

Sitzungsvorlage		Vorlage- Nr: VO/2014/1077-WiF
Federführend: Wirtschaftsförderung		Status: öffentlich
Beteiligt:		Aktenzeichen: Datum: 11.09.2014 Referent: Felix Bertram
Resolution der Stadt Bamberg für Freihandelsabkommen wie TTIP, TiSA und CETA		
Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	Zuständigkeit
23.09.2014	Finanzsenat	Empfehlung
24.09.2014	Stadtrat der Stadt Bamberg	Entscheidung

I. Sitzungsvortrag:

1. Hintergrund

Bereits seit Jahrzehnten sind Bestrebungen vieler multinationaler Konzerne wahrnehmbar, ihre Produkte nicht nur frei von Zöllen sondern auch unabhängig von national jeweils geltenden Standards auf den Markt zu bringen. Als Folge intensiven Lobbyings existiert seit langem ein ganzes Netzwerk diverser Foren, mittels derer internationale Großkonzerne intensiven Kontakt zu Politikern der höchsten politischen Ebenen halten, um ihre Wünsche zu forcieren. Kommunen und Verbraucher bleiben außen vor oder sind zumindest im Rahmen solcher Foren nur unterrepräsentiert vertreten.

In der Folge dieser Entwicklung gab es und gibt es immer wieder Initiativen die Märkte weltweit oder zumindest die relevanter Wirtschaftsblöcke (z.B. Nordamerika und Europa) zu integrieren bzw. erhebliche Freihandelszonen zu schaffen. Nachdem Zollschranken im Verhältnis USA und Europa ohnehin schon weitgehend abgebaut sind und keine relevante Kostenposition in der Kalkulation der multinationalen Konzerne einnehmen, liegt der Schwerpunkt der Lobbypolitik auf der Unabhängigkeit von national geltenden Standards.

Im Fall der gegenständlichen Abkommen verhandelte die EU-Kommission mit den Vertretern der USA und Canadas hinter verschlossenen Türen – nur in bestimmten Foren organisierten Lobbyisten der multinationalen Konzerne wurden einbezogen. Erst auf medialen Druck gewährte die EU-Kommission Bürgern und Kommunen Zugang zu Informationen aus den Verhandlungen und konsultierte die Öffentlichkeit zumindest zu Einzelfragen einer Aufnahme von Investitionsschutz- und Schiedsgerichtsklauseln in ein Freihandelsabkommen mit den USA.

Aktuell laufen Verhandlungen zum Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) sowie zum Trade in Service Agreement (TiSA) zwischen der EU und den USA. Die verwendeten Begriffe „CETA, TTIP und TiSA“ sollen der besseren Verständlichkeit halber nachfolgend kurz erläutert werden:

- a) Beim *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) handelt es sich um ein derzeit verhandeltes umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen Kanada und der Europäischen Union. Aufgrund seines breit angelegten Regelungsbereichs fällt sein Abschluss sowohl in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten als auch Europäischen Union (sog. gemischtes Abkommen),

so dass die Zustimmung der Union und der Mitgliedstaaten benötigt werden. Es umfasst sowohl **Waren als auch Dienstleistungen** und deckt nahezu alle Sektoren und Lebensbereiche, von Automobilindustrie über Finanzen, Landwirtschaft, Pharmazie, E-Commerce- und Transportdienstleistungen, usw. ab. Es erfasst Investitionen aller Art, auch geistiges Eigentum, Gewinnerwartungen, Beteiligungen, Zinsen und diverse Finanzinstrumente. Es räumt Investoren, die ein **substantielles Geschäft** in ihrem Herkunftsstaat betreiben Sonderrechte im Falle von Investitionen im Gaststaat ein. Hinweis: Sämtliche multinationalen **US-Konzerne** betreiben (z.B. durch Tochterfirmen) ein solches substantielles Geschäft **in Kanada**, so dass sie sich auf Sonderrechte aus dem CETA berufen könnten.

- b) Das *Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement* (TTIP) ist ein geplantes Abkommen zwischen den USA und der EU ebenfalls mit dem Ziel der Beseitigung von Handelshemmnissen aller Art (insbesondere von nationalen Regelungen, die Investitionen erschweren). Waren und Dienstleistungen sind umfasst. CETA soll ihm als Vorbild dienen.
- c) Das *Trade in Services Agreement* (TiSA) wird ebenfalls derzeit verhandelt und ist als Nachfolgeabkommen zum GATS (General Agreement on Trade in Services) geplant. Neben der EU mit ihren Mitgliedstaaten gehören über 20 Staaten zu den künftigen Vertragspartnern u.a. USA, Kanada, Mexico, Japan, Chile, Hongkong, Island, Israel, Kolumbien, Pakistan, die Schweiz, die Türkei. Wie sein umstrittener WTO-Vorgänger GATS zielt TiSA auf den Handel mit sämtlichen Dienstleistungen (einschließlich Cloud-Computing-Dienste, Leiharbeit, Daseinsvorsorge-, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen, inklusive kommunaler Wasser- und Energiedienstleistungen). TiSA soll eine umfassende Liberalisierung bewirken. Der Entwurfstext wird geheim gehalten, jedoch sind Investitionsschutz, Meistbegünstigungs- und Schiedsklauseln vorgesehen. Einzelne Bereiche sollen allenfalls durch eine Negativliste ausgeschlossen werden, was in Kombination mit geplanten Stillhaltekláuseln dazu führt, dass neue unbekannte Sektoren von Anfang an unumkehrbar liberalisiert sind und durch Meistbegünstigungsklauseln o.ä. bewirkte Liberalisierungen vorhandener Sektoren nicht rückgängig zu machen sind.

2. Konsultation zu Investitionsschutz- und Schiedsklauseln

Die Konsultation wurde am 27.03.2014 eröffnet und bis zum 13. Juli 2014 verlängert.

Die Stadt Bamberg hat sich an dieser Konsultation beteiligt, weil negative Auswirkungen des geplanten Freihandelsabkommen auf die Kommunen zu befürchten sind (vgl. dazu nachfolgender Gliederungspunkt 3.). Inhaltlich wird sich dabei kritisch mit den geplanten Investitionsschutz-, Meistbegünstigungs- und Schiedsgerichtsklauseln auseinandergesetzt.

Der VKU sowie kommunale Spitzenverbände haben sich ebenfalls kritisch geäußert.

3. Nachteilige Auswirkungen von Investitionsschutz- und Schiedsklauseln

Die kritische Auseinandersetzung in der Konsultation fußt auf der Annahme folgender nachteiliger Auswirkungen:

Auf staatlicher Ebene:

- hohes Prozessrisiko des Staates, Unberechenbarkeit, fehlende Verfassungskontrolle
- bei Verurteilung des Staates, ggf. erhebliche Schadenersatzansprüche
- im Vergleichsfälle ggf. erhebliche Vergleichszahlungen des Staates an Unternehmen
- generell: hohe Rechtsverfolgungskosten
- Belastung des Bundeshaushalts, Folgebelastung für das Gesamtsteueraufkommen
- Druck auf demokratisch legitimierte Rechtsetzungsorgane
- Liberalisierungsdruck zulasten der Daseinsvorsorge bzw. öffentlicher Unternehmen

- Gefahr der Senkung nationaler Standards z.B. hinsichtlich Verbraucher-, Gesundheit-, Daten- und Umweltschutz sowie von Sozialstandards
- Lockerung nationaler Regelungen im Zuge vor den Schiedsgerichten geschlossener Vergleiche
- zusätzlicher Verwaltungsaufwand
- Fortschreitende Stärkung multinationaler Konzerne zulasten demokratisch legitimierter Organe und zulasten der übrigen Marktteilnehmer (KMU, Verbraucher)
- Druck auf den Arbeitsmarkt

Auf kommunaler Ebene:

