EU-USA-Freihandelsabkommen (TTIP) und kommunale Interessen
Antrag ÖDP Nürnberg/StR Schrollinger vom 18.02.2014
Antrag Linke Liste Nürnberg/StR Schüller vom 24.04.2014
Antrag Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 03.06.2014

Entscheidungsvorlage

Allgemeines zum Freihandelsabkommen

Unter Freihandel ist die Schaffung von Binnenmarkt ähnlichen Austauschverhältnissen durch einen Abbau von Handelshemmnissen (z. B. Zölle und Schutzvorschriften, Anforderungen an Produktstandards etc.) zu verstehen.

Die USA und Europa, für die das Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP gelten soll, stehen zusammen für ca. 50% der Weltproduktion und ein Drittel des weltweiten Waren- und Dienstleistungshandels. Das TTIP soll nach dem Willen der EU und der USA einmal die weltgrößte Freihandelszone mit 800 Millionen Bürgerinnen und Bürgern auf beiden Kontinenten umfassen. In Form eines völkerrechtlichen Vertrages sollen dabei vor allem nichttarifäre Handelshemmnisse in Form von Ungleichbehandlungen, unterschiedlichen Standards und in einigen Fällen divergierenden Gesetzen beseitigt und damit vereinheitlicht werden. Im Fokus stehen dabei öffentliche Aufträge, Lebensmittelgesetze, Gesundheits-, Umwelt und Industriestandards, sowie die Finanzmärkte. Verhandelt wird dabei auch über den sogenannten Investorenschutz. Die Bundesregierung lehnt aktuell die Klausel ab, „die es Unternehmen aus den USA ermöglichen würde, auf Basis des Völkerrechts gegen EU-Staaten zu klagen, wenn die Konzerne sich hierzulande ungerecht behandelt fühlen. In einem ersten Entwurf des Abkommens hatte die EU-Kommission den umfangreichen Investorenschutz noch aufgeführt, nach heftiger Kritik allerdings entschieden, die Verhandlungen darüber auszusetzen und eine öffentliche Konsultation einzuleiten. Abschaffen will sie die Klagerechte aber nicht, sondern nur reformieren“ (Zeit Online).

Zudem verhandelt die EU-Kommission seit Sommer 2013 ein Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen (Trade in Services Agreement - TISA), über das die Dienstleistungsmärkte geöffnet werden sollen.

Kritik am Abkommen und Verfahren

Die Kritiker des Abkommens sehen alle Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge in der Diskussion: Die Liberalisierung der Wasser- und Abwasserwirtschaft, Marktöffnungen für Energie- und Abfallwirtschaft, der Öffentliche Nahverkehr, Subventionsabbau (z.B. für kommunale Einrichtungen im kulturellen Bereich) werden befürchtet. Das bisherige Wirtschafts- und Sozialleben in der Europäischen Union und Deutschland könnte durch die Auswirkungen der Verhandlungen weitreichend verändert werden, insbesondere auch, da die USA in den genannten Bereichen eine deutlich höhere Privatisierungsquote aufweisen.

Kritiker bemängeln zudem, dass die Verhandlungen seit Mitte 2013 durch Unterhändler der Europäischen Kommission und der US-Regierung in nicht-öffentlicher Verhandlung geführt werden. Die Öffentlichkeit haben in dieser Zeit dennoch mehrere nicht autorisierte Positionspapiere erreicht, die Anlass zu teilweise heftiger Kritik gegeben haben. Eine fundierte Diskussion wird durch die oftmals unklare Informationsbasis, die mitunter zu konträren Auffassungen einzelner Sachverhalte führen, erschwert. Details des Abkommens sollen erst nach einer grundsätzlichen Einigung öffentlich formuliert werden.

