

Freihandel oder Klimaschutz? – Energie- und klimapolitische Gefahren von CETA

Stand: 13. September 2016

Kernpunkte: Freihandel und Klimaschutz stehen schon lange in einem Spannungsverhältnis. Mit den Handelsverträgen der neuen Generation wie TTIP und CETA kommen neue Probleme hinzu: Diese Abkommen zielen vor allem auf die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse ab. Sie greifen damit gravierend in die politischen und rechtlichen Gestaltungskompetenzen der Staaten und ihrer demokratischen Entscheidungsprozesse ein. Darüber hinaus sollen Investoren mit Sonderklagerechten gegen staatliche Maßnahmen ausgestattet werden. Dieser weit reichende Investitionsschutz, aber auch die klimapolitisch mangelhaften Regelungen zur Liberalisierung von Dienstleistungen sowie zur Öffentlichen Auftragsvergabe bedrohen zwei zentrale Bereiche zukunftsfähiger Energie- und Klimapolitik: Erstens die Einschränkung und den zügigen Ausstieg aus der fossilen Energieerzeugung und zweitens die Förderung Erneuerbarer Energien.

Hintergrund: Das Versprechen von Paris

Die Weltgemeinschaft hat sich – zuletzt in dem Pariser Klimaabkommen vom Dezember 2015 – auf das Ziel verständigt, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur „deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau“ zu halten und sogar Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen, um Risiken und Auswirkungen der Klimaänderungen erheblich zu verringern (UNFCCC 2015: Art. 2). Dies bedeutet in den nächsten Jahren und Jahrzehnten, dass der Ausstoß von Klimagasen drastisch reduziert und in vielen Bereichen bis auf null zurückgefahren werden muss. Insbesondere sind folgende Maßnahmen dringend notwendig:

- die Beendigung der Verbrennung fossiler Rohstoffe (Kohle, Öl, Gas) zur Energieerzeugung insbesondere in den Sektoren Stromerzeugung, Verkehr und Wärmeversorgung.
- die Umstellung der Energieerzeugung auf Erneuerbare Energien, insbesondere der Ausbau von Windkraft und Solarenergie, aber auch von Biomasse, Wasserkraft und anderen erneuerbaren Energien.
- die deutliche Erhöhung der Energieeffizienz in allen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft ebenso wie die Senkung des Energieeinsatzes bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen.
- die Senkung der hohen Klimaintensität in der Landwirtschaft, z.B. durch eine Reduktion industrieller Landwirtschaft.
- die Verkürzung der Transportwege durch die Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe.

Freihandelspolitik hat hingegen das Ziel, den Handel mit Gütern und Dienstleistungen zu fördern. Externe Kosten der Klimaschäden – verursacht durch längere Transportwege, industrielle Landwirtschaft oder die Zerstörung regionaler Wirtschaftskreisläufe – spielen demgegenüber keine oder eine untergeordnete Rolle. Freihandelspolitik und Klimaschutz haben deshalb immer schon in einem Spannungsverhältnis gestanden.

Mit den Handelsverträgen der neuen Generation wie TTIP und CETA sind neue Probleme hinzugekommen, da diese Abkommen vor allem auf die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse abzielen und damit gravierend in die politischen und rechtlichen Gestaltungskompetenzen der Staaten und ihrer demokratischen Entscheidungsprozesse eingreifen. Darüber hinaus sollen die Konzerne mit Sonderklagerechten gegen staatliche Maßnahmen ausgestattet werden. Betroffen sind vor allem zwei Bereiche: Erstens die Einschränkung (bis hin zum vollständigen Ausschluss) der fossilen Energieerzeugung und zweitens die Förderung des Einsatzes Erneuerbarer Energien.

Fossile Energieerzeugung und Handel mit fossilen Energieträgern

Wie sehr die Förderung des Handels mit fossilen Energieträgern einerseits und eine aktive Klimapolitik andererseits sich widersprechen, haben McGlade/Ekins (2015) in einem Artikel für die Zeitschrift Nature deutlich gemacht. Nach ihren auf ökonomische Effizienz hin optimierten Berechnungen bedeutet schon die Begrenzung auf eine Temperaturerhöhung von 2 °C, dass weltweit ein Drittel der Ölreserven, die Hälfte der Gasreserven und über 80% der Kohlereserven im Boden verbleiben müssen. Für Kanada sind die erforderlichen Einschnitte bei den Ölreserven mit 75 % noch gravierender. Die Wissenschaftler folgern deshalb auch, dass eine Steigerung der Produktion von unkonventionellem Öl mit dem 2 °C-Ziel nicht vereinbar ist. Bei der Beurteilung von CETA aus klimapolitischer Sicht stellt sich vor allem die Frage: Erleichtert oder erschwert es das Abkommen, die Förderung und Nutzung fossiler Rohstoffe zukünftig einzuschränken?

Klimaschutz als Randnotiz

Bei der Betrachtung des zur Unterzeichnung anstehenden CETA-Textes fällt zunächst auf, dass Klimapolitik explizit so gut wie keine Rolle im Vertrag spielt. Nur im Kapitel 24 „Handel und Umwelt“ wird der Klimaschutz zweimal angesprochen, erstens im Hinblick auf die Beseitigung von Handels- und Investitionshemmnissen für Güter und Dienstleistungen, die dem Klimaschutz dienen (Art. 24.9, Ziff. 1) und zweitens im Hinblick auf die Zusammenarbeit in Umweltfragen (Art. 24.12, Ziff. 1e)). Was jedoch fehlt, ist eine klare Bestimmung, die es möglich macht, die vielfältigen Liberalisierungsregelungen des Vertrages gestützt auf das Klimaschutzziel einzuschränken. Mit einer solchen Klausel könnte die Freiheit staatlichen Handelns für einen aktiven Klimaschutz gewahrt werden. Im vorliegenden Entwurf jedoch werden Maßnahmen, die auf den Erhalt oder die einheimische Gewinnung natürlicher Ressourcen abstellen, sogar aus dem Begriff des Umweltrechts herausgenommen (Art. 24.1).

Investorenschutz für Energie- und Bergbaukonzerne

Anders als die zahnlosen Formulierungen im Kapitel 24 „Handel und Umwelt“ sind die Bestimmungen zum Investitionsschutz in Kapitel 8 des CETA-Abkommens sehr umfassend und darüber hinaus unmittelbar vor Investor-Staats-Schiedsgerichten durchsetzbar.

Zwar ist der Marktzugang im Investitionsschutzkapitel nach Art. 8.2, Ziff. 4 von den Sonderklagemöglichkeiten vor Schiedsgerichten ausgenommen worden. Außerdem ist in Art. 28.3 hinsichtlich der Unterabschnitte 8 B „Niederlassung von Investitionen“ und 8 C „Diskriminierungsfreie Behandlung“ eine allgemeine Ausnahme im Hinblick auf Umweltmaßnahmen „zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen“ sowie „Maßnahmen zur Erhaltung lebender und nichtlebender erschöpflicher Naturschätze“ eingeführt worden. Für den Investitionsschutz selbst (Unterabschnitt 8 D) und insbesondere die Sonderklagemöglichkeiten vor Schiedsgerichten (Unterabschnitt 8 F) gilt dies jedoch nicht. Hier sind Investitionen in fossile Energieträger, Energieerzeugungsanlagen und –infrastrukturen ohne Wenn und Aber geschützt und vor Schiedsgerichten einklagbar.

Das Interesse eines Investors auf der Grundlage einer „Konzession, beispielsweise für die Aufsuchung, Bewirtschaftung, Gewinnung oder Nutzung natürlicher Ressourcen“ ist sogar ausdrücklich in die Definition einer Investition nach Art. 8.1 aufgenommen worden.

Die Befürworter von CETA argumentieren damit, dass mit dem neu eingeführten ICS-System die Probleme bisheriger Schiedsgerichtsverfahren behoben worden seien. Dies ist jedoch nicht der Fall. Zwar sind einige prozedurale Verbesserungen bei der Zusammensetzung der Schiedsgerichte erreicht worden, eine vollständige Unabhängigkeit der Schiedsrichter ist allerdings nach wie vor nicht gegeben. Besonders schwer wiegt aber, dass weiterhin die bekannten hochproblematischen unbestimmten Rechtsbegriffe „gerechte und billige Behandlung“ sowie „indirekte Enteignung“ die materielle Rechtsgrundlage der Schiedsgerichtsverfahren bilden. Der in Art. 8.10 Abs. 2 enthaltene Katalog von Verstößen gegen „gerechte und billige Behandlung“ kann durch Beschluss des Gemischten CETA-Ausschusses verändert werden. Nach Art. 8.10 Abs. 4 kann das Schiedsgericht bei seiner Entscheidung darüber hinaus berücksichtigen, „ob eine Vertragspartei gegenüber einem Investor, um ihn zur Vornahme einer erfassten Investition zu bewegen, eine spezifische Erklärung abgegeben hat, die ein berechtigtes Vertrauen begründet und auf die sich der Investor bei der Entscheidung, die erfasste Investition zu tätigen oder aufrechtzuerhalten, verlassen hat, an die sich die Vertragspartei im Nachhinein aber nicht gehalten hat“. Diese Regelung ist insbesondere im Hinblick auf Investoren im Bereich fossiler Rohstoffe außerordentlich problematisch, da in den meisten Ländern ein mehrstufiges Genehmigungs- und Lizenz-Verfahren der Erforschung, Aufsuchung und Förderung von Rohstoffen besteht. Die Verweigerung nachfolgender Genehmigungsschritte dürfte vor diesem Hintergrund zu einem häufigen Klagegegenstand werden. Darüber hinaus laden die unbestimmten Rechtsbegriffe

„spezifische Erklärung“ und „berechtigtes Vertrauen“ zu weiträumigen Interpretationen ein. Ob demnächst bereits das freundliche Schreiben eines Ministers an einen Investor oder erst ein Verwaltungsbescheid als Grundlage für eine solche Klage ausreicht, entscheiden demnächst nicht ordentliche Gerichte, sondern ein Gremium aus drei Schiedsrichtern

Hinsichtlich des Sachverhalts der „indirekten Enteignung“ wird erneut der aus früheren Investitionsschutzverträgen wohl bekannte unbestimmte Rechtsbegriff der legitimen Erwartungen angeführt: Bei der Beurteilung, ob eine indirekte Enteignung vorliegt, soll das „Ausmaß, in dem die Maßnahme oder Reihe von Maßnahmen den vernünftigen Erwartungen, die mit der Investition verbunden sind, zuwiderläuft“ berücksichtigt werden (Anhang 8-A).

Insofern überrascht nicht, dass eine gemeinsame Studie von CCPA, CEO, tni, Friends of the Earth Europe und dem Forum Umwelt und Entwicklung bei der Untersuchung von 5 der kontroversesten ISDS-Fälle zu der Schlussfolgerung kommt, dass jeder dieser Fälle auch unter dem – in CETA erstmals verankerten – ICS-System gestartet werden könnte und vermutlich Erfolg hätte (CCPA et al. 2016:4).

Bereits in der Vergangenheit haben Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren in den Bereichen Energiewirtschaft und Rohstoffförderung einen hohen Anteil der Verfahren ausgemacht. Mit CETA wird sich dies noch ausweiten, da eine Vielzahl von Unternehmen in Europa und Kanada in diesen Sektoren tätig ist und mit CETA eine neue Anspruchsgrundlage erhält.

Im Interesse des Klimaschutzes dringend notwendige Regulierungen zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Senkung des Energieverbrauchs sowie zur Reduzierung und zum Auslaufen der Energieerzeugung aus fossilen Rohstoffen werden damit unter Druck gesetzt und schlimmstenfalls verhindert. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Energie- und Rohstoffkonzerne sich ihre aus Klimaschutzgründen nicht mehr realisierbaren Förderungen fossiler Energieträger über Investor-Staats-Schiedsgerichtsverfahren letztendlich vom Steuerzahler finanzieren lassen.

Liberalisierung von Dienstleistungen und öffentliche Auftragsvergabe

In der Energiewirtschaft bekommen Dienstleistungen im Vergleich zur Lieferung von Produkten und Waren eine immer größere Bedeutung. Insofern sind die sehr umfassenden Liberalisierungsverpflichtungen für Dienstleistungen eine weitere Einschränkung für aktive Klimapolitik. Die Marktzugangsbestimmungen des Art. 9.6 schließen mengenmäßige Beschränkungen bei der Erbringung von Dienstleistungen ebenso wie eine wirtschaftliche Bedürfnisprüfung weitgehend aus. Anders als bei den Marktzugangsbestimmungen des Art. 8.4 im Investitionskapitel ist darüber hinaus weder ein Katalog möglicher Einschränkungen z.B. aus Umweltschutzgründen vorgesehen, noch gelten die allgemeinen Ausnahmebestimmungen des Art. 28.3. Zwar können die Vertragspartner hinsichtlich bestehender oder zukünftiger Ausnahmen im Rahmen des Negativlistenprinzips Ausnahmen vorsehen. Es ist jedoch fraglich, ob Beschränkungen und Verbote von Dienstleistungen, die z.B. bestimmte Energieeffizienzkriterien nicht erfüllen oder auf fossiler Energieerzeugung basieren, unter diesen Bedingungen dauerhaft möglich sind. Auf Seiten Kanadas haben die Provinzen und Territorien Vorbehalte von zum Teil erheblicher Reichweite im Vertrag eintragen lassen. Auf Europäischer Ebene sind Vorbehalte von substantieller Bedeutung lediglich von Belgien, Bulgarien (hier auch ein Fracking-Verbot), Zypern, Finnland, Frankreich, Malta, den Niederlanden, Portugal und der Slowakischen Republik im Vertrag verankert worden.

Ein wesentlicher Bereich zur Förderung Erneuerbarer Energien ist die öffentliche Auftragsvergabe und darin die Möglichkeit, qualitative Vorgaben für Beschaffungen vorzusehen, z.B. bei der Energieversorgung von öffentlichen Gebäuden. Nach Art. 19.9 Ziff. 9 besteht bei den Bewertungskriterien auch die Möglichkeit, „Umwelteigenschaften“ zu berücksichtigen. Art. 19.14 Ziff. 4a schreibt vor, dem Anbieter den Zuschlag zu erteilen, der das „günstigste“ Angebot unterbreitet hat. Ob der Begriff der „Umwelteigenschaften“ auch energiewirtschaftliche Kriterien wie Energieeffizienz oder den Anteil Erneuerbarer Energien umfasst, bleibt leider ebenso offen wie die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriff des „günstigsten“ Angebots. Hier wäre eine weitere Präzisierung der ansonsten sehr umfassenden Regelungen zu öffentlichen Vergaben notwendig gewesen.

Für den Einsatz Erneuerbarer Energien ist es unerlässlich, die entsprechenden Rahmenbedingungen durch adäquate Netze und Speicher sicherzustellen. Dies erfordert Versorgungsunternehmen, die hierfür offen sind und sich oftmals in kommunaler oder sonstiger öffentlicher Trägerschaft befinden. Insofern sind die massiven

Liberalisierungsbestrebungen durch CETA im Rahmen des Negativlistenprinzips sehr kritisch zu sehen und dürfen insbesondere nicht zu einer Übernahme der Versorgungsstrukturen durch große Energiekonzerne führen.

Förderung Erneuerbarer Energien oder ‚Technologieneutralität‘

Ebenso wichtig wie die drastische Reduzierung fossiler Energieträger ist der Ausbau Erneuerbarer Energien – verbunden mit einem Energiesystem, das ihren Einsatz fördert und mit Energieeinsparung und Energieeffizienz verbindet. Die Förderung Erneuerbarer Energien ist jedoch keineswegs unumstritten. Aus umwelt- und klimapolitischer Sicht eine zwingende Konsequenz effektiver Klimapolitik, sehen Wirtschafts- und Handelspolitiker ebenso wie große Energiekonzerne darin oft eine unzulässige technologische Festlegung und industriepolitische Einflussnahme. Zur Untermauerung werden ökologisch wie ökonomisch zweifelhafte Technologien wie die CO₂-Abscheidung und -speicherung, der Ausgleich durch CO₂-Zertifikatehandel oder die Nutzung der Atomenergie angeführt. Ohne klare Zielvorgabe ist es deshalb keineswegs zwingend, dass Erneuerbare Energien im Rahmen von Handels- und Investitionsabkommen gefördert werden.

In diesem Sinne ist es außerordentlich problematisch, dass Art. 21.3 im Kapitel zur Regulatorischen Zusammenarbeit das Ziel enthält, durch „technologieneutrale Regelungsansätze“ die Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz zu verbessern. Der Begriff der Technologieneutralität ist im Bereich der Energiewirtschaft als Einfallstor gegen die Förderung Erneuerbarer Energien zu sehen.

Sündenfall Verwässerung der EU-Treibstoffqualitäts-Richtlinie

Wie gering die Europäische Kommission die Bedeutung des Klimaschutzes im Verhältnis zum Handel mit fossilen Energieträgern einstuft, lässt sich aus den Auseinandersetzungen um die Treibstoffqualitäts-Richtlinie der EU ablesen.

Ziel der im Jahr 2009 verabschiedeten Richtlinie war es, die CO₂-Emissionen im Transportsektor um 6 % zu senken. Hierzu sollten in der Folge auch die verschiedenen Treibstoffe nach ihren jeweiligen Emissionen klassifiziert werden. Im Hinblick auf die Teersand-Öle aus Kanada kam eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie der Stanford University zu dem Schluss, dass die Emissionen um 23 % höher lägen als die Emissionen aus konventionellem Öl.

Gegen diese – für die kanadischen Teersand-Exporte negative Einstufung – startete eine umfangreiche Lobbykampagne der konservativen kanadischen Regierung: „Minister und Abgeordnete besuchten die Brüsseler Büros, heuerten PR-Firmen an und entwarfen eine geheime Lobbystrategie namens ‘Pan European Oil Sands Advocacy Plan’. Allein in den ersten zwei Jahren organisierten die Kanadier 110 Lobbyveranstaltungen in Europa, mehr als eine pro Woche. Sie stellten mit zweifelhaften Gutachten die wissenschaftlichen Studien der EU infrage, flogen EU-Politiker zu einseitigen Informationsbesuchen nach Kanada und fanden unter konservativen Energiepolitikern und europäischen Industrievertretern willige Partner“ (Pötter 2014). Unterstützt wurde diese Kampagne von dem Handelsrepräsentanten der USA und Chefunterhändler für TTIP, Michael Froman, sowie multinationalen Konzernen wie BP und Shell (Van Beek u.a. 2015).

Die EU-Kommission schwächte daraufhin ihre Durchführungsbestimmungen mit einem Trick ab und machte sie zu einem zahnlosen Tiger. Zwar blieben die Berechnungstabellen für die verschiedenen Ölsorten als Anhang in der Verordnung, aber es muss nicht mehr offengelegt werden, woher das Öl bezogen wird (Pötter 2014). Obwohl der Umweltausschuss des EP sich ebenso wie eine relative Mehrheit von 337 zu 325 Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Dezember 2014 gegen die Verwässerung des Entwurfs ausgesprochen hat, trat er in Kraft, weil die erforderliche qualifizierte Mehrheit von 376 Stimmen im EP nicht erreicht wurde. Die Europäische Kommission hat mit diesem Vorgehen zeitlich parallel zu dem Abschluss der Verhandlungen über CETA Ende 2014 gezeigt, dass ihr die Ersetzung der Gaslieferungen aus Russland durch Teersand-Öle aus Kanada wichtiger ist als ein aktiver Klimaschutz.

Schlussfolgerungen

Die Untersuchung des finalen CETA-Entwurfs zeigt, dass er erhebliche Gefahren für eine aktive Klimaschutzpolitik und die darauf basierende Energiewende mit sich bringt. Er ist in der vorliegenden Form nicht zustimmungsfähig.

Als Mindestanforderungen müssten aus klimapolitischer Sicht

1. die Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren ersatzlos aus dem CETA-Entwurf entfernt werden und
2. für den Rest des Textes eine unmissverständliche Klarstellung aufgenommen werden, die feststellt, dass Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes, zur Steigerung des Anteils Erneuerbarer Energien, zur Energieeinsparung und zur Erhöhung der Energieeffizienz eindeutig Vorrang genießen. Nur damit kann die volle Handlungsfähigkeit der Parlamente und Regierungen für eine aktive Klimapolitik sichergestellt werden.

Literatur

- CCPA et al. 2016: Canadian Center for Policy Alternatives, Corporate Europe Observatory, German NGO Forum Environment and Development, Friends of the Earth Europe, transnational institute: Investment Court System put to the test, April 2016. Download von <https://www.tni.org/files/publication-downloads/investment-court-system-put-to-the-test.pdf> am 19.08.16
- CETA 2016: Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihre Mitgliedstaaten andererseits, Straßburg 05.07.2016. Download von <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0444> am 07.07.16
- McGlade, Christophe; Ekins, Paul 2015: The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C, Nature 517, pp 187-190 (8 January 2015). doi:10.1038/nature14016
- Pötter, Bernhard 2014: Freier Markt für dreckiges Öl, taz 06.10.14.
- UNFCCC 2015: Vereinte Nationen, Klimarahmenkonvention, Übereinkommen von Paris, 12. Dezember 2015, Inoffizielle Übersetzung BMUB. Download von http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/paris_abkommen_bf.pdf am 19.08.16.
- Van Beek, Bas u.a. 2015: Freihandel. TTIP ist schon Realität, ZEIT Online 29.05.15. Download von <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-05/ttip-ceta-kosten> am 29.05.15

Kontakt und weitere Informationen:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)
Ernst-Christoph Stolper