweist explizit auf Produkte, wenn es heißt, dass inländische Steuern oder Abgaben “...*should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.*” Staaten könnten demnach Steuern auf importierte Produkte erheben, wenn diese Steuern nicht höher sind, als die Steuern auf inländische Produkte und solange diese nicht zum Schutz der inländischen Produktion führen. Artikel XVI:4 GATT verbietet Subventionen für Exportprodukte, die zum Verkauf dieses Exportproduktes “*at a price lower than the comparable price charged for the like product to buyers in the domestic market*” führen. Artikel VI:2 GATT erlaubt es einem Mitgliedstaat, Ausgleichszölle in Höhe der Exportsubvention auf das importierte Produkt zu erheben. Nach Artikel VI:4 GATT dürfen hingegen keine Ausgleichszölle verhängt werden, die aus einem Grenzausgleich für indirekte Steuern bei Exportprodukten resultieren. In der Tat heißt es dort, dass auf “*taxes borne by the like product when destined for consumption in the country of origin or exportation, or by reason to the refund of such duties or taxes*” keine Ausgleichszölle verhängt werden dürfen.

⁸⁹ Die Präambel fordert, dass WTO-Mitgliedsländer ihre wirtschaftlichen Aktivitäten derart gestalten sollen, dass eine optimale Nutzung “*of the world’s resources in accordance with the objectives of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development*” gestattet wird. Dieses Kriterium könnte für die rechtliche Prüfung solcher BTA von Bedeutung sein, die den Schutz globaler Umweltgüter wie das Klima zum Ziel haben.

⁹⁰ Vgl. WTO-CTE (1997a, para. 31); Dam (1970); BISD 18S/97, para. 8; Siehe auch Demaret/Stewardson (1994, S. 16).

Das GATT definiert jedoch nicht klar, auf welche Steuern sich dieses bezieht. Artikel III:2 GATT erwähnt Steuern “*applied to products*“ und Artikel VI:4 GATT spricht von Steuern “*borne by products*“. Ein *Working Party Report* zum Artikel XVI:4 GATT⁹¹, der den Begriff “*subsidy*“ untersuchte, wie auch die *Working Party on Border Tax Adjustment* von 1970 unterstützen die Interpretation, nach der direkte Steuern und Sozialabgaben nicht als “*borne by products*“ oder “*applied to products*“ angesehen werden. Das gleiche gilt für das ASCM von 1979 und 1994. Die Argumentation wurde vom Entscheid des GATT-Panels im *US DISC legislation* Fall bekräftigt.⁹²

Das WTO-Recht verbietet nicht nur einen Grenzausgleich bei direkten Steuern, sondern auch für bestimmte Formen der indirekten Besteuerung. So bleibt die Rechtmäßigkeit eines Grenzausgleichs für indirekte Steuern unklar, wenn diese Steuern auf indirekter Weise auf Endprodukte erhoben werden. Diese Besteuerungsmethode umfasst input- oder prozessbezogene Vorstufensteuern auf physische Produktionsmittel und Energie oder solche Steuern, die an anderen Stellen des Produktionsprozesses ansetzen. Die *Working Party on Border Tax Adjustment*, die solche prozessbezogenen Steuern untersuchte, konnte hier keine Einigung finden und erklärte, dass “*taxes occultes*“, welche Steuern auf Werbung, Energie, Maschinen und Transport umfassen, nicht eindeutig kategorisiert werden können, und daher die Rechtmäßigkeit eines Grenzausgleichs in diesen Fällen nicht entschieden werden konnte.⁹³

Artikel II:2 GATT verweist lediglich auf Steuern, die direkt oder indirekt auf das Produkt erhoben werden; das schließt Steuern auf Produktionsmittel, die in unterschiedlichen Stufen des Produktionsprozesses eingesetzt werden, nicht grundsätzlich aus. Artikel II:2 (a) GATT erlaubt die Besteuerung in Form einer “*...charge equivalent to an internal tax imposed consistently with the provisions of paragraph 2 of Article III in respect of the like domestic product or in respect of an article from which the imported product has been manufactured in whole or in part*“. Der Gebrauch des Wortes “*article*“ mag darauf hinweisen, dass die indirekte Steuer auf Produkte begrenzt ist, die physisch im Endprodukt enthalten sind. Dieses *Proviso* ist jedoch keine klare Antwort auf das Problem. Artikel VI:4 GATT ist hinsichtlich der Exporte mit der Formulierung “*borne by products*“ ebenso vage wie Artikel II:2 GATT.

⁹¹ Report of the 1960 Working Party Report on Article XVI (4), 19 November 1960, BISD 9S/185.

⁹² The DISC case, 2 November 1976, BISD 23S/98 (1977). US-Produzenten hatten sich beschwert, dass die Einführung eines umfassenden Systems indirekter Steuern in der Europäischen Gemeinschaft, deren Mitgliedsländern einen verstärkteren Einsatz von BTA erlaubte. Dies würde, so das Argument der US-Produzenten, einen Wettbewerbsnachteil für US-Firmen bedeuten, da das Steuersystem der USA eher auf direkten Steuern basiert als auf indirekten. Daher führte die US DISC legislation im Jahr 1971 eine partielle Befreiung von direkten Steuern für Exportprodukte ein. Darauf folgte ein Streitfall, der von der EWU initiiert wurde. Der Entscheid im DISC Fall befand, dass die US-Gesetzgebung eine Subvention von Exportprodukten darstellt und somit gegen die GATT-Regeln verstieß. Das kann als eine weitere Bestätigung dafür gesehen werden, dass direkte Steuern nicht an der Grenze ausgeglichen werden dürfen.

⁹³ Vgl. BISD 18S/97, para. 15 a.

Die Interpretation von Maßnahmen, die sich auf Vorstufenprodukte, Prozesse oder Produktionsmethoden (PPM) beziehen, kann auch anhand von Panel-Entscheidungen untersucht werden. Die US *Superfund*-Steuer (siehe Kapitel 5.4.2) besteuerte spezifische, gelistete Chemikalien, die als Produktionsmittel für die Herstellung chemischer Derivate verwendet wurden. Der Entscheid des Panels hielt fest, dass für einen Grenzausgleich auf „gleichartige“ Importprodukte, Steuern auf Produkte (*“materials”*) berücksichtigt werden können, die für die Herstellung inländischer Produkte verwendet werden. Das Panel hat jedoch nicht klargestellt, ob diese Chemikalien in erkennbarer Weise physisch im Endprodukt enthalten waren.

Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (ASCM) von 1979 ist ebenfalls relevant für Grenzausgleichsabgaben auf Exporte. In Paragraph (g) seines Anhangs heißt es, dass *“the exemption or remission in respect of the production and distribution of exported products of indirect taxes”* im Allgemeinen erlaubt ist. Der Ausgleich von *„prior-stage cumulative taxes“* auf Produkte oder Dienstleistungen, die im Produktionsprozess eingesetzt werden, ist gemäß Paragraph (h) nur dann erlaubt, wenn Produkte oder Dienstleistungen physisch in der exportierten Ware nachweisbar sind (*„physically incorporated“*). Es bleibt unklar, ob Energiesteuern unter diese Vorschrift für *„prior-stage cumulative taxes“* fallen. Das ASCM von 1994 veränderte den Impetus dieser Vorschrift. Unter Anhang II ASCM ist es nun erlaubt, dass Mitgliedstaaten Steuern beim Export erstatten, wenn es sich bei diesen Steuern um indirekte Steuern auf Vorprodukte handelt. Diese in der Fußnote 61 definierten Produktionsmittel umfassen *“...inputs physically incorporated, energy, fuels and oil used in the production process and catalysts which are consumed in the course of their use to obtain the exported product.”* Das scheint die Interpretation der Verwendung eines Grenzausgleichs für Energiesteuern zu verändern und deutet darauf hin, dass eine indirekte Steuer auf ein Vorprodukt an der Grenze ausgeglichen werden könnte, wenn es sich hierbei entweder um Energie, Brennstoffe oder Öl handelt, welches im Produktionsprozess gebraucht oder verbraucht wurde.⁹⁴ Ob aber die Fußnote 61 eindeutig einen Grenzausgleich für Energiesteuern erlaubt, ist noch Gegenstand von Diskussionen.⁹⁵

Eine weitere Frage ist, ob Staaten das Recht haben, Steuern derart zu gestalten, dass zwischen den verschiedenen Umweltwirkungen der Energieproduktionsmethoden unterschieden wird, zum Beispiel zwischen Strom aus erneuerbaren Energiequellen und Strom aus Kohle oder Erdöl. Die Kompatibilität einer solchen Politik mit dem WTO-Recht hängt davon ab, wie das Konzept „gleichartiger Produkte“ (*„like products“*) interpretiert wird (siehe Kasten in Kapitel 3). Die *Working Party on Border Tax Adjustments* konnte keine klare Definition diesbezüglich festlegen. Die von der Arbeitsgruppe aufgestellten vier Kriterien zur Prüfung der „Gleichartigkeit“ können dazu führen, dass zwei sehr ähnliche, aber unterschiedlich hergestellte Produkte nicht als gleiche

⁹⁴ Siehe auch Demaret/Stewardson (1994, S. 31).

⁹⁵ Vgl. WTO-CTE (1995), Demaret/Stewardson (1994, S. 29 ff).

Produkte angesehen werden.⁹⁶ Aktuelle Entscheide der WTO-Rechtsprechung werfen ein neues Licht auf diese Frage. Erstens scheint, dass der Begriff „gleichartiges“ Produkt auch Produkte mit ähnlichen Eigenschaften oder solche Produkte umfasst, die im Wesentlichen dem selben Zweck dienen, und dass Konsumgewohnheiten keine Grundlage für eine Differenzierung von Produkten liefern. Das wurde im *Japan Alcohol*-Fall aus dem Jahr 1987⁹⁷ bestätigt. In diesem Fall hatte die Europäische Gemeinschaft ein japanisches Gesetz auf Basis des Artikel III GATT angefochten. Diesem Gesetz nach wurden Steuern in unterschiedlicher Höhe auf verschiedene Alkoholgetränke erhoben, wobei die japanischen Produkte zumeist in die Kategorien der niedrigeren Besteuerung fielen. Zweitens scheint, dass für die Entscheidung, ob Produkte „gleichartig“ sind, nicht nur die Eigenschaften dieser Produkte herangezogen werden müssen, sondern auch der Frage nachzugehen ist, ob diese Differenzierung protektionistischen Zwecken dient. Dieses Argument könnte als ein Schritt in Richtung einer höheren Wertung der Umweltziele einer Steuer interpretiert werden.⁹⁸

Schwerwiegende Konflikte mit dem WTO-Recht können eintreten, wenn eine Steuer aufgrund nicht-produktbezogener PPM differenziert wird,⁹⁹ wie es bei der Energieproduktion der Fall sein kann. Es mag dann notwendig sein, auf den Artikel XX GATT zurückzugreifen (siehe Diskussion in Kapitel 7). Wenn Energie aus verschiedenen Quellen als „gleichartiges“ Produkt angesehen wird, könnten in diesem Fall Energiesteuern, welche die unterschiedlichen Auswirkungen auf das Klima berücksichtigen, mit Artikel XX GATT gerechtfertigt werden, solange sie nicht in diskriminierender Weise angewendet werden.¹⁰⁰

5.4.4 Das angemessene Niveau von Grenzausgleichsabgaben

Die Erfahrungen aus der *Superfund*- und *ODC*-Steuer zeigen, dass es durchaus möglich ist, eine Besteuerung von Produktionsmitteln vorzunehmen. Es bleibt jedoch problematisch, die relevanten Daten im jeweiligen Herkunftsland bezüglich der zu steuernden, im Produktionsprozess eingesetzten Menge von Produktionsmitteln für die Berechnung des Grenzausgleichs zu ermitteln. Das trifft ganz besonders auf Energiesteuern zu, da Energie integraler Bestandteil eines jeden Produktionsprozesses ist. Es wäre damit

⁹⁶ Vgl. Demaret/Stewardson (1994, S. 34).

⁹⁷ Report of the Panel, Japan: Customs Duties, Taxes and Labelling Practices on Imported Wines and Alcoholic Beverages, 10 November 1987, BISD 34S/83, siehe Anhang I.

⁹⁸ Siehe zum Beispiel den *US Alcohol* Fall von 1992, in dem Canada ein US-Gesetz angefochten hat, das Bier und Wein von kleinen und bestimmten lokalen Produzenten anders besteuerte als gleiche Produkte großer Produzenten. Vgl. Report of the Panel, United States: Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages, 19 June 1992.

⁹⁹ Zum Beispiel bei unterschiedlichen Steuersätzen für im Inland mit „sauberer“ Energie produzierte Produkte und für „gleichartige“ Importprodukte, welche mit Energie aus klimaschädigenden PPM hergestellt wurden.

¹⁰⁰ Siehe Chapeau Artikel XX GATT.

komplex und schwierig, einen Grenzausgleich zu handhaben, der generell eine Steuer auf im Produktionsprozess eingesetzte Brennstoffe an der Grenze zurückerstattet und einen solchen CO₂-orientierten Grenzausgleich für importierte Produkte vornimmt.

Die optimale Lösung bestünde darin, die Notwendigkeit eines Grenzausgleichs erst gar nicht entstehen zu lassen. Bei einer internationalen Harmonisierung von Umweltsteuern auf Vorprodukte und einer konsequenten, universellen Anwendung des Herkunftslandprinzips wäre eine Einführung von Grenzausgleichsabgaben nicht notwendig. Das setzt allerdings eine umfassende internationale Kooperation und eine international weitgehend harmonisierte Energiepolitik voraus. In der gegenwärtigen politischen Lage erscheint eine solche Entwicklung unwahrscheinlich, obwohl das Kyoto-Protokoll als ein erster Schritt in diese Richtung angesehen werden kann. Eine weitere Option bestünde darin, ein System einer international standardisierten Zertifizierung von Produktionsprozessen in die *International Organization for Standardization* (ISO) zu integrieren.

Eine weitere Lösung könnte darin gesehen werden, die Anzahl von Produkten, die für einen Grenzausgleich in Frage kommen, auf ein handhabbares Maß zu begrenzen. Eine beschränkte Zahl ausgesuchter energieintensiver Produkte mit einer entsprechend begrenzten Anzahl von Produktionsmethoden würde den Grenzausgleich vereinfachen.¹⁰¹ Ein möglicher Ansatz wäre die Verwendung einer „*energy-added tax*“ Methode, ähnlich der Berechnungsmethode von Mehrwertsteuern, wie sie in vielen europäischen Ländern Anwendung findet.¹⁰² Eine Steuer auf Vorprodukte wie Brennstoffe oder Strom könnte als gesonderter Posten auf Exportrechnungen ausgewiesen werden. Diese Rechnungen würden den Steuerbehörden als Belege dienen, um den Grenzausgleich für die exportierten Produkte abzuwickeln. Weiterhin erscheint die Veranlagung der gängigsten nationalen Produktionsmethode realisierbar und mit dem WTO-Recht kompatibel, wenn die notwendigen Informationen über den Produktionsprozess eines importierten Gutes begrenzt sind. Das Panel im *US Superfund*-Fall befand diese Methode in seinem Entscheid als GATT-konform.¹⁰³

5.5 Schlussbemerkungen und Politikempfehlungen

Die Einführung von Umweltsteuern wurde in vielen Ländern von massivem Widerstand der Industrie begleitet. Dies führte oftmals zu Anpassungsmaßnahmen, wie Steuerbefreiungen oder -nachlässen für bestimmte Sektoren. Dieses Kapitel untersuchte Grenzausgleichsabgaben als Instrument, um möglichen Wettbewerbsnachteilen entge-

¹⁰¹ Siehe zum Beispiel Hoerner/Muller (1997); Brack et al. (2000).

¹⁰² Vgl. Hoerner/Muller (1997, S. 165).

¹⁰³ Nur der 5 % Pauschalsatz auf nicht gelistete Substanzen wurde mit der Begründung abgelehnt, dass auf diese Weise eine höhere Steuer auf Importe erhoben wird als auf gleichartige inländische Produkte.

genzuwirken, ohne das umweltpolitische Ziel der CO₂-Emissionsreduktion zu verwässern.

Ob Grenzausgleichsabgaben für Energiesteuern unter WTO-Recht erlaubt sind, ist nicht eindeutig geklärt. Es können jedoch eine Reihe in Frage kommender Grenzausgleichssysteme identifiziert werden, die innerhalb des WTO-Rechts definitiv *nicht* erlaubt sind. So kommen *direkte* Steuern für einen Grenzausgleich im GATT eindeutig nicht in Frage, während hingegen ein Grenzausgleich auf Basis *indirekter* Steuern möglich ist. Diese Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern resultiert aus dem im WTO-System vorherrschenden Bestimmungslandprinzip und wurde allgemein als Grundlage für die WTO-Anforderungen an den Grenzausgleich akzeptiert. Ob *indirekte* Steuern, die *indirekt* einem Endprodukt auferlegt werden, WTO-konform sind, kann nicht eindeutig bestimmt werden. Das ist besonders relevant bei der Betrachtung von Energie, die während der Produktion verbraucht wird und somit nicht physisch im Endprodukt vorhanden ist.

Das ASCM von 1994 erlaubt es einem Land, Steuern auf Exporte an der Grenze auszugleichen, wenn es sich dabei um indirekte Steuern auf Vorstufenprodukte handelt. Als Produkte in diesem Sinne werden definiert: *“inputs physically incorporated, energy, fuels and oil used in the production process”*. Das deutet darauf hin, dass Energiesteuern im Allgemeinen für einen Grenzausgleich in Frage kommen könnten.

Um Konflikte zwischen einem Grenzausgleich und dem Verursacherprinzip zu vermeiden, liegen zwei Möglichkeiten nahe. Im Idealfall würden die WTO-Mitglieder sich auf ein gemeinsames Vorgehen bezüglich der Gestaltung energie- und klimapolitischer Instrumente einigen, zum Beispiel in Form einheitlicher CO₂-Steuern. Damit würde die Notwendigkeit eines Grenzausgleichs entfallen. Diese erstbeste Lösung scheint jedoch in naher Zukunft nur schwer realisierbar und sollte daher als mittel- und langfristiges Ziel ins Auge gefasst werden. Die zweite Möglichkeit läge darin, das Verursacherprinzip in die Grenzausgleichsregelungen der WTO zu integrieren.¹⁰⁴ Hier schlägt Westin (1997) vor, Richtlinien einzuführen, die einen Rahmen für die Entscheidungsfindung künftiger WTO-Panel zum Thema *“Grenzausgleichsabgaben für Umweltsteuern”* vorgeben: *“taxes should neither be doubled nor avoided entirely”*; und *“there should be no rebate of taxes that protect the global commons”*.¹⁰⁵

Viel wird einerseits von der konkreten praktischen Umsetzung in den einzelnen Staaten abhängen, da diese entscheidend für die Interpretation der Verträge ist, und andererseits von den Entscheiden des WTO-Streitbeilegungsverfahrens.¹⁰⁶ Aufgrund der Bedeutung

¹⁰⁴ Vgl. Westin (1997, S. 204 f.); Pitschas (1995, S. 499); Helm (1995, S. 104).

¹⁰⁵ Vgl. Westin (1997, S. 205).

¹⁰⁶ Trotz der unsicheren Rechtslage scheint es als ob Europa eine gute Chance im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens innerhalb der WTO hätte, wenn es ein gewissenhaft ausgearbeitetes Verfahren zur Implementierung einer Grenzausgleichsabgabe einführen würde. Vgl. dazu Biermann/Brohm (2003).

des Problems für den Welthandel und der verbleibenden Ambiguität im WTO-Recht wäre es wünschenswert, dass die Regierungen darauf abzielten, einen multilateralen Konsens über den Einsatz von Grenzausgleichsabgaben für Energiesteuern, aber auch für andere nicht physisch im Endprodukt enthaltene Produktionsmittel zu erlangen. Das Verursacherprinzip könnte hierbei ein wertvolles Instrument darstellen, wenn über dessen Integration in die WTO-Regeln eine Einigung erreicht werden kann. Hier sind jedoch noch weitere Diskussionen und Analysen notwendig, um einen internationalen Konsens darüber zu erreichen, wie bezüglich dieser Frage weiter vorzugehen ist.

6 Subventionen

6.1 Definition

Es gibt viele Definitionen von Subventionen. Juristen, Politiker, Regierungen, Lobbyisten oder Ökonomen benutzen jeweils eine Definition, die ihren spezifischen Bedürfnissen entspricht.¹⁰⁷ Für unserer Analyse folgen wir der ökonomischen Perspektive, nach der eine Subvention im weiten Sinne definiert werden kann als ein aus öffentlichen Mitteln an Private gewährter ökonomischer Nutzen. Dieser Nutzen kann kostenfrei gewährt werden oder zu geringeren Kosten, als für die Produktion dieses Nutzens notwendig ist. Gewöhnlich werden Subventionen definiert als eine finanzielle Hilfe (z.B. direkte Zahlungen oder Steuerbefreiungen) des Staats an den Privatsektor. Alle ökonomischen Definitionen einer Subvention haben eins gemeinsam: ein Nutzen wird vom öffentlichen an den privaten Sektor gewährt.¹⁰⁸ Subventionen werden seit langer Zeit und von allen Staaten als Politikinstrument verwendet, um die Volkswirtschaft zu regulieren und um bestimmte Politiken zu fördern. Trotzdem hat die Bezeichnung „Subvention“ eine negative Konnotation und wird daher immer seltener in öffentlichen Darstellungen verwendet.

Prinzipiell ist die Idee des Verursacherprinzips nicht mit Subventionen zu vereinbaren. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass Politiker Firmen bankrott gehen lassen, weil diese zusätzliche Kosten aus einer Umweltschutzpolitik nicht tragen können. Vielmehr werden in solchen Situationen Subventionen gewährt, um neue Vermeidungstechnologien zu finanzieren und auf diese Weise langfristig eine Anwendung des Verursacherprinzips zu ermöglichen. Hinzu kommt, dass eine Subventionierung durchaus die Umweltsituation verbessern kann, wenn sie dementsprechend gestaltet und angewendet

¹⁰⁷ Siehe BMF (2001a, S.11 und 2001b, S. 38). Aus Umweltschutzsicht lässt sich argumentieren, dass negative externe Effekte, die nicht internalisiert werden, eine Subvention für die ökonomisch Handelnden darstellen. Dieser Ansatz stößt allerdings auf Schwierigkeiten wegen der Bewertung und Quantifizierung von externen Effekten.

¹⁰⁸ Vgl. Ewringmann/Thöne (2002, S. 10-12)

wird.¹⁰⁹ Aus diesen Gründen erlauben die *politischen* Definitionen des Verursacherprinzips der OECD¹¹⁰ und der Europäischen Union (Artikel 175 (5) des EU-Vertrag) den kurzfristigen Einsatz von Subventionen, um andere Politikziele nicht zu gefährden. Dabei handelt es sich beispielsweise um Ziele wie die Reduzierung der Arbeitslosigkeit, die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) oder auch die Einführung von Umweltstandards auf nationaler Ebene, die über die bestehenden Auflagen hinaus gehen.¹¹¹

Die Umweltsubventionen, die von den OECD-Leitlinien erlaubt werden, müssen sowohl zeitlich als auch in ihrem Volumen begrenzt bleiben. Seit dem Jahr 2001 verbietet die Europäische Kommission Subventionen, die gewährt werden, um die Einführung von Umweltstandards zu ermöglichen. Die Kommission weist darauf hin, dass Unternehmen bereits seit Inkrafttreten des 5. Umweltaktionsprogramms¹¹² von 1993 Zeit hatten, sich auf die Verwirklichung des Verursacherprinzips vorzubereiten.¹¹³ Ausnahmen werden noch zugelassen für KMU mit besonderen Schwierigkeiten und um auf nationaler Ebene Umweltstandards durchzusetzen, die über die in der EU geltenden Auflagen hinausgehen.¹¹⁴ Die Kommission erlaubt auch Steuerbefreiungen im Energiesektor,¹¹⁵ solange diese Befreiungen zeitlich begrenzt und für die Einführung einer Umweltsteuer auf Ebene des Mitgliedstaates notwendig sind.¹¹⁶ Es werden ebenfalls staatliche Beihilfen erlaubt, die den Einsatz von erneuerbaren Energiequellen und von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen fördern.¹¹⁷

Subventionen für erneuerbare Energiequellen sind sicher ein Weg, THG-Emissionen zu reduzieren. Der Abbau von Subventionen für fossile Energieträger, insbesondere für Kohle, wäre jedoch ebenfalls ein wichtiger Mechanismus, um das Reduktionsziel zu erreichen.¹¹⁸ Wie empirische Schätzungen zeigen, würde der Abbau von Subventionen für fossile Energieträger alleine in den USA eine Reduktion der globalen CO₂-Emissionen um 18 % bedeuten.¹¹⁹

¹⁰⁹ Siehe Kim (2001) für eine detaillierte Diskussion.

¹¹⁰ Vgl. OECD (1974, Annex II).

¹¹¹ Vgl. OECD (2001b, S. 11); European Commission (2001, S. 6).

¹¹² Vgl. European Commission (1993).

¹¹³ Vgl. European Commission (2001, S. 6).

¹¹⁴ Die Ausnahme für KMU ist auf drei Jahre begrenzt.

¹¹⁵ Steuerbefreiungen werden nach Artikel 87 des EU-Vertrags als Subventionen angesehen.

¹¹⁶ Vgl. European Commission (2001, Punkt 23, S. 6).

¹¹⁷ Vgl. European Commission (2001, Punkt 24, S. 6).

¹¹⁸ Vgl. Buck/Verheyen (2001, S. 20 f.) und The Economist, 6.-12. Juli 2002

¹¹⁹ J. Lash, zitiert in Buck/Verheyen (2001, S. 20)

6.2 Anwendung in Deutschland

Sowohl Konsumenten als auch Produzenten von Energie werden in Deutschland durch direkte Transferzahlungen, Preisgarantien und Steuerbefreiungen unterstützt. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das im April 2000 in Kraft getreten ist, führte ein System finanzieller Hilfen für die Energiegewinnung aus erneuerbaren Energiequellen ein. Das EEG hat zum Ziel, dass bis zum Jahr 2010 12 % der gesamten Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen erzeugt werden sollen. Das Gesetz sieht dafür Preisgarantien für die Produzenten erneuerbarer Energie vor, darunter fällt Strom aus Geothermik (Erdwärme), Grubengas, solarer Strahlungsenergie, Biomasse, Deponie- und Klärgas, Windkraft und Wasserkraft. Die Netzbetreiber sind gesetzlich dazu verpflichtet, den Strom aus erneuerbaren Energiequellen abzunehmen und diesen Strom zu den in §§ 4 bis 8 EEG festgelegten Preisen zu vergüten. Die zusätzlichen Kosten sind von den Netzbetreibern zu tragen und werden, zumindest langfristig, auf die Konsumenten abgewälzt. Der Europäische Gerichtshof befand die Maßnahmen des EEG nicht als eine Beihilfe im Sinne des europäischen Rechts, da der Staat nicht direkt beteiligt ist und öffentliche und private Unternehmen vor dem Gesetz gleich behandelt werden.¹²⁰ Dennoch könnte dieses System der Preisstützung im Kontext der WTO-Definition einer Subvention von Bedeutung sein (siehe Kapitel 6.3).

Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) unterstützt auf ähnliche Weise den Einsatz von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen. Das KWKG sieht ebenso wie das EEG Preisgarantien vor, die von den Netzbetreibern für Strom aus solchen Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen zu zahlen sind. Das Neue Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz trat am 1. April 2002 in Kraft und sichert bereits bestehende Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen.

Darüber hinaus beinhaltet die Ökologische Steuerreform in Deutschland (siehe Kapitel 5.2) eine Reihe von Steuerermäßigungen. Die deutsche Regierung entschied sich daraufhin, die Steuerlast der Ökologischen Steuerreform u.a. für energieintensive Sektoren, hocheffiziente KWK- und GuD-Anlagen, den öffentlichen Nahverkehr sowie für Strom zum Betrieb von Nachtspeicherheizungen, die häufig in einkommensschwachen Haushalten genutzt werden, zu senken. Die Ausnahmen der Steuern auf Erdölprodukte, die bereits vor der Ökologischen Steuerreform galten, wurden verlängert (z.B. für den Transport per Luft und Schiff). Demzufolge zahlen in erster Linie die privaten Haushalte, der Einzelhandel, der Straßentransportsektor, der Dienstleistungssektor, öffentliche Einrichtungen und kleine Unternehmen den vollen Steuersatz. Die Vielfalt der Ausnahmen kann dazu führen, dass der Strukturwandeleffekt zugunsten weniger energieintensiven Sektoren geringer ausfällt als erwünscht.¹²¹ Im Zusammenhang mit der Ökologischen Steuerreform sind auch Mittel für die Subventionierung von erneuerbaren Ener-

¹²⁰ Vgl. ECJ (2001)

¹²¹ Vgl. Bach et al. (2002, S. 811)

gieträgern vorgesehen: Allein im Jahr 2002 beliefen sich diese Transfers auf 200 Millionen Euro.¹²²

Es bleibt festzuhalten, dass sowohl das EEG als auch das KWKG Preisgarantien einsetzen und die Ökologische Steuerreform Steuerermäßigungen und finanzielle Transfers als wichtigste Instrumente zur Verfolgung einer nachhaltigen Energiepolitik vorsehen. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob der Einsatz dieser Instrumente möglicherweise zu Konflikten mit dem WTO-Recht führen kann.

6.3 Potentielle Konflikte mit dem WTO-Recht

Prinzipiell verfolgt die WTO das Ziel, Subventionen zu vermeiden, auch wenn das WTO-Recht detaillierte Vorschriften über die unterschiedlichen Arten nationaler Subventionen liefert. Diese Vorschriften umfassen den Artikel XVI GATT und das ASCM.¹²³ Artikel XVI:1 GATT besagt, dass wenn ein WTO-Mitglied eine Subvention, einschließlich jeder Form von Einkommens- oder Preisstützung, gewährt, „*die mittelbar oder unmittelbar die Wirkung hat, die Ausfuhr einer Ware [in dessen Gebiet] zu steigern oder die Einfuhr einer Ware [in sein Gebiet] zu vermindern*“, so müssen diese von den übrigen WTO-Mitglieder notifiziert werden.¹²⁴ Nach dem ASCM kann eine Subvention entweder eine nutzenstiftende finanzielle Beihilfe (*financial contribution*) aus öffentlichen Mitteln oder eine nutzenstiftende Einkommens- oder Preisstützung (*price or income support*) aus öffentlichen Mitteln darstellen.

Die Definition einer Subvention im WTO-Recht (ASCM, Article 1) liest sich wie folgt:

1.1 *For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if:*

(a)(1) there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as “government”), i.e. where:

(i) a government practice involves a direct transfer of funds (e.g. grants, loans, and equity infusion), potential direct transfers of funds or liabilities (e.g. loan guarantees);

(ii) government revenue that is otherwise due is foregone or not collected (e.g. fiscal incentives such as tax credits);

¹²² Vgl. BMU (2002, S. 15).

¹²³ Das ASCM wurde während der Uruguay Runde verhandelt. Es ist für alle WTO-Mitglieder bindend. Sein Vorgänger, der *Tokyo Round Subsidies Code*, war plurilateral verhandelt worden und nur für OECD Mitglieder (Mexiko und Irland waren ausgenommen) und 12 Schwellenländer bindend. Siehe Zampetti (1995, S. 10).

¹²⁴ Artikel XVI (1) GATT. Im Original: “...which operate[s] directly or indirectly to increase exports of any product form, or to reduce imports of any product into, its territory”.

(iii) a government provides goods or services other than general infrastructure, or purchases goods;

(iv) a government makes payments to a funding mechanism, or entrusts or directs a private body to carry out one or more of the type of functions illustrated in (i) to (iii) above which would normally be vested in the government and the practice, in no real sense, differs from practices normally followed by governments;

or

(a)(2) there is any form of income or price support in the sense of Article XVI of GATT 1994;

and

(b) a benefit is thereby conferred.

Nach dem ASCM können Subventionen in drei Kategorien aufgeteilt werden:

- Verbotene Subventionen (*prohibited subsidies*),
- Anfechtbare Subventionen (*actionable subsidies*),
- Nicht-anfechtbare Subventionen (*non-actionable subsidies*).

Um die Klassifizierung zu erleichtern, wurde eine Unterscheidung zwischen „spezifischen“ und „nicht-spezifischen“ Subventionen in Artikel 2 ASCM eingeführt. Subventionen gelten als *spezifisch*, wenn sie ihrer Ausgestaltung oder Wirkung nach auf bestimmte Unternehmen, Gruppen von Unternehmen, Wirtschaftszweige oder Unternehmen einer bestimmten Region begrenzt sind. Wenn eine Subvention, wie sie in Artikel 1 ASCM definiert wird, spezifisch im Sinne des Artikels 2 ASCM ist, ist sie entweder verboten oder anfechtbar. Verbotene Subventionen sind gemäß Artikel 3 ASCM – mit Ausnahme von landwirtschaftlichen Subventionen – alle Subventionen, die gesetzlich oder tatsächlich von der Ausführleistung abhängig sind oder davon abhängen, dass einheimische Waren Vorrang vor eingeführten Waren erhalten. Anfechtbare Subventionen, wie sie in Artikel 5 und 6 ASCM definiert werden, sind spezifische Subventionen, die „*adverse effects to the interests of other Members*“ verursachen, entweder

- durch die Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweiges eines anderen Mitglieds; oder
- durch die Zunichtemachung oder Schmälerung der einem anderen Mitglied mittelbar oder unmittelbar aus dem GATT 1994 erwachsenden Vorteile; oder
- durch eine ernsthafte Schädigung der Interessen eines anderen Mitglieds.

Der letzte Grund kann eintreten, wenn eine Subvention Importe „gleichartiger“ Produkte aus einem anderen Mitgliedsland in den Markt des Mitglieds, in dem die Subventionierung stattfindet, verdrängt oder verhindert (Artikel 6.3).

Alle anderen Subventionen sind nicht-spezifisch. Nicht-spezifische Subventionen sind nicht anfechtbar, wenn sie ordnungsgemäß notifiziert wurden (Article 8). Sie können nicht vor dem WTO-Streitbeilegungsverfahren angegriffen werden und können keinen Grund für Ausgleichsmaßnahmen liefern. Wenn eine nicht-anfechtbare Subvention (wie in Artikel 8.2 definiert) dennoch *“serious adverse effects to the domestic industry”* eines Mitglieds verursacht, die *“difficult to repair”* sind (Artikel 9.1), so sollen die betroffenen Mitglieder in Konsultationen treten, um eine für beide Seiten zufriedenstellende Lösung zu finden. Wird im Rahmen der Konsultationen eine solche Lösung nicht gefunden, so kann der Fall dem Ausschuss für Subventionen (*Committee on Subsidies*) vorgelegt werden (Article 9.3).

Im Allgemeinen wurden Umweltsubventionen während der Uruguay-Runde als nicht-anfechtbare Subventionen angesehen.¹²⁵ Dennoch wurde die Ausnahme für Umweltsubventionen, auf die man sich geeinigt hatte und bis 1999 Teil des ASCM war (Artikel 8.2(c)), nicht erneuert. Die OECD interpretiert dies als *“an indication that current environmental subsidies have little effect on international trade”*.¹²⁶ Auch wenn Umweltsubventionen unter die Kategorie anfechtbarer Subventionen fallen können, gibt es mögliche Ausnahmen, z.B. im Fall von Grenzausgleichsabgaben (siehe Kapitel 5) die einen Erlass der inländischen Steuer auf Exportgüter vorsehen.¹²⁷

Zunächst muss untersucht werden, ob es sich bei den deutschen Preisgarantien für Produzenten erneuerbarer Energien (EEG und KWKG) um eine Subvention im Sinne des WTO-Rechts handelt. Dies ist der Fall, wenn die folgenden drei Kriterien erfüllt sind:

1. Es muss ein finanzieller Beitrag durch die Regierung oder irgendeine Form der Preis- oder Einkommensstützung vorliegen, die die in Artikel 1.1(a)(1) oder 1.1(a)(2) ASCM spezifizierten Bedingungen erfüllen.
2. Es muss ein Vorteil übertragen werden (Artikel 1.1 (b) ASCM).
3. Die Maßnahme muss nach Artikel 2 des ASCM spezifisch sein.

ad 1) Damit eine Maßnahme als Subvention eingestuft werden kann, muss ein finanzieller Beitrag der Regierung gemäß Artikel 1.1(a)(1) vorliegen. Die Zahlungen an die Produzenten von Strom aus erneuerbaren Energiequellen gemäß EEG und KWKG stammen jedoch von den Netzbetreibern und nicht von der Regierung und erfüllen somit

¹²⁵ Vgl. OECD (2001b, S. 13).

¹²⁶ Vgl. OECD (2001b, S. 14).

¹²⁷ Vgl. OECD (2001b, S. 14).

nicht das Erfordernis des Artikels 1.1(a)1 des ASCM. Diese Einschätzung stimmt überein mit einer jüngeren Entscheidung des Panels im Fall *United States - measures treating export restraints as subsidies*¹²⁸. In dem Bericht (WT/DS194/R, 2001, par. 8.38) wird ausgeführt, dass "... by introducing the notion of a financial contribution, the drafters [of the ASCM] foreclosed the possibility of the treatment of any government action that resulted in a benefit as a subsidy." McGovern (2002) zieht eine ähnliche Schlussfolgerung: "*The requirement of a financial contribution reflects an intention not to include in the notion of subsidy all governmental measures conferring benefits.*"¹²⁹

Dennoch könnten die Maßnahmen des EEG eine Einkommens- oder Preisstützung nach Artikel 1.1(a)(2) ASCM darstellen. Nach McGovern (2002) wurde der genauen Definition von Einkommens- oder Preisstützung bis heute nur wenig Beachtung geschenkt. Lediglich im Jahr 1960 entschied ein GATT-Panel, dass ein Verlust der Regierung gegeben sein muss. Wenn zum Beispiel eine Regierung einen garantierten Preis für ein Produkt bezahlt, wäre dies eine Subvention im Sinne des Artikel XVI GATT.¹³⁰ Grave (2001) argumentiert ähnlich wenn er darauf verweist, dass die Vertragsparteien des GATT 1947 davon ausgingen, dass eine Einkommens- oder Preisstützung die Verwendung von Ressourcen der Regierung erfordert. Die garantierten Preise des EEG und des KWKG werden jedoch nicht direkt von der Regierung an die Produzenten gezahlt. Vielmehr zwingt die Regierung hier zwei unabhängige, private Wirtschaftssubjekte, ein Geschäft zu bestimmten Preisen abzuschließen, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind. Der deutsche Ansatz zur Unterstützung erneuerbarer Energiequellen fällt somit nicht unter die WTO-Definition einer Subvention nach Artikel 1.1(a)(2) ASCM.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass die Regelungen im EEG und KWKG zur Unterstützung der Stromgewinnung aus erneuerbaren Energiequellen nicht die in Artikel 1.1(a)(1) oder (2) spezifizierten Kriterien für eine Subvention erfüllen.

Im Unterschied zu den obigen Ausführungen argumentiert Slotboom (2002), dass der deutsche Ansatz zur Förderung erneuerbarer Energiequellen sehr wahrscheinlich die fünf Kriterien des Artikels 1.1(a)(1)(iv) ASCM erfüllt. Er stützt dies damit, dass

- a) "*the government entrusts or directs*" (d.h. im EEG und im KWKG),
- b) "*a private body*" (d.h. die Produzenten konventioneller Energie),
- c) "*to carry out one or more of the type of functions illustrated in (i) to (iii) [of Article 1.1(a)(1)]*" (d.h. den Kauf von Strom über seinem Marktwert),
- d) "*which would normally be vested in the government and*"

¹²⁸ Vgl. WT/DS194/R, 2001, par. 8.65.

¹²⁹ Vgl. McGovern (2002, p. 11.31-3).

¹³⁰ Vgl. McGovern (2001, § 11.34).

- e) „the practice, in no real sense, differs from practices normally followed by governments" (die Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien durch den Kauf von Strom über seinem Marktpreis ist eine Aktivität, die normalerweise der Regierung obliegt (siehe d) und dessen Praxis nicht von der normalerweise von Regierungen verfolgten Praxis abweicht (siehe e)).

Slotboom (2002, S. 539-40) folgert daraus, dass Maßnahmen, wie die im EEG und KWKG "*would most likely be considered potentially prohibited or actionable subsidies within the meaning of the SCM agreement.*"

Bezüglich der Schlussfolgerungen von Slotboom sind jedoch einige Punkte anzumerken. Erstens ist es nicht einsichtig, warum es sich bei dieser Subvention um eine verbotene Subvention handeln sollte. Da sie weder auf der Exportleistung basiert, noch davon abhängt, dass der Gebrauch inländischer Produkte gegenüber Importprodukten begünstigt wird, ist sie im Sinne von Artikel 3 ASCM nicht verboten. Zweitens ist für den Fall, dass die deutschen Preisgarantien für Strom aus erneuerbaren Energiequellen tatsächlich als Subvention im Sinne der WTO angesehen würden, nicht klar, warum die Subvention nach ASCM (Artikel 1 und 2) als spezifisch eingestuft werden sollten.¹³¹ Aber selbst wenn die Maßnahmen als spezifische Subventionen eingestuft würden, wären sie höchstens anfechtbar, aber auch nur dann, wenn sie der Industrie eines anderen WTO-Mitglieds einen Schaden zufügen würden (Artikel 5 ASCM). Angesichts der geringen Bedeutung des internationalen Handels mit Strom aus erneuerbaren Energiequellen ist es jedoch unwahrscheinlich, dass ein solcher Schaden entsteht. Drittens ist die Förderung des Einsatzes von erneuerbaren Energiequellen durch den Kauf von Strom über seinem Marktwert keine Tätigkeit, die normalerweise der Regierung obliegt. Der vierte und wichtigste Punkt ist jedoch, dass kein finanzieller Beitrag der Regierung oder einer öffentlichen Körperschaft vorliegt. Wie oben ausgeführt, sind nicht alle Maßnahmen, die einen Vorteil übertragen, als Subventionen einzustufen.

Diese vier Argumente deuten darauf hin, dass Slotbooms Ausführungen mit Vorsicht zu genießen sind und die Preisgarantien des EEG und KWKG nicht als Subventionen im Sinne des WTO-Rechts angesehen werden sollten.¹³²

¹³¹ Siehe dazu auch Punkt 3) weiter unten.

¹³² Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschied, dass das EEG keine finanzielle Hilfe des Staates nach Europäischem Recht ist (vgl. ECJ 2001). Das bedeutet jedoch nicht, dass die Vorschriften des EEG nicht als Subventionen unter WTO-Recht angesehen werden können. "*While the ECJ found that State aid necessarily involves a transfer of State resources, and hence in practice a charge on the public account, the WTO dispute organs took the view that subsidies always consist of financial contribution by the government, but that this financial contribution does not have to involve a charge on the public account. [...] in this respect WTO rules on subsidies trigger disciplines more easily than the EC rules on State aid.*" Vgl. Slotboom (2002, S. 540)

ad 2) Nach Artikel 1.1(b) des ASCM gilt eine Maßnahme der Regierung nur dann als Subvention, wenn dadurch auch ein Vorteil übertragen wird. Der Begriff „Vorteil“ ist allerdings weder im ASCM noch in anderen WTO-Vereinbarungen geregelt.¹³³ Bisherige WTO-Entscheidungen zeigen, dass ein Vorteil vorliegt, wenn die Maßnahme der Regierung den Empfänger besser stellt, als er ohne sie stehen würde, d.h. wenn seine Position besser als im Markt wäre.¹³⁴ Im Falle des EEG und KWKG wird ein Vorteil auf den Empfänger übertragen, weil die Produzenten von Strom aus erneuerbaren Energiequellen die Wahl haben, ihren Output entweder zu Marktpreisen, die sich nach Angebot und Nachfrage richten, zu verkaufen oder den Strom an die Netzbetreiber zu liefern, die verpflichtet sind, die im Gesetz fixierten Preise zu bezahlen. Wenn der gesetzlich fixierte Preis, den die Netzbetreiber zahlen, *über* dem Marktpreis liegt und die Produzenten zu diesem Preis verkaufen, dann erhalten sie einen Vorteil, da sie im Vergleich zum Marktpreis besser gestellt sind. Wenn der gesetzlich fixierte Preis, den die Netzbetreiber zahlen, *unter* dem Preis liegt, den sie am Markt erzielen können, dann werden die Produzenten den Strom sehr wahrscheinlich auf dem Markt verkaufen und somit keine Zahlungen im Rahmen des EEG erhalten. Nur falls sie sich entscheiden würden, den Strom an die Netzbetreiber unterhalb des Marktpreises zu verkaufen, würde trotz Zahlungen im Rahmen des EEG kein Vorteil übertragen. Da die Produzenten normalerweise versuchen, zum höchstmöglichen Preis zu verkaufen, können wir als gesichert annehmen, dass ihre überwiegende Mehrzahl im Rahmen des EEG einen Vorteil im Sinne der WTO-Regeln erhält.

ad 3) Gemäß Artikel 2.1 (a) ASCM liegt Spezifität dann vor, wenn eine Maßnahme der Regierung de jure oder de facto selektiv einem Unternehmen, einem Wirtschaftszweig oder einer Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen zugute kommt (im ASCM „certain enterprises“ [= „bestimmte Unternehmen“] genannt).¹³⁵ Artikel 16.1 ASCM definiert einen Wirtschaftszweig als eine Gruppe von inländischen Produzenten, die ein ähnliches Produkt herstellen.¹³⁶ Es erscheint offensichtlich, dass die Produzenten von Strom aus erneuerbaren Energiequellen als ein Wirtschaftszweig angesehen werden sollten und dass deshalb die Maßnahmen (Preisgarantien) des EEG und KWKG als spezifisch betrachtet werden sollten. Allerdings spezifiziert Artikel 2.1 (b) ASCM eine Ausnahme, die in diesem Fall relevant sein könnte: Stellt die gewährende Behörde oder die Gesetzgebung, nach der sich die gewährende Behörde richtet, objektive Kriterien oder Bedingungen für den Anspruch auf die Subvention und deren Höhe auf, so ist die Spezifität nicht gegeben, sofern der Anspruch automatisch besteht und die Kriterien und Bedingungen genau eingehalten werden. Diese Bedingungen werden zweifellos

¹³³ Siehe dazu auch Grave (2001, S. 170).

¹³⁴ McGovern (2002, para. 11.31-5) und Benitah (2001, S. 214-218).

¹³⁵ Siehe dazu Sánchez Rydelski (2001, S. 215 – 218).

¹³⁶ Vgl. Grave (2001, S. 192).

vom EEG und KWKG erfüllt und rechtfertigen somit eine Einstufung der Preisgarantien als nicht-spezifisch. Allerdings enthält der Artikel 2.1 (c) ASCM eine Ausnahme zu dieser Ausnahme (oder eine Gegen Ausnahme)¹³⁷, die in diesem Fall ebenso bedeutend sein könnte: Bestehen ungeachtet des Anscheins der Nichtspezifizität, der sich aufgrund der Anwendung der Grundsätze nach den Buchstaben a und b ergibt, Gründe zu der Annahme, dass es sich in Wirklichkeit um eine spezifische Subvention handeln könnte, so können andere Faktoren in Betracht gezogen werden. Zu den Faktoren, die im nächsten Satz spezifiziert werden, zählt die vorwiegende Inanspruchnahme des Subventionsprogramms durch bestimmte Unternehmen und die Gewährung unverhältnismäßig hoher Subventionsbeträge an bestimmte Unternehmen. Es lässt sich nun argumentieren, dass dies beim EEG und KWKG der Fall ist. Denn obwohl auch private Haushalte finanzielle Zahlungen nach den beiden Gesetzen erhalten können, kann es sein, dass die Gelder des Programms vorwiegend bestimmten Unternehmen zugute kommen. Offensichtlich hängt es davon ab, wie der Terminus „vorwiegende Inanspruchnahme“ definiert ist. Aus unserer Sicht lässt der Artikel 2.1 einen wesentlichen Interpretationsspielraum bei seiner Anwendung in Bezug auf das EEG und KWKG. Deshalb ist es schwierig vorherzusagen, ob ein WTO-Urteil zu dem Ergebnis käme, dass in diesem Fall Spezifizität vorliegen würde.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im Fall des EEG und KWKG nur eines von drei Kriterien erfüllt ist, um das Vorliegen einer Subvention festzustellen, nämlich die Übertragung eines Vorteils. Das Erfordernis eines finanziellen Beitrages durch die Regierung ist nicht erfüllt und es ist unklar, ob in diesem Fall Spezifizität gegeben ist. Daher stellen die Preisgarantien nach dem EEG und KWKG keine Subventionen im Sinne des WTO-Rechts dar.

Anders als bei den Preisgarantien des EEG und KWKG, handelt es sich bei den finanziellen Transfers und Steuerbefreiungen im Rahmen der Ökologischen Steuerreform um Subventionen im Sinne des Artikels 1 ASCM. Es sind auch spezifische Subventionen, da sie bestimmten Unternehmen und/oder Industrien gewährt werden. Sie sind jedoch nicht verboten, da sie weder auf der Exportleistung basieren noch davon abhängen, dass inländische Produkte Vorrang gegenüber Importprodukten erhalten. Sie könnten jedoch anfechtbar sein, wenn sie nach Artikel 5 ASCM die Interessen eines anderen WTO-Mitglieds beeinträchtigen. Ob diese Beeinträchtigung vorhanden ist, kann im Rahmen dieser Studie nicht abschließend geklärt werden. Eine solche Schädigung der Industrie eines anderen WTO-Mitglieds durch die finanziellen Transfers erscheint jedoch zur Zeit unwahrscheinlich.

Bis heute hat sich noch kein WTO-Mitglied über die deutschen Preisgarantien, die finanziellen Transfers für erneuerbare Energien oder die Ausnahmeregelungen der Ökologischen Steuerreform beklagt. In naher Zukunft ist eine solche Klage auch unwahr-

¹³⁷ Vgl. Grave (2001, S. 191f.)

scheinlich, da einerseits der internationale Handel mit Strom aus erneuerbaren Energiequellen noch sehr gering ist, und andererseits dieser grüne Strom nur einen kleinen Anteil der gesamten deutschen Stromproduktion darstellt. Zudem richtet sich die Unterstützung des EEG, des KWKG und der Ökologischen Steuerreform weder auf Exporte noch gegen Importe, sondern auf die Produktionsmethoden inländischer Produzenten. Potentielle Konflikte könnten dann eintreten, wenn der Import von Strom aus erneuerbaren Energiequellen einen Konkurrenzdruck auf die inländischen Produzenten grünen Stroms und auf die Netzbetreiber ausübt, oder wenn aufgrund einer Überkapazität Strom aus erneuerbaren Energiequellen exportiert würde. Kommt es zu einem solchen Export, könnten die finanziellen Transfers als Subvention nach Artikel 5 ASCM angefochten werden. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass ein solcher Handel mit grünem Strom zumindest in naher Zukunft auf die EU-Mitgliedsländer oder zwischen der EU und den EU-Beitrittskandidaten beschränkt bleibt. Aus diesem Grund wären möglicherweise auftretende Konflikte auf der Ebene der Europäischen Union zu lösen und nicht im Rahmen der WTO.

6.4 Schlussbemerkungen und Politikempfehlungen

Eine Subvention kann im weiten Sinne definiert werden als ein ökonomischer Nutzen, der aus öffentlichen Mitteln an ein privates Wirtschaftssubjekt gewährt wird. Subventionen sind nicht mit dem Verursacherprinzip kompatibel, werden jedoch als ein vorübergehendes Instrument für die langfristige Implementierung des Verursacherprinzips verwendet. Die WTO-Definition einer Subvention findet sich in Artikel XVI GATT und im ASCM und umfasst direkte Subventionen (finanzielle Beihilfen) sowie Einkommens- und Preisstützungen. In jedem Fall muss ein Vorteil übertragen werden und die Subvention muss spezifisch sein. Subventionen sind unter WTO-Recht verboten, wenn sie auf der Exportleistung basieren oder davon abhängen, dass inländischen Produkten Vorrang gegenüber Importprodukten gewährt wird.

Es wurde gezeigt, dass die deutschen Preisgarantien des EEG und des KWKG für Strom aus erneuerbaren Energiequellen keine Subvention im Sinne der WTO-Regeln darstellen, da die Regierung keinen finanziellen Beitrag leistet. Aber auch in dem unwahrscheinlichen Fall, dass die Preisgarantien als Subventionen interpretiert werden, blieben sie nicht anfechtbar, bis ein WTO-Mitglied glaubhaft nachweisen könnte, dass seine Industrie durch sie einen ernsthaften und schwer zu behebenden Schaden erleidet. Aus diesem Grund ist ein Handelskonflikt auf Ebene der WTO wegen der aktuellen Unterstützung für den Einsatz erneuerbarer Energiequellen in naher Zukunft unwahrscheinlich. Diese Schlussfolgerung deutet darauf hin, dass es aus Sicht des WTO-Rechts keinen Grund dafür gibt, diesen Ansatz in der nationalen Energiepolitik zu verändern.

Darüber hinaus erscheint es ebenso unwahrscheinlich, dass die Ausnahmeregelungen der Ökologischen Steuerreform in naher Zukunft Grund für einen WTO-Streit liefern werden. Dennoch könnte es zu einem Streitfall kommen, wenn die Steuerausnahmen und Subventionen zunehmen und ein WTO-Mitglied seine Industrie dadurch geschädigt

sieht. Das könnte zum Beispiel relevant werden, wenn die Regierung dem Druck von Interessengruppen bezüglich weitergehender Steuerermäßigungen für besonders energieintensive Sektoren nachgeben würde. Die beste Politikoption, um nicht mit dem WTO-Recht in Konflikt zu geraten, wäre jegliche Form spezifischer Subventionen zu vermeiden, also nicht bestimmten Industrien im Rahmen der Ökologischen Steuerreform niedrigere Steuersätze zu gewähren als anderen Industrien. Zumindest aber sollten die Ausnahmeregelungen der Ökologischen Steuerreform stark reduziert werden.

7 Allgemeine Ausnahmen des Artikel XX GATT

Sollten nationale energiepolitische Instrumente des Verursacherprinzips, wie sie in den Kapiteln drei bis sechs beschrieben wurden, im Streitfall für inkompatibel mit dem WTO-Recht befunden werden, so könnten die Regierungen dennoch auf die Allgemeinen Ausnahmen des Artikel XX GATT zurückgreifen. Für die Europäische Union, ihre Mitglieder oder andere Staaten wäre dies ein möglicher Weg, um zum Beispiel einen Grenzausgleich einzuführen, der ihre Umweltsteuersysteme schützt. Dennoch sollten aufgrund der Notwendigkeit eines klar reglementierten Handelssystems Rückgriffe auf den Artikel XX GATT in Grenzen gehalten werden. Vielmehr sollte versucht werden, die Umweltpolitik derart zu gestalten, dass keine Konflikte mit den Grundprinzipien des WTO-Rechts eintreten. Wie in dieser Studie gezeigt wurde, gibt es einige Optionen, die keinen Rückgriff auf Artikel XX GATT erfordern.

Wenn aber handelsrelevante Maßnahmen der Umweltpolitik, welche im Rahmen einer WTO-Streitbeilegung als nicht konform mit Art. III GATT oder anderen Regeln des WTO-Rechts erklärt wurden, als notwendig betrachtet werden, könnte das betreffende Land oder Staatenbündnis mit seiner Argumentation über Artikel XX GATT die getroffene Maßnahme verteidigen. Der Staat müsste in diesem Fall nachweisen, dass die betreffende Maßnahme entweder *“necessary to protect human, animal or plant life or health”*¹³⁸ oder *“relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption”* ist.¹³⁹ Zudem darf die Maßnahme laut Chapeau des Artikel XX GATT nicht *„be applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail.”*

Der Anwendungsbereich dieses Artikels wurde in der akademischen Literatur ausführlich diskutiert und analysiert.¹⁴⁰ Es ist wichtig, zwischen solchen Handelsmaßnahmen

¹³⁸ GATT, Artikel XX (b).

¹³⁹ GATT, Artikel XX (g).

¹⁴⁰ Siehe World Trade Organization (1998). Vgl. für Studien in deutscher Sprache z.B. Althammer et al. (2001); Sandhövel (1998); Helm (1995); Altemöller (1998); Kulesa (1996); Diem (1996); Knorr (1997). Siehe Althammer et al. (2001) für einen Überblick über die englischsprachige Literatur.

zu unterscheiden, die unilateral angewendet werden, und solchen, die im Rahmen eines multilateralen Umweltabkommens vorgesehen sind.¹⁴¹ Es gibt mehrere Optionen, wie der Artikel XX GATT reformiert werden könnte, um unilaterale und multilaterale Maßnahmen unterscheiden zu können. Unter anderem gibt es den Vorschlag eines Auslegungsbeschlusses des Artikel XX GATT durch die WTO-Ministerkonferenz.¹⁴² Auch wenn eine klare Unterscheidung eingeführt würde, so bliebe dennoch die Frage, ob eine handelsrelevante Maßnahme der Umweltpolitik, insbesondere im Kontext der nationalen Energiepolitik, als unilateral angesehen würde, oder als eine Maßnahme, die von einem multilateralen Umweltabkommen gedeckt wird.

Weder die 1992 angenommene *UN Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) noch das Kyoto-Protokoll von 1997 (welches noch nicht in Kraft getreten ist) erfordern oder billigen in expliziter Weise Grenzausgleichsabgaben oder andere spezifisch handelsrelevante Maßnahmen. Die Vertragsparteien sind aber dazu verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um die Ziele der Klimakonvention zu erreichen und dabei gleichzeitig ein offenes Handelssystem aufrecht zu erhalten. Die juristische Interpretation erfordert aufgrund der Ambivalenz der Rechtstexte einen Rückgriff auf die gängige Praxis der Vertragsparteien, um Rückschlüsse auf die *opinio juris* der Staaten über die Zulässigkeit von Grenzausgleichsabgaben zu ermöglichen. Zudem haben weder die Konvention, noch das Protokoll, noch die Entschlüsse der Vertragsparteien das Problem der Grenzausgleichsabgaben und anderer handelsrelevanter Maßnahmen der Umweltpolitik ausreichend detailliert angesprochen.

Wenn handelsrelevante Maßnahmen der Umweltpolitik zum Schutz des Klimas von einer hinreichend großen Anzahl von Staaten eingeführt würden, so könnten diese wahrscheinlich mit dem Artikel XX GATT gerechtfertigt werden, weil sie im Zusammenhang mit der Implementierung eines multilateralen Umweltabkommens stehen. Im Hinblick auf die zunehmende Anzahl von Ländern in der Europäischen Union (aber auch in Osteuropa oder Asien), die in den vergangenen zehn Jahren Energie- oder CO₂-Steuern vor dem Hintergrund der internationalen Klimaverhandlungen eingeführt haben, könnte eine solche Interpretation gut verteidigt werden.¹⁴³ Die Argumentation würde nachhaltig gestärkt, wenn die Vertragsparteien diesbezüglich einen Beschluss in der Klimakonvention, und später in seinem Protokoll, fassen würden.

¹⁴¹ An diesem Punkt weichen wir zum Teil von dem Entscheid des WTO-Appellate Body im *Shrimp/Turtle*-Fall ab (WTO Appellate Body 1998a). Siehe Biermann (2001) für eine detaillierte Analyse des *Shrimp/Turtle*-Falls. Vgl. für abweichende Einschätzungen Cone (1999); Howse (1998); Jones (1998).

¹⁴² Vgl. Althammer et al. (2001) und Biermann (2001).

¹⁴³ Bis heute haben 12 Staaten der OECD und aus Zentral- und Osteuropa CO₂- und/oder Energiesteuern implementiert (OECD (2001a)). Siehe auch Tews, Busch (2002) sowie Oberthür, Tänzler (2002). Unter diesen Staaten befinden sich 9 der 15 EU Mitglieder, die angekündigt haben, eine Treibhausgassteuer einzuführen.

8 Schlussbemerkungen

Diese Studie analysiert die Beziehung nationaler, auf dem Verursacherprinzip basierender energiepolitischer Instrumente zum WTO-Recht. Im Vordergrund standen die Instrumente der deutschen Energiepolitik. Die wichtigste Schlussfolgerung ist, dass die Implementierung des Verursacherprinzips im Allgemeinen nicht mit den WTO-Regeln in Konflikt gerät, wenn die Instrumente des Verursacherprinzips angemessen gestaltet und angewendet werden. So sind auch die deutschen Energiegesetze, die eine Reduzierung der THG-Emissionen bewirken sollen, mit dem internationalen Handelsrecht vereinbar. Ordnungsrechtliche Instrumente und Kennzeichen wirken nicht diskriminierend gegen ausländische Produzenten. Die Preisgarantien für Produzenten von grünem Strom stellen keine Subvention unter WTO-Recht dar. Die finanziellen Transfers der Ökologischen Steuerreform müssen allerdings als Subventionen im Sinne von Artikel 1 des Subventionsübereinkommens (ASCM) angesehen werden. Es ist aber unwahrscheinlich, dass diese Sonderregelungen der Ökologischen Steuerreform in naher Zukunft von einem WTO-Mitglied angefochten werden.

Da nicht-diskriminierende Steuern unter dem WTO-Recht erlaubt sind, könnte ein Konflikt lediglich im Fall der Einführung eines Grenzausgleichs auftreten. Während für indirekte Steuern ein solcher Grenzausgleich im Allgemeinen erlaubt ist, gelten direkte Steuern als nicht ausgleichbar. Energiesteuern sind indirekte Steuern. Es ist jedoch zur Zeit noch unklar, ob ein Grenzausgleich für Energie mit den WTO-Regeln kompatibel ist. Unsere Analyse führt zu dem Schluss, dass ein solcher Grenzausgleich erlaubt ist. Darüber hinaus besteht ein Konflikt zwischen Grenzausgleichsabgaben und dem Verursacherprinzip, wenn der Grenzausgleich die Besteuerung von Externalitäten untergräbt oder zu einer doppelten Belastung führt. In diesen Fällen könnte das Verursacherprinzip eine Leitlinie für zukünftige Entscheide vor der WTO über Grenzausgleichsabgaben bei Umweltsteuern darstellen.

Nicht zuletzt ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass auf die Regelung der Allgemeinen Ausnahmen im Artikel XX (b) oder (g) GATT zurückgegriffen werden kann, auch wenn eine Maßnahme nationaler Energiepolitik mit spezifischen Regeln des WTO-Rechts nicht vereinbar ist. Anstatt diese Ausnahmen jedoch für unilaterale Maßnahmen zu beanspruchen, sollten die Staaten vielmehr Lösungen im Rahmen von multilateralen Umweltabkommen suchen. Inwieweit solche handelsrelevanten Maßnahmen innerhalb von multilateralen Umweltabkommen seitens der WTO berücksichtigt werden müssen, ist Gegenstand der laufenden WTO-Verhandlungsrunde.

Literatur

- Adams, J. (1997): *Environmental Policy and Competitiveness in a Global Economy: Conceptual Issues and a Review of the Empirical Evidence*; OECD (Hrsg.): Globalisation and the Environment: Preliminary Perspectives, Paris: OECD.
- Adams, M. (1989): *Das 'Verursacherprinzip' als Leerformel*; Juristenzeitung, 17, 787-789.
- Altemöller, F. (1998): *Handel und Umwelt im Recht der Welthandelsorganisation WTO. Umweltrelevante Streitfälle in der Spruchpraxis zu Artikel III und Artikel XX GATT*, Frankfurt am Main.
- Althammer, W.; Biermann, F.; Dröge, S.; Kohlhaas, M. (2001): *Handelsliberalisierung kontra Umweltschutz? Ansätze für eine Stärkung umweltpolitischer Ziele in der Welthandelsordnung*; Berlin: Analytica.
- Althammer, W.; Dröge, S. (2003): *International Trade and the Environment: the Real Conflicts*; in: Rauscher, M. u.a. (Hrsg.): *Environmental Policy in an International Perspective*; Dordrecht: Kluwer (im Erscheinen).
- Anderson, M. S.; Liefferink, D. (Hrsg.) (1997): *European Environmental Policy: The Pioneers*; Manchester: Manchester University Press.
- Anderson, M. S.; Sprenger, R. U. (Hrsg.) (2000): *Market-based Instruments for Environmental Management*; Cheltenham: Edward Elgar.
- Bach, S.; Bork, C.; Ehrenheim, V.; Kohlhaas, M.; Lutz, C.; Meyer, B.; Praetorius, B.; Schumacher, K.; Welsch, H. (2001): *Die ökologische Steuerreform in Deutschland. Eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt*; Berlin: DIW.
- Bach, S.; Kohlhaas, M.; Meyer, B.; Praetorius, B.; Welsch, H. (2002): *The effects of environmental fiscal reform in Germany: a simulation study*; Energy Policy, 30, 803-811.
- Barde, J.-P. (1999): *Environmental Taxes in OECD Countries: An Overview*; in: OECD, *Environmental Taxes. Recent Developments in China and OECD Countries*; Paris: OECD, 19-50.
- Barker, T. (1997): *Limits of the Tax Approach for Mitigating Global Warming*; in: Juergen Hacker, Arthur Pelchen (Hrsg.): *Goals and Economic Instruments for the Achievement of Global Warming Mitigation in Europe: Proceedings of the EU Advanced Study Course held in Berlin, Germany, July 1997*, Dordrecht, Boston, London: Kluwer, 239-251.
- Baron, R. (1997): *Carbon and Energy Taxes in OECD Countries*; in: Juergen Hacker, Arthur Pelchen (Hrsg.): *Goals and Economic Instruments for the Achievement of Global Warming Mitigation in Europe: Proceedings of the EU Advanced Study Course held in Berlin, Germany, July 1997*, Dordrecht: Kluwer, 207-229.
- Baumol, W. J.; Oates, W.E. (1993): *The Theory of Environmental Policy*; Cambridge: Cambridge University Press.
- Benitah, M. (2001): *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*, Dordrecht: Kluwer Law International.

- Biermann, F. (2000): *Mehrseitige Umweltübereinkommen im GATT/WTO-Recht*; Archiv des Völkerrechts, 38, 4, 455-504.
- Biermann, F. (2001): *The rising tide of green unilateralism in world trade law: options for reconciling the emerging North-South conflict*; Journal of World Trade, 35, 3, 421 – 448.
- Biermann, F.; Brohm, R. (2003): *Implementing the Kyoto Protocol Without the United States: The Strategic Role of Energy Tax Adjustments at the Border*; Global Governance Working Paper No 5, Potsdam, Berlin, Oldenburg.
- BISD – Basic Instruments and Selected Documents (GATT/WTO) (1997): *Decisions, Reports, etc. of the 16th and 17th Sessions. Review Pursuant to Article XVI:5*; Geneva.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2001a): *Achtzehnter Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1999 – 2000*. Berlin
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2001b): Monatsbericht des BMF; Oktober 2001. Berlin.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2002): *Entwicklung der Erneuerbaren Energien – aktueller Sachstand*; Umweltpolitik des BMU, Berlin.
- BMW i – Bundesministerium für Wirtschaft (1997): *Energiepreise als Standortfaktor für die deutsche Wirtschaft*; Study of the German Institute for Economic Research (DIW Berlin), Berlin: BMW i.
- Bonus, H. (1986): *Eine Lanze für den ‘Wasserpfeffig’ – Wider die Vulgärform des Verursacherprinzips*, Wirtschaftsdienst, IX, 451-455.
- Bonus, H. (1996): *Institutionen und Institutionelle Ökonomik: Anwendungen für die Umweltpolitik*; In: Gawel, E. (Hrsg.): *Institutionelle Probleme der Umweltpolitik*; Zeitschrift für angewandte Umweltforschung; Sonderheft 8, 26-41.
- Brack, D.; Grubb, M.; Windram, C. (2000): *International Trade and Climate Change Policies*; London: Earthscan.
- Buck, M.; Verheyen, R. (2001): *International Trade Law and Climate Change – A Positive Way Forward*. FES-Analyse Ökologische Marktwirtschaft, Juli 2001
- De Búrca, G.; Scott, J. (2001): *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*; Oxford: Hart Publishing.
- Cansier, D. (1996): *Umweltökonomie*; Stuttgart.
- Chang, S. W. (1997): *GATTing a Green Trade Barrier Eco-Labeling and the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade*, Journal of World Trade, 31, 1, 137-159.
- Charnovitz, S. (2002): *The Law of Environmental “PPMs” in the WTO: Debunking the Myth of Illegality*; The Yale Journal of International Law, 27, 59, 59-110
- Coase, R. H. (1960): *The Problem of Social Cost*; Journal of Law and Economics, 3, 1-44.
- Cone, S. (1999): *The Appellate Body, the Protection of Sea Turtles and the Technique of ›Completing the Analysis‹*; Journal of World Trade, 33, 51-61.

- Cook, E. (Hrsg.) (1996): *Ozone Protection in the US: Elements of Success*.
- Dam, K. W. (1970): *The GATT: Law and International Economic Organization*; Chicago: University of Chicago Press.
- Dasgupta, P. (1993): *An Inquiry into Well-Being and Destitution*; Oxford: Clarendon Press.
- Demaret, P.; Stewardson, R. (1994): *Border Tax Adjustments under GATT and EC Law and General Implications for Environmental Taxes*; *Journal of World Trade*, 28, 4, 5-65.
- Dente, B. (Hrsg.) (1995): *Environmental Policy in Search of New Instruments*; Dordrecht: Kluwer.
- Diem, A. (1996): *Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO*; Baden-Baden.
- Dröge, S. (2001): *Ecological Labelling and the World Trade Organization*; *Aussenwirtschaft*, 56, 1, 99-122.
- Dunoff, J. (1992): *Reconciling International Trade with Preservation of the Global Commons. Can We Prosper and Protect?*; *Washington and Lee Law Review*, 49, 1407-1454.
- Dutschke, M.; Michaelowa, A. (1998): *Issues and Open Questions of Greenhouse Gas Emission Trading under the Kyoto Protocol*; HWWA-Report 68, Hamburg: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung.
- EEA – European Energy Association (1996): *Environmental Taxes: Implementation and Environmental Effectiveness*; Environmental Issues Series No. 1, Copenhagen: EEA.
- EEA – European Energy Association (2000): *Environmental Taxes: Recent Developments in Tools for Integration*; Environmental Issues Series No. 18, Copenhagen: EEA.
- Endres, A. (1994): *Umweltökonomie. Eine Einführung*; Darmstadt.
- European Commission (2000): *Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union*; COM(2000)87.
- European Commission (2001): *Community guidelines on state aid for environmental protection*; Official Journal of the European Communities No. C 037; 03/02/2001; 0003-0015.
- European Council (1993): *Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*; Official Journal of the European Communities No. C 138; 05/17/93; 0007-0098.
- European Council (2002): *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC*, Working Document ENV/02/8.
- ECJ – European Court of Justice (2001): Case C-379/98 from March 13, 2001.

- Ewringmann, D.; Thöne, M. (2002): *Die Europäische Beihilfeaufsicht im Umweltschutz. Darstellung und Kritik des neuen Gemeinschaftsrahmen*; Umweltbundesamt (Hrsg.), Berlin.
- Fauchald, O. C. (1998): *Environmental taxes and trade discrimination*; London: Kluwer Law.
- Faure, M. G. (1998): *Environmental Regulation*; Maastricht University; Chap. 2300; 443-520.
- Farber, D. A.; Hudec, R. E. (1996): *GATT Legal Restraints on Domestic Environmental Regulations*; in: Bhagwati, J.; Hudec, R.E. (Hrsg.): *Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade?*, Vol. 2, Legal Analysis, London, 59-95.
- Feess, E. (1994): *Umweltökonomie und Umweltpolitik*; 2. Auflage.
- Fudenberg, D.; Tirole, J. (1991): *Game Theory*; Cambridge Mass.: MIT Press.
- GEN - Global Ecolabelling Network (1998): *GEN Annual Meeting 1998*, GENews, Issue No. 6, Tokyo: Japan Environmental Association.
- GATT (1947): *General Agreement on Tariffs and Trade 1947*; (30.10.1947), Version 1.3.1969.
- GATT (1994): *General Agreement on Tariffs and Trade. Annex 1A to the Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round. Marrakesh, 15 April 1994* (includes GATT (1947) as well as amendments, side agreements and one protocol), Geneva.
- GATT-Tuna Panel (1991): *United States – Restrictions on Imports of Tuna*; Report of the Panel, 30 ILM 1594 (1991).
- GATT-Tuna Panel (1994): *United States – Restrictions on Imports of Tuna*; Report of the Panel, 33 ILM 839 (1994).
- Grave, C. (2001): *Der Begriff der Subvention im WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen*; Berlin: Duncker & Humblot.
- Heister, J. (1997): *Der internationale CO₂-Vertrag. Strategien zur Stabilisierung multilateraler Kooperation zwischen souveränen Staaten*; Tübingen.
- Helm, C. (1995): *Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar?*; Berlin.
- Hoerner, A. J.; Muller, F. (1996): *Carbon Taxes for Climate Protection in a Competitive World*; Paper prepared for the Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs at the Environmental Tax Program of the Center for Global Change, University of Maryland at College Park.
- Hoerner, J. A.; Muller, F. (1997): *Compatibility of Offsets with International Trade Rules*; in: Elke Staehelin-Witt und Hansjörg Blöchliger (Hrsg.). *Ökologisch orientierte Steuerreformen. Die fiskal- und aussenwirtschaftspolitischen Aspekte*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 235-253.
- Hoerner, Andrew J. (1998): *The Role of Border Tax Adjustments in Environmental Taxation: Theory and U.S. Experience*. Working Paper, presented at the International Workshop on Market Based Instruments and International Trade of the Institute for Environmental Studies Amsterdam, 19 March 1998. Available at: www.sustainableeconomy.org/bta.pdf.

- Howse, R. (1998): *The Turtles Panel: Another Environmental Disaster in Geneva*; Journal of World Trade, 32, 73-100.
- Howse, R.; Tuerk, E. (2001): *The WTO Impact on Internal Regulations - A Case Study of the Canada-EC Asbestos Dispute*; in: De Búrca, G.; Scott, J. (2001): *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*; Oxford, 283-328
- IPCC – International Panel on Climate Change (2001): *Third Assessment Report – Climate Change 2001*.
- ISO – International Standardization Organization (1999): *Environmental labels and declarations - Type I environmental labelling - Principles and procedures*, 1st edition ISO 14024, reference no. ISO 14024:1999(E).
- Jackson, J. H. (1989): *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*; Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Jaffe, A. B.; Peterson, S. R.; Portney, P. R.; Stavins, R. N. (1995): *Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell us?*; Journal of Economic Literature, 33, 1, 132-163.
- Jha, V.; Zarrilli, S. (1994): *Eco-Labeling Initiatives as Potential Barriers to Trade*; in: Organisation for Economic Co-Operation and Development (Hrsg.) (1994): *Life-Cycle Management and Trade*, Paris: OECD, 64-76.
- Jones, K. (1998): *Trade Policy and the Environment: The Search for an Institutional Framework*; Aussenwirtschaft, 53, 409-434.
- Kettlewell, U. (1992): *The Answer to Global Pollution? A Critical Examination of the Problems and Potential of the Polluter Pays Principle*; Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, 34, 6, 429-478
- Kim, H.-J. (2000): *Subsidy, polluter pays principle and financial assistance among countries*; Journal of World Trade, 34, 6, 115-141.
- Kingsbury, B. (1994): *The Tuna-Dolphin Controversy, the World Trade Organization, and the Liberal Project to Reconceptualize International Law*; Yearbook on International Environmental Law, 5, 1-40.
- Knorr, A. (1997): *Umweltschutz, nachhaltige Entwicklung und Freihandel: WTO und NAFTA im Vergleich*; Stuttgart.
- Kohlhaas, M. (2000): *The German Ecological Tax Reform*; American Institute for Contemporary German Studies; The Johns Hopkins University; Economic Studies Program Series, Vol. 6.
- Krebs, C.; Reiche, D. (1999): *Der Einstieg in die Ökologische Steuerreform: Aufstieg, Restriktion und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas*; Frankfurt: Peter Lang.
- Krumm, R. (1996): *Internationale Umweltpolitik: Eine Analyse aus umweltökonomischer Sicht*. Berlin
- Kulesa, M. (1996): *Umweltpolitik in einer offenen Volkswirtschaft. Zum Spannungsverhältnis von Freihandel und Umweltschutz*; Baden-Baden.

- Kulesa, M. E.; Schwaab, J. A. (1999): *Implikationen der Globalisierung für die Umweltpolitik*; Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 60, Johannes Gutenberg Universität Mainz.
- Lindgaard, K. (1997): *Environmental Law, Environmental Globalization, and Sustainable Techno-Economic Evolution*; in: Tylecote, A. (Hrsg.): *Environment, technology and economic growth: the challenge to sustainable development*, 132-155.
- Mankiw, G. (1998): *Principles of Economics*, Fort Worth: Dryden Press.
- McGovern, E. (2002): *International Trade Regulation*; Exeter: Globefield Press, Loseblattsammlung, Ausgabe 13.
- Michaelowa, A. (1997): *Trade and Labelling of Timber and Timber Products*; *Aussenwirtschaft*, 52, 4, 561-581.
- Mullett, G. (1997): *ISO 14000: Harmonizing Environmental Standards and Certification Procedures Worldwide*; *Minnesota Journal of Global Trade*, 6, 379-400.
- Murray, P. C. (1997): *The international environmental management standard, ISO 14000: a nontariff-barrier or a step to an emerging global environmental policy?*; *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 18, 2, 577-615.
- Nordström, H.; Vaughan, S. (1999): *Trade and Environment*; WTO-Secretariat Special Studies 4; Geneva
- Oberthür, S.; Tänzler, D. (2002): *International Regimes as a Trigger of Policy Diffusion: The Development of Climate Policies in the European Union*; in: Frank Biermann, Rainer Brohm and Klaus Dingwerth (Hrsg.): *Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*, Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research, available at <http://www.glogov.org>.
- OECD (1972): *Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*; Council Document no. C(72)128. Paris: OECD.
- OECD (1974): *Recommendation of the Council on Principles Concerning Transfrontier Pollution*, 14th November 1974, C(74)2241, Paris: OECD
- OECD (1992): *The Polluter-Pays Principle – OECD Analyses and Recommendations*; Environment Directorate; OECD/GD(92)81, Paris: OECD.
- OECD (1995): *Environment Principles and Concepts*; OECD Working Papers, 3, 84. Paris: OECD.
- OECD (1996): *Implementation Strategies for Environmental Taxes*; Paris: OECD.
- OECD (1997a.): *Environmental Taxes and Green Tax Reform*; Paris: OECD.
- OECD (1997b): *Economic Globalization and the Environment*; Paris: OECD.
- OECD (1997c): *Eco-Labeling: Actual Effects of Selected Programmes*; OECD/GD(97)105, Paris: OECD.
- OECD (1998): *International Emissions Trading under the Kyoto Protocol*; Paris: OECD.
- OECD (1999): *Environmental Taxes. Recent Developments in China and OECD Countries*; Paris: OECD.

- OECD (2001a): *Environmentally Related Taxes in OECD Countries. Issues and Strategies*; Paris: OECD
- OECD (2001b): *The Polluter-Pays Principle as it relates to International Trade. A Preliminary Study*; COM/ENV/TD(2001)44, Paris: OECD
- OECD and International Energy Agency IEA (2001): *Dealing with Climate Change. Policies and measures in IEA Member Countries*; Paris: OECD
- Öko-Mitteilungen (1999): *Informationen aus dem Institut für angewandte Ökologie e.V.*, No. 3+4.
- Ottman, J. (1998): *The debate over eco-seals: Is self-certification enough?*; Marketing News, 32, 5, 7-9.
- Pearson, C. S. (1994): *Testing the System: GATT + PPP = ?*; Cornell International Law Journal, 27, 553-575.
- Pigou, A. C. (1932): *The Economics of Welfare*; 4. Auflage, Macmillan, London
- Pitschas, C. (1995): *GATT/WTO Rules for Border Tax Adjustments and the Proposed European Directive Introducing a Tax on Carbon Dioxide Emissions and Energy*; Georgia Journal of International and Comparative Law, 24, 479-500.
- Rawls, J. (1975): *A Theory of Justice*; Cambridge: Harvard University Press.
- Rege, V. (1994): *GATT Law and Environment-Related Issues Affecting the Trade of Developing Countries*; Journal of World Trade, 23, 1, 95-169.
- Sánchez Rydelski, M. (2001): *EG und WTO Antisubventionsrecht*; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sandhövel, A. (1998): *Strategien für ein Miteinander von Umweltordnung und Welthandelsordnung*; Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 11, 496-508.
- Sandhövel, A. (1994): *Marktorientierte Instrumente der Umweltpolitik: die Durchsetzbarkeit von Mengen- und Preislösungen am Beispiel der Abfallpolitik*; Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schlagenhof, M. (1995): *Trade Measures Based on Environmental Processes and Production Methods*; Journal of World Trade, 29, 6, 123-155.
- Simonis, U. E. (1996): *Der beste Weg einer globalen Umweltpolitik. Steuern, 'gemeinsame Umsetzung' oder Zertifikate?*; Universitas 51: 598, 304-317.
- Shaw, S.; Schwartz, R. (2002): *Trade and Environment in the WTO. State of Play*; Journal of World Trade, 36, 1, 129-154.
- Slotboom, M (2002): *Subsidies in WTO Law and in EC Law - Broad and Narrow Definitions*. Journal of World Trade, 36, 3, 517-542.
- Stevens, C. (1994): *Interpreting the Polluter Pays Principle in the Trade and Environment Context*; Cornell International Law Journal, 27, 577-590
- Sturm, A.; Wackernagel M.; Müller, K. (2000): *The Winners and Losers in Global Competition. Why Eco-Efficiency Reinforces Competitiveness: A Study of 44 Nations*. Chur, Zürich: Rüegger.
- Sucharipa-Behrmann, L. (1994): *Eco-Labeling Approaches for Tropical Timber: The Austrian Experience*; OECD, Life-Cycle Management and Trade, Paris, 55-58.

- TBT-Agreement (1994): Agreement on Technical Barriers to Trade, Anlage 1A zum Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round. Marrakesh, 15. April 1994
- Teir, G. (1999): *Environmental Energy Taxes: The Experience of Finland*; in: OECD, Environmental Taxes. Recent Developments in China and OECD Countries; Paris: OECD, 303-308.
- Tews, K.; Busch, P.-O. (2002): *Global Governance by Diffusion? Potentials and Restrictions for Environmental Policy Diffusion*; in: Frank Biermann, Rainer Brohm and Klaus Dingwerth (Hrsg.): Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research, available at <http://www.glogov.org>.
- Trabold, H. (1995): *Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft*; Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 2, 169-185.
- UNCTAD (1994): *Eco-labelling and market opportunities for environmentally friendly products*; Report of the UNCTAD secretariat (TD/B/WG.6/2), Geneva.
- UNCTAD (1995): *Trade, Environment and Development, Aspects of Establishing and Operating Eco-Labelling Programmes*; Report of the UNCTAD secretariat (TD/B/WG.6/5), Geneva.
- Wallace, D. (1995): *Environmental Policy and Industrial Innovation. Strategies in Europe, the USA and Japan*; London: Earthscan.
- Westin, R. A. (1997): *Environmental Tax Initiatives and Multilateral Trade Agreements : Dangerous Collisions*; The Hague, London, Boston.
- Wicke, L. (1993): *Umweltökonomie: Eine praxisorientierte Einführung*; 4. Auflage, München.
- Wofford, C. (2000): *A greener future at the WTO: The Refinement of WTO Jurisprudence on Environmental Exceptions to GATT*; Harvard Environmental Law Review, 24, 563-592.
- Wolfrum, R.; Langenfeld, C. (1998): *Umweltschutz durch internationales Haftungsrecht*; Umweltbundesamt, Berichte 7/98, Berlin
- WTO-Alcoholic Beverages Panel (1996): *Report of the Panel, Japan - Taxes on Alcoholic Beverages* (WT/DS8/R, WT/DS10/R, WT/DS11/R), 11.7. 1996.
- WTO-Appellate Body (1998): *EU Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*; Report of the Appellate Body AB-1997-4 (WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16. Januar 1998).
- WTO-Appellate Body (1998a): *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*; Report of the Appellate Body AB-1998-4 (WT/DS58/AB/R vom 12. Oktober 1998, 38 ILM 118 (1999)).
- WTO-Appellate Body (2001): *EC – Measures Affecting Asbestos and Asbestos Containing Products*; WT/DS135/AB/R, 12 March 2001.
- WTO-Committee on Trade and Environment (CTE) (1995): *Negotiating History of Footnote 61 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*; Note by the Secretariat, WT/CTE/W/16
- WTO-CTE (1997), Bulletin No. 18, (PRESS/TE/018).

- WTO-CTE (1997a): *Taxes and Charges for Environmental Purposes-Border Tax Adjustment*; Note by the Secretariat, 2 May 1997. WTO Document WT/CTE/W/47.
- WTO-CTE (1998), Bulletin No. 23, (PRESS/TE/023).
- WTO-CTE (1999), Bulletin No. 28, (PRESS/TE/028).
- WTO-CTE (2000): *Information Relevant to the Consideration of the Market Access Effects of Eco-Labeling Schemes*; Note by the Secretariat; 29 June 2000; WT/CTE/W/150.
- WTO (1998): *GATT/WTO Dispute Settlement Practice Relating to Article XX, Paragraphs (b), (d) and (g) of GATT*; Note by the Secretariat, WTO Doc WT/CTE/W/53/Rev. 1 of 26 October 1998.
- Zampetti (1995): *The Uruguay Round Agreement on Subsidies – A Forward-Looking Assessment*; Journal of World Trade, 29, 4, 5-29.
- Ziesing, H.-J. (2002): *Internationale Klimaschutzpolitik vor großen Herausforderungen*. Wochenbericht Nr. 34/2002, 555-568. Berlin: DIW.

Anhang:

FÄLLE MIT UND OHNE OFFIZIELLE GATT/WTO-STREITBEILEGUNG

ALCOHOLIC-BEVERAGES FALL (1987)	
GATT-Panel: Japan – Customs Duties, Taxes and Labelling Practices on Imported Wines and Alcoholic Beverages BISD 34S/83, 10 November 1987	
Parteien	Europäische Wirtschaftsunion (EWU) vs. Japan
Dritte	Argentinien, Österreich, Australien, Kanada, Chile, Finnland, Neuseeland, Vereinigte Staaten von Amerika, Jugoslawien
Hintergrund	- Das japanische <i>Liquor Tax Law</i> aus dem Jahr 1940 differenzierte zwischen 9 Kategorien von Alkoholgetränken; jede Kategorie unterlag einem anderen Steuersatz. Die EWU argumentierte, dass das japanische <i>Liquor Tax System</i> gegen Art. III:1 und Art. III:2 GATT verstoße, da zwischen importierten und inländischen Produkten diskriminiert würde. Darüber hinaus warf sie der japanischen Kennzeichnung vor, in Konflikt mit den Anforderungen des Art. IX:6 GATT zu stehen.
Kernpunkte	Art. III:1 und 2 GATT, Art. IX:6 GATT (“ <i>origin marking</i> ”)
Ergebnisse	- Das Panel entschied, dass das japanische <i>Liquor Tax System</i> den Anforderungen des Art. III:2 nicht entspricht. - Es befand, dass <i>Shochu</i> und <i>Wodka</i> „gleichartige“ Produkte seien und dass Japan mit der höheren Besteuerung des Wodkas gegen die Anforderung des Art. III:2, erster Satz, verstoße. <i>Shochu</i>, <i>Whisky</i>, <i>Brandy</i>, <i>Rum</i> und andere alkoholische Getränke sind dem Panel zufolge “<i>directly competitive or substitutable products</i>.” - Das Panel betonte, dass der Begriff “<i>like product</i>” zum Beispiel auch Produkte mit ähnliche Qualitäten oder Produkte, die im Wesentlichen dem selben Zweck dienen, umfassen sollte. - Darüber hinaus hatte die Steuerdifferenzierung dem Panel zufolge eine protektionistische Wirkung. Aus diesem Grund wurde vom Panel unterstrichen, dass nicht nur die Eigenschaften der in Frage kommenden Produkte betrachtet werden müssen, sondern auch, ob die Differenzierung einem protektionistischen Zweck dient.

SUPERFUND FALL (1987)	
GATT-Panel: United States – Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances BISD 34S/136, 17 June 1987	
Parteien	Kanada, Europäische Wirtschaftsunion (EWU), Mexiko vs. Vereinigte Staaten von Amerika (USA)
Dritte	Argentinien, Australien, Chile, Kolumbien, Indonesien, Kuwait, Malaysia, Nigeria, Norwegen
Hintergrund	- Das <i>US Superfund Amendments and Reauthorization Act</i> von 1986 billigte die erneute Einführung eines Programms zur Finanzierung der Entsorgung von gefährlichen chemischen Altlasten und zur Deckung von gesundheitspolitischen Folgekosten von diesem Giftmüll. Folgende Steuern wurden erhoben: - <i>Tax on petroleum</i>: Importe von Rohöl, Rohölkondensaten, natürlichem Gasäther, raffiniertem Öl und Ölresten sowie von bestimmten flüssigen Kohlenwasserstoff-Produkten wurden höher besteuert als inländische Produkte (Importe 11.7 Cents/Barrel und inländische Produkte 8.2 Cents/Barrel). Kanada, die EWU und Mexiko sahen in dieser Besteuerung einen Verstoß gegen Art. III:2 GATT. Die USA argumentierten, dass der Unterschied in der Besteuerung derart gering sei, dass er praktisch keinen Handelseffekt hervorruft und die Bedingung der Zunichtemachung oder Schmälerung von Zugeständnissen oder sonstigen Vorteilen aus dem GATT nach Art. XXIII GATT (§ 3.1.1-3.1.12) somit nicht gegeben sei. - <i>Tax on certain chemicals</i> (“<i>feedstock chemicals</i>”) wurde erneut eingeführt. - <i>Tax on certain imported substances</i>: Die Höhe der Steuer auf Importe entsprach im Prinzip der Steuer auf US-Produkte. Die EWU argumentierte jedoch, dass der Grenzausgleich auf Importe und Exporte nicht mit den umweltpolitischen Zielen des <i>Superfund Act</i> zu vereinen sei. Erstens geschah die Verschmutzung durch die Importprodukte außerhalb der USA; die Steuer sollte daher im Herkunftsland erhoben werden. Zweitens sollten Exportprodukte aus den USA nicht an der Grenze von der Steuer befreit werden, weil die Verschmutzung sich in den USA ereignete (§ 3.2.7). Drittens wies die EWU auf den Konflikt zwischen dem PPP, wie es von der OECD zur Vermeidung von Handelsverzerrungen empfohlen wird, und dem Grenzausgleich im Rahmen des <i>Superfund Act</i> hin: Eine aus den USA in die EWU exportierte Chemikalie wird im Endeffekt gar nicht besteuert, während eine aus der EWU in die USA exportierte Chemikalie zweifach besteuert wird (§ 3.2.8). Die USA hielten entgegen, dass das PPP nicht Bestandteil des GATT sei und dieser Punkt daher nicht in die Erwägungen des Panels über den Grenzausgleich einfließen dürfe.
Kernpunkte	Polluter Pays Principle (PPP), Border Tax Adjustment (BTA), Art. III:2 GATT (“ <i>like products</i> ”)
Ergebnisse	- <i>Tax on petroleum</i>: Das Panel befand die Steuer für inkonsistent mit Art. III:2 GATT: Obwohl die betroffenen Produkte nach Art. III:2 „gleichartig“ sind, wurden sie unterschiedlich besteuert. Diese Produkte sind „gleichartig“, weil sie entweder identisch sind oder dem selben Zweck dienen (§ 5.1.1). Die Steuer ist somit ein potentieller Fall von Zunichtemachung oder Schmälerung von Zugeständnissen oder sonstigen Vorteilen aus dem GATT.

	- <i>Tax on certain imported substances</i>: Das Panel betrachtete zunächst die Frage, ob die Steuer für einen Grenzausgleich zulässig sei. Da es sich bei der Steuer um eine indirekte Steuer handelte, entschied das Panel, dass die Steuer an der Grenze ausgeglichen werden könne, und zwar unabhängig davon, welches politische Ziel verfolgt wird (§ 5.2.4). Zum Verhältnis zwischen PPP und Grenzausgleich bemerkte das Panel, dass das GATT “<i>give the contracting party (...) the possibility to follow the Polluter-Pays Principle, but they do not oblige it to do so.</i>” (§ 5.2.5) Daher betrachtete das Panel nicht, ob der <i>Superfund Act</i> mit dem PPP zu vereinbaren ist. Der Grenzausgleich wurde erlaubt und die Steuer als konsistent mit Art. III:2 GATT befunden.
--	---

TUNA/DOLPHIN FALL I (1991)	
GATT-Panel: United States – Restrictions on Imports of Tuna Report of the Panel, 30 ILM 1594 (1991)	
Parteien	Mexiko vs. Vereinigte Staaten von Amerika (USA)
Dritte	Australien, Kanada, Chile, Kolumbien, Costa Rica, die Europäische Gemeinschaft, Indien, Indonesien, Japan, Korea, Neu Seeland, Nicaragua, Norwegen, Peru, Philippinen, Senegal, Singapur, Tanzania, Thailand, Tunesien, Venezuela
Hintergrund	- Im Jahr 1988 verbot ein Zusatzartikel des US Marine Mammal Protection Act (MMPA) von 1972 den Import von Thunfischen, wenn bei deren Fang eine bestimmte Art von Netzen eingesetzt wird, die mehr Delphine töten, als von den US-Standards toleriert wird. - <i>Importverbot</i>: Die USA verboten den Import von Thunfisch aus Mexiko, da Mexiko keine Anstrengungen unternahm, die Anzahl im Pazifik getöteter Delphine zu reduzieren. Mexiko wandte sich an das GATT und argumentierte, dass das US-Importverbot gegen Art. XI und Art. XIII GATT verstoße. - <i>Kennzeichnung</i>: Der Dolphin Protection Consumer Information Act (DPCIA) besagte, dass Produzenten, Importeure, Vertreiber oder Verkäufer von Thunfischprodukten nur dann ein „Dolphin Safe“ Kennzeichen benutzen könnten, wenn der Thunfisch mit Methoden gefangen wurde, die Delphine nicht gefährden. Thunfische, die mit Schlagnetzen oder mit Treibnetzen gefangen wurden, konnten demnach nicht als „dolphin safe“ gekennzeichnet werden.
Kernpunkte	Art. XI GATT, Art. III:4 GATT (produkt- und nicht prozessbezogene Maßnahmen), Art. XX(b) GATT („ <i>necessary</i> “), und Art. XX (g) GATT („ <i>relating to</i> “ und „ <i>primarily aimed at</i> “ Test), extraterritoriale Wirkungen nationaler Maßnahmen, Kennzeichnung
Ergebnisse	- <i>Art. XI GATT</i>: Das Panel befand, dass das US-Importverbot gegen Art. XI verstößt, da es eine mengenmäßige Beschränkung auf Importe darstellt. Die USA versuchten mit Art. III:4 zu argumentieren, dass es sich bei der Beschränkung um eine innere Regulierung handle. Dieses Argument wurde jedoch vom Panel abgewiesen, da Art. III lediglich die Regulierung von Produkten zulasse, nicht aber die von Prozessen und Produktionsmethoden. Der Panel entschied daher, dass Art. III:4 in diesem Fall nicht relevant sei. - <i>Art. XX (b) GATT</i>: Das Panel befand, dass Art. XX (b) nur für Maßnahmen zutreffe, die innerhalb der Gerichtsbarkeit des Importlandes wirken (§ 5.26). Darüber hinaus verstoße das US-Importverbot gegen die „<i>necessary</i>“ Bedingung, da es andere Maßnahmen zum Schutz von Delphinen gäbe, die weniger handelsverzerrend wirken würden (§ 5.27, 5.28). - <i>Art. XX (g) GATT</i>: Dem Panel zufolge verstößt das US-Importverbot aufgrund einer diskriminierenden Anwendung seitens der USA gegen die „<i>primarily aimed at such a conservation</i>“ Bedingung, die von einem vorhergehenden Panel bei der Interpretation der „<i>relating to</i>“ Bedingung von Art. XX (g) erhoben wurde. Die USA verknüpften die maximale Beifangrate, die Mexiko während eines bestimmten Zeitraums einzuhalten habe, um Thunfisch in die USA exportieren zu dürfen, mit der Beifangrate, die von US-Fischern in der gleichen Periode registriert wurde. Aus diesem Grund wussten die mexi-

	kanischen Behörden zu keinem Zeitpunkt, ob von ihnen getroffene Maßnahmen den US-Standards entsprechen oder nicht. - Darüber hinaus befand das Panel das "<i>Dolphin Safe</i>" Kennzeichen für nicht konform mit den GATT-Regeln. Dieses Problem wurde jedoch bilateral zwischen den USA und Mexiko gelöst. - Der Panel-Entscheid wurde nie vom Allgemeinen Rat angenommen, vor allem um die laufenden NAFTA-Verhandlungen nicht zu gefährden.
--	---

TUNA/DOLPHIN FALL II (1994)	
GATT-Panel: United States – Restrictions on Imports of Tuna Report of the Panel, 33 ILM 839 (1994)	
Parteien	Europäische Wirtschaftsunion (EWU) und die Niederlande vs. Vereinigte Staaten von Amerika (USA)
Dritte	Australien, Kanada, Kolumbien, Costa Rica, El Salvador, Japan, Neuseeland, Thailand, Venezuela
Hintergrund	- Während der <i>Tuna/Dolphin</i> -Fall I den US-Importverbot von mexikanischem Thunfisch behandelte (siehe oben), ging es im <i>Tuna/Dolphin</i> -Fall II um ein US-Importverbot gegen Länder, die Thunfisch aus Ländern, die unter dem US-Importverbot standen, in die USA exportierten.
Kernpunkte	Art. XI GATT, Art. III:4 GATT (produkt- und nicht prozessbezogene Maßnahmen), Art. XX(b) GATT (“ <i>necessary</i> ”), und Art. XX (g) GATT (“ <i>relating to</i> ” und “ <i>primarily aimed at</i> ” Test), extraterritoriale Wirkungen nationaler Maßnahmen, Kennzeichnung
Ergebnisse	- <i>Art. III und XI GATT</i>: Das Panel schloss sich dem Panel vom vorhergehenden <i>Tuna/Dolphin</i>-Fall I an und befand, dass Art. III nicht anwendbar sei, weil das Importverbot zwischen Fangmethoden unterscheidet, die keinen Einfluss auf den “<i>inherent character of tuna as a product</i>” (§ 5.9) haben. Der US-Importverbot verstoße daher gegen Art. XI:1 GATT. - <i>Art. XX (g) GATT</i>: Das Panel befand Delphine als eine “<i>exhaustible resource</i>” gemäß Art. XX (g) (§ 5.13). Darüber hinaus widersprach das Panel dem Vorgänger-Panel in dem Punkt, dass Art. XX (g) nur auf inländische Ressourcen angewendet werden könne. Das Panel kam daher zu dem Schluss, dass die Maßnahmen durch Art. XX (g) gerechtfertigt sind (§ 5.20); eine extraterritoriale Wirkung könnte somit erlaubt werden. Dennoch stimmte das Panel seinem Vorgänger zu, dass die “<i>relating to</i>” Bedingung (und der “<i>primarily aimed at</i>” Test) nicht eingehalten würde, und befand, dass “<i>measures taken so as to force other countries to change their policies (...) could not be primarily aimed either at the conservation of an exhaustible resource, or at rendering effective restrictions on domestic production or consumption</i>” (§ 5.27). - <i>Art. XX (b) GATT</i>: Zunächst akzeptierte das Panel, dass der Schutz von Delphinen unter Art. XX (b) fällt und dass dieser Schutz gemäß Art. XX (g) nicht auf das inländische Territorium begrenzt ist. Wie im <i>Tuna/Dolphin</i>-Fall I aber, befand das Panel, dass Maßnahmen “<i>taken so as to force other countries to change their policies (...) could not be considered “necessary” for the protection of animal life or health in the sense of Article XX (b).</i>” (§ 5.39)

TAXES-ON-AUTOMOBILES FALL (1994)	
GATT-Panel: United States – Taxes on Automobiles Report of the Panel, DS31/R, 29 September 1994	
Parteien	Europäische Gemeinschaft (EG) vs. Vereinigte Staaten von Amerika (USA)
Dritte	Australien, Japan, Schweden
Hintergrund	- Die <i>Corporate Average Fuel Economy</i> (CAFE) Regulierung, die <i>gas guzzler tax</i> und die <i>luxury tax</i> der USA auf PKW wurden von der EG mit der Begründung angefochten, dass diese Maßnahmen nicht mit Art. III GATT zu vereinbaren sind und auch nicht mit Hilfe des Art. XX(g) oder (d) GATT gerechtfertigt werden könnten. Die USA betrachteten diese Maßnahmen als GATT-konform. - <i>Luxury Tax</i>: Im Jahr 1990 wurde im Rahmen der US Omnibus Budget Reconciliation Act eine Steuer auf bestimmte Luxusprodukte erhoben, die bis zu 10 % über einen festgelegten Grenzwert des Verkaufspreises betragen konnte. Nach der Bildung des Panels wurde diese Steuer nur noch auf PKW erhoben, deren Verkaufswert über \$32,000 betrug. - <i>Gas Guzzler Tax</i>: Die USA erheben eine Steuer auf den Verkauf von PKW mit hohem Kraftstoffverbrauch beim Händler (auch beim Importeur). Die Steuer betrifft jeden Verkauf von PKW, die weniger als 22,5 miles per gallon (mpg) erreichen. Das Gesetz differenziert die Steuer nach der Kraftstoffersparnis. - <i>CAFE Regulation</i>: Die Regulierung fordert, dass die durchschnittliche Kraftstoffersparnis bei importierten PKWs nicht weniger als 27.5 mpg betragen darf. Unternehmen, die sowohl Produzenten als auch Importeure sind, müssen die durchschnittliche Kraftstoffersparnis für importierte PKW und für im Inland produzierte PKW getrennt voneinander berechnen.
Kernpunkte	“like products” in Art. III:2 und Art. XX (g) GATT
Ergebnisse	- Sowohl die <i>luxury tax</i> als auch die <i>gas guzzler tax</i> wurde als konsistent mit den Anforderungen von Art. III:2 bewertet. Das Panel führte an, dass ein importierter PKW “<i>whose model type fuel economy was less than 22.5 mpg was not “like” an (...) domestic automobile whose model type fuel economy was above 22.5 mpg</i>” (§ 5.32). - Dem Panel zufolge verstößt die CAFE Regulierung gegen Art. III:4, da die getrennte Berechnung der ausländischen PKW gegen importierte PKW diskriminierend wirkt und da die Durchschnittsbildung zwischen importierten und inländischen PKW nach Faktoren differenziert, die sich auf die Kontrolle oder die Eigentumsrechte von Produzenten oder Importeuren beziehen, und nicht auf Faktoren, die direkt mit dem Produkt als solchem zusammenhängen. Ebenso entschied das Panel, dass die getrennte Abrechnung der ausländischen PKW nicht mit Hilfe von Article XX(g) gerechtfertigt werden könnte. Darüber hinaus falle die CAFE Regulierung auch nicht unter die Ausnahmeregelung Art. XX(d).

SHRIMP/TURTLE FALL (1998)	
WTO-Appellate Body: United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products Report of the Appellate Body AB-1998-4 (WT/DS58/AB/R; 12 October 1998, 38 ILM 118 (1999))	
Parteien	Vereinigte Staaten von Amerika (USA) vs. Indien, Malaysia, Pakistan, Thailand
Dritte	Australien, Ekuador, Europäische Gemeinschaft (EG), Hong Kong, China, Mexiko, Nigeria
Hintergrund	- Die US Regulierung aus dem Jahr 1987 (basierend auf dem Endangered Species Act von 1973) fordert von allen US Shrimp-Fischern die Verwendung so genannter ‘<i>Turtle Excluder Devices</i>’ (TEDs) oder ein zeitweiliges Fangverbot in Zonen, in denen Meeresschildkröten besonders durch den Fang von Shrimps gefährdet sind. - <i>Section 609(b)(1)</i> der <i>Public Law No. 101-162</i> aus dem Jahr 1989 verbietet den Import von Shrimps, die mit Methoden gefangen wurden, die Meeresschildkröten gefährden könnten; <i>Section 609(b)(2)</i> besagt, dass dieses Verbot alle nicht-zertifizierten Länder betrifft. Die Zertifizierung wird vergeben, wenn ein Land eine ähnliche Umweltpolitik aufweist, wie die der USA und die Beifangrate von Meeresschildkröten mit der von US Schiffen vergleichbar ist. Diesen Anforderungen wird genügt, wenn ein Land TED einsetzt, die den in den USA verwendeten TED ähneln. - Indien, Pakistan, Thailand und Malaysia sahen in <i>Section 609</i> eine Verletzung des Art. XI:1; die USA argumentierten, dass das Importverbot unter Art. XX gerechtfertigt werden kann. Das Panel befand im Mai 1998 (WT/DS58/R) das US-Importverbot für inkonsistent mit Art. XI:1 und lehnte die Rechtfertigung mit Art. XX ab.
Kernpunkte	Art. XX GATT, Definition einer “ <i>exhaustible natural resources</i> ” und von “ <i>relating to</i> ” in Art. XX(g) GATT, Chapeau von Art. XX GATT
Ergebnisse	- Definition von “<i>natural exhaustible resources</i>” (§ 127-134): Obwohl Malaysia argumentierte, dass Meeresschildkröten lebende Ressourcen sind und daher nicht unter Art. XX(b) fallen, befand der AB, dass Art. XX(g) nicht auf „nicht-lebende“ Ressourcen beschränkt ist; “<i>exhaustible</i>” und “<i>renewable</i>” Ressourcen schließen einander nicht aus. Zudem durchqueren die Meeresschildkröten bei ihren Migrationen auch US Gewässer; demnach fallen Maßnahmen zu ihrem Schutz unter Art. XX(g). - Der AB befindet die <i>Section 609</i> auch als eine Maßnahme “<i>relating to the conservation</i>” einer “<i>exhaustible natural resource</i>” nach Art. XX(g). (§ 135-145): - <i>Chapeau des Art. XX GATT</i> (§ 146-186): <i>Section 609</i> wurde dem AB zufolge jedoch “<i>in a manner which constitutes arbitrary and unjustifiable discrimination between Members of the WTO, contrary to the requirements of the chapeau of Article XX.</i>” angewendet (§186). “<i>Unjustified discrimination</i>”, weil die US Regulierung von anderen Staaten “<i>essentially</i>” dieselbe Politik, wie die in den USA fordert, und nicht eine vergleichbare (§ 161-164). Auch haben die USA nicht ernsthaft mit allen WTO-Mitgliedern verhandelt (§ 172) und nicht alle Länder hinsichtlich der Zertifizierung gleich behandelt (§175). “<i>Arbitrary discrimination</i>”, weil die Anwendung der US Regulierung starr und inflexibel ist und es dem Zertifizierungsprozess an Transparenz und Vorhersehbarkeit mangelt (§ 177-181).

	- Das Importverbot entspricht daher nicht den Anforderungen des Chapeau von Art. XX obwohl die Anforderungen des Art. XX(g) gegeben sind. Der Entscheid öffnet den Weg für extraterritorial wirkende Maßnahmen, die erschöpfbare natürliche Ressourcen schützen sollen, wenn das Land auf direkte Weise betroffen ist. - Die Maßnahme basiert auf nicht-produktbezogenen PPM (die Verwendung von TED hat keine Auswirkungen auf die physischen Merkmale der Shrimps); damit hat der AB eine solche Unterscheidung im Kontext des Art. XX als Ausnahme des TBT-Übereinkommens und des Art. III erlaubt.
--	--

ASBEST FALL (2001)	
WTO-Appellate Body: EC – Measures Affecting Asbestos and Asbestos Containing Products Report of the Appellate Body WT/DS135/AB/R, 12 th March 2001	
Parteien	Kanada vs. Europäische Gemeinschaft (EG) (beide Berufungskläger und – beklagte)
Dritte	Brasilien, Vereinigte Staaten von Amerika (USA), Zimbabwe
Hintergrund	- Im Jahr 1996 erließ Frankreich ein Verbot von Asbestfasern aus PVA (Vinylacetat), Cellulose und Glas Asbestfasern (“PCG Asbest”), mit bestimmten Ausnahmen für Asbestfasern aus Chrysotil (“weißen Asbest”). Kanada, einer der Hauptexporteure von Asbest, argumentierte, dass die französische Verfügung gegen Art. III:4 und Art. XI GATT sowie Art. 2.1, 2.2, 2.4 und 2.8 des TBT-Übereinkommens verstoße. - Ein vorhergehender Panel-Entscheid zu diesem Fall bestätigte, dass das französische Verbot gegen Art III:4 verstößt, jedoch unter Art. XX(b) zu rechtfertigen ist. Zudem entschied das Panel, dass das TBT-Übereinkommen nicht relevant sei, da es sich bei dem französischen Verbot nicht um eine “<i>technical regulation</i>” im Sinne des TBT-Übereinkommen handele.
Kernpunkte	Definition einer “ <i>technical regulation</i> ” in Anhang 1.1 TBT-Übereinkommen (und Definition von “ <i>product characteristics</i> ”), Art. III GATT und Definition von “ <i>like products</i> ”, Art. XX(b) GATT
Ergebnisse	- Das französische Verbot ist eine „<i>technical regulation</i>“ im Sinne des TBT-Übereinkommen (§ 75, 76), aber der AB befand sich aufgrund mangelnder Information nicht in der Lage zu betrachten, ob das französische Verbot gegen das TBT-Übereinkommen verstoße. In seinem Versuch, zu klären, ob das Verbot eine technische Vorschrift („<i>technical regulation</i>“) im Sinne des TBT-Übereinkommens darstellt, hat der AB jedoch eine Definition für “<i>product characteristics</i>” geliefert. Diese können demnach umfassen: objektiv definierbare Charakteristiken, Qualitäten, Attribute und andere Merkmale, wie “<i>composition, size, shape, colour, texture, hardness, tensile, tensile length, flammability, conductivity, density or viscosity</i>” (§ 67). - Die Produkte “weißer Asbest” und “PCG Asbest” sind keine “<i>like products</i>” im Sinne von Art. III:4 GATT (§ 132). Im § 100, hält der AB fest, dass “<i>like</i>” im Art. III:4 weiter zu interpretieren ist als im Art. III:2, und dass der ausschlaggebende Punkt ist, ob die betroffenen Produkte miteinander im Wettbewerb stehen. Darüber hinaus muss die Entscheidung bezüglich der „Gleichartigkeit“ von Produkten Fall-zu-Fall entschieden werden, und sich auf vier allgemeinen Kriterien stützen: (1) die Merkmale, die Natur und die Qualität der Produkte; (2) der Verwendungszweck der Produkte; (3) die Neigungen und Gewohnheiten der Konsumenten; und (4) die Steuerklassifizierung der Produkte (§101). Darüber hinaus können noch weitere Kriterien relevant sein (§ 102). Im Asbest-Fall spielte zum Beispiel die Toxizität eine entscheidende Rolle. Der AB unterstreicht auch die Rolle des mit einem Produkt verbundenen Risikos, indem es im Bericht des AB heißt, dass das Risiko ein “<i>defining aspect of the physical properties of chrysotile asbestos fibres</i>” ist (§§ 113-116). Der AB kam zum dem Schluss, dass “weißer Asbest” und “PCG Asbest” physisch sehr unterschiedliche Produkte darstellen, und dass Kanada als Kläger beweisen müsste, dass sich die beiden Produkte miteinander im Wettbewerb befinden. Da Ka-

	nada diesen Nachweis nicht erbringen konnte, befand der AB das französische Importverbot für konsistent mit Art. III:4 GATT (§ 148). - <i>Das französische Importverbot ist zudem mit Art. XX(b) GATT zu rechtfertigen, weil es eine Maßnahme ist, die “necessary to protect human life or health” ist und nicht gegen die Bedingungen des Chapeau von Art. XX GATT verstößt.</i>
--	--

TROPENHOLZ FALL (1992-1993)	
Das Problem wurde im Rahmen bilateraler Konsultationen gelöst (vgl. Sucharipa-Behrmann 1994).	
Parteien	Österreich vs. Malaysien und Indonesien (vertreten durch ASEAN)
Hintergrund	- 1992 führte Österreich ein Gesetz zur Kennzeichnungspflicht von Tropenholzprodukten und zur Einführung eines Qualitätszeichens für Tropenholz und Tropenholzprodukte aus nachhaltiger Forstwirtschaft ein. - Das Gesetz sah zudem ein freiwilliges Qualitätszeichen für Tropenholz und Tropenholzprodukte aus einer nachhaltigen Forstwirtschaft vor. Die Genehmigung ein solches Qualitätszeichen zu tragen, wurde vom österreichischen Ministerium für Umwelt, Jugend und Familie erteilt, wenn bestimmte Anforderungen eingehalten werden.
Kernpunkte	Art. I GATT, Art. III GATT, Umweltkennzeichen
Ergebnisse	- Malaysien argumentierte in einer Mitteilung an das GATT, dass die österreichische Regulierung eine diskriminierende, ungerechtfertigte und willkürliche Handelsbarriere darstelle, die in Widerspruch mit Art. I und III GATT stehe, da das österreichische Gesetz die Kennzeichnung von Tropenholz, nicht jedoch von Holz aus anderen Klimazonen, forderte. - Malaysien fügte hinzu, dass die Anforderungen für das Qualitätskennzeichen nicht einem international anerkannten Standard für nachhaltige Forstwirtschaft entsprechen. - Österreich wehrte sich zwar gegen den Vorwurf einer protektionistischen Absicht des Gesetzes, entschied sich aber 1993 dafür, das Gesetz zur Kennzeichnungspflicht rückgängig zu machen, um weiterhin eine offene Diskussion mit den Entwicklungsländern zu ermöglichen. Österreich behielt lediglich eine freiwillige Kennzeichnung für alle Arten von Tropenholz und Tropenholzprodukten aus einer nachhaltigen Forstwirtschaft bei.