Im Fokus der Kritik stehen schwerpunktmäßig folgende Punkte:

- Ein undurchsichtiger Verhandlungsprozess von Lobby-Vertretern unter Ausschluss der Ausschluss der Öffentlichkeit und der nationalen Parlamente, sowie des EU-Parlaments und somit faktisch ohne demokratische Kontrolle.
- Ein Absenken der europäischen Standards hinsichtlich Umwelt- und Gesundheitsstandards (z.B. Zulassung diverser Chemikalien, Pflanzenschutzmittel und Nahrungszusätze oder die u. U. drohende Verwendung gentechnisch veränderter Organismen (GMO) in Landwirtschaft/Nahrungsmittelwirtschaft), sowie der Arbeitnehmerrechte wird befürchtet. Die Kritiker nehmen dabei an, dass sich jeweils die niedrigeren und damit wirtschaftsfreundlicheren Standards der USA durchsetzen werden. Damit würde dem Parlament die Gesetzgebungsfunktion in diesen wichtigen Bereichen entzogen.
- Über das angegebene erwartete Wachstum von 4,7% des Bruttoinlandsproduktes (s.u.) herrscht unter den Sachverständigen Uneinigkeit. In einigen Untersuchungen werden die Zahlen als unglaubwürdig hoch erachtet.
- Von Kritikern des Abkommens wird weiterhin befürchtet, dass öffentliche Güter zu Waren werden könnten und so Konzernen auf Kosten der Allgemeinheit Profite mit öffentlichen Dienstleistungen machen könnten.
- Vertragsverletzungen durch EU-Staaten könnten Entschädigungsleistungen für US-Unternehmen nach sich ziehen, die von Schiedsgerichten außerhalb der nationalen Gesetzgebung entschieden werden müssten. Konzerne könnten so, laut den Kritikern, einzelne Länder auf Schadenersatz in Millionenhöhe verklagen, wenn sie sich durch deren Gesetzgebung wegen „indirekter Enteignung“ (enttäuschte Gewinnerwartungen) betroffen sähen. Parlamente könnten so „gebunden und gefesselt“ werden (SZ). Die Schiedsgerichte werden mit privaten Anwälten aus internationalen Kanzleien besetzt. Kritiker des Abkommens sehen so die Rechtstaatlichkeit bedroht, da für privilegierte Großkonzerne dann Privatgerichte zuständig wären. Die „Privat-Justiz“ (SZ) würde damit weltweit etabliert und Normalität.
- Das EU-Parlament kann am Ende des Verhandlungsprozesses nur zustimmen oder ablehnen, nicht jedoch Einfluss auf den Inhalt des Abkommens nehmen. Dies liegt in den Händen der EU-Verhandlungsführer.
- Prof. Dr. Krajewski von der Universität Erlangen-Nürnberg hat ein Gutachten erstellt, in dem er Kritik, sowohl am Verfahren, als auch an den von der EU-Kommission vorgelegten „neuen“ Investitionsschutzbestimmungen im TTIP formuliert, die nach seiner Einschätzung nur unzureichend die Risiken von Investor-Staat-Schiedsgerichts-Verfahren adressieren. Die größten Schwachstellen des vorgelegten Konsultationstextes liegen seiner Ansicht nach beim weiterhin sehr weitgefassten Investitionsbegriff und bei der weiterhin bestehenden Einschränkung des Rechts zur Regulierung aus.
- Es bestehen Befürchtungen, dass die Handelsströme sich innerhalb Europas zugunsten des transatlantischen Warenaustausches verändern. Der Wert der Europäischen Union als Ganzes würde damit langfristig geschmälert.

Argumentation der Befürworter

„Abschottung spaltet, Handel verbindet“ so ein Kommentator zusammenfassend in der Süddeutschen Zeitung. Die Befürworter machen hiervon ausgehend deutlich, dass das transatlantische Freihandelsabkommen neue Wohlstandseffekte erzeugen und die Stabilität der Weltwirtschaft insgesamt erhöhen könnte. Die Befürchtungen der Kritiker bezüglich einer Absenkung von EU-Standards sollen durch internationale Übereinkünfte und Normen bewahrt und gesichert werden. In besonderem Maße träfe dies auf die „hohe Qualität der öffentlichen Daseinsvorsorge in der EU“ (Bundeswirtschaftsministerium) zu. Auch beim stark umstrittenen Thema „Investitionsschutz“ wird auf die lange Tradition solcher Abkommen in Europa verwiesen (von den EU-Mitgliedstaaten wurden in den letzten 60 Jahren 1400 solcher Investitionsschutzabkommen geschlossen, darunter 130 von Deutschland), wobei dieser Bestandteil auch von vielen generellen Befürwortern abgelehnt wird.

Die Befürworter betonen insbesondere folgende Aspekte:

- Das prognostizierte Wirtschaftswachstum (langfristige Handelsgewinne von 4,7% des Bruttoinlandsproduktes in Deutschland) und die dadurch sinkende Arbeitslosigkeit (laut ifo 2,5 Mio. neue Arbeitsplätze insgesamt, davon ca. 180.000 in Deutschland) würde auf beiden Seiten des Atlantiks die Situation der EU-Staaten und der USA im Gefüge der Weltwirtschaft stärken.
- Die Arbeitnehmer würden durch höhere Durchschnittseinkommen aufgrund der höheren Produktivität profitieren. Insbesondere Deutschland als exportorientiertes Land könnte nach Ansicht der Befürworter hiervon überproportional Nutzen ziehen.
- Die USA werden gezwungen, ihre Standards abzubauen, mit denen sie explizit ihre Märkte gegen Dritte abschotten. Zudem könnten Unternehmen durch die Reduzierung von Mehraufwänden aufgrund unterschiedlicher Standards Kostenvorteile und Synergieeffekte umsetzen. Die Kommission unterstreicht, dass es vor allem um ein Diskriminierungsverbot für die jeweils andere Seite geht.
- Befürworter des Abkommens weisen darauf hin, dass der besondere Status öffentlicher Dienstleistungen in den EU-Verträgen fest verankert ist und nicht angetastet werden soll. Eine Verpflichtung zur Liberalisierung beispielsweise der Wasserversorgung oder im Gesundheitswesen wäre demnach für die Mitgliedsstaaten nicht Bestandteil des Abkommens. Das Abkommen hat laut EU-Kommission nichts mit „verordneten Privatisierungen“ zu tun. Diese Beschlüsse würden auch weiter in der Kompetenz der nationalen Regierungen liegen (Quelle: Handelsblatt).
- Die bislang oftmals kritisierte Transparenz des Verfahrens soll im weiteren Verlauf des Verhandlungsprozesses erhöht werden. Der Bundeswirtschaftsminister fordert so „eine größtmögliche Transparenz der Verhandlungen einschließlich einer lebendigen demokratischen Debatte.“ Die Kommission hat als Folge bereits eine öffentliche Konsultation zum umstrittenen Kapitel „Investorenschutz“ gestartet. Dieses Kapitel wird deshalb bis zum Konsultationsergebnis vorerst nicht weiterverhandelt.
- Die Tarifautonomie und die Mitbestimmung sind nach Ausführungen des Bundeswirtschaftsministeriums nicht Gegenstand der Verhandlungen. Eventuell kann das Abkommen sogar umgekehrt europäische Arbeitsnormen in den USA durchsetzen helfen, so etwa zur Vereinigungsfreiheit oder zum Recht auf kollektive Verhandlungen. Arbeitnehmerrechte, aber auch Nachhaltigkeitsaspekte und Verbraucherschutz könnten auf diese Weise gestärkt werden. Ähnliche Effekte werden von den Befürwortern auch für andere Bereiche gesehen.
- Die EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament haben das Recht, das Abkommen als Ganzes abzulehnen.

Bezüglich der kommunalen Belange nehmen die Interessensverbände bzw. städtischen Töchter/Eigenbetriebe folgende Positionen ein:

Position des Städtetages

Der Deutsche Städtetag drängt darauf, die Daseinsvorsorge beim Abkommen zu schützen und explizit auszunehmen. Städtetagspräsident Dr. Ulrich Maly hat in einer Publikation folgende Stellungnahme vertreten:

„Die Städte wenden sich nicht gegen Handelsabkommen. Wir wollen allerdings einen möglichen Liberalisierungsdruck für öffentliche Dienstleistungen, wie etwa die öffentliche Wasserversorgung, den Nahverkