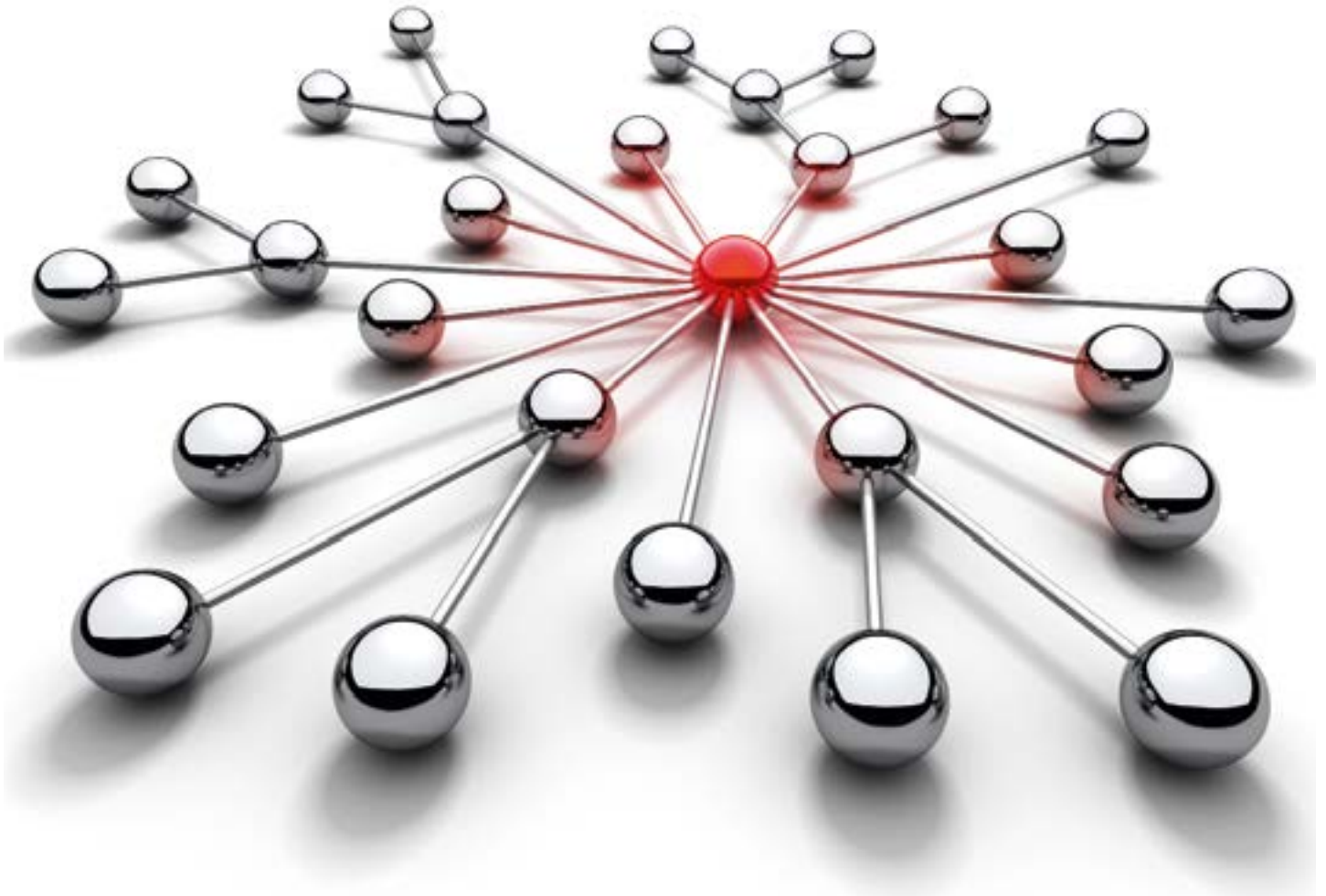




CETA & TTIP

Auswirkungen auf die kommunale Daseinsvorsorge

**Eine Analyse des
Kölner Netzwerks der Daseinsvorsorge**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Informationen	4
Einleitung	5-6
CETA & TTIP – Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge	7-8
„Utilities“: Energie, Wasser, Nahverkehr, Entsorgung	9-10
Soziales, Bildung, Kultur	11-12
Arbeitnehmerrechte	13
Zusammenfassung	14
Forderungen	15
Impressionen	16
Ansprechpartner	17



Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

in den derzeitigen Debatten um die EU-Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) bzw. den USA (TTIP) oder das plurilaterale TiSA-Abkommen wird oftmals auf mögliche Einschränkungen für die Erbringung von Dienstleistungen der kommunalen Daseinsvorsorge verwiesen.

Auf Einladung des Kölner Netzwerks der Daseinsvorsorge trafen sich daher im Frühjahr 2015 rund 120 Vertreter der kommunalen Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Wohlfahrt und Kultur aus Köln und der Region, um über mögliche Auswirkungen internationaler Handelsabkommen zu diskutieren. Im Nachgang zu der Veranstaltung hat das Netzwerk darüber hinaus schriftliche Beiträge gesammelt. Die große Resonanz und die zahlreichen Einbringungen zeigen, wie hoch das Interesse unter den hier tätigen Unternehmen und Organisationen ist und wie wichtig es daher auch ist, sich eigenständig zu artikulieren.

Die vorliegende Analyse stellt eine Zusammenstellung der vorgenannten Beiträge dar. Sie umfasst sowohl Ausführungen zu rechtlichen Aspekten als auch Konkretisierungen zu den Bereichen Energie, Wasser, öffentlicher Nahverkehr, Entsorgung, Soziales, Bildung, Kultur sowie Arbeitnehmerrechte. Es war dem Netzwerk dabei ein wichtiges Anliegen, einen sachkundigen und fundierten Beitrag zu leisten.

Die Analyse konzentriert sich vorrangig auf das CETA-Abkommen, da es das einzige der genannten Abkommen ist, zu dem seit September 2014 ein vollständiger Rechtstext vorliegt. Zu diesem Abkommen bestehen wesentliche Kritikpunkte, die sich vor allem auf die Wahl des sogenannten Negativlistenansatzes, unklare Rechtsbegriffe und Unklarheiten in Bezug auf die Anwendung des Vergabekapitels beziehen. Das Netzwerk hat hieraus Forderungen abgeleitet, die am Ende der Analyse nachzulesen sind.

Der Gesetzgeber wird entscheiden müssen, wie er mit dem CETA-Abkommen trotz dieser Kritikpunkte umgehen wird. Schlussendlich bleibt zu hoffen, dass bei den Verhandlungen zu TTIP und TiSA stärkere Rücksicht auf die Belange der kommunalen Daseinsvorsorge genommen wird. Das Kölner Netzwerk möchte mit der vorliegenden Analyse einen Beitrag dazu leisten, dass diese Belange deutlich werden.

Dr. Dieter Steinkamp
Sprecher der Geschäftsführung der Stadtwerke Köln GmbH

Das Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge

Informationen über das Netzwerk der Daseinsvorsorge

Die hiesige Metropolregion verfügt über eine im europäischen Vergleich beachtliche Anzahl an bedeutenden internationalen politischen Organisationen und wirtschaftlichen Unternehmen, Verwaltungsbehörden, wissenschaftlichen Institutionen und kulturellen Einrichtungen. Die intelligente Verknüpfung dieser Ressourcen gilt es zu stärken, um das volle Potential als Wachstumsmotor in Deutschland und der EU zu entfalten.

Die kommunale Daseinsvorsorge spielt für die nachhaltige Entwicklung der Metropolregion eine zentrale Rolle. Sie stellt die Grundversorgung der Bürgerinnen und Bürger mit Energie, Wasser, Verkehr, Entsorgung, Telekommunikation, Wohnraum und Sporteinrichtungen sicher. Darüber hinaus werden soziale, kulturelle, Gesundheits- und Erziehungsdienstleistungen, Bildungs-, Forschungs- und Verwaltungsdienstleistungen angeboten. Unternehmen der Daseinsvorsorge arbeiten im Interesse der Allgemeinheit und tragen dazu bei, dass sich Menschen sowie Unternehmen auf einer soliden Grundlage entwickeln können. Die kommunale Daseinsvorsorge ist somit ein Grundpfeiler für das tägliche Leben. Dies muss auch in Zukunft so bleiben, um nachhaltig die Infrastruktur für die Leistungsfähigkeit und Entwicklung von Menschen und Unternehmen in der Metropolregion zu sichern.

Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Daseinsvorsorge betreffen die Akteure auf kommunaler Ebene direkt und haben – je nach Ausgestaltung – erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkeiten, gemeinwohlorientierte öffentliche Dienstleistungen anbieten zu können. Durch die Wettbewerbsorientierung der EU geraten Unternehmen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge immer weiter unter Druck. Sie müssen sich zudem infolge politischer Weichenstellungen wie der Energiewende neuen Herausforderungen stellen. Diese sich kontinuierlich wandelnden Rahmenbedingungen erfordern angepasste strategische Ziele und Prioritäten der Handlungsträger für die kommunale Daseinsvorsorge.

Das Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge wurde im Juni 2012 gegründet. Es besteht aus Entscheidungsträgern der Stadt Köln, des Stadtwerke Köln Konzerns, der Universität zu Köln, der Fachhochschule Köln, der Caritas Köln, der Sparkasse KölnBonn, der Kreissparkasse Köln, der Kölner Bank, der Gewerkschaften (DGB / ver.di) und des Vereins Region Köln/Bonn. Das Netzwerk setzt sich für die Daseinsvorsorge in Köln und Region und damit für die Stärkung der Attraktivität und den Stellenwert der hiesigen Metropolregion ein. Angesichts des fortschreitenden Wandels der Rahmenbedingungen der kommunalen Daseinsvorsorge soll hierdurch auch auf europäischer Ebene Einfluss genommen werden.

Für die Zukunft wird angestrebt, das Netzwerk kontinuierlich zu erweitern. So wurden schon erste Kontakte nach Göteborg, Lyon, Rotterdam, Turin und Wien geknüpft. Aufgrund ähnlicher Daseinsvorsorgestrukturen bieten sich diese als europäische Partner für den gegenseitigen Austausch und eine gemeinsame Interessensvertretung an. Des Weiteren werden auf der Arbeitsebene dezentrale Veranstaltungen organisiert, zum Beispiel zum europäischen Beihilfen- und Vergaberecht. Die Attraktivität einer Metropolregion basiert in hohem Maße auf dem effektiven Zusammenwirken der jeweiligen Akteure in der Region. Die Verzahnung verschiedener Lebenswelten verlangt nach einer engeren Abstimmung von Dienstleistungsangeboten. Seit Anfang 2015 widmet sich das Netzwerk daher zunehmend einer verbesserten regionalen Vernetzung im Bereich der Daseinsvorsorge.

Der Rechtsrahmen für öffentliche Dienstleistungen in CETA & TTIP*

1. Marktzugang

Die Verpflichtung zu Marktzugang in Freihandelsabkommen verbietet mengenmäßige oder qualitative Marktzugangsbeschränkungen wie öffentliche Monopole, ausschließliche Rechte oder wirtschaftliche Bedarfsprüfungen. Mit Bedarfsprüfungen wird die Zahl der Dienstleistungserbringer auf Grundlage des Bedarfs eingeschränkt, um ruinösen Wettbewerb zu verhindern, der die Sicherheit und Qualität der Dienstleistungen gefährden könnte. Typischerweise werden auch Rechtsformerfordernisse als Marktzugangsbeschränkungen angesehen. Ein Gesetz, das z. B. die kommunale Wasserversorgung und Abwasserentsorgung nur in der Form eines Kommunalunternehmens, einer AöR oder GmbH vorsieht und Aktiengesellschaften ausschließt, könnte in diesem Sinne als Marktzugangsbeschränkung angesehen werden. Schließlich sind auch Beschränkungen ausländischen Kapitals eine Marktzugangsbeschränkung. Indem Marktzugangsverpflichtungen Monopole, Ausschließlichkeitsrechte, wirtschaftliche Bedarfsprüfungen und Rechtsformerfordernisse verbieten, können sie traditionelle Instrumente der Erbringung und Regulierung von öffentlichen Dienstleistungen in Frage stellen. Staaten, die diese Instrumente beibehalten oder neu bzw. wieder einführen wollen, sehen sich einem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt und müssen sicherstellen, dass die entsprechenden Maßnahmen von den Listen ihrer Ausnahmen in internationalen Handelsabkommen erfasst werden.

2. Inländerbehandlung

Der Grundsatz der Inländerbehandlung verlangt, dass ausländische Dienstleistungen und Leistungserbringer nicht schlechter als inländische Dienstleistungen und Leistungserbringer behandelt werden. Diese Verpflichtung verbietet zunächst jede direkte Diskriminierung zwischen ausländischen und inländischen Dienstleistungen und ihren Erbringern. Mit direkter Diskriminierung sind Maßnahmen gemeint, die unmittelbar auf die „Herkunft“ einer Dienstleistung oder eines Dienstleistungserbringers abstellen. Aus diesem Grund sind sämtliche regulative und finanzielle Maßnahmen, die inländische Unternehmen gegenüber ausländischen bevorzugen, mit dem Grundsatz der Inländerbehandlung nicht vereinbar.



Prof. Markus Krajewski von der Universität Erlangen-Nürnberg zum Rechtsrahmen für öffentliche Dienstleistungen in CETA und TTIP.

* Dieses Kapitel basiert auf dem Vortrag von Prof. Markus Krajewski bei der Jahresveranstaltung des Kölner Netzwerks der Daseinsvorsorge am 18. März 2015 im Historischen Rathaus zu Köln.

3. Positiv- und Negativlisten

Der Umfang der spezifischen Liberalisierungsverpflichtung bestimmt sich darüber hinaus im Wesentlichen nach Zugeständnissen und Ausnahmen, welche die jeweiligen Vertragspartner in Anhängen auflisten. Diese können entweder nach dem Negativ- oder dem Positivlistenansatz geführt werden. Bei einer Positivliste werden nur diejenigen Bereiche liberalisiert, die explizit aufgelistet sind. Eine Negativliste verschafft der Liberalisierung eine allumfassende Geltung, sofern nicht explizit in einer der Anhänge eine Ausnahme gelistet wurde.

Das GATS (General Agreement on Trade in Services) und alle bisher in Kraft getretenen EU-Abkommen beruhen auf einem Positivlistenansatz. Das mit Kanada ausgehandelte CETA ist dagegen ein Negativlisten-Abkommen. In CETA wird zudem zwischen Annex I (Ausnahmen für bestehende Maßnahmen) und Annex II (Ausnahmen für bestehende und zukünftige Maßnahmen) unterschieden. Für die in Annex I aufgelisteten Bereiche gilt eine Sperrklinkenklausel („ratchet“), die eine Rückgängigmachung von bereits vorgenommenen Liberalisierungen unmöglich macht. Das TTIP sowie das plurilaterale Abkommen über Dienstleistungshandel TiSA soll dagegen einem hybriden Ansatz verfolgen, der sowohl Negativ- als auch Positivlistenelemente enthält.

4. Vier „Schutzringe“ für die Daseinsvorsorge

Für die Daseinsvorsorge können verschiedene Ausnahmen greifen. In CETA sind dies:

1. Eine generelle Ausnahmen für rein hoheitliche Maßnahmen (ohne jeglichen Marktbezug)
2. EU-weite Ausnahmen. Hierunter fallen eine Ausnahmeklausel für Monopole und Ausschließlichkeitsrechte für „public utilities“ sowie
3. EU-weite sektorspezifische Ausnahmen wie öffentlich finanzierte Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsleistungen sowie die Wasserversorgung.
4. Mitgliedsstaatliche Ausnahmen, für Deutschland z. B. die Abfall- und Abwasserbeseitigung.

5. Vergabe

Vergaberegeln in internationalen Freihandelsabkommen sind insofern relevant, als dass diese ggfs. als Wettbewerbsbeschränkung angesehen werden können. In der Regel wird daher eine Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung und Transparenz festgelegt. Das Vergabekapitel in CETA bleibt hinsichtlich der Zulässigkeit bestimmter Instrumente der kommunalen Selbstverwaltung wie etwa so genannte „In-House“-Vergaben oder interkommunale Zusammenarbeit jedoch im Unklaren und stellt ihre Zulässigkeit daher in Frage.

6. Investitionsschutz

Im Kapitel zum Investitionsschutz werden völkerrechtlich verbindliche Standards zur Behandlung ausländischer Investitionen festgelegt. Dabei wird ein direktes Klagerecht des Investors gegen den Gaststaat vor ad hoc gebildeten Schiedsgerichten gewährt. Dies kann zu Schadensersatzforderungen für rechtmäßige staatliche Maßnahmen wie etwa Re-Kommunalisierungen führen.

CETA&TTIP: Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge

Während für TTIP und TiSA noch keine belastbaren Dokumente veröffentlicht wurden, hat die EU-Kommission das englischsprachige Dokument zu CETA am 26. September 2014 veröffentlicht. Anhand dieses Textes lassen sich die Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge durch CETA konkret benennen. Im Folgenden werden daher die wesentlichen Punkte zusammengefasst.

1. Negativliste / Wandelbarkeit der Daseinsvorsorge

Die EU hat bei CETA zum ersten Mal einen sogenannten „Negativlistenansatz“ gewählt. Durch die Wahl des Negativlistenansatzes müssen in CETA alle Bereiche gelistet werden, die in Zukunft eine mögliche Marktzugangsbeschränkung darstellen könnten, aber von den Liberalisierungsbestimmungen ausgenommen werden sollen. Die EU und Deutschland haben in CETA eine Reihe von Sektoren aufgelistet. Die folgende Übersicht zeigt jedoch, dass hierdurch nicht alle Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge abgedeckt wurden (vgl. CETA-Abkommen, Annex I und II, S. 1200 ff.)

Sektor	Ausnahmen
Öffentlicher Verkehr, Wasser, öffentliche Schwimmbäder	EU-Ausnahme
Entsorgung, Gesundheit, Soziales, Bildung	Deutschland-Ausnahmen
Gas, Strom, Fernwärme, Binnenhäfen, öffentliche Beleuchtung, öffentlicher Parkraum, Grünflächen, Breitbandversorgung, sozialer Wohnungsbau, Schulkantinen, „neue“ Dienstleistungen wie Smart Grids.	Keine

Das Prinzip der Negativliste ist gerade für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge als kritisch zu bewerten, da diese einem ständigen Wandel durch soziale oder technologische Veränderungen unterliegen. So ist beispielsweise die Entwicklung hin zu „intelligenten“ IT-gesteuerten Stromnetzen absehbar. Eine volle Auflistung aller Bereiche der Daseinsvorsorge ist praktisch unmöglich. Die Auflistung im CETA-Abkommen zeigt zudem, dass zahlreiche kommunale Dienstleistungen außer Acht gelassen wurden, die in den EU-Mitgliedstaaten als Dienstleistungen der Daseinsvorsorge klassifiziert werden.

2. Die „public utilities“-Klausel

Die vielfach angeführte „public utilities“-Klausel (vgl. CETA-Abkommen, S. 1500), die laut Bundeswirtschaftsministerium und EU-Kommission eine breite Ausnahme für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge darstellen soll, erfüllt diese Funktion aufgrund rechtlicher Unschärfen nicht*. Hintergrund hierfür ist, dass der Begriff „public utilities“ im internationalen Handelsrecht keine klare Bedeutung hat. Zudem lautet der europäische Rechtsbegriff „Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse“. Der Begriff „public utilities“ ist im Verhältnis dazu lediglich ein Unterbegriff.

Die EU führt die „public utilities“-Klausel seit GATS regelmäßig in Freihandelsabkommen an. Allerdings wurde bisher stets eine Positivliste verwandt. Im Rahmen einer Positivliste entfaltet die Klausel jedoch eine andere Rechtswirkung. Sie ist lediglich ein „pro forma“-Bekenntnis, da ohnehin nur diejenigen Sektoren Liberalisierungsverpflichtungen unterliegen, die in dem Abkommen aufgeführt werden. Im Rahmen einer Negativliste jedoch muss die Klausel rechtlich eindeutig eine Ausnahme von sonst geltenden Liberalisierungsverpflichtungen begründen können. Die „public utilities“-Klausel wurde nicht zu diesem Zweck konzipiert und erfüllt diese Funktion daher auch nicht. Zudem bezieht sich diese Klausel ausschließlich auf den Marktzugang und auf öffentliche Monopole sowie exklusive Rechte. Organisationsformen im Bereich der Daseinsvorsorge, die in Deutschland und Europa in unterschiedlichster rechtlicher Ausformung existieren, werden nicht berücksichtigt. So könnte z. B. ein Ratsbeschluss, der für kommunale Unternehmen die Organisationsform der Aktiengesellschaft ausschließt, als „Marktzugangsbeschränkung“ angesehen werden.

* Vgl. Krajewski, Markus 2014: Auswirkungen des Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens (TTIP) auf den Rechtsrahmen für öffentliche Dienstleistungen in Europa, <http://www.rph1.jura.uni-erlangen.de/material/texte/auswirkungen-ttip-auf-ffentliche-dienstleistungen.pdf>, S. 30 f.

CETA&TTIP: Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge

3. Vergabe

In der EU wird in vielen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge die „Nichtdiskriminierung“ durch öffentliche Ausschreibungen von Vergaben (öffentliche Aufträge, Konzessionen, Subventionen) sichergestellt. Die kommunale Selbstverwaltung wird dabei anerkannt. Das geltende EU-Recht hierzu ist stark ausdifferenziert.

Es bleibt unklar, welche Auswirkungen das eigene Vergabekapitel im CETA-Abkommen in Anwendung auf das EU-Vergaberecht hat, insbesondere in Bezug auf interkommunale Zusammenarbeit, Wegenutzungsverträge oder In-House-Regelungen. Die Zulässigkeit von ökologischen und sozialen Vergabekriterien werden beispielsweise nicht eindeutig gewährt. So können auch Tarifverträge unter Druck geraten.

Die EU könnte zudem verpflichtet werden, geltendes EU-Recht an die Vereinbarungen in CETA anzupassen. Somit würde der gewachsene EU-Vergaberechtsrahmen zu Dienstleistungen der Daseinsvorsorge ausgehebelt. Da aber Infrastrukturen sehr begehrte Anlageobjekte auch für ausländische Investoren darstellen, muss – sofern an einer Negativliste festgehalten wird – das Vergabekapitel sorgfältig nachgeprüft und ggfs. geändert werden. Zudem ist das Vergaberecht auch an die rechtmäßige Vergabe von Subventionen geknüpft, die im Sozial- und Kulturbereich eine große Rolle spielen.

4. Internationale Schiedsgerichte

Staatliche Maßnahmen zum Schutz von sozialen und ökologischen Standards werden durch Entschädigungsregeln im Falle von „indirekter Enteignung“ im Rahmen von internationalen Schiedsverfahren in Frage gestellt. Das Gleiche gilt für das Recht auf Re-Kommunalisierung. Nach deutschem Recht können Eigentumspositionen aus Gründen des Gemeinwohls auch ohne Entschädigung verschlechtert werden, wenn sich diese Verschlechterung im Bereich des Zumutbaren hält. Im Rahmen internationaler Schiedsverfahren wird zwar auch auf den Rahmen nationaler Gesetze abgestellt, aber daneben und darüber hinaus gelten die Regeln und der Geist der Abkommen. Das Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge begrüßt daher ein justizförmigeres Verfahren.



Das Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge besteht aus Entscheidungsträgern der Stadt Köln, des Stadtwerke Köln Konzerns, der Universität zu Köln, der Fachhochschule Köln, der Caritas Köln, der Sparkasse KölnBonn, der Kreissparkasse Köln, der Kölner Bank, der Gewerkschaften (DGB / ver.di) und des Vereins Region Köln/Bonn.

Hier im Bild (von links nach rechts): Herr **Rainer Plaßmann**, Abteilungsleiter Personal & Organisation sowie der Stabstelle Daseinsvorsorge, Stadtwerke Köln GmbH, Herr **Peter Krücker**, Vorstandssprecher der Caritas Köln, Herr **Prof. Frank Schulz-Nieswandt**, Universität zu Köln, Frau **Gabriele C. Klug**, Kämmerin der Stadt Köln, Herr Oberbürgermeister **Jürgen Roters** und Herr **Dr. Dieter Steinkamp**, Sprecher der Geschäftsführung der Stadtwerke Köln GmbH.

Utilities: Energie, Wasser, Nahverkehr, Entsorgung (u. a.)

Für die Kommunen in Deutschland hat die Organisationsfreiheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung einen hohen Stellenwert, da hierdurch Bürgernähe, Gemeinwohlziele und die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Dienstleistungen miteinander vereinbar gemacht werden können. Nach Art. 28 Abs. 2 GG ist den Kommunen das Recht gewährt, im Rahmen der Gesetze alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Hierunter fallen historisch die Grundversorgung der Bevölkerung mit Energie-, Wasser-, Verkehrs-, Entsorgungs- und Wohnungsdienstleistungen. Die Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung sind jedoch nicht abschließend definiert (vgl. Beschluss des BVerfG 79 127 (146)).

In Europa hat sich darüber hinaus über die letzten Jahrzehnte ein eigener Rechtsrahmen für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge - „Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse“ genannt - entwickelt. Auch hier herrscht mittlerweile Konsens darüber, dass diese Dienstleistungen nicht abschließend definiert werden können. Dieses Recht bleibt den Mitgliedstaaten vorbehalten. Für internationale Handelsabkommen muss daher jeweils geprüft werden, ob der Rechtsrahmen für die Daseinsvorsorge tangiert wird. Im Folgenden wird auf die einzelnen Faktoren im Bereich der Utilities näher eingegangen.

1. Energie

Im Energiebereich stellt sich im Rahmen von internationalen Handelsabkommen die Frage, inwiefern staatliche Maßnahmen zum Umweltschutz, zur verbesserten Energieeffizienz oder zur Förderung Erneuerbarer Energien ein Handels- oder Investitionshemmnis darstellen. In CETA fehlt hierzu eine entsprechende Klarstellung. Die EU hat lediglich formuliert, dass sie sich das Recht vorbehält, Maßnahmen zu ergreifen, wenn ein kanadisches Unternehmen von einem Unternehmen oder einer Person eines Drittstaates kontrolliert wird, das mehr als 5 Prozent des gesamten Öl-, Gas- oder Stromimports der EU aufbringt. Für den Energiebereich sind darüber hinaus keine weiteren Vorbehalte formuliert.

Auch für zukünftige Entwicklungen wie Smart Grids, also intelligente Stromnetze, die sämtliche Akteure auf dem Strommarkt durch das Zusammenspiel von Erzeugung, Speicherung, Netzmanagement und Verbrauch in ein Gesamtsystem integrieren, werden keine Vorbehalte formuliert. Zu befürchten ist, dass weltweit führende IT-Unternehmen wie Google bestehende Lücken so ausfüllen, dass die Kontrolle durch kommunale Energieunternehmen verloren geht. Die EU-Kommission sieht Telekommunikationsdienstleistungen als bereits liberalisiert an. Die Frage der demokratischen Kontrolle von IT-Dienstleistungen der Daseinsvorsorge wird aber angesichts neuester Entwicklungen erst gerade wieder neu gestellt. Kommunale Energie- und IT-Dienstleistungen unterliegen nach CETA demnach vollumfänglich den Liberalisierungsverpflichtungen.

2. Wasser

Die EU hat in CETA eine Ausnahme für bestehende und zukünftige Maßnahmen zur Gewinnung, Aufbereitung und Verteilung von Wasser an Haushalte, industrielle, kommerzielle und andere Nutzer, inklusive der Versorgung mit Trinkwasser und des Wassermanagements, gelistet. Die Wasserversorgung bleibt demnach von CETA unberührt.

3. Nahverkehr

Öffentliche Monopole und exklusive Rechte im Verkehrsbereich sind von den Marktzugangsverpflichtungen in CETA durch die so genannte „public utilities“-Klausel ausgenommen. Die in anderen Bereichen der kommunalen Wirtschaft teilweise kritisch diskutierte Frage, wie „public utilities“ zu definieren sind, ist durch die ausdrückliche Nennung des Verkehrs in einer angefügten Beispielliste dadurch eindeutig. Die Ausnahme gilt für bestehende und zukünftige Maßnahmen.

4. Entsorgung

In Deutschland wird die Abfallwirtschaft durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz, die darauf fußenden Verordnungen sowie weitere Abfallgesetze des Bundes (z. B. das Elektro- und Elektronikgerätegesetz) und der Länder (z. B. Abfallgesetz NRW) geregelt. Zu nennen ist die 5-stufige Entsorgungshierarchie aus (1) Vermeidung, (2) Vorbereitung zur Wiederverwendung, (3) Recycling, (4) sonstige Verwertung und (5) Beseitigung. In CETA hat Deutschland eine Ausnahme für „Waste management: Sewage, refuse disposal, and sanitation services“ gelistet. Die vielfältigen Dienstleistungen, die in den Bereich der Entsorgung fallen, werden mit dem Begriff „refuse disposal“, der eigentlich lediglich die Abfallbeseitigung meint, daher ggfs. nur unzureichend erfasst. Es besteht zudem die Gefahr, dass bei einer Entwicklung der Abfall- zu einer Wertstoffwirtschaft der Begriff „waste“ nicht mehr passend ist.

Außerdem ist für Träger der Daseinsvorsorge wichtig, dass bestehendes und zukünftiges Umweltrecht nicht ausgehebelt wird. Denn die Entsorgungswege oder die Deponierung beispielsweise in den USA sind günstiger, als CO₂-neutrale Verbrennungsanlagen oder aufwendige Recyclingsysteme, sodass die Verbringung ganzer Schiffsloadungen in die USA wirtschaftlicher sein könnte. Das KrWG (Abfallhierarchie, Verwertungsquoten, etc.), die TA Siedlungsabfall (Verbot der Deponierung organischer Abfälle) und die 17. BImSchV (Anforderungen an Müllverbrennungsanlagen, Abgasreinigung, etc.) müssen Bestand haben.

Für kommunale Entsorgungsunternehmen ist darüber hinaus von Bedeutung, dass interkommunale Zusammenarbeit und „In-House“-Vergaben weiterhin möglich bleiben. Diese Instrumente der kommunalen Selbstverwaltung werden nach geltendem EU-Recht ausdrücklich anerkannt, aber derzeit in CETA nicht abgebildet.

5. Weitere kommunale Dienstleistungen

Durch die Wahl des Negativlistenansatzes müssen in CETA alle Bereiche gelistet werden, die in Zukunft eine Marktzugangsbeschränkung darstellen könnten, aber von den Liberalisierungsbestimmungen ausgenommen werden sollen. Zahlreiche kommunale Dienstleistungen wurden jedoch nicht gelistet. Hierzu zählen die öffentliche Beleuchtung, öffentlicher Parkraum, Grünflächen, Breitbandversorgung, sozialer Wohnungsbau, Studentenwohnungen oder Schulkantinen.

Auch unterliegen durch den Negativlistenansatz grundsätzlich alle „neuen“ Dienstleistungen Marktzugangsverpflichtungen. Dadurch könnten staatliche Maßnahmen in Bereichen, die sich in Zukunft erst noch entwickeln, womöglich als „diskriminierend“ angesehen werden. Dies könnte insbesondere für den Bereich der IT-Dienstleistungen in Zukunft relevant werden.

Soziales, Bildung, Kultur

1. Soziales

Der soziale Sektor befindet sich aufgrund gesellschaftlicher, demografischer und technischer Entwicklungen in fortwährendem Wandel. Es kann heute nicht verlässlich vorausgesagt werden, wie die sozialen Bedarfe in Zukunft aussehen werden. Dementsprechend können hierfür auch keine Ausnahmetatbestände formuliert werden. Eine Negativliste birgt daher grundsätzlich die Gefahr, dass soziale Dienstleistungen für die Zukunft (gewollt oder ungewollt) Marktöffnungsverpflichtungen unterliegen. Dies könnte ein Hemmnis für die Akteure darstellen, sich neue Bereiche sozialer Dienstleistungen zu erschließen.

Positiv zu vermerken ist, dass für das Gesundheits- und Sozialwesen in CETA Ausnahmen geschaffen wurden, die sich auf einen erweiterten Dienstleistungsbegriff stützen. Demnach sind öffentlich finanzierte Sozialdienstleistungen ausgenommen. Die öffentliche Finanzierung ist dabei definiert als „public funding or state support in any form“. Dies ist begrifflich eine sehr weit gefasste Formulierung, die auch mittelbar öffentlich finanzierte Leistungen (etwa Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung) einschließt.

Dennoch wäre es zu begrüßen, wenn konkretisiert würde, auf welche deutschen Rechtskonstruktionen sich die Ausnahme bezieht, insbesondere, ob dies auch unterstützende Dienstleistungen (z. B. Wirtschaftsdienste, Verwaltung) mit einschließt, die notwendig sind, um soziale Dienste umzusetzen, aber nicht originär sozial sind. Des Weiteren fehlt ein Bezug zur Gemeinnützigkeit. Auf europäischer Ebene zeigen neueste Entwicklungen, dass die EU-Kommission und der EuGH beginnen, gemeinnützige Organisationsformen in existierenden Systemen als eigenständig und zu erhalten zu betrachten, was für alle in diesem Bereich tätigen Verbände und Unternehmen von höchster Wichtigkeit ist, um rechtssicher agieren und planen zu können. Eine neue Infragestellung der Gemeinnützigkeit auf internationaler Ebene würde diese Entwicklung konterkarieren.

Die Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen erfolgt in Deutschland häufig nicht staatsunmittelbar, sondern durch die Beauftragung Dritter. Die Anbieter stehen daher im Wettbewerb, etwa durch den unbedingten Kontrahierungszwang in der Pflegeversicherung. Hier stellt sich also die Frage, wie Qualitätsstandards oder politisch gewollte Ziele wie die Barrierefreiheit im Vergaberecht gewährleistet oder für die Zukunft auch ausgeweitet werden können. Des Weiteren besteht im sozialrechtlichen Bereich ein Sonderregime nach EU-Vergaberecht. Für Deutschland bedeutet dies, dass das hier typische sozialrechtliche Dreiecksverhältnis von Leistungserbringern, Leistungsträgern und Leistungsberechtigten, über welches die Finanzierung der meisten sozialen Dienstleistungen abgewickelt wird, auch weiterhin berücksichtigt wird. Dieses Sonderregime wird im Vergabekapitel von CETA jedoch nicht abgebildet.

2. Bildung

Für den Bildungsbereich gilt derselbe weite Dienstleistungsbegriff wie für Sozialdienstleistungen (siehe oben, „public funding or state support in any form“). Die EU hat eine entsprechende Ausnahme für bestehende und zukünftige öffentlich finanzierte Bildungsdienstleistungen gelistet. Hier könnte die Entwicklung in Zukunft jedoch auch noch eine andere Richtung nehmen. Das deutsche Hochschulwesen wird beispielsweise zwar nicht als Markt betrachtet. Angesichts der Internationalisierung der Bildung und der Tatsache, dass immer mehr Hochschulen Außenstellen im Ausland einrichten, wird die Universität aber immer mehr zum Dienstleistungsexporteur. Hierdurch entstehen neue Marktbezüge, die dann im Rahmen internationaler Handelsvereinbarungen relevant werden können.

3. Kultur

Für den Kulturbereich gilt, dass zwar „audio-visuelle Medien“ vom Anwendungsbereich ausgenommen wurden, sich daraus jedoch keine Generalausnahme für den Kulturbereich ableitet. Die UN-Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt (Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen), die von der EU und Kanada ratifiziert wurde, sichert den Unterzeichnern die gegenseitige Anerkennung einer eigenständigen Kulturförderung völkerrechtlich zu. Diese Maßgabe korrespondiert auch mit dem Wertekanon der EU (EU-Grundrechtecharta in Verbindung mit Art. 167 AEUV). In Bezug auf TTIP ist jedoch bedenklich, dass die US-Regierung die UN-Konvention bislang nicht unterzeichnet hat. Darin spiegeln sich nicht zuletzt ein unterschiedliches Staatsverständnis und damit auch ein unterschiedliches Verständnis über die Rolle des Staates in kulturellen Belangen. Letztlich bleibt jedoch in CETA ungeklärt, wie kulturelle Güter und Dienstleistungen definiert werden. Dasselbe gilt für die Abgrenzung von audio-visuellen Diensten. Es stellt sich beispielsweise die Frage, ob dies digitale Angebote wie Downloadportale mit einschließt. In diesen Bereichen sind offensive amerikanische Interessen zu vermuten. Gerade für den kulturellen Bereich erweist sich zudem das Prinzip der Negativliste als besonders problematisch. Sie zwingt zu einem statischen Umgang mit einem äußerst dynamischen Feld. So lässt sich im Bereich der digitalen Medien für die Zukunft nicht sagen, was besser als Ausnahme vom Anwendungsbereich des Abkommens gelistet werden sollte.

Arbeitnehmerrechte

Freihandelsabkommen bedeuten nicht per se eine Einschränkung von Arbeitnehmerrechten, sofern die Vertragsparteien den Anspruch haben, internationale Regeln zu nutzen, um den Welthandel sozial zu gestalten. Die Erfahrungen, die mit bisherigen Freihandelsabkommen, wie beispielsweise NAFTA, gemacht wurden, zeigen jedoch, dass Wohlfandseffekte nicht zwangsläufig eintreten, es kann sogar zu negativen Verteilungseffekten und Arbeitsplatzverlusten kommen. Es bestehen insbesondere die folgenden Kritikpunkte:

1. Druck auf Löhne und Tarifverträge

Durch weitgehende Liberalisierungsverpflichtungen und verschärfte Regeln im öffentlichen Beschaffungswesen kann Druck auf Tarifverträge und Löhne entstehen. Arbeitnehmerrechte können zudem über Schiedsgerichtsverfahren angegriffen werden, wie die Klage des französischen Konzerns Veolia gegen den ägyptischen Mindestlohn vor einem privaten Schiedsgericht zeigt.

2. Angleichung von Normen und Standards auf dem niedrigsten Niveau

Harmonisierungen oder Angleichungen von Normen und Standards können zu einer Herabsenkung des Niveaus führen, sofern die Vertragsparteien sich nämlich auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner einigen. Weiterhin ist es bisher nicht gelungen, die Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen als Bedingung für den Abschluss von Handelsabkommen zu machen. Diese regeln grundlegende Rechte der Beschäftigten, wie das Verbot von Kinderarbeit oder freie gewerkschaftliche Betätigung. Unabhängig davon, dass die USA in manchen Belangen wie beispielsweise der Gleichstellung von Männern und Frauen hohe Standards realisiert haben, haben sie bisher nur zwei von acht ILO-Kernarbeitsnormen ratifiziert. Einen fairen Freihandel kann es jedoch nur mit allseits akzeptierten sozialen Standards geben. Dazu gehört die verpflichtende Ratifizierung, Umsetzung und Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen. Eine Forderung besteht daher darin, dass die Kernarbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation ILO wie universelle Menschenrechte behandelt werden sollen. Hierzu gehören auch Sanktionsmöglichkeiten wie Geldstrafen oder Handelssanktionen.

3. Privatisierung der Regulierung

In CETA werden Gremien eingerichtet, denen weitgehende Rechte zur weiteren Interpretation des Abkommens zugestanden werden. Hierdurch wird die Weiterentwicklung des internationalen Handelsrechts an Parlamenten vorbei reinen Exekutivorganen zugebilligt, wodurch demokratische Mitwirkung eingeschränkt wird.

Zusammenfassung

Bisherige EU-Freihandelsabkommen beschränken sich im Bereich der Daseinsvorsorge auf die Vereinbarung von Grundsätzen. CETA ist das erste EU-Freihandelsabkommen dieser Regelungstiefe. Durch den Negativlistenansatz müssen alle Bereiche, die in Zukunft eine mögliche Marktzugangsbeschränkung darstellen könnten, in dem Abkommen explizit gelistet werden, um hiervon ausgenommen zu werden. In den Ausnahmelisten wurden jedoch nicht alle Sektoren der Daseinsvorsorge erfasst. Zudem unterliegt die Daseinsvorsorge einem ständigen Wandel, wodurch zukünftige Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, die sich erst noch durch technologischen, sozialen oder demografischen Wandel ergeben, grundsätzlich nicht erfasst werden.

CETA enthält zwar eine Ausnahmeklausel („public utilities-Klausel“), die für alle Dienstleistungen der Daseinsvorsorge gelten soll. Diese Klausel wurde in der Vergangenheit bereits von der EU in internationalen Handelsabkommen angeführt. Durch den Negativlistenansatz verändert sich jedoch der Rechtscharakter: Es muss (anders als bei einer Positivliste) ein abgrenzbarer Ausnahmetatbestand zu den sonst geltenden Liberalisierungsverpflichtungen begründet werden können. Das ist durch die mangelnde Trennschärfe des Begriffs „public utilities“ nicht gegeben. Im EU-Recht wird stattdessen der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse“ verwendet, der für mehr Rechtssicherheit, jedenfalls in Europa, sorgen könnte.

Geltendes EU-Vergaberecht berücksichtigt die sehr unterschiedlichen Erbringungsformen der Daseinsvorsorge, die in den EU-Mitgliedstaaten historisch jeweils unterschiedlich gewachsen sind. Die EU könnte unter Umständen verpflichtet werden, geltendes EU-Recht an die Vereinbarungen in CETA anzupassen. Es bleibt unklar, ob bewährte Instrumente der kommunalen Selbstverwaltung wie „Inhouse“-Vergaben oder interkommunale Zusammenarbeit sowie die Möglichkeit der Einbeziehung ökologischer und sozialer Vergabekriterien dann noch Bestand haben können. Somit würde der gewachsene EU-Vergaberechtsrahmen zu Dienstleistungen der Daseinsvorsorge möglicherweise ausgehebelt.

Staatliche Maßnahmen zum Schutz von sozialen und ökologischen Standards werden durch Entschädigungsregeln im Falle von „indirekter Enteignung“ im Rahmen von internationalen Schiedsverfahren in Frage gestellt. Das Gleiche gilt für das Recht auf Re-Kommunalisierung. Nach deutschem Recht können Eigentumspositionen aus Gründen des Gemeinwohls auch ohne Entschädigung verschlechtert werden, wenn sich diese Verschlechterung im Bereich des Zumutbaren hält. Bei internationalen Schiedsgerichtsverfahren wird zwar auch auf den Rahmen nationaler Gesetze abgestellt, aber daneben und darüber hinaus gelten die Regeln und der Geist der Abkommen. Das Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge würde daher ein justizförmigeres Verfahren begrüßen.

Aufgrund der Geheimhaltung der Dokumente zu TTIP und TiSA lässt sich bisher nur vermuten, dass diese Abkommen ähnliche Auswirkungen haben könnten. Der Negativlistenansatz ist hier jedoch (bisher) nicht angedacht. Stattdessen soll ein so genannter hybrider Ansatz zur Anwendung kommen. Hier wird für die Marktzugangsverpflichtungen ein Positivlistenansatz und für das Prinzip der Inländerbehandlung ein Negativlistenansatz gewählt. Für die Marktzugangsverpflichtungen besteht daher größere Klarheit hinsichtlich möglicher Auswirkungen. Eine fundierte Einschätzung zu den Auswirkungen von TTIP und TiSA insgesamt ist jedoch aufgrund der noch nicht veröffentlichten Dokumente zum derzeitigen Zeitpunkt nicht möglich. Ungewiss ist weiterhin, welche Wechselwirkungen die Abkommen CETA, TTIP und TiSA jeweils untereinander haben werden. Gilt dort beispielsweise der Grundsatz der Priorität für die jeweils weitergehende Regelung?

Forderungen

Das Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge vertritt die Interessen von Trägern der Daseinsvorsorge, die vornehmlich kommunal oder regional tätig sind. Internationale Märkte brauchen faire Regeln. Dienstleistungen der kommunalen Daseinsvorsorge beeinträchtigen den internationalen Handel jedoch nicht. Umgekehrt haben Träger der kommunalen Daseinsvorsorge aber keinerlei Vorteile von internationalen Handelsabkommen. Bestehende und zukünftige Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, die im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung angeboten werden, sollten daher im Idealfall von internationalen Handelsabkommen grundsätzlich ausgenommen werden.

Auf der Grundlage einer eingehenden Analyse, die in der vorliegenden Publikation dokumentiert wird, wendet sich das Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge daher an die Verantwortlichen auf Bundesebene, in der Europäischen Kommission sowie im Europäischen Parlament mit den folgenden Anliegen:

- ✓ Rechtssicherheit für die Daseinsvorsorge bietet aufgrund der starken Wandelbarkeit dieser Dienstleistungen nur eine Positivliste. Wenn dennoch an einer Negativliste festgehalten wird, müssen die Ausnahmen erweitert werden (z. B. auf „new services“).
- ✓ Die „public-utilities-Klausel“ bietet im Rahmen einer Negativliste keinen hinreichenden Schutz. Dienstleistungen der Daseinsvorsorge müssen daher durch einen Verweis auf das Primärrecht (Art. 14 und Protokoll 26 AEUV, Art. 36 der Grundrechtscharta) und/oder die Verwendung der europarechtlich korrekten Begrifflichkeiten, nämlich „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ und „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ abgesichert werden.
- ✓ Für öffentliche Auftraggeber in Deutschland dürfen durch internationale Handelsabkommen weder Verpflichtungen übernommen werden, die über die Bestimmungen des gerade erst reformierten europäischen Vergaberechts hinausgehen, noch ihr Gestaltungsrahmen eingeschränkt werden.
- ✓ Die Geheimhaltung von Dokumenten bzw. die Veröffentlichung eines stark verklausulierten englischsprachigen Vertragstextes, der dann nicht mehr geändert werden kann, genügen nicht den Anforderungen demokratischer Mitwirkung. Das Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge begrüßt daher die angestrebte größere Transparenz. Die Länder und Kommunen sollten in Zukunft jedoch noch stärker in die Verhandlungen mit einbezogen werden, um negative Auswirkungen auf die kommunale Daseinsvorsorge zu vermeiden. Hilfreich wäre auch eine von nationalstaatlicher Ebene formulierte Interpretationshilfe zur rechtlichen Auslegung internationaler Handelsabkommen.
- ✓ Das Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge begrüßt zudem ein justizförmiges Verfahren für internationale Schiedsgerichte.

Impressionen

Im Frühjahr 2015 organisierte das Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge eine Konferenz zum Thema „CETA & TTIP - Auswirkungen auf die kommunale Daseinsvorsorge“ mit rund 120 Teilnehmern aus Politik, Kommunalwirtschaft, Wissenschaft, Wohlfahrt, Kultur und Gewerkschaften aus Köln und der Region.





Haben Sie Fragen zum Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge, dann wenden Sie sich bitte an:

Stadt Köln

Amt des Oberbürgermeisters

Herr Frieder Wolf
Leiter des Büros für
Internationale Angelegenheiten
Rathaus (Spanischer Bau)
D-50667 Köln

Tel.: +49 221-221-26031
Fax: +49 221-221-21849
E-Mail: eurocologne@stadt-koeln.de

Stadtwerke Köln GmbH

Stabstelle der kommunalen Daseinsvorsorge

Herr Rainer Pläßmann
Abteilungsleiter
Parkgürtel 24
D-50823 Köln

Tel.: +49 221-178-2800
Fax: +49 221-178-2287
E-Mail: r.plassmann@stadtwerkekoeln.de