

## TTIP vs. Klimaschutz: Was steht auf dem Spiel?

Frank Ackerman\*

Synapse Energy Economics

Es war einmal vor langer langer Zeit, da drehte sich bei Handelsverhandlungen alles um Zölle. Zu Beginn der 1990er-Jahre beeinflusste das hohe Zollniveau den Umfang der weltweiten Exporte und Importe. Vor diesem Hintergrund konnten die Befürworter noch glaubhaft versichern, Handelsverträge seien dazu da, um Zölle zu senken und dadurch den Welthandel auszuweiten.

Ein Vierteljahrhundert später sieht die Lage ganz anders aus. Die Fraktion der Zollsensker hat gesiegt: Zölle sind heutzutage so niedrig, dass sie keinen Unterschied mehr machen. Durchschnittlich liegen die Handelszölle zwischen den USA und der Europäischen Union in beide Richtungen bei unter 3%.<sup>1</sup> Wenn die Abschaffung von Zollschränken zu wirtschaftlichem Wachstum geführt hat, dann ist dieses Wachstum längst eingetreten. Dennoch klingt in den aktuellen Argumentationen für weitere Handelsliberalisierungen diese Rhetorik aus der Vergangenheit immer weiter nach, mit nur einer kleinen Neuerung: So blockieren „nicht-tarifäre Handelshemmnisse“ das zusätzliche Wirtschaftswachstum, das uns ein noch freierer Freihandel bescheren könnte.

**Nicht-tarifäre Handelshemmnisse oder demokratische Entscheidungen?** Mit TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), dem Handelsabkommen zwischen den USA und der Europäischen Union, sollen nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut werden. Die Beseitigung der durch EU-Standards verursachten sogenannten „technischen Handelshemmnisse“ (TBT) ist dabei ein erklärtes Ziel der USA. Der US-Handelsbeauftragte dazu: „Die Aufnahme von Verhandlungen zu einem TTIP-Abkommen, also ein umfassendes Handels- und Investitionsabkommen, eröffnet neue Möglichkeiten, mit der EU die Frage der technischen Handelsbarrieren zu diskutieren.“<sup>2</sup>

Obwohl über die Ausgestaltung des Abkommens noch verhandelt wird, würde TTIP nach jetzigem Kenntnisstand neue Institutionen und Verfahren schaffen, die handelsbezogene Regulierungen abändern oder gar beseitigen können. Damit könnte TTIP wichtige Initiativen zur Senkung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und zur Bekämpfung des Klimawandel in der EU und den USA blockieren.

---

\*Frank Ackerman ist Ökonom bei Synapse Energy Economics in Cambridge, Massachusetts, und leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter am Global Development and Environment Institute (GDAE). Er forscht zu den wirtschaftlichen Aspekten von Klimawandel und Klimapolitik. Weitere Informationen unter <http://frankackerman.com> Diese Publikation wurde vom Wallace Global Fund unterstützt.

Aus dem Englischen übersetzt von Anna Schüler.

---

1 Siehe <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states>

2 US- Handelsbeauftragter (2014), „2014 Report on Technical Barriers to Trade“, p.66, <https://ustr.gov/sites/default/files/2014%20TBT%20Report.pdf>.

Regulierungen sind keine willkürlichen bürokratischen Hindernisse. Demokratisch gewählte Regierungen verabschieden Regulierungen oder Gesetze im öffentlichen Interesse, oder um Schäden vorzubeugen bzw. zu korrigieren, die durch deregulierte private Märkte entstehen. Wenn nun durchdachte Regulierungen zur Förderung von Handel zurückgenommen werden, so triumphieren private Konzerne über die Demokratie: Das Wachstum von Gewinnen und Exporten wird wichtiger erachtet als der Schutz von Mensch, Gesundheit und Umwelt.

Die TTIP-Agenda der Beseitigung „nicht-tarifärer Handelshemmnisse“ kann gegenwärtige Fortschritte beim Klimaschutz auf europäischer und amerikanischer Seite zunichte machen und der Entwicklung einer emissionsarmen, nachhaltigen Gesellschaft erschweren. In dieser Publikation werden die Bereiche der Klimapolitik untersucht, die durch TTIP sowie durch die Auffassung bedroht werden, Regulierungen und Gesetze seien lediglich „Hindernisse“, die aus dem Weg geräumt werden müssen.

Klimaschutzpolitik kann auf verschiedenste Weise durch TTIP beeinträchtigt werden. Das Abkommen könnte explizit das Senken von Standards auf beiden Seiten des Atlantiks oder die sogenannte „Harmonisierung nach unten“ festlegen. Die „gegenseitige Anerkennung abweichender Regulierungen“ ist lediglich eine harmloser klingende Alternative dazu, dennoch können Unternehmen zur Kostensenkung den günstigeren Standard anwenden und so Druck ausüben. Investor-Staat-Klagen oder ISDS ist Teil vieler jüngerer Handelsabkommen und ist auch im TTIP-Entwurf vorgesehen. Mit diesen exklusiven Klagerechten können Konzerne und Investoren Klima- und Umweltstandards vor privaten Schiedsgerichten anfechten. Viel steht dabei für den Klimaschutz auf dem Spiel.

**Definition erneuerbarer Energien:** Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU fordert, dass 20% des Energieverbrauchs in der EU bis zum Jahr 2020 aus erneuerbaren Quellen gedeckt werden müssen und legt weitere Zielsetzungen für das Jahr 2030 und darüber hinaus fest. Der US-Handelsbeauftragte lehnt die Erneuerbare-Energien-Richtlinie als „technisches Handelshemmnis“ ab. Grund dafür ist, dass die EU darin Importe von Sojabohnen als Biokraftstoffe aus den USA durch eine enge Definition von erneuerbaren Kraftstoffen ausschließt.<sup>3</sup> Unterdessen hat die EU Anti-Dumping-Strafzahlungen gegen Importe von Biodiesel und Bioethanol aus den USA und anderen Staaten verhängt mit der Begründung, damit die europäischen Biokraftstoffhersteller vor unfairem Wettbewerb zu schützen.<sup>4</sup> Solche Konflikte könnten durch TTIP weiter geschürt werden, da US-amerikanische und europäische Unternehmen neue Möglichkeiten erhalten, Regulierungen anzufechten. Damit werden private Gewinninteressen gegen Demokratie und Klimaschutz ausgespielt.

**Einspeisevergütungen vs. fossile Energieträger:** Eine der zentralen Maßnahmen zur Förderung der CO<sub>2</sub>-neutralen Stromerzeugung in Europa sind Einspeisevergütungen,

---

3 ebd., S. 74

4 Jonathan Stearns (2013), "US Bioethanol Makers Face 5-Year EU Anti-Dumping Tariff", Bloomberg Business, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-02-18/u-s-bioethanol-makers-face-5-year-eu-anti-dumping-tariff>; Cathleen Cimino and Gary Hufbauer (2014), "Trade Remedies Targeting the Renewable Energy Sector", [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ditc\\_ted\\_03042014Petersen\\_Institute.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ditc_ted_03042014Petersen_Institute.pdf).

durch die die Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Quellen eine feste Vergütung erhalten, die über dem durchschnittlichen Marktpreis liegen. Zur Förderung der Nutzung von erneuerbaren Energien haben sich diese Einspeisevergütungen als sinnvoll erwiesen und zugleich den Umsatz der fossilen Energieträger gesenkt.<sup>5</sup> Investor–Staat–Klagen ermöglichen es ausländischen Investoren gegen unliebsame Regulierungen zu klagen. So könnte der Betreiber eines Kraftwerks mit konventioneller fossile Energie gegen die Einspeisevergütungen vorgehen, da diese die Gewinnerwartungen konventionellen Stromerzeugern ungerechtfertigt einschränken. Dafür gibt es bereits zwei Präzedenzfälle: Der schwedische Energieversorger Vattenfall erreichte mit einer Klage gegen Deutschland die Verwässerung von Umweltauflagen für ein Kohlekraftwerk. Derzeit klagt Vattenfall erneut gegen Deutschland, und zwar wegen des Atomausstiegs – Berichten zufolge geht es um Entschädigungen in Höhe von 4 Milliarden €.<sup>6</sup> Die Gefahren künftiger Investor–Staat–Klagen gegen klimapolitische Maßnahmen zu ignorieren wäre also äußerst kurzsichtig.

Einige US–Bundesstaaten haben ebenfalls Einspeisevergütungen verabschiedet, obwohl diese in den USA weniger verbreitet sind. Das förderale System der USA überträgt viele Fragen der Klima– und Energiepolitik der jeweiligen Landesregierung. Einige Bundesstaaten wie Kalifornien verfügen ähnliche klimapolitische Regelungen wie in Europa. Diese sind aber den gleichen Gefahren ausgesetzt wie die Regelungen der EU.

**Energieeffizienz und Gerätestandards:** Mit der Energieeffizienz–Richtlinie setzt die EU Standards bei der Verringerung der Energienachfrage. Die Ziele für Energieeffizienz werden, ähnlich wie bei den Erneuerbaren, mit der Zeit höher angesetzt. Aber auch solche Ziele für Energieeffizienz können von ausländischen Herstellern als technische Handelshemmnisse betrachtet werden. Ein weiterer Fall zeigt hier, dass die Bedrohung für Regulierungen keine Einbildung ist.

Klimaschonende Standards für Haushaltsgeräte enthalten Beschränkungen für die Verwendung von fluorierten Treibhausgasen wie Fluorkohlenwasserstoffe (FKW) für die Hersteller von Kältetechnik, Klimaanlage und anderen Geräten.<sup>7</sup> Der US–Handelsbeauftragte bezeichnet auch diese EU–Richtlinie zu fluorierten Treibhausgasen als „technische Handelshemmnisse“, da viele US–Hersteller von Haushaltsgeräten diese Standards nicht erfüllen. „Die US–Haushaltsgerätehersteller sind extrem besorgt darüber, außer bei einer einzigen öffentlichen Sitzung nicht an der Ausarbeitung des [EU–]Entwurfs teilhaben zu können.“<sup>8</sup>

---

5 Paul Deane et al. (2015), “Quantifying the ‘merit–order’ effect in European electricity markets”, [http://insightenergy.org/system/publications/files/000/000/013/original/RREB\\_III-Merit\\_order\\_Final.pdf?1435070717](http://insightenergy.org/system/publications/files/000/000/013/original/RREB_III-Merit_order_Final.pdf?1435070717):

6 Nathalie Bernasconi–Osterwalder and Martin Dietrich Brauch (2014), “The State of Play in Vattenfall v. Germany II: Leaving the German public in the dark”, <http://www.iisd.org/sites/default/files/publications/state-of-play-vattenfall-vs-germany-ii-leaving-german-public-dark-en.pdf>

7 [http://ec.europa.eu/clima/policies/f-gas/legislation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/f-gas/legislation/index_en.htm).

8 US– Handelbeauftragter (2014), S. 67.

**Fracking:** Die umstrittene Fördermethode Fracking, oder Hydraulic Fracturing, hat in den USA zu einem Boom im Erdgassektor geführt. Durch das Überangebot an Erdgas sanken die Preise, gleichzeitig hat Fracking an den Bohrstellen und bei in der Nähe liegenden Wasservorkommen zu Umweltschäden geführt. Fracking ist in vielen US-Bundesstaaten unter äußerst begrenzten Gesundheits- und Umweltauflagen erlaubt. Viele europäische Länder verbieten Fracking und werden diese Fördertechnik voraussichtlich nur unter strengen Auflagen erlauben. Die Hoffnungen auf einen ähnlichen Erdgasboom wie in den USA sind in Europa weitestgehend abgeflaut, da die europäischen Erdgasreserven geringer sind als zunächst angenommen. Dennoch will sich die Fracking-Industrie Zugang zu den europäischen Erdgasreserven verschaffen.

Auch in diesem Bereich können Investor-Staat-Klagen die einzelnen Gesetze und Verbote von Fracking in den europäischen Staaten und in US-Bundesstaaten zum Kippen bringen. Einen Präzedenzfall gibt es auch hier: Die kanadische Provinz Quebec verabschiedete ein Verbot für die Erschließung und Weiterentwicklung von Schiefergas, um die ökologischen Folgen zu untersuchen. Daraufhin klagte das kanadische Ölunternehmen Lone Pine Resources auf Grundlage von des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA gegen Kanada und verlangte enorme Schadenersatzzahlungen für die „willkürliche, unvorhersehbare und illegale“ Entscheidung der Regierung von Quebec, die angeblich „keinen erkennbaren öffentlichen Zweck“ erfüllt.<sup>9</sup> Wenn sich durch TTIP die Möglichkeiten für solche Investor-Staat-Klagen ausdehnen, kann es zu ähnlichen ISDS-Klagen gegen Frankreich, den Staat New York und andere Ländern kommen, die Fracking regulieren oder verbieten.

**Öl aus Teersand:** Die 2009 verabschiedete Treibstoffqualitätsrichtlinie der EU verfolgt das Ziel, Treibhausgase bei Transportkraftstoffen zu verringern. Ein Entwurf für die Umsetzung der Richtlinie bewertete in Kanada und Venezuela aus Teersanden produziertes Öl als treibhausgasintensiver als konventionelle Ölressourcen. Der Abbau von Öl aus Teersanden ist extrem energieintensiv. Die Emissionen, die während des gesamten Verfahrens der Gewinnung und Nutzung von Erdöl entstehen, sind bei Öl aus Teersand wesentlich höher als bei konventionellen Ölquellen. Berechnet man alle Emissionen, bei der Gewinnung und dem Verbrauch von Öl aus Teersand entstehen, sind die durch die Richtlinie vorgegebenen Grenzwerte nicht einzuhalten. Wäre der Entwurf so angenommen worden, hätte man Treibhausgasemissionen um bis zu 19 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> jährlich verringern können.<sup>10</sup>

Kanada, die USA und die großen Lobbyverbände der Ölindustrie liefen sofort Sturm gegen den Entwurf. Die Diskussionen um diesen Entwurf wirkten sich auf die zu diesem Zeitpunkt laufenden Verhandlungen zum Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada und drohten das gesamte Abkommen zum Scheitern zu bringen.

---

9 Natacha Cingotti et al. (2014), "No Fracking Way: How the EU-US Trade Agreement Risks Expanding Fracking", [https://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/foee\\_ttip-isds-fracking-060314.pdf](https://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/foee_ttip-isds-fracking-060314.pdf).

10 Ab de Buck et al. (2013), "Economic and Environmental Effects of the FQD on Crude Oil Production from Tar Sands", <http://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2013%2005%20FQD%20environmental%20benefits%20CE%20Delft%20report.pdf>.

Ähnliches konnte man auch im Rahmen der TTIP-Verhandlungen beobachten: US-Verhandler setzen sich wiederholt für Formulierungen ein, die bei allen Rohölprodukten unabhängig vom Produktionsverfahren die gleichen Emissionswerte festlegen.<sup>11</sup> Die Industrielobby argumentierte, dass die EU weiterhin von russischen Energielieferungen abhängig wäre und kanadisches Öl geopolitisch besser wäre, mit dem Ergebnis, dass der EU-Entwurf schlussendlich unter dem Druck der Konzernlobby zurückgezogen wurde.

In diesem Bereich hat TTIP bereits dazu beigetragen, dass sich die EU von früheren Klimaschutzmaßnahmen distanziert hat: So entschied die EU im Rahmen eines demokratischen Beschlusses, den Gebrauch von Öl aus besonders umweltschädlichen Quellen einzudämmen. Allerdings übten die Öllobby und ihre US-amerikanischen Verbündeten über die TTIP-Verhandlungen Druck auf die EU aus, um die Entscheidung rückgängig zu machen. Am Ende nimmt nicht nur das Klima Schaden, sondern auch die Demokratie.

**Luftschadstoffe:** Die Grenzwerte für Luftschadstoffe neben Treibhausgasen, wie Feinstaub, Schwefeldioxid, Blei und flüchtige Stickoxidverbindungen, sind in den USA durch viel strengere Standards als in der EU reguliert.<sup>12</sup> Diese Schadstoffe entstehen meist bei der Verbrennung von fossilen Energieträgern, insbesondere bei Kohle, und werden gemeinsam mit CO<sub>2</sub> emittiert. Grenzwerte für diese Luftschadstoffe schränken den Betrieb von Kohlekraftwerken ein und erfordern teure Messverfahren. Kohle ist dadurch im Vergleich zu anderen Energiequellen weniger wettbewerbsfähig. Es ist zum Teil der strengen Regulierung der Grenzwerte für Luftschadstoffe zu verdanken, dass die USA weniger abhängig vom Energieträger Kohle ist und bei der Stromerzeugung einen Rückgang der Emissionen verzeichnen konnte.

Im Hinblick auf Kraftstoffeffizienz und die Emissionen von Kraftfahrzeugen sind die europäischen Standards zumindest theoretisch mit denen der USA zu vergleichen. Allerdings hat der jüngste Skandal um Volkswagen gezeigt, dass die Prüfverfahren und deren Durchsetzung in den USA besser funktionieren, was in der Praxis strengeren Regulierungen gleichkommt.

Generell sind die Standards in der EU in den meisten Bereichen der Klima- und Energiepolitik höher. Die EU hat bei einer Harmonisierung nach unten, einem „race to the bottom“, also viel zu verlieren. Allerdings kann auch das Gegenteil zutreffen, wie die Beispiele der Luftschadstoffstandards bei Kraftwerken oder Kraftfahrzeugen zeigen. Es erscheint nur allzu wahrscheinlich, dass europäische Unternehmen durch Investor-Staat-Klagen die hohen US-Standards bei den Grenzwerten für Feinstaub, Schwefeldioxid und Blei als ungerechtfertigte Handelshemmnisse anfechten.

---

11 Fabian Flues (2014), "Dirty Deals: How Trade Talks Threaten to Undermine EU Climate Policies and Bring Tar Sands to Europe", [https://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/foee-fqd-trade-ttip-170714\\_0.pdf](https://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/foee-fqd-trade-ttip-170714_0.pdf).

12 Die EU hingegen verfügt über striktere Standards bei den Grenzwerten für bodennahes Ozon und Langzeitstickstoff, die den US-Grenzwerten für Kohlenstoffmonoxid entsprechen. See <http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm> and <http://www.epa.gov/air/criteria.html>. Dank an Joseph Daniel für die wissenschaftliche Mitarbeit an dieser Publikation.

**Fazit:** Die Bewertung von Klima-, Energie- und Umweltregulierungen als Handelshemmnisse zwingt die Klimadiskussion in eine völlig falsche Richtung. Regulierungen oder Gesetze fußen auf sozialen Zielsetzungen, die durch einen unregulierten Markt allein nicht zu erreichen sind, das zeigen der Kampf gegen den Klimawandel und die Erderwärmung sehr deutlich. Nicholas Stern sagte, „der Klimawandel ist das Ergebnis des massivsten Marktversagens, das die Welt je gesehen hat.“<sup>13</sup> Für Klimasünder mögen Gesetze und Regulierungen Handelshemmnisse darstellen, für den Rest der Gesellschaft sind sie dringend notwendig, um dieses Versagen der Märkte in den Griff zu bekommen.

Regulierungen schränken die Profite von Unternehmen ein – wenn eine Gesellschaft versucht, Märkte gesünder und sozialer zu gestalten, ist das ein unvermeidbarer Effekt. Anti-Tabakgesetze mindern die Gewinne von Tabakkonzernen, die europäischen Gesetze zum Besitz von Schusswaffen begrenzen die Profite von Waffenherstellern. Diese Gesetze sind keine „Handelshemmnisse“ oder Gründe, mehr Menschen Lungenkrebs oder Schusswaffenverletzungen auszusetzen. Sie zeigen vielmehr den Willen und die Überzeugung demokratischer Gesellschaften, Menschen vor Profite stellen. Werden solche grundlegenden Entscheidungen durch Konzerninteressen zur Ausweitung von Handel behindert, wird damit die Demokratie ausgehöhlt.

Das gleiche gilt für Klima- und Umweltpolitik. Die öffentliche Debatte über kollektive Risiken und die entsprechenden Maßnahmen zur Risikominderung führt zu demokratischen Entscheidungen über eine angemessene Regulierung. Fallen diese Entscheidungen in den USA und der EU, oder in den Bundesstaaten bzw. den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich aus, dann können Unternehmen an einer Stelle mehr Gewinne machen als an anderer.

Aber unterschiedliche Regelungen als Handelsbeschränkungen zu bezeichnen ist zutiefst undemokratisch. Damit wird suggeriert, dass politische Prozesse, die zu einem bestimmten Standard an einem Ort und zu einem anderen Standard anderswo geführt hat, weniger Gewicht haben als die Profit- und Exportagenda großer Unternehmen. Hätte man in den USA den viel langsamer fortschreitenden Prozess über die Tabakregulierung in der EU abwarten sollen, bevor man Schritte unternommen hätte, um die US-Bürger vor den Gesundheitsrisiken zu schützen? Hätte man in der EU mit den Waffenkontrollgesetzen darauf warten sollen, bis man im bis an die Zähne bewaffneten Bundesstaat Texas bereit gewesen wäre für ähnliche Regelungen? Für bestimmte Waren wären damit Handelshemmnisse aus dem Weg geräumt worden, allerdings zu nicht tragbaren menschlichen Kosten.

Ganz so einfach wie bei den Tabak- und Waffengesetzen kann es bei der Klima- und Energiepolitik nicht vorwärts gehen. Dennoch ist es ebenso wichtig, öffentliche Debatten über die geeigneten und gesellschaftlich notwendigen Begrenzungen völlig freier Märkte zu führen. Dabei verlaufen die Debatten nicht auf allen Kontinenten, in allen Ländern in der gleichen Geschwindigkeit. Deshalb muss weiterhin ein Dialog stattfinden, muss es den gegenseitigen Ansporn geben, es noch besser zu machen –

---

13 Zitiert in: <http://www.theguardian.com/environment/2007/nov/29/climatechange.carbonemissions>.

wir sollten uns unseren Fortschritt nicht gegenseitig zunichte machen und die Demokratie nicht zum Preis von mehr Handel aushebeln.