- Kommunen erhalten weniger Unterstützung vom Bund, wenn auf dessen öffentlichen Haushalt Kostendruck ausgeübt wird
- Steuerausfälle durch verstärkte Einflussnahme multinationaler Konzerne
- Senkung auch der von kommunalen Gremien in ihrer Kompetenz gesetzten Standards
- Gefahr, dass kommunale Kassen und ansässige Unternehmen, Gewerbetreibende und Bürger, durch Schäden infolge gesenkter Standards belastet werden (z.B. Verunreinigung durch Gen-Eintrag, Schäden durch wenig erforschte Technologien)
- Druck auf KMU, Gewerbetreibende, vor Ort (z.B. Auswirkungen auf Zulieferer, Wettbewerbsnachteile, Beeinträchtigung der unternehmerischen Freiheit)
- Liberalisierungsdruck zulasten der Daseinsvorsorge bzw. öffentlicher Unternehmen sowie Gefährdung der Entscheidungsfreiheit kommunaler Parlamente zur Re-Kommunalisierung
- Druck auf demokratisch legitimierte Rechtssetzungsorgane und Einschränkung ihrer Gestaltungsspielräume
- zusätzlicher Verwaltungsaufwand

4. Aktuell diskutierte Varianten

- a. Ein Freihandelsabkommen ohne die kritischen Investitionsschutz-, Meistbegünstigungs- und Schiedsgerichtsklauseln enthielte nur den unproblematischen Abbau der noch geltenden niedrigen Zollschränken. Allerdings sind die geltenden Zölle für den internationalen Handel und Investitionen der Unternehmen der Vertragsstaaten nicht relevant. Handelskommissar Karel de Gucht und sein Pressesprecher haben Anfang 2013 selbst klargestellt, dass die Zollschränken nicht wirklich ins Gewicht fallen. Nationale Standards bleiben unangetastet. Die durch Abbau unterschiedlicher Standards erwünschte Förderung ausländischer Investitionen bliebe aus.
- b. Die Variante eines Freihandelsabkommen mit den vorgenannten Klauseln, jedoch unter Ausschluss ausdrücklich aufgezählter Bereiche, wie von der EU-Kommission für den Bereich der Trinkwasserversorgung im CETA-Entwurf vorgeschlagen, birgt ebenfalls unwägbare Risiken. Der Vertragspartner muss hierfür bereits im Rahmen der Verhandlungen abschließend Bereiche definieren, welche nicht dem Abkommen unterliegen sollen. Er darf keinen Bereich „übersehen“. Problematisch ist dies vor allem im Hinblick auf künftige, noch nicht abschätzbare technologische Entwicklungen in Bereichen, in denen sich erst ex post herausstellt, dass angesichts der eingetretenen Auswirkungen (Standardabsenkung, Schäden) ein Ausschluss hätte erfolgen müssen. Beispielsweise kann, wenn es um den Einsatz neuartiger Stoffe geht, ein durch Investitionsschutzklauseln legalisiertes „Rosinenpicken“ in Bezug auf Standards in pharmazeutischen, lebensmittelrechtlichen, arbeitsschutzrechtlichen und diversen anderen Bereichen (z.B. Fahrzeuge, technische Geräte, Möbel, Maschinen, Bekleidung) ein evtl. bestehendes Schadenrisiko beträchtlich erhöhen. Weil die Problematik in nahezu allen Bereichen auftreten kann, ist eine sinnvolle Differenzierung nicht möglich. Die seitens der EU-Kommission kommunizierte Hoffnung, der Vertragsstaat mit dem niedrigeren Standard würde diesen an den Standard des Vertragspartners mit den strengeren Regelungen bzw. in den meisten Fällen an den höheren EU-Standard anpassen, ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit als realitätsfern zu bewerten.
- c. Aus den vorgenannten Gründen erscheint eine „Positivliste“ für definierte Bereiche ebenfalls wenig sinnvoll. Im Übrigen stellt sich für die Bereiche, die mittels „Negativliste“ nicht ausgeschlossen oder mittels „Positivliste“ einbezogen werden die Investitionsschutzklauseln immanente grundsätzliche Problematik (siehe Buchstabe d).

