

Sitzungsvorlage		Vorlage- Nr: VO/2016/0433-R1
Federführend: Referat 1		Status: öffentlich
Beteiligt: 10 Bürgermeisteramt		Aktenzeichen: Datum: 08.09.2016 Referent: Hinterstein Christian
Resolution der Stadt Bamberg zum Vorschlag der Kommission vom 5. Juli 2016 für Beschlüsse des Europäischen Rates betreffend CETA		
Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	Zuständigkeit
27.09.2016	Finanzsenat	Empfehlung
28.09.2016	Stadtrat der Stadt Bamberg	Entscheidung

I. Sitzungsvortrag:

1. Hintergrund und bisherige Entwicklung Freihandelsabkommen CETA

Der Stadtrat der Stadt Bamberg hat sich bereits in seiner Sitzung am 24.09.2014 mit kommunalrelevanten Fragen bezüglich Freihandelsabkommen beschäftigt und eine entsprechende Resolution verabschiedet. Zwischenzeitlich hat sich bezüglich des geplanten Freihandelsabkommens CETA folgende Entwicklung ergeben:

a) Entwicklung und Zeithorizont

Naturngemäß gehen Verhandlungspartner von Maximalforderungen aus, welche die eigenen Interessen möglichst umfassend berücksichtigen, und gehen im Laufe der Verhandlungen aufeinander zu. Die Entwicklung des CETA erscheint im Vergleich anachronistisch: Die erste veröffentlichte Entwurfsfassung war auf die Interessen der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Tätigkeit von Konzernen zugeschnitten und vernachlässigte sehr deutlich andere im nationalen Interesse liegende Belange, z.B. diejenigen der Kommunen und ihrer Beteiligungen, der Verbraucher, der regional ausgerichteten wirtschaftlichen Akteure und der Umwelt. Unter dem Druck einer breiten Öffentlichkeit wurde der ursprünglich Textentwurf aus dem Jahr 2014 zwischenzeitlich erheblich „nachgebessert“.

Die aktuelle Textfassung des CETA-Entwurfs (ca. 1500 Seiten) ist seit kurzem in den jeweiligen Landessprachen unter http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_de.htm verfügbar.

Die Europäische Kommission hat diese Fassung im Juli 2016 angenommen und dem Rat der EU (sog. Ministerrat) zur Unterzeichnung vorgeschlagen. Die Ratspräsidentschaft terminiert die Beschlussfassung. Die Bundesregierung antwortete auf eine diesbezügliche Anfrage des Parl. Staatssekretärs Beckmeyer, es sei wohl eine Beschlussfassung im Oktober 2016 geplant. Sie möchte dem Bundestag zuvor noch Gelegenheit zu einem Votum geben (vgl. BT-Drs. 18/17970).

Die Kommission geht davon aus, dass CETA in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt. Einige Mitgliedstaaten, auch Deutschland, sehen dies anders. Die Kommission ist bereit, das Abkommen

fiktiv als gemischtes Abkommen zu behandeln. Das Abkommen tritt (endgültig) nur in Kraft, wenn der Europäische Rat (s.o.) dies beschließt, das Europäische Parlament zustimmt und alle Mitgliedstaaten unterzeichnen und ratifizieren.

Gleichzeitig mit der Beschlussfassung über die Unterzeichnung soll der Europäische Rat über eine vorläufige Anwendung von CETA (noch vor Ratifikation in den Mitgliedstaaten) entscheiden - jedoch nur für diejenigen Bereiche des Abkommens, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen. Das o.g. „Zugeständnis“ der Kommission gilt nicht für die Frage der vorläufigen Anwendung vor einem Inkrafttreten. Hier geht die Kommission nach wie vor von einer alleinigen Zuständigkeit der EU aus, so dass nur die Organe der EU (Rat und Parlament) über die vorläufige Anwendung beschließen.

Allerdings ist die Streitfrage der ausschließlichen oder gemischten Zuständigkeit Gegenstand eines Gutachtens des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), welches die Kommission im Jahr 2015 in Auftrag gegeben hat. Es betrifft zwar das Freihandelsabkommen zu Singapur, allerdings ist die Situation vergleichbar. Sobald der EuGH die Begutachtung abgeschlossen hat, sind Rückschlüsse möglich.

Nach wie vor stehen breite Bevölkerungsschichten, kommunale Beteiligungen und Verbände in Deutschland dem Abkommen kritisch gegenüber. Einige Beispiele:

- Am 17.09.2016 fanden bundesweite Großdemonstrationen gegen CETA statt.
- Im Februar 2016 sprach sich der Deutsche Richterbund gegen die Einrichtung eines Internationalen Investitionsgerichts für TTIP (- Parallellfall zu CETA -) aus.
- Innerhalb der Industrie und Landwirtschaft ist CETA umstritten. Der Bundesverband der Milchwirtschaft spricht sich gegen CETA aus. Der Bundesverband der Industrie (BDI) argumentiert für CETA, es komme kleinen mittelständischen Unternehmen zu Gute. Letzteres bezweifeln der Bundesverband der mittelständischen Industrie (BVMi) und der Bundesverband der mittelständischen Wirtschaft (BVMW) und fordern Nachbesserungen bei CETA. Sie gehen davon aus, dass Großkonzerne Wettbewerbsvorteile erhalten, weil sie sich die teuren Investitionsschutzverfahren vor dem Internationalen Investitionsgericht leisten können.
- Auch aus Sicht des DGB und BUND reichen die Verbesserungen am CETA nicht aus.
- Aktuell wurden neben einer Verfassungsbeschwerde der Partei Die Linke zwei Verfassungsbeschwerden jeweils in Form einer Sammelklage eingereicht (eine auf Initiative der Verbände Campact, Foodwatch und "Mehr Demokratie" mit Unterstützung von 125.000, eine auf Initiative einer Bürgerin aus Nordrhein-Westfalen mit mehr als 68.000 Unterschriften). Es wurde einstweiliger Rechtsschutz beantragt. Falls den Antragstellern entsprochen würde, muss Deutschland im Ministerrat gegen die vorläufige Anwendung stimmen.
- Zahlreiche Bürgermeister europäischer Kommunen fordern in der Erklärung von Barcelona die Aussetzung der Verhandlungen zu TTIP und CETA, bis kommunalen Bedenken vollumfänglich Rechnung getragen wird.

b) Zuständigkeit der Kommunen

Kommunalen Gremien ist es grundsätzlich verwehrt, sich über das föderale Kompetenzgefüge hinwegzusetzen und über außenpolitische Fragen zu beschließen. Soweit allerdings durch außenpolitisches Handeln Auswirkungen auf örtliche Angelegenheiten drohen, die eine Verletzung des Kernbereichs kommunaler Aufgabenerfüllung (Daseinsvorsorge) darstellen können, ist der Zuständigkeitsbereich der betroffenen Kommunen eröffnet und kommunale Gremien dürfen z.B. Resolutionen verabschieden.

Das Staatsministerium des Landes Baden-Württemberg hat ein Gutachten in Auftrag gegeben, welches zum Ergebnis kommt, dass die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit der Länder und der Kommunen durch CETA eingeschränkt würde (https://stm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/160524_Nettesheim-CETA-Gutachten.pdf, auf Einzelheiten wird im Folgenden eingegangen). CETA enthält nicht nur Vorschriften für staatliche Maßnahmen „an der Grenze“, sondern auch für Gesetzgeber- und Verwaltungshandeln „hinter der Grenze“ auf allen föderalen Ebenen. Dies bestätigen auch weitere Expertisen.

c) Bewertung der aktuellen Textfassung des CETA aus kommunaler Sicht

Begrüßenswert ist zunächst, dass sich die Kommission bemüht hat, die Bedenken und Anregungen der Kommunen und ihrer Beteiligungen im aktuellen Entwurfsdokument aufzugreifen. Allerdings ist dies nicht hinreichend geglückt.

Das „Recht auf Regulierung im öffentlichen Interesse“ in der Präambel ist rechtlich nicht unmittelbar anwendbar bzw. von programmatischer Natur. Aus einer Gesamtschau des CETA ergibt sich, dass nationale Regelungsbefugnisse nur unter Beachtung der Liberalisierungsvorgaben des CETA ausgeübt werden dürfen.

CETA fordert nach wie vor mehr als nur die Gleichbehandlung der ausländischen Investoren mit den Inländern. Erstens droht Schadenersatz, wenn Investoren eine billige und gerechte Behandlung im Sinne von CETA verwehrt wird. Zweitens schützt das Enteignungsverbot in CETA über das nationale und europäische Recht hinaus auch vor dem Verlust von Gewinnerwartungen wegen nationalen Rechtssetzungs- oder Verwaltungsentscheidungen. Drittens sind im Kapitel „Interne Regulierung“ weitere Anforderungen an den Erlass und die Anwendung des nationalen Rechts enthalten.

Es gibt zwar neue Vorbehalte und Ausnahmen, diese erfassen jedoch nur Teilbereiche, sind unübersichtlich und kompliziert. Die Wasserversorgung wurde zwar aus dem Anwendungsbereich herausgenommen (sog. Negativliste), nicht jedoch Wasserrechte als Konzessionen, Abwasserentsorgung usw.. Es fehlt eine generelle Freistellung der Daseinsvorsorge. Das „Recht“ mit Privilegien ausgestattete öffentliche Unternehmen zu betreiben, erlaubt keine Ausnahme von den CETA-Regelungen. In Bezug auf das Kapitel zur unternehmerischen Niederlassung und den Erwerb einer Investition hat Europa (anders als Kanada) nur den audiovisuellen Sektor und nicht die gesamte Kulturwirtschaft ausgenommen. Ein weiterer Vorbehalt Deutschlands für die Anwendung bestimmter CETA-Klauseln betrifft Archive, Museen und Bibliotheken, nicht aber Theater. Im Bereich Gesundheits-, soziale und Bildungsdienstleistungen darf das bestehende Regulierungsniveau zwar aufrechterhalten, Liberalisierungsschritte dürfen jedoch nicht wieder rückgängig gemacht werden. Andere punktuelle Ausnahmen sind nur anwendbar, wenn es zu keiner „nicht zu rechtfertigenden Diskriminierung zwischen Staaten, in denen vergleichbare Bedingungen herrschen“ und zu keiner „verdeckten Behinderung des internationalen Handels“ kommt. Diese Liste lässt sich fortsetzen.

Ein Teil der kommunalen Zuständigkeit steht deshalb nach wie vor unter dem Regime des CETA.

Ein ständiges Internationales Investitionsgericht ersetzt nunmehr die Ad hoc-Schiedsgerichte. Auch wenn eine hinter den CETA-Anforderungen (Investorenschutz) zurückbleibende nationale Maßnahme durch das Investitionsgericht nicht aufgehoben werden muss, drohen vor dem Investitionsgericht erhebliche Prozess- und Schadenersatzkosten für den Mitgliedstaat, wenn Kommunen die Investorenschutzvorgaben des CETA ignorieren. Neu ist lediglich eine Einschränkung des Auslegungsspielraums des Investitionsgerichts durch „Klarstellungen“, die allerdings durch Verwendung neuer unbestimmter Rechtsbegriffe wieder relativiert werden.

Außerdem legt ein gemischter CETA-Ausschuss („Trade Committee“) Verhaltensstandards einer fairen und gerechten Behandlung fest, ohne anerkannte Schutzstandards oder die Regelungsautonomie der Kommunen beachten bzw. ohne den parlamentarischen Gesetzgeber einbinden zu müssen. Diese sog. Regulatorische Kooperation ermöglicht, Ausnahmeregelungen weitgehend zu unterlaufen, und birgt die Gefahr einer Parallelrechtsordnung.

Im Ergebnis konstituiert CETA Einfallstore, um künftig gestaltend in die Wirtschaftsordnung einzugreifen, ohne dass dies im Wege demokratischer Mitbestimmung erfolgt. Durch die Hintertür des Freihandels droht noch immer eine Machtverschiebung zugunsten multinationaler Konzerne und zu Lasten der demokratisch legitimierten Politik.

2. Aktuelle Initiativen zum Freihandelsabkommen CETA

In Anbetracht der dargestellten Entwicklungen sind in chronologischer Reihenfolge nachfolgende Anliegen und Initiativen bei der Stadt Bamberg eingegangen bzw. von ihr aufgegriffen worden:

a) Offener Brief der Stadtwerke Bamberg

Mit offenem Brief vom 14. Juni 2016 bittet der Betriebsrat der Stadtwerke Bamberg GmbH Herrn Oberbürgermeister und alle Stadtratsmitglieder um Unterstützung gegen eine vorläufige Anwendung des CETA (Anlage 1). Der Betriebsrat macht dabei auf eine Gefährdung der öffentlichen Daseinsvorsorge aufmerksam. Die aktuelle Textfassung des CETA räume Bedenken der kommunalen Unternehmen nicht hinreichend aus.

Des Weiteren hat sich der Aufsichtsrat der Stadtwerke Bamberg in seiner Sitzung vom 28.07.2016 mit der Thematik eingehend beschäftigt und dabei die Geschäftsführung beauftragt, in den betreffenden Verbänden und Interessensvertretungen verstärkt darauf hinzuwirken, dass das Freihandelsabkommen CETA in der derzeitigen Form aufgrund der zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die kommunale Daseinsvorsorge abgelehnt wird.

Zahlreiche andere Stadtwerke und ihre Verbände haben zwischenzeitlich ebenfalls in offenen Briefen an Gremien und Politiker um Unterstützung gegen CETA gebeten.

b) Antrag der GAL

Mit Schreiben vom 4. Juli 2016 (vgl. Anlage 2) schlägt die Stadtratsfraktion GAL unter Beifügung eines Textentwurfs im Wesentlichen

1. die Verabschiedung einer Resolution gegen CETA sowie
2. die Unterstützung der Inhalte bayerischen Volksbegehrens im Beschlusswege und
3. eine Bekanntmachung dieser Unterstützung und der Resolution in den Tochterunternehmen vor.

c) Volksbegehren in Bayern

Die Rechtsprechung des BayVGH erlaubt nur Äußerungen einer Kommune, die auf Information zielen und so zum Meinungsbildungsprozess beitragen. Demgegenüber darf die Stadt nicht zur Unterstützung der Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren aufrufen oder ein bestimmtes Abstimmungsverhalten empfehlen. Die Grenzen sind dabei fließend.

Für den Zulassungsantrag für das Volksbegehren sind 25.000 Unterschriften abstimmungs-berechtigter Bürger erforderlich. Innerhalb des erstens Aktionstages (am 16.07.2016) wurde die Anzahl bereits deutlich überschritten.

Die Pressestelle hat vor diesem Hintergrund ab dem 22.07.2016 im Internet-Auftritt der Stadt Bamberg die Öffentlichkeit ausführlich zur bereits existierenden Resolution des Bamberger Stadtrates vom 24.09.2014 informiert.

Die Initiatoren der Unterschriftenaktion haben die Unterschriftslisten für den Zulassungsantrag beim Bayerischen Staatsministerium des Innern eingereicht. Nach Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen unterbreitet der Ministerpräsident das Volksbegehren dem Landtag. Wird das Volksbegehren zugelassen, so findet die Abstimmung statt. Die im Volksbegehren formulierte Frage wird in den Rathäusern zur Abstimmung ausgelegt. Die Wähler haben dann 14 Tage Zeit, für ja oder nein zu stimmen.

3. Resolution des Stadtrates der Stadt Bamberg bezüglich der Inhalte des Kommissionsvorschlags vom 5. Juli 2016

Vor dem Hintergrund der dargestellten Sachlage, der weiterhin bestehenden Defizite im aktuellen CETA-Entwurf und der anstehenden Entscheidung im Europäischen Rat empfiehlt die Verwaltung, den Vorschlag der Stadtwerke und der GAL Fraktion zu unterstützen und sich in Form einer neuerlichen Resolution des Stadtrates gegen eine vorläufige Anwendung des Abkommens auszusprechen.

Diese Resolution soll als Appell an das Europäische Parlament, die Bundesregierung, den Bundestag (für den Fall des von der Bundesregierung in Aussicht gestellten Votums), und den Bundesrat herangezogen werden. Sie soll auch an den Bayerischen Städtetag und den Deutschen Städtetag zur Kenntnis versandt werden. Weiter erhalten die Beteiligungsunternehmen der Stadt Bamberg einen Abdruck der Resolution.

Die Veröffentlichung soll wiederum im Internet-Auftritt der Stadt Bamberg über eine entsprechende Pressemeldung erfolgen. Sofern das Volksbegehren zugelassen wird, ist eine rechtzeitige Information der abstimmungsberechtigten Bürger zur Haltung der Stadt Bamberg bezüglich CETA gewährleistet.

II. Beschlussvorschlag:

1. Der Finanzsenat nimmt den Sitzungsvortrag zur Kenntnis.
2. Der Finanzsenat empfiehlt dem Stadtrat, eine Resolution mit folgendem Inhalt zu beschließen:

„Die Stadt Bamberg begrüßt die Einschätzung der Bundesregierung, wonach CETA ein gemischtes Abkommen darstellt. Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich insbesondere im Rat der Europäischen Union gegen eine vorläufige Anwendung des Abkommens einzusetzen, zumindest solange kein Ergebnis der Prüfung des EuGH bezüglich des rechtlichen Charakters des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Singapur vorliegt, welches den gegenteiligen Rückschluss auf die Rechtsnatur von CETA zulässt.

Die Stadt Bamberg begrüßt zudem die zwischenzeitlichen Bemühungen, kommunale öffentliche Interessen im CETA-Entwurf aufzugreifen. Allerdings berücksichtigt der aktuelle Entwurf die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit der Kommunen nur unzureichend und setzt die öffentliche Daseinsvorsorge großer Rechtsunsicherheit aus. Die Stadt Bamberg appelliert an das Europäische Parlament, die Bundesregierung, den Bundestag und den Bundesrat, alle Einflussmöglichkeiten zu nutzen, um eine Anwendung und ein Inkrafttreten zu verhindern, **solange diese Mängel im CETA-Text nicht behoben sind.**

Die Stadt Bamberg fordert eindringlich, dass die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit der Kommunen *rechtssicher* in vollem Umfang gewahrt und die kommunale Daseinsvorsorge in **allen** ihren Erscheinungsformen unangetastet bleiben muss. Anstelle des derzeitigen unübersichtlichen, lückenhaften und teils schwammig formulierten Systems punktueller Ausnahmen bedarf es hierfür mindestens:

- Eines rechtssicheren Ausschlusses des **gesamten** Bereichs der kommunalen Daseinsvorsorge, ohne Einschränkungen und Rückausnahmen. Aufgaben der Daseinsvorsorge gewährleisten die Unterstützung der Menschen vor Ort naturgemäß in unterschiedlichster Form (Wasser- und Abwasserwirtschaft, Förderung sozialer Einrichtungen sowie des lokalen Jugend- und Breitensports auf Vereinsebene, lokale Theater, lokale wirtschaftliche Entwicklung). Auf „Ratchet“-Klauseln ist zu verzichten, weil sie die Möglichkeit der Rekommunalisierung über innerstaatliche Vorgaben hinaus weiter einschränken.
- Mittels Art. 14 AEUV geschützter Freiräume der Kommunen, auch beim Einsatz öffentlicher Mittel (z.B. Beschaffungswesen, Subventionen, Mischfinanzierung), dürfen **nicht** durch die Hintertür des Investitionsschutzes im CETA über das innerstaatliche und europäische Recht hinaus noch weiteren Vorgaben unterworfen werden.
- Der Sicherstellung, dass die Weiterentwicklung von Verhaltensstandards (Definition einer fairen und gerechten Behandlung, sog. FET) durch einen gemischten CETA-Ausschuss („Trade Committee“) **nicht** - auch nicht mittelbar oder faktisch - zu einer Einschränkung der legislativen und administrativen Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume der Kommunen führen kann.

- Der Sicherstellung, dass Vorgaben für die Auslegung des CETA durch das Schiedsgericht ihrerseits kein Potenzial bergen, das zu einer Einschränkung einer nach dem nationalen und europäischen Recht legalen Ausübung von Regelungsbefugnissen der Kommunen führt. Dies betrifft u.a. das Objektivitätskriterium im Kapitel „Interne Regulierung“ (Zulassungs- und Qualifikationsanfordernisse und –verfahren) sowie für das Abgrenzungskriterium, wonach „offenkundig überzogene“ diskriminierungsfreie Gemeinwohlmaßnahmen eine indirekte Enteignung darstellen (vgl. Anhang 8-A zum Investitionsschutzkapitel).
 - Eines Verzichts auf entsprechende Instrumente, soweit sich Rechtsunsicherheiten aufgrund der geplanten Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren vor einem Internationalen Investitionsgericht **vertraglich** nicht gänzlich ausräumen lassen. Investoren sind auf die Rechtsschutzmöglichkeiten innerhalb der funktionierenden rechtstaatlichen Systeme beider Vertragsparteien zu verweisen.
 - Eines gänzlichen Ausschlusses von Meistbegünstigungsregelungen. Diese tradieren Vorteile von Investoren aus bilateralen Abkommen, in denen der kommunalen Regelungsautonomie und dem Schutz der Daseinsvorsorge keinerlei Aufmerksamkeit geschenkt wurde.
3. Der Antrag der GAL-Stadtratsfraktion vom 4. Juli 2016 ist damit geschäftsordnungsmäßig behandelt.

III. Finanzielle Auswirkungen:

Der unter II. empfohlene Beschlussantrag verursacht

X	1.	keine Kosten
	2.	Kosten in Höhe von für die Deckung im laufenden Haushaltsjahr bzw. im geltenden Finanzplan gegeben ist
	3.	Kosten in Höhe von für die keine Deckung im Haushalt gegeben ist. Im Rahmen der vom Antrag stellenden Amt/Referat zu bewirtschaftenden Mittel wird folgender Deckungsvorschlag gemacht:
	4.	Kosten in künftigen Haushaltsjahren: Personalkosten: Sachkosten:

Falls Alternative 3. und/oder 4. vorliegt:
In das **Finanzreferat** zur Stellungnahme.
Stellungnahme des **Finanzreferates**:

Anlage/n:

- Anlage 1: Offener Brief des Betriebsrates der Stadtwerke Bamberg vom 14.06.2016
Anlage 2: Antrag der GAL-Stadtratsfraktion vom 04.07.2016

Verteiler:

- Herrn Oberbürgermeister** zur Kenntnis;
Referat 1 / Rechtsabteilung zur Kenntnis;
Amt 10 zur Kenntnis;
Beteiligungsunternehmen der Stadt Bamberg zur Kenntnis und weiteren Verwendung;
Amt 20 Beschlüsse.