

Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

26.05.2015/pu

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 81
Telefax +49 0221 3771-7609

E-Mail

barbara.meissner
@staedtetag.de

Bearbeitet von
Barbara Meißner

Aktenzeichen

73.06.68 E

Umdruck-Nr.

N 6156

Vorbericht

für die 213. Sitzung
des Hauptausschusses
des Deutschen Städtetages
am 9. Juni 2015
in Dresden

TOP 10: Positionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem VKU zum Freihandel

Berichterstatter: Beigeordneter Detlef Raphael

I. Beschlussvorschlag:

1. Der Hauptausschuss - unterstützt das gemeinsame Positionspapier des BMWi mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) zu TTIP.
2. Er bekräftigt erneut seine Forderungen, dass die kommunale Daseinsvorsorge und die kommunale Organisationsfreiheit sowie die EU-Vergaberichtlinien durch TTIP und andere Freihandelsabkommen nicht in Frage gestellt werden dürfen. Auch dürfen EU-weit einheitlich oder national festgelegte Schutzstandards, insbesondere Umwelt- und Verbraucherschutzstandards, nicht durch Freihandelsabkommen eingeschränkt werden. Zudem lehnt das Präsidium weiterhin spezielle Investitionsschutzregelungen mit privaten Schiedsgerichten ab.

II. Begründung

Der Deutsche Städtetag (DST) hat sich im Februar 2014 in München erstmalig im Hauptausschuss mit den Auswirkungen weltweiter Handelsabkommen auf die kommunale Daseinsvorsorge befasst. Das Präsidium und der Hauptausschuss des DST haben in ihren Sitzungen im September bzw. November 2014 dem gemeinsamen Positionspapier der drei kommunalen Spitzenverbände und des VKU zu internationalen Handelsabkommen und kommunalen Dienstleistungen, das am 01.10.2014 veröffentlicht wurde, einmütig zugestimmt.

Dieses Positionspapier hat alle drei Handelsabkommen, die derzeit verhandelt werden, in den Fokus genommen: TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) und TiSA (Trade in Services Agreement).

Vor dem Hintergrund eines gemeinsamen Positionspapiers des BMWi mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAG FW) und auf der Grundlage des gemeinsamen Positionspapiers der kommunalen Spitzenverbände und des VKU hat es im April und Mai intensive Gespräche mit dem BMWi über ein gemeinsames Positionspapier mit dem BMWi gegeben.

Der nun vorliegende Entwurf eines gemeinsamen Positionspapiers mit dem BMWi greift alle Forderungen der kommunalen Spitzenverbände und des VKU aus dem o.g. Positionspapier vom 01.10.2014 auf. Der Bundeswirtschaftsminister, der dem Entwurf des Positionspapiers bereits zugestimmt hat, bekennt sich klar zum Schutz der öffentlichen Daseinsvorsorge, sagt die Einhaltung der Schutzstandards zu, lehnt ein Zurückfallen hinter das EU-Vergaberecht ab, das derzeit in nationales Recht umgesetzt wird, und spricht sich für eine Neuregelung des Investorenschutzes aus. Zudem sollen die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände und des VKU nicht nur im TTIP-Beirat weiter eingehend erörtert, sondern auch bilateral beraten werden. Insoweit ist festzustellen, dass es seitens der Politik auf EU-Ebene und des Bundes sowie auch aus dem Bundestag, den Landesregierungen und -parlamenten vielfach und zunehmend Unterstützung für die kommunalen Forderungen gibt.

Die beiden anderen kommunalen Spitzenverbände, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund, sowie der VKU werden den Entwurf des gemeinsamen Positionspapiers ebenfalls bis Anfang Juni 2015 in ihren Gremien erörtern und beschließen lassen.

Kommunale Forderungen

Das gemeinsam zwischen BMWi, den kommunalen Spitzenverbänden und dem VKU erarbeitete Positionspapier berücksichtigt folgende kommunale Forderungen:

1. Öffentliche Dienstleistungen/Daseinsvorsorge

Die Beteiligten sprechen sich dafür aus, dass die öffentliche Daseinsvorsorge und die Organisationsfreiheit der Kommunen nicht von Freihandelsabkommen berührt werden dürfen. Die öffentlichen Dienstleistungen sollen voll umfänglich von Marktzugangsverpflichtungen in Freihandelsabkommen ausgenommen werden. Daher wird der sogenannte Positivlistenansatz gefordert. Danach würden Dienstleistungen der kommunalen Daseinsvorsorge nur dann von Liberalisierungsvorschriften eines Handelsabkommens betroffen sein, wenn die entsprechenden Dienstleistungen bzw. Sektoren explizit in dem Abkommen genannt würden.

Allerdings ist beim zwischen der EU und Kanada ausgehandelten Abkommen CETA auch ein Negativlistenansatz enthalten. Neben einer horizontalen allgemeinen Ausnahme für öffentliche Dienstleistungen gibt es spezielle sektorale Ausnahmen für beispielsweise öffentliche Wasser-, Bildungs-, Gesundheits- und Sozialdienstleistungen. Nach diesem Konzept soll es auch möglich sein, dass die EU-Mitgliedsstaaten Maßnahmen ergreifen können, die ausländische Anbieter vom Markt ausschließen. Zudem sollen einzelne Länder zusätzliche Dienstleistungen schützen dürfen, die besonders sensibel sind. Inwieweit diese Regelungen ausreichend sind, um alle Bereiche der öffentlichen Dienstleistungen voll umfänglich zu schützen, wird derzeit auch von den kommunalen Spitzenverbänden und dem VKU gemeinsam mit dem BMWi geprüft.

Dabei zeigt sich zum einen das Problem, dass der englische Begriff der „public utilities“ nicht die in unserem Sprachgebrauch verwendeten Begriffe „öffentliche Dienstleistungen“ oder „öffentliche Daseinsvorsorge“ umfasst. Der Begriff der „public utilities“ ist mit dem allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services – GATS) eingeführt worden und hat sich seit 1995 in Freihandelsabkommen etabliert. Dem gegenüber hat die EU erst um den Jahrtausendwechsel die „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ in ihren Mitteilungen weitergehend definiert. Bekanntermaßen gibt es schon zwischen den EU-Mitgliedsstaaten erhebliche definitorische Unterschiede, was jeweils zur öffentlichen Daseinsvorsorge zu zählen ist.

Zum anderen könnten neue digitale Angebote, auch wenn neue öffentliche Dienstleistungen nicht von CETA betroffen sein sollen, als digitale Produkte eingestuft werden, obwohl es sich nach unserem Verständnis um Dienstleistungen handeln würde. Auch in dieser Fragestellung wird es eine weitergehende Prüfung mit dem BMWi geben.

2. EU-Vergaberichtlinien nicht in Frage stellen

Die Beteiligten fordern, dass Regelungen zum öffentlichen Beschaffungswesen und Wettbewerbsrecht in Handelsabkommen mit Auswirkungen auf die kommunale Organisationsfreiheit nicht hinter dem reformierten europäischen Vergaberecht zurückbleiben dürfen, insbesondere Erleichterungen für Inhouse-Vergaben und die interkommunale Zusammenarbeit sowie die Bereichsausnahmen für Rettungsdienste vorzusehen sind.

3. Investorenschutz neu regeln

Die Beteiligten fordern, in TTIP auf spezielle Investitionsschutzregelungen zu verzichten. Derzeit gibt es innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten eine intensive Debatte, den Investorenschutz künftig anders zu gestalten. Insbesondere gibt es Überlegungen für ein öffentlich-rechtliches Handels- und Schiedsgerichtsverfahren, wozu seitens des Bundeswirtschaftsministers Anfang Mai 2015 ein Vorschlag unterbreitet worden ist. Auch seitens der EU-Kommission sind Vorschläge zur Weiterentwicklung von Schiedsgerichtsverfahren vorgestellt worden, die allerdings noch keinen wesentlichen Fortschritt bringen würden.

4. Umwelt- und Verbraucherschutz sichern

Die Beteiligten fordern, dass bei unterschiedlichen Schutzniveaus die in der EU einheitlich oder national geltenden Standards auf keinen Fall mit einem vorrangigen Ziel des Abbaus von Handelshemmnissen reduziert werden dürfen. Dies gilt insbesondere für den Umwelt- und Verbraucherschutz.

5. Erhöhung der Transparenz

Einigkeit besteht auch darin, die Transparenz der Verhandlungen zu Freihandelsabkommen deutlich zu verbessern. Dies soll national zum einen durch den TTIP-Beirat, in dem der DST mitwirkt, als auch durch regelmäßige Informationsgespräche, wie sie in den letzten Monaten zwischen BMWi und kommunalen Spitzenverbänden und VKU bereits stattgefunden haben, erfolgen.

Anlage

Stand: 08. Mai 2015 – 14.00 Uhr

Entwurf

Positionspapier BMWi mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem VKU

Gemeinsames Positionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) und den kommunalen Spitzenverbänden Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund sowie dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)

Die kommunalen Spitzenverbände und der VKU haben in einem gemeinsamen Positionspapier von Oktober 2014 ihre Positionsbestimmung zur transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), zum Handelsabkommen mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA) und zum in der Verhandlung befindlichen Dienstleistungsabkommen (Trade in Services Agreement TiSA) vorgenommen. Diese Positionen werden mit dem BMWi eingehend diskutiert.

TTIP wirft Fragen auf, die auch die Erbringung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge vor Ort betreffen können. Die kommunale Daseinsvorsorge ist ein wichtiges Element in der EU, das den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt fördert. Sie darf durch Freihandelsabkommen der EU nicht gefährdet werden. Die Erbringung zahlreicher Aufgaben der Daseinsvorsorge durch kommunale und öffentliche Einrichtungen hat in unserer Gesellschaft eine lange Tradition. Die Kommunen betätigen sich wirtschaftlich, auch durch eigene Unternehmen und Einrichtungen, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Sie haben im Rahmen der Daseinsvorsorge die Aufgabe, für ihre Bürgerinnen und Bürger effizient und kostengünstig ein gleichwertiges, diskriminierungsfreies, verlässliches und flächendeckendes Angebot jeweils vor Ort notwendiger Dienstleistungen hoher Qualität zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund haben das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und die kommunalen Spitzenverbände und der VKU folgende gemeinsame Positionen vereinbart:

1. Das europäische und nationale Recht gewährleistet einen weiten Handlungsspielraum der Kommunen bei der Organisation der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge¹. Freihandelsabkommen dürfen diesen Handlungsspielraum der Kommunen nicht einengen. Deshalb muss jedenfalls für Deutschland der gleiche Vorbehalt gegen Marktöffnungsverpflichtungen im Bereich der Daseinsvorsorge aufgenommen werden, der auch im WTO-Dienstleistungsabkommen von 1995 (GATS) enthalten ist.

Für Marktzugangsverpflichtungen im Dienstleistungssektor wird die Verwendung einer Positivliste bevorzugt, weil damit sichergestellt werden kann, dass für den Bereich der Daseinsvorsorge keine neuen Marktöffnungsverpflichtungen übernommen werden und der Handlungsspielraum der Kommunen erhalten bleibt. Im Falle der Verwendung eines Negativlistenansatzes für Marktöffnung im

¹ Dienstleistungen von allgemeinem Interesse/Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Art. 14 AEUV in Verbindung mit dem Protokoll Nr. 26.

Dienstleistungsbereich in TTIP muss wie in CETA sichergestellt werden, dass für den Bereich der Daseinsvorsorge keine neuen Marktzugangsverpflichtungen übernommen werden² und der Handlungsspielraum der Kommunen auch für eine Rekommunalisierung von Dienstleistungen erhalten bleibt. Der Negativlistenansatz darf auch nicht zu einer automatischen Marköffnung für neue Dienstleistungen führen.

2. Für öffentliche Auftraggeber in Deutschland dürfen durch TTIP keine Verpflichtungen übernommen werden, die über die Bestimmungen des reformierten europäischen Vergaberechts hinausgehen. Die in den neuen EU-Vergaberichtlinien verankerten Möglichkeiten für Inhouse-Vergaben und die interkommunale Zusammenarbeit sowie insbesondere auch die Bereichsausnahmen für Rettungsdienste und für die Trinkwasserversorgung sowie Abwasserbeseitigung oder -behandlung dürfen durch TTIP nicht in Frage gestellt werden.
3. In TTIP werden die bisherigen speziellen Investitionsschutzregelungen mit ad hoc besetzten Schiedsgerichten nicht befürwortet. Sofern solche Regelungen auf Wunsch der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten in TTIP Eingang finden sollen, müssen sie nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgestaltet sein und insbesondere gewährleisten, dass die Verfahren auch für die Zivilgesellschaft transparent durchgeführt werden, die Unabhängigkeit und hinreichende Qualifikation der Schiedsrichter sichergestellt ist sowie eine Berufungsmöglichkeit vorgesehen und die Schaffung eines Schiedsgerichtshofs angestrebt wird.
Es muss sichergestellt werden, dass nicht diskriminierende Maßnahmen der Gesetzgebung nach rechtsstaatlichen Grundsätzen keine Schadensersatzansprüche für Investoren begründen können. Ein einklagbares Recht auf einen Marktzugang darf es nicht geben.
4. Standards im Umwelt- und Verbraucherschutz dürfen durch TTIP nicht abgesenkt werden. Vielmehr soll ein hohes Umwelt- und Verbraucherschutzniveau im Einklang mit dem Besitzstand der EU und den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gefördert werden. Bei unterschiedlichen Schutzniveaus dürfen Schutzstandards nicht herabgesetzt werden mit dem Ziel eines Abbaus von Handelshemmnissen.
5. Der von Bundeswirtschaftsminister Gabriel einberufene Beirat für die TTIP-Verhandlungen trägt zur Verbesserung der Transparenz bei. Darüber hinaus werden im Verlauf der weiteren Verhandlungen regelmäßige Informationsgespräche des BMWi mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und dem VKU vereinbart.
6. Mit Blick auf die TiSA-Verhandlungen und auch auf andere Freihandelsverhandlungen besteht die übereinstimmende Auffassung, dass auch in diesen Abkommen keine weitergehenden Marköffnungsverpflichtungen für den Bereich der Daseinsvorsorge vorgenommen werden sollen.

² Vorbehalte gegen Marköffnungsverpflichtungen im Dienstleistungssektor dürfen nicht durch die Digitalisierung der Dienstleistungserbringung ausgehebelt werden.