- d. Stellte man Investitionsschutzklauseln unter den Vorbehalt nationaler Regelungen, die aus Gründen des Allgemeinwohls oder der Sicherheit und Ordnung erforderlich sind (nationale Standards), werden Investitionsschutzklauseln überflüssig: Ihnen bliebe nur der Anwendungsbereich in Fällen von Willkür, Enteignung, Diskriminierung jeweils im engeren Sinne, gegen welche sich Unternehmen genauso gut nach nationalem Recht zur Wehr setzen können. Ad hoc eingesetzte Schiedsgerichte wären entbehrlich, was Schiedsrichter veranlassen könnte, den vertraglichen Vorbehalt einschränkend auszulegen. Hier läge es letztlich wiederum in der Hand der Ad-hoc-Schiedsrichter, darüber zu befinden, ob vom demokratisch legitimierten Organ festgelegte Standards einen Verstoß darstellten oder den Vorbehalt auslösen. Ad-hoc-Schiedsgerichte verfügen weder über die richterliche Unabhängigkeit (infolge der gezeigten Interessenkollision) noch sind sie unter dem Blickwinkel des Grundgesetzes berechtigt, über Entscheidungen des demokratisch legitimierten Gesetzgebers zu richten.

5. Weitere Kampagnen

Seit längerem sprechen sich NGO's gegen die Aufnahme von Investitionsschutzklauseln in Abkommen – unabhängig davon, mit welchem Staat sie geschlossen werden sollen – aus. Argument ist die Missbrauchsanfälligkeit des Systems, welche die erreichten Umwelt- und Sozialstandards gefährden.

Am 15. Juli 2014 initiierten mehrere NGO's eine Europäische Bürgerinitiative gegen TTIP und CETA. Nach Prüfung der Zulässigkeit durch die EU-Kommission beginnt bei positiver Entscheidung die Sammlung der Unterschriften voraussichtlich noch in diesem Monat. Liegen innerhalb eines Jahres zu sammelnde Zahl der Unterschriften und die sonstigen formalen Voraussetzungen vor, dann muss sich die Kommission innerhalb von vier Monaten damit "befassen". Auch wenn es keinen Rechtsanspruch auf Umsetzung des Bürgerwunsches gibt, kann sich durchaus Erfolg unter dem Druck einer solchen Initiative einstellen.

6. Bedeutung für die Kommunen

Aus kommunaler Sicht ist zu akzeptieren, dass Investitionsschutzbestrebungen international agierender Konzerne grundsätzlich nachvollziehbare Handlungsstrategien darstellen. Grenzen müssen diesen Bestrebungen aber jedenfalls dann gezogen werden, wenn der Kernbereich der kommunalen Daseinsvorsorge sowie die zum Schutze der Verbraucher bestehenden nationalen Normen, durch Freihandelsabkommen in einem Maße tangiert werden können, welche den nationalen, kommunalen Auftrag in seinem Kerngehalt massiv verletzen.

Die kommunalen Kernforderungen lauten:

- Staatsabkommen dürfen nicht zur Aushebelung nationaler Schutzbestimmungen führen
- Freihandelsabkommen dürfen nicht dazu führen, dass ein auf Gewinnmaximierung hin ausgerichteter Wettbewerb internationaler Konzerne auf dem Gebiet der kommunalen Daseinsvorsorge - unter Ausschluss oder zumindest nachhaltiger Einschränkungen des Wohles der Allgemeinheit - Raum greift.

7. Resolution des Stadtrates

Zusammenfassend sollte dem Versuch, unterschiedliche nationale Standards unkontrolliert und unter Inkaufnahme unwägbarer Risiken durch die Hintertür eines Freihandelsabkommens abzuschaffen, entgegen getreten werden.

Vor diesem Hintergrund bleibt aus Sicht der Verwaltung als einziger beherrschbarer Weg, um einerseits die angestrebte Investitionsförderung durch Beseitigung unterschiedlicher nationaler Standards zu erreichen, andererseits negative Konsequenzen für Kommunen und weitere Betroffene (siehe oben) zu vermeiden, die Vereinbarung konkreter gemeinsamer hoher Standards durch die Vertragsstaaten bzw. die EU. Im Rahmen solcher Verhandlungen kann je nach Materie ausgehandelt werden, ob Bedenken gegen die Lockerung

einzelner gesetzlicher Vorgaben ausgeräumt werden können oder im Verhandlungswege darauf gedrängt werden muss, dass eine Anpassung an den jeweils strengeren Standard erfolgt.

Mit Antrag vom 9. Juli 2014 (ANLAGE) fordert die GAL-Stadtratsfraktion die Verabschiedung einer Resolution im Bamberger Stadtrat. Ziel ist es, deutlich zu machen, dass der Stadtrat die derzeit geführten Verhandlungen – unter Ausschluss der Öffentlichkeit – zum TTIP, TiSA und CETA kritisch bewertet. Die Resolution soll als Appell an die die EU-Kommission, das Europäische Parlament, die Bundesregierung, den Bundestag sowie die kommunalen Spitzenverbände herangetragen werden.

II. Beschlussvorschlag

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

„Die Stadt Bamberg betont die hohe Bedeutung der in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union durch Grundgesetz, Verträge und Grundrechtecharta gewährleisteten Grundrechte, Prinzipien und Zuständigkeiten, insbesondere im Hinblick auf die demokratische Legitimation des Gesetzgebers, die Rechtsstaatlichkeit einschließlich einer am Verfassungsmaßstab ausgerichteten richterlichen Kontrolle und Unabhängigkeit, die Einheit der Rechtsordnung sowie die Subsidiarität. Ihre Beachtung und Umsetzung auf allen Rechtssetzungsebenen garantiert das in der europäischen Union erreichte hohe Niveau des Gesundheits-, Verbraucher-, Umwelt- und Datenschutzes sowie der sozialen Standards. Die Stadt Bamberg lehnt Bestrebungen ab, die diese qualitativ hohen Standards auszuhöhlen drohen bzw. sie unwägbar Risiken aussetzen oder die Gefahr einer wenige Teilnehmer bevorzugenden Parallelrechtsordnung bergen.

Der Stadtrat appelliert an die EU-Kommission, das Europäische Parlament, die Bundesregierung, den Bundestag sowie die kommunalen Spitzenverbände,

- sich unter Nutzung aller jeweils zulässigen Möglichkeiten gegen die Aufnahme von Investitionsschutz-, Schiedsgerichts- und Meistbegünstigungsklauseln in Freihandelsabkommen, insbesondere CETA, TTIP und TiSA, einzusetzen,
- unter Einsatz aller jeweils zulässigen Möglichkeiten für die Teilnahme mindestens eines Vertreters oder einer Vertreterin der deutschen Kommunen an den Verhandlungen von völkerrechtlichen Abkommen, die unmittelbar oder mittelbar Auswirkungen auf kommunale Belange entfalten können, einzutreten,
- unter Beachtung der jeweiligen Kompetenzen sicherzustellen, dass von demokratisch legitimierten Organen der zuständigen Rechtssetzungsebenen festgelegte Schutzstandards weder durch unmittelbare noch durch mittelbare Auswirkungen künftiger völkerrechtlicher Abkommen gefährdet werden; hierzu bedarf es insbesondere formeller Verfahren, die eine frühzeitige Beteiligung der Kommunen, ggf. über ihre Spitzenverbände, gewährleisten und ihnen rechtzeitig vor der Abstimmung über diese Abkommen Gelegenheit zur Stellungnahme zum konkret ausgehandelten Vertragsinhalt geben.“

3. Der Antrag der GAL-Stadtratsfraktion vom 9. Juli 2014 ist damit geschäftsordnungsgemäß 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: GAL-Antrag vom 09. Juli 2014

Verteiler: