

Positionspapier des BUND Regionalverbands Neckar-Alb zu den Auswirkungen des CETA-Abkommens auf den Gestaltungsspielraum von Kommunen

1. Hintergrund

Im Auftrag des Staatsministeriums Baden-Württemberg wurde ein Gutachten zum Comprehensive Economic and Trade Agreement, kurz CETA durch Prof. Dr. Martin Nettesheim erstellt, der einen Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Tübingen innehat. Das Gutachten beschäftigt sich mit der Frage, ob sich der Abschluss von CETA auf den politischen Gestaltungsspielraum der Kommunen auswirkt. Die finale Fassung dieses Dokuments lag dem Staatsministerium Baden-Württemberg bereits am 8.1.2016 vor, wurde jedoch zunächst unter Verschluss gehalten. Das Staatsministerium begründete die Geheimhaltung damit, dass noch keine abschließende Prüfung des Gutachtens erfolgt sei. Erst als Mehr Demokratie e.V. Baden-Württemberg einen Antrag zur Herausgabe des Dokuments nach dem Informationsfreiheitsgesetz stellte, wurde das Papier auf der Internetseite des Staatsministeriums veröffentlicht.¹

Da auch Leistungen im Umweltbereich, wie die Regelung der Wasserversorgung oder die Abfallwirtschaft in den Kompetenzbereich der Kommunen fallen, soll im Folgenden auf die Frage eingegangen werden, inwieweit sich CETA auf die Erbringung dieser Leistungen auswirkt.

2. Entwicklung des CETA-Abkommens

Das Ziel von CETA, besteht darin, die Wirtschaftsordnungen der beteiligten Vertragsstaaten zu öffnen und zu verbinden. Die Idee, ein solches Abkommen zwischen Kanada und den EU-Staaten auf den Weg zu bringen, entstand bereits nach der Jahrtausendwende. Nachdem eine Studie (EU-Canada Joint-Study) CETA positive wirtschaftliche Effekte für die Vertragspartner bescheinigte, begannen 2009 die Verhandlungen über das Abkommen. Im Jahre 2014 wurde das Verhandlungsergebnis der beteiligten Verhandlungspartner in Form eines 1500-seitigen Texts festgelegt.²

¹ <http://www.taz.de/!5304561/> (Abgerufen am 2.6.2016)

² vgl. NETTESHEIM, M. (2016): Die Auswirkungen von CETA auf den politischen Gestaltungsspielraum von Ländern und Gemeinden. Gutachten im Auftrag des Staatsministeriums des Landes Baden-Württemberg. https://stm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/160524_Nettesheim-CETA-Gutachten.pdf (Abgerufen am 2.6.2016), S. 6

Der Grad der Integration der Wirtschaftsordnungen der Vertragsstaaten geht über ein normales Freihandelsabkommen hinaus, da das Abkommen nicht nur den Handel von Waren und Zölle betrifft, sondern auch zur Öffnung von Märkten innerhalb der jeweiligen Vertragsstaaten beitragen soll.³

Die Reaktionen auf das Abkommen fielen insgesamt sehr unterschiedlich aus: Während die Befürworter des Abkommens in CETA eine Chance für die wirtschaftliche Entwicklung sehen, befürchten die Kritiker einen Angriff auf demokratische Entscheidungsprozesse, die die zukünftige politische und wirtschaftliche Entwicklung betreffen. Zudem wird auf den erhöhten Wettbewerbsdruck verwiesen, der von dem Abkommen ausgeht.⁴

3. Ziele des Abkommens

Im Vergleich zu einem normalen Freihandelsabkommen, die auf eine Marktöffnung, sowie auf einen Rechtfertigungszwang, bzw. auf das Verbot von Beschränkungen (Nichtdiskriminierungsverpflichtung, Gewährung der Inländerbehandlung für Unternehmen aus dem Gebiet des Vertragspartners) in den Vertragsstaaten abzielen, werden bei CETA Investitionen von Unternehmen in den Vertragsstaaten unter Schutz gestellt (Investitionskapitel). Dazu gehört zum Beispiel das Verbot der direkten und indirekten Enteignung. Damit greift CETA über den Rahmen eines normalen Freihandelsabkommens hinaus in die Wirtschaftsordnung der Vertragspartner ein. Die Überprüfung der Einhaltung der im Rahmen von CETA formulierten Regelungen für Investitionen wird in die Hände von Schiedsgerichten gelegt. Allerdings besteht für die Vertragsstaaten die Möglichkeit, Ausnahmen von den in CETA festgelegten Prinzipien in Form von Schutzklauseln (Kapitel „Exceptions“) und Freiräumen (Annex I und II) zu erlassen.⁵

In der Präambel des Verhandlungsergebnisses bekennen sich die Vertragsparteien zu folgenden Leitlinien⁶:

- Förderung der nachhaltigen Entwicklung, Berücksichtigung der sozialen und wirtschaftlichen Dimension nachhaltiger Entwicklung
- Gemeinwohldienlicher Politik muss ein angemessener Raum eingeräumt werden
- Umweltpolitische Belange müssen berücksichtigt werden
- Die Vertragsparteien entscheiden über den Umweltschutz
- Der internationale Handel soll nicht zu einer Absenkung von Umweltschutzstandards beitragen

³ vgl. ebd.

⁴ vgl. ebd., S. 6f

⁵ vgl. ebd., S. 8

⁶ vgl. ebd., S. 8f

- Es bestehen keine Vorbehalte gegen Normgebung im Umweltbereich

Allerdings muss die Festlegung der „Umweltpolitik (...) „in a manner ... consistent with this Agreement“ wahrgenommen werden“⁷. Daraus folgt aus Sicht des Verfassers dieses Texts, dass sich die Formulierung von Umweltschutzaufgaben den Prinzipien von CETA unterordnen muss.

Damit ist bereits hier ein wesentlicher Schwachpunkt des Abkommens hinsichtlich der Berücksichtigung von Umweltbelangen erkennbar.

Da die im Rahmen von CETA festgelegten Regelungen Teil der EU-Rechtsordnung sind, müssen diese auch von den Kommunen befolgt werden.⁸

4. Konsequenzen für den Bereich Umwelt aus dem Kapitel „Investitionen“

Im Rahmen von CETA werden Investitionen geschützt, die von Unternehmen im Aufnahmeland getätigt werden. Für Kommunen ist als Investition besonders die Errichtung einer Niederlassung eines Unternehmens im Dienstleistungssektor bedeutsam. Die Errichtung einer solchen Niederlassung kann zu Konflikten mit der bisherigen Organisation der Daseinsvorsorge von Kommunen führen.⁹

Trotz der im Rahmen von CETA angestrebten Liberalisierung wird Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, Unternehmen für die Sicherung der Daseinsvorsorge mit besonderen Privilegien zu betreiben. Diese müssen sich allerdings nach den Vorgaben von CETA richten. Zudem dürfen Kommunen Unternehmen mit besonderen Privilegien nur in Bereichen führen, für die Vorbehalte formuliert wurden.¹⁰

In den Gebieten, für die Vorbehalte formuliert wurden, gilt die sogenannte Altfallregelung („grandfather clause“). Diese besagt, dass Beschränkungen, die im Konflikt mit den im Rahmen von CETA festgelegten Prinzipien stehen, unter bestimmten Bedingungen aufrechterhalten bleiben dürfen und erneuert werden können. Allerdings bezieht sich die Regelung nur auf bereits existierende Beschränkungen, wodurch für Rekommunalisierungen, die den Widerspruch mit den im Rahmen von CETA festgelegten Regelungen vergrößern, große Hürden bestehen.¹¹

⁷ ebd., S. 9

⁸ vgl. ebd., S. 10

⁹ vgl. ebd., S. 11

¹⁰ vgl. ebd., S.11

¹¹ vgl. ebd., S. 11f

Diese Festlegung ist aus der Perspektive des Umweltschutzes negativ zu beurteilen, da Rekommunalisierungen, das heißt die Wiederübernahme von Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand, die Chance bieten, der Berücksichtigung von Umweltbelangen einen höheren Stellenwert einzuräumen.

Doch für welche umweltrelevanten Bereiche wurden Vorbehalte formuliert? Die EU hat einen Vorbehalt für die „Sammlung, Reinigung und Verteilung von Wasser“¹² eingelegt. In diesem Bereich darf die Pflicht zur Öffnung Marktzugang und zur Inländerbehandlung von Unternehmen aus dem Gebiet der anderen Vertragspartei missachtet werden.

Darüber hinaus hat die Bundesrepublik Deutschland Vorbehalte für die Abfallwirtschaft (Abwasser und Abfallbeseitigung) und für die Bodenbewirtschaftung formuliert. In den letztgenannten Bereichen dürfen Beschränkungen zum Marktzugang aufrechterhalten bleiben.¹³

Der im Bereich der Abwasserwirtschaft durch die Bundesrepublik Deutschland eingelegte Vorbehalt erstreckt sich nicht auf den Investitionsschutz. Sofern ein Investor in diesem Bereich im europäischen Markt bereits aktiv ist, genießt er Schutz.¹⁴

Ferner ist beim Umgang mit Investoren ist der sogenannte Enteignungsschutz zu beachten. Demnach sind direkte und indirekte Enteignungen verboten. Dazu gehören nicht Maßnahmen, die zum Schutz der Umwelt ergriffen werden, allerdings nur, wenn „wenn sie nicht offensichtlich über das eigentliche Ziel hinausgehen“¹⁵. Diese Vorschrift eröffnet aus der Sicht des Umweltschutzes einen großen Interpretationsspielraum. Es besteht die Gefahr, dass bei einer nicht-restriktiven Auslegung dieser Regelung Umweltstandards herabgesetzt werden, sodass sich ein Widerspruch zur Präambel des Verhandlungsergebnisses ergäbe, nach der bisherige Umweltstandards nicht zur Disposition stehen.

5. Konsequenzen für den Bereich Umwelt aus dem Kapitel „Dienstleistungen“

Durch die Ratifizierung von CETA soll auch der Handel mit Dienstleistungen in den betroffenen Vertragsstaaten über Grenzen hinweg gefördert werden. Im Bereich Erbringung von Dienstleistungen gilt wie im Investitionskapitel die Altfallregelung, wonach bisherige Beschränkungen unter bestimmten Bedingungen aufrechterhalten und erneuert werden können.

¹² ebd., S. 14

¹³ vgl. ebd., S. 15

¹⁴ vgl. ebd., S. 27

¹⁵ ebd., S. 20

Für die Möglichkeit zur zukünftigen Durchsetzung von Beschränkungen gibt es Vorbehalte in der Wasserwirtschaft (Marktzugang, Inländerbehandlung), sowie in der Abfallbewirtschaftung (Marktzugang) und der Bodenbewirtschaftung (Marktzugang).¹⁶

Obwohl in den drei erwähnten Bereichen Beschränkungen hinsichtlich des Marktzugangs erhalten bleiben dürfen, fehlt eine grundsätzliche Regelung, dass umweltpolitische Maßnahmen nicht als Hindernis für den Marktzugang betrachtet werden dürfen.¹⁷ Das Fehlen einer solchen Regelung zeigt, dass die in der Präambel von CETA betonte Sicherung von Umweltstandards nicht konsequent auf das ganze Abkommen angewandt wird.

Hier ist eine deutliche Schwäche des Abkommens erkennbar, auf die bereits im Gutachten von Prof. Dr. Nettesheim hingewiesen wird: „Insbesondere die Anwendung von Umweltschutzregeln kann auch im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr sinnvoll und notwendig sein. Es muss sichergestellt werden, dass dies nicht als Beschränkung des Marktzutritts angesehen wird.“¹⁸

Aus der Perspektive des Umweltschutzes erscheint diese Kritik als zu vorsichtig. Umweltschutzregeln „können“ nicht nur sinnvoll für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr sein, sondern sie sollten für diesen Bereich verbindlich sein, um so der in der Präambel genannten Berücksichtigung des Umweltschutzes wirklich Rechnung zu tragen.

6. Fazit

Insgesamt ergeben sich aus dem Vertragstext des CETA-Abkommens weitreichende Konsequenzen für den Bereich des Umweltschutzes. Besonders kritisch anzumerken ist, dass Rekommunalisierungen, die zu einer verstärkten Berücksichtigung von Umweltbelangen führen können, weitgehend verhindert würden. Zudem fehlt im Abkommen ein klarer Hinweis, dass Umweltauflagen nicht im Konflikt mit dem Prinzip der Marktöffnung stehen. Im Konfliktfall sollte der Durchsetzung von Umweltbelangen gegenüber dem Prinzip der Marktöffnung Vorrang gewährt werden. Außerdem lässt die Formulierung zu den Ausnahmen vom Enteignungsschutz einen zu großen Interpretationsspielraum zu: direkte und indirekte Enteignungen dürfen zum Schutz der Umwelt durchgeführt werden, „wenn sie nicht offensichtlich über das eigentliche Ziel hinausgehen“¹⁹. Diese Regelung sollte deutlich klarer gefasst werden, sodass der Interpretationsspielraum deutlich kleiner wird.

¹⁶ vgl. ebd., S. 34

¹⁷ vgl. ebd., S. 39

¹⁸ ebd., S. 39

¹⁹ ebd. S. 20

Positiv zu beurteilen sind hingegen die weitreichenden Vorbehalte, die die EU und die Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Wasserwirtschaft, der Abfallverwertung und der Bodenbewirtschaftung eingelegt haben.

Bearbeiter: B.Sc.-Geogr. Felix Martin Hofmann