

Stellungnahme zum Vertragstext des „Comprehensive Economic and Trade Agreement“ CETA

CETA, das fertig ausgehandelte Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada, ist das umfangreichste bilaterale Handelsabkommen, das die EU bisher verhandelt hat. Laut Bundesregierung stellt CETA ein Vorbild für weitere Abkommen dar, weil es sowohl ein anspruchsvolles Nachhaltigkeitskapitel als auch einen modernen Investitionsschutz beinhaltet. Gleichzeitig verspricht die Bundesregierung, dass mit CETA Regulierungsspielräume erhalten und das Vorsorgeprinzip gewahrt bleiben.

Der CETA-Vertragstext, wie er in deutscher Fassung vom 05.07.2016 vorliegt, erfüllt keine der von der Bundesregierung genannten Punkte.¹ Aus Sicht des BUND ist CETA nicht zustimmungsfähig, da das Abkommen:

1. ausländischen Konzernen weiterhin eine Paralleljustiz gewährt;
2. die parlamentarische Kontrolle und am Allgemeinwohl orientierte Interessen schwächt;
3. das Vorsorgeprinzip zu unterlaufen droht;
4. den Weg für die Gentechnik in der EU ebnet;
5. die öffentliche Daseinsvorsorge gefährdet;
6. energie- und klimapolitische Gefahren in sich birgt;
7. das Kapitel zu „Handel und Umwelt“ in CETA keinen durchsetzbaren Schutz für die Umwelt bietet.

1. CETA gewährt ausländischen Konzernen eine Paralleljustiz

Das Abkommen gewährt in Kapitel 8 zum Investitionsschutz ausländischen Investoren weiterhin ein gesondertes Klagerechte, mit denen sie am europäischen und nationalen Rechtsweg vorbei Regierungen verklagen können. Der Rechtsstaat sowie am Allgemeinwohl orientierte Regulierungen drohen dadurch unterlaufen zu werden.

- **Weit auslegbare Rechte für Konzerne**

Artikel 8.10 und Anhang 8A von CETA beinhalten weiterhin die unklaren Rechtsbegriffe der „fairen und gerechten Behandlung“ und der „indirekten Enteignung“. Ein Investor erhält das Recht, sein „berechtigtes Vertrauen“, das ihm eine Regierung vermittelt und auf das er seine Investition gestützt hat, bei einer Klage geltend zu machen. Diese Klauseln sind sehr weit auslegbar und geben Investoren die Möglichkeit, jede staatliche Maßnahme anzufechten, die vor seiner Investition noch nicht absehbar war.

Mit dem Schutz vor „indirekter Enteignung“ können sich Investoren mit CETA auf einen sehr umfassenden Eigentumsschutz stützen. Laut Anhang 8 A können auch Maßnahmen, die „den Schutz berechtigter Gemeinwohlziele wie öffentliche Gesundheit, Sicherheit und Umweltschutz“ zum Ziel haben, eine indirekte Enteignung darstellen, wenn „die Auswirkungen einer Maßnahme [...] so schwerwiegend sind, dass sie offenkundig überzogen erscheinen“. Regierungen müssen dem Schiedsgericht zukünftig beweisen, dass ihre Maßnahmen nicht „überzogen“ waren.

Die sehr weit gefasste Schutzklausel der „fairen und billigen Behandlung“ ist bereits in anderen Investitionsschutzverträgen verankert. Erfahrungen zeigen, dass Konzerne sie nutzen, um ihnen unliebsame Gesetze zu verhindern. Dies betrifft insbesondere Gesetze für einen höheren Umweltschutz. Die europäische Netzwerkorganisation des BUND *Friends of the Earth Europe* hat in einer Studie alle bisher bekannten Klagen von Konzernen gegen EU-Mitgliedsstaaten

untersucht. Von den 127 Fällen hatten 75 (ca. 60 Prozent) einen umweltrelevanten Bezug (sie betrafen unter anderem die Bereiche Erdöl oder –gas, erneuerbare Energien, Landwirtschaft oder Abfallmanagement).ⁱⁱ

Die in CETA enthaltenen Rechte für ausländische Investoren gehen weit über einen bloßen Diskriminierungsschutz gegenüber einheimischen Unternehmen hinaus. Die Investoren erhalten mehr Rechte als jeder andere Akteur einer Gesellschaft und dies ohne irgendwelche Pflichten auferlegt zu bekommen.

- **Lediglich verfahrensrechtliche Verbesserungen beim Investitionsschutz**

Bei den nachträglichen Änderungen im Investitionsschutzkapitel in CETA handelt es sich lediglich um einige verfahrensrechtliche Verbesserungen, die am Grundsatzproblem der Investor-Staat-Streitschlichtung nichts ändern. So ist in Artikel 8.9 das Recht von Regierungen, Gesetze für das Allgemeinwohl zu erlassen („right to regulate“), weiterhin nicht ausreichend vor Investorenklagen geschützt. Der entsprechende Absatz ist zu schwach formuliert, insbesondere im Vergleich zu den weitreichenden Rechten der Konzerne. Es heißt lediglich, dass Staaten „noch einmal ihr Recht [begründen] zur Erreichung legitimer politischer Ziele [...] regelnd tätig zu werden“. Letztendlich entscheiden die Schiedsrichter des Schiedstribunals, was „legitime politische Ziele“ sind und ob sie höher wiegen als das oben erwähnte „berechtigte Vertrauen“ eines Investors.

Problematisch ist zudem, dass die Schiedsrichter der Verfahren auch weiterhin nicht als unabhängig bezeichnet werden können. Zwar ist es Konzernen anders als beim alten Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren ISDS nicht mehr möglich die Schiedsrichter ihres Falles selbst auszuwählen. Es wird ein für CETA eigens eingerichtetes Investitionstribunal eingerichtet, dessen Schiedsrichter die EU und Kanada im Vorhinein festlegen. Die Mitglieder des Tribunals werden jedoch weiterhin im Wesentlichen pro Fall bezahlt. So legen Art. 8.27 Ziff. 12 u. 14 fest, dass den Mitgliedern des Investitionstribunals nur eine relativ geringe (noch festzusetzende) Bezahlung für ihre grundsätzliche Verfügbarkeit bezahlt wird, sie aber weiter vor allem pro Fall und nach Zeitaufwand entlohnt werden. Da lediglich Investoren eine Klage erheben können, haben die Schiedsrichter auch weiterhin einen finanziellen Anreiz investorenfreundlich zu urteilen, um weitere Klagefälle zu erhalten.

Friends of the Earth Europe (u.a.) hat in einer Studie den geänderten Investorenschutz in CETA untersucht und ihn mit fünf Investorenklagen unter dem alten ISDS-System abgeglichen. Das Ergebnis: Alle Klagen wären auch unter CETA weiterhin möglich.ⁱⁱⁱ

- **Es gibt keinen Grund Sonderklagerechte für Konzerne in CETA einzuführen**

Weder aus ökonomischer noch aus rechtlicher Sicht bedarf es zusätzlicher Schutzmaßnahmen für Investoren. Bereits jetzt fließen viele Investitionen zwischen der EU und den USA und Kanada. Investitionsschutzverträge sind keine Voraussetzung, um Direktinvestitionen des Handelspartners anzuziehen. Sowohl die EU als auch die USA und Kanada haben gut funktionierende Rechtssysteme, an die sich ausländische wie inländische Investoren wenden können. Es braucht kein paralleles Rechtssystem.

2. CETA schwächt die parlamentarische Kontrolle und am Allgemeinwohl orientierte Interessen

Kapitel 21 in CETA setzt Regeln für eine sogenannte „Regulierungszusammenarbeit“ (in der englischen Version „regulatory cooperation“). Danach planen die EU und Kanada in Zukunft neue Gesetze aufeinander abzustimmen. Das Ziel: Im Vorhinein zu vermeiden, dass Gesetze ein „Handelshemmnis“ werden. Damit geht CETA weit über herkömmliche Handelsabkommen der EU

hinaus und gefährdet sowohl die parlamentarische Kontrolle als auch am Allgemeinwohl orientierte Interessen.

- **Gesetze zum Umwelt- und Verbraucherschutz werden zum „Handelshemmnis“**

Ein Ziel der „Regulierungszusammenarbeit“ ist es, „die bilaterale Handels- und Investitionstätigkeit zu erleichtern“. Dies soll unter anderem dadurch erreicht werden, dass „unnötige Regulierungsunterschiede vermieden werden“ (Artikel 21. 3c). Diese „unnötigen“ Unterschiede oder „Handelshemmnisse“ betreffen häufig Regulierungen, die dem Verbraucher- und Umweltschutz dienen. So listet etwa der US-Handelsbeauftragte Michael Froman in seinem Report über ausländische Handelshemmnisse der EU aus dem Jahr 2015 unter anderem die EU-Kraftstoffqualitätsrichtlinie (kategorisiert Kraftstoffe je nach ihrer CO₂-Bilanz) sowie die geplante EU-Regulierung für hormonelle Schadstoffe (siehe Punkt 3) als Handelshemmnis auf.^{iv}

- **Abweichende Regelungen müssen gerechtfertigt werden**

Das Ziel der Regulierungszusammenarbeit soll insbesondere dadurch erreicht werden, dass sich die EU und Kanada „möglichst frühzeitig“ über geplante Gesetze oder Reformen informieren und sich darüber austauschen, ob sie „sich auf den Handel [...] auswirken“ (Artikel 21.4 d). Bei neuen Regulierungen sollen die Regelungen des Handelspartners „zu den gleichen oder verwandten Themen“ berücksichtigt werden. Zwar steht es den Vertragsparteien „frei, abweichende Regelungsmaßnahmen“ zu ergreifen, allerdings nur, „wenn Gründe dafür sprechen“ (Artikel 21.5). Regelungen, die von jenen des Handelspartners abweichen oder gegen die der Handelspartner aus anderen Gründen Einwände hat, müssen damit zukünftig gerechtfertigt werden. Dies birgt zum einen die Gefahr, dass dringend notwendige Regulierungen verzögert werden können und zum anderen, dass Interessen des Handelspartners mehr Berücksichtigung finden als andere Interessen der Gesellschaft.

- **Die parlamentarische Kontrolle wird unterlaufen**

Für die Umsetzung der Regulierungszusammenarbeit soll ein „Forum für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen“ eingerichtet werden. Die genaue Arbeitsweise und Zusammensetzung des Forums steht noch nicht fest und soll erst nach Inkrafttreten von CETA festgelegt werden. Ausdrücklich wird betont, dass in die Regulierungszusammenarbeit auch private Akteure mit einbezogen werden können (Artikel 21.8). Es steht zu befürchten, dass in erster Linie große Konzerne über ausreichend Kapazitäten verfügen, um sich erfolgreich in diesen Prozess einzubringen.

Die EU-Kommission betont, dass die geplante Regulierungszusammenarbeit keine Gefahr darstelle, da die letztendliche Entscheidung über Gesetze bei den Parlamenten bleibe. Doch der entscheidende Punkt bei der Regulierungszusammenarbeit in CETA ist nicht so sehr die Frage, ob die Parlamente am Ende ein Gesetz verabschieden, sondern vielmehr ob sie auch den Gestaltungsprozess eines Gesetzes mitverfolgen können.

Mit der geplanten Regulierungszusammenarbeit institutionalisiert CETA die Integration wirtschaftlicher Aspekte in den Gesetzgebungsprozess. Damit wird die Gesetzgebung sowohl in Kanada als auch in der EU empfindlich gestört: Handelspartner und private Akteure erhalten einen Anspruch darauf, ihre Interesse in die Gesetzgebung einzubringen. Sie können Gesetzesvorlagen beeinflussen, noch bevor sie einem Parlament vorgelegt werden. Dadurch erhalten Wirtschafts- und im speziellen Handelsinteressen eine gesonderte Berücksichtigung bei der Gestaltung neuer Gesetze.

3. CETA gefährdet das Vorsorgeprinzip

CETA droht das in der EU geltende Vorsorgeprinzip zu unterwandern. Die Regeln zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen folgen in der EU einem anderen Grundsatz als in den USA und Kanada. In der EU gilt das Vorsorgeprinzip. Danach können Behörden ein Produkt vorläufig verbieten, wenn lediglich ein Verdacht aber noch kein Beweis für ein Gesundheits- oder Umweltrisiko vorliegt. Den Beweis für die Unbedenklichkeit eines Stoffes, müssen die Produzent*innen erbringen. In Kanada und den USA gilt dagegen der umkehrte Ansatz, der als „wissenschaftsbasiert“ bezeichnet wird. Danach muss eine Behörde erst einen eindeutigen Beweis für ein Risiko erbringen, bevor sie einen Stoff reglementieren darf. Im Gegenzug drohen den Produzent*innen hohe Schadensersatzsummen. Das Vorsorgeprinzip ist in den europäischen Verträgen fest verankert und stellt eine wesentliche Grundlage der europäischen Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik dar.

- **Das Vorsorgeprinzip droht zur „Hülle ohne Inhalt“ zu werden**

Zwar wird CETA das Vorsorgeprinzip nicht als Primärrecht abschaffen, doch droht das Prinzip mit CETA materiell wirkungslos zu werden:^v Wie jedes Prinzip enthält das Vorsorgeprinzip lediglich „abstrakte Handlungsanforderungen“. Erst im Sekundärrecht wird es konkret umgesetzt und erzeugt seine Wirkung. So basieren etwa die EU-Gesetzgebung zu Gentechnik, Bio- und Pestiziden auf dem Vorsorgeprinzip. Die Ziele der Regulierungszusammenarbeit in CETA drohen die Umsetzung des Vorsorgeprinzips im Sekundärrecht zu unterlaufen. Denn mit Blick auf die sehr unterschiedlichen Regulierungsansätze in der EU und Kanada stellt sich die Frage, nach welchen Prinzipien beide Parteien zukünftig gemeinsame Standards setzen wollen.

Besonders problematisch dabei ist, dass der CETA-Vertragstext das Vorsorgeprinzip an keiner Stelle erwähnt.^{vi} Sein Schutz ist weder in den Zielen des Abkommens verankert, noch gibt es einen Hinweis darauf, dass das Vorsorgeprinzip für die EU rechtlich verbindlich vorgegeben ist. Eine fehlende Verankerung des Vorsorgeprinzips im CETA-Vertragstext gefährdet die Anwendung vorsorgender Maßnahmen im EU-Sekundärrecht. Denn von der EU geschlossene völkerrechtliche Verträge haben Vorrang vor dem Sekundärrecht. Das bedeutet, dass EU-Gesetze, die CETA-Regelungen widersprechen, mit CETA rechtswidrig wären und geändert werden müssten.^{vii}

- **Der Verweis auf den Schutz des Vorsorgeprinzips in der WTO ist unzureichend**

Die EU-Kommission und die Bundesregierung sagen, dass das Vorsorgeprinzip in CETA hinlänglich geschützt sei, da CETA einen Verweis auf das Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) zu sanitären und phytosanitären Standards (SPS-Abkommen) beinhaltet. Doch dieser Verweis ist nicht ausreichend für einen umfassenden Schutz. Zwar ist das Vorsorgeprinzip in dem SPS-Abkommen der WTO festgehalten, es hat aber in der tatsächlichen Umsetzung des Abkommens nicht denselben Stellenwert wie andere WTO-Vorschriften. So konnten die USA und Kanada auf Grundlage genau dieses Abkommens das Vorsorgeprinzip der EU angreifen und die EU wegen ihrem Verbot von Hormonfleisch 1999 vor dem WTO-Schiedspanel verklagen. Die EU begründete ihr Verbot mit dem Verweis auf das Vorsorgeprinzip, doch das Schiedspanel der WTO gab dieser Begründung nicht statt.

- **EU-Handelspartner setzen das Vorsorgeprinzip unter Druck:**

- Das Beispiel der geplanten EU-Regulierung zu endokrinen Disruptoren**

Ohne eine eindeutige Verankerung in CETA werden Regelungen, die sich auf das Vorsorgeprinzip stützen, einem erhöhten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sein. Denn wie auch die USA möchte Kanada das in der EU geltende Vorsorgeprinzip durch den „wissenschaftsbasierten“ Ansatz

ersetzen. Dies zeigt das Beispiel der geplanten EU-Regulierung zu den sogenannten endokrinen Disruptoren (EDC):

EDC sind hormonelle Schadstoffe, die laut Weltgesundheitsorganisation WHO eine Gesundheitsbedrohung darstellen. Bereits 2013 sollte die EU-Kommission eine Regulierung der EDC vorlegen. Doch die EU-Kommission zog ihren ersten Regulierungsvorschlag wieder zurück und führte stattdessen eine Folgenabschätzung samt einer öffentlichen Konsultation durch.

Der erste Vorschlag der EU-Kommission sah vorsorgende Maßnahmen bei der Regulierung der hormonellen Schadstoffe vor. Im Rahmen der öffentlichen Konsultation sprachen sich sowohl die kanadische als auch die US-Regierung dafür aus, dass die EU-Kommission ihre Regulierung nach dem wissenschaftsbasierten Ansatz ausrichten solle. Als Grund nannten sie unter anderem Hemmnisse für den Handel.^{viii} Am 15. Juni 2016 legte die EU-Kommission einen neuen Vorschlag für die Regulierung von EDCs vor, der sowohl geltendes Recht verändern und Schutzstandards untergraben würde. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, Verbote auf solche Stoffe zu beschränken, die "nachweislich" schädliche Wirkungen auf Menschen und andere Organismen haben. Das jetzige Pestizidrecht verbietet demgegenüber schon solche Chemikalien, die hormonell schädliche Eigenschaften besitzen. Nach dem neuen Vorschlag könnten nur sehr wenige Stoffe verboten oder in ihrer Anwendung beschränkt werden. Chemikalien, die in Laborstudien eindeutig als hormonelle Schadstoffe identifiziert wurden, wären weiterhin erlaubt – solange, bis Krankheiten zweifelsfrei auf diese Schadstoffe zurückzuführen sind. Das im europäischen Chemierecht verankerte Vorsorgeprinzip wäre damit aufgehoben.^{ix}

4. CETA ebnet den Weg für die Gentechnik in der EU

Kanada ist das fünftgrößte Anbauland von gentechnisch veränderten Pflanzen der Welt.^x Trotz vieler Mängel und Lücken ist das EU-Zulassungs- und Kennzeichnungssystem für Gentech-Pflanzen weitaus strenger als in Kanada. So findet in Kanada kaum eine Risikobewertung statt, eine Kennzeichnung existiert bisher nicht.

- **Zugeständnisse der EU-Kommission bei Gentechnik in CETA**

Der CETA-Vertragstext zeigt, dass die EU-Kommission bei CETA weitgehende Zugeständnisse gemacht hat, die es künftig ermöglichen würden, die EU-Gesetzgebung zu Gentechnik auszuhebeln. In Kapitel 25 werden bezüglich der Zusammenarbeit bei Gentechnik zwischen der EU und Kanada folgende "gemeinsame Ziele" genannt (Artikel 25.2 Ziff.2):

- **Die Förderung „effizienter wissenschaftsbasierter Zulassungsprozesse“ für Gentech-Produkte:**

Der Begriff "wissenschaftsbasiert" bedeutet in diesen Zusammenhang, dass Gentech-Pflanzen nur dann nicht vermarktet werden dürfen, wenn es den Behörden gelingt, ihre Schädlichkeit zweifelsfrei nachzuweisen. Dies ist eine klare Absage an das EU-Vorsorgeprinzip und würde das EU-Zulassungsverfahren unterminieren. Gentech-Pflanzen würden ohne jede Sicherheitsüberprüfung auf den EU-Markt gelangen.

- **Internationale Kooperation bei der Frage des Vorhandenseins geringer Spuren genetisch veränderter Organismen:**

Die EU-Gesetzgebung sagt klar: Es gilt Nulltoleranz für nicht zugelassene gentechnisch veränderte Produkte bei Lebensmitteln und Saatgut; ohne Zulassung dürfen diese nicht auf den europäischen Markt gelangen. Bereits 2012 hat die EU-Kommission nach langem Lobbydruck die Nulltoleranz für Futtermittel zugunsten eines Grenzwerts von 0,1 Prozent zulässiger

Verunreinigung abgeschafft. Mit dem oben genannten Ziel in CETA droht eine weitere Aushöhlung der EU-Gesetzgebung.

- **Zusammenarbeit in Regulierungsfragen zur Reduzierung der nachteiligen Handelsauswirkungen der Regulierungspraxis im Bereich der Gentechnik:**

Mit diesem erklärten Ziel steht die gesamte EU-Gesetzgebung zur Gentechnik zur Disposition – denn für Gentechnik-freundliche Länder wie Kanada stellen die Zulassungsverfahren und Kennzeichnungsregeln der EU Handelshemmnisse dar.

5. CETA gefährdet die öffentliche Daseinsvorsorge

CETA schränkt die Organisationshoheit der Kommunen bei der Daseinsvorsorge ein; die öffentlichen Dienstleistungen werden unter Liberalisierungsdruck geraten.

- **Öffentliche Dienstleistungen geraten unter Liberalisierungsdruck**

CETA sieht Liberalisierungsverpflichtungen (Marktzugang, Inländerbehandlung, Meistbegünstigung, formale Anforderungen) auch für Dienstleistungen vor: Sowohl private als auch öffentliche Dienstleistungen werden dabei mit CETA automatisch liberalisiert, wenn sie nicht explizit als Ausnahme in einer Negativliste genannt werden (Negativlisten-Ansatz). Damit gehen die EU und Kanada weiter als dies in der Welthandelsorganisation WTO vorgeschrieben ist. Hier gilt für Dienstleistungen der umgekehrte Ansatz: Nur jene Dienstleistungen sind liberalisiert, die ein Land in einer Positivliste dafür freigibt. Der Negativlisten-Ansatz birgt die Gefahr, dass nicht alle von Kommunen öffentlich erbrachten Dienste als Ausnahmeregel eindeutig definiert werden und damit liberalisiert werden müssen.

Die EU und Deutschland haben nur in wenigen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge Vorbehalte in CETA aufgelistet. Kommunen müssen sich zukünftig danach richten, wenn sie öffentliche Dienste erbringen möchten. So hat etwa Deutschland keine Ausnahme reserviert, die eine Rekommunalisierung von Strom- und Gasnetzen schützt. Dabei haben in jüngster Vergangenheit viele Gemeinden Privatisierungen rückgängig gemacht und Stromnetze wieder übernommen, um die Stromerzeugung selber gestalten zu können – darunter Großstädte wie Stuttgart oder Hamburg. In vielen Gemeinden steht eine Übernahme der Stromnetze noch aus. Mit CETA würde dies nur noch schwer möglich.

- **CETA bietet keinen ausreichenden Schutz für die öffentliche Daseinsvorsorge**

Die EU-Kommission sagt, dass CETA Ausnahmen enthalte, die öffentliche Dienstleistungen schützen. Doch ein Blick in den CETA-Vertragstext zeigt, dass dieser Schutz lückenhaft ist:

Artikel 9.1 im CETA-Vertragstext schließt jene Dienstleistungen von der Liberalisierung aus, die in „hoheitlicher Gewalt“ erbracht werden. Diese werden jedoch definiert als Dienstleistung, die nicht im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistern erbracht werden. Bereits die Zulassung eines privaten Unternehmens in Konkurrenz löst daher diesen Vorbehalt auf.

Weiter verweist die EU-Kommission darauf, dass sie in Anhang II/de97 in CETA „öffentliche Versorgungsleistungen“ von der Liberalisierung ausgenommen hat. Diese Ausnahme hat jedoch erhebliche Lücken:

- a) Die Ausnahme umfasst nicht alle Regeln von CETA, sondern beschränkt sich nur auf den Marktzugang. Alle anderen Liberalisierungsverpflichtungen gelten damit auch für öffentliche Dienstleistungen.
- b) Die Ausnahme gewährt, dass öffentliche Aufgaben als staatliches Monopol erbracht oder als ausschließliches Recht an einen privaten Betreiber vergeben werden. Allerdings werden viele öffentliche Aufgaben mittlerweile nicht als Monopol erbracht, sondern

auch von privaten Anbietern bereitgestellt. So gibt es beispielsweise neben der öffentlichen Altenpflege viele private Pflegedienste. Die Ausnahme ist in diesen Fällen somit hinfällig.

- **Es bedarf einer Positiv- statt Negativliste für Dienstleistungen**

Der sogenannte Negativlisten-Ansatz stellt eine Gefahr für die kommunale Daseinsvorsorge dar. Durch den Ansatz wird die Liberalisierung der Daseinsvorsorge zur Regel, ihr Schutz zur Ausnahme. Die im Vertrag enthaltenen Ausnahmeklauseln erzeugen einen inkonsistenten Flickenteppich, der keine Rechtssicherheit, sondern Rechtsunsicherheit mit sich bringt. Die Daseinsvorsorge unterliegt einem ständigen Wandel – mit einer Negativliste kann auf Veränderungen nicht mehr reagiert werden; einmal liberalisierte Bereiche können nicht wieder von der Liberalisierung zurück genommen werden. Damit die öffentliche Daseinsvorsorge nicht unter Liberalisierungsdruck gerät, muss CETA nach dem genau umgekehrten und auch von der Welthandelsorganisation verfolgten Ansatz geregelt werden: Nur die Dienstleistungen dürfen liberalisiert werden, die in einer Positivliste explizit dafür freigegeben sind. Diese Positivliste bietet sehr viel mehr Schutz für öffentliche Dienstleistungen, da keine langen Ausnahmelisten verfasst werden müssen. Im Gegensatz zu einer Negativliste hat die Positivliste zudem den Vorteil, dass neuartige Dienstleistungen nicht automatisch liberalisiert werden.

6. CETA ist eine Gefahr für einen aktiven Klimaschutz^{xi}

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.^{xii} Durch seine umfassenden Regelungen bedroht CETA eine aktive Klimaschutzpolitik. 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.

- **Investorenschutz für Energie- und Bergbaukonzerne**

Anders als die zahnlosen Formulierungen im Kapitel 24 „Handel und Umwelt“ (siehe Punkt 7) 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.

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 Deutschland 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

- **Liberalisierung von Dienstleistungen und öffentliche Auftragsvergabe gefährdet Klimaschutzmaßnahmen**

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. Deutschland hat dies weder im Hinblick auf die Gewinnung fossiler Rohstoffe (z.B. durch Fracking) noch im Hinblick auf die Förderung Erneuerbarer Energien getan.

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.

- **Klimaschutz als Randnotiz**

Im CETA-Vertragstext spielt Klimapolitik explizit so gut wie keine Rolle im Vertrag. 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).

7. Das Kapitel zu „Handel und Umwelt“ in CETA bietet keinen durchsetzbaren Schutz

Kapitel 24 des CETA-Vertragstextes widmet sich dem Thema „Handel und Umwelt“.

- **Das Kapitel geht kaum über bloße Absichtserklärungen hinaus**

Zwar ist es prinzipiell begrüßenswert, dass der Thematik ein Kapitel gewidmet ist. Doch leider beinhaltet das Kapitel wenig mehr als bloße Absichtserklärungen. So ist das Kapitel in weiten Teilen unverbindlich formuliert. „Verpflichtende“ Maßnahmen legen beide Seiten lediglich in zwei Bereichen fest: dem Handel mit forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (Artikel 24.10) und dem Handel mit Erzeugnissen der Fischerei und Aquakultur (Artikel 24.11). Doch auch hier bleiben die Maßnahmen unkonkret.

- **Das Kapitel besitzt keine effektiven Maßnahmen zum Schutz hoher Standards**

Das Kapitel enthält keine effektiven Maßnahmen, die hohe Standards im Umwelt- und Verbraucherschutz tatsächlich schützen würden. Zwar heißt es in Artikel 24.3, dass jede Regierung das Recht habe, eigene Maßnahmen zum Schutz der Umwelt durchzusetzen. Viele Mechanismen in CETA würden jedoch genau dieses Recht unterminieren. So enthält das Kapitel keinen Schutz davor, dass ausländische Konzerne mit den ihnen in Kapitel 8 gewährten Rechten gegen umweltpolitische Maßnahme klagen können.

Anders als die umfassenden und unmittelbar einklagbaren Rechte von Investoren sind die Regeln des Kapitels 24 nicht effektiv durchsetzbar gestaltet. Die Maßnahmen zum Umweltschutz sind nicht mit einem Sanktionsmechanismus versehen. Verstößt eine Vertragspartei gegen das

Kapitel hat sie keinerlei Konsequenzen zu befürchten. Für das Kapitel gilt nicht der für CETA festgelegte Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten (Kapitel 29). Bei Streitigkeiten ist lediglich vorgesehen, dass Konsultationen geführt werden. Eine Sachverständigengruppe kann einen Bericht mit Empfehlungen verfassen. Doch dieser Bericht ist nicht bindend; die Vertragsparteien sollen sich lediglich „bemühen [...] geeignete Maßnahmen zu erarbeiten“ (Kapitel 24.15 Ziff. 11).

Das Kapitel zu Handel und Umwelt bleibt damit ein zahnlöser Tiger, das weder einen konkreten noch einen durchsetzbaren Schutz für die Umwelt bietet.

Der BUND fordert einen gerechten, sozial und ökologisch nachhaltigen Welthandel anstelle von CETA

CETA ist wie das geplante EU-US-Handelsabkommen TTIP mehr als ein herkömmliches Handelsabkommen. Sein primäres Ziel ist es, nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu beseitigen. Dafür gewährt es Investoren ein paralleles Justizsystem und greift in die politischen und rechtlichen Gestaltungskompetenzen der Staaten und ihrer demokratischen Entscheidungsprozesse ein. CETA droht die Demokratie und den Rechtsstaat sowie das Vorsorgeprinzip auszuhöhlen. Hohe Standards im Umwelt-, Klima- und Verbraucherschutz drohen zugunsten von Wirtschafts- und Handelsinteressen geschwächt zu werden. Auch die öffentliche Daseinsvorsorge ist in Gefahr.

Für den BUND ist CETA deshalb nicht zustimmungsfähig. Stattdessen sollte sich die Bundesregierung für eine gerechte, sozial und ökologisch nachhaltige Außenhandelspolitik der EU einsetzen. Diese sollte:

- eine nachhaltige Entwicklung in allen Ländern fördern,
- gleichberechtigte Verhandlungen auf multinationaler Ebene anstelle bilateraler Abkommen bevorzugen,
- international verbindliche soziale und ökologische Pflichten für Unternehmen festlegen,
- hohe Standards zum Schutz von Mensch und Umwelt einschließlich des Klimaschutzes und der Förderung Erneuerbarer Energien fördern,
- Regulierungsspielräume von Regierungen und eine parlamentarische Kontrolle stärken,
- regionale Wirtschaftskreisläufe fördern
- und transparenten Wertschöpfungsketten folgen.

Berlin, 29. August 2016

Kontakt/Weitere Informationen

Maja Volland, Expertin für TTIP und CETA (Maja.volland@bund.net)

Ernst-Christoph Stolper, Experte für TTIP und CETA (ec.stolper@t-online.de)

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Bundesgeschäftsstelle

Am Köllnischen Park 1

10179 Berlin

Tel.: 030 - 275 86 568

Fax.: 030 - 275 86 440

Endnoten

ⁱ Alle Ausführungen zu CETA beziehen sich auf den CETA-Vertragstext, wie er in deutscher Fassung vom 05.07.2016 vorliegt.

ⁱⁱ FoEE (2014): The hidden cost of EU trade deals, S. 8, online unter:
https://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/hidden_cost_of_eu_trade_deals_1.pdf [29.08.2016].

ⁱⁱⁱ Siehe: Cingotti, Natacha u.a. (2016): Investment Court System put to the test, online unter:
http://www.foeeurope.org/sites/default/files/eu-us_trade_deal/2016/icstest_web.pdf [29.08.2016].

^{iv} Der Report des US-Handelsbeauftragten ist online zu finden unter:
<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2015/NTE/2015%20NTE%20EU.pdf> [29.08.2016].

^v Rechtsgutachten im Auftrag des BUND (2016): Absenkung europäischer Umweltstandards als Folge der durch CETA beabsichtigten „regulatorischen Kooperation“, S.14.

^{vi} Lediglich an zwei Stellen ist in dem Vertrag von „vorsorgenden Maßnahmen“ die Rede. Dabei geht es in Artikel 20.37 um den Verstoß von intellektuellen Eigentumsrechten, also bspw. Firmenmarken, sowie in Artikel 29 um Herkunftsregeln von Produkten.

^{vii} Rechtsgutachten im Auftrag des BUND (2016): Absenkung europäischer Umweltstandards als Folge der durch CETA beabsichtigten „regulatorischen Kooperation“, S.12f.

^{viii} Siehe die Einträge der öffentlichen Konsultation der EU-Kommission zu endokrinen Disruptoren, online unter:
http://ec.europa.eu/health/endocrine_disruptors/stakeholders_dialogue/index_en.htm [29.08.2016].

^{ix} Nähere Informationen siehe das Rechtsgutachten im Auftrag des BUND (2016): Absenkung europäischer Umweltstandards als Folge der durch CETA beabsichtigten „regulatorischen Kooperation“ sowie ein Bericht des BUND (2016): Wie CETA und TTIP das Vorsorgeprinzip abschaffen werden (Erscheinungstermin: 7.9.2016).

^x International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications (ISAAA) (2016): Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2015 - Executive Summary., online unter:
<http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/51/executivesummary/default.asp> [29.08.2016]

^{xi} vgl. Stolper, Ernst-Christoph (2016): Freihandel oder Klimaschutz? in: PowerShift u.a.: Making Sense of CETA II (im Erscheinen)

^{xii} UNFCCC 2015: Vereinte Nationen, Klimarahmenkonvention, Übereinkommen von Paris, 12. Dezember 2015, Inoffizielle Übersetzung BMUB, online unter:
http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/paris_abkommen_bf.pdf am [19.08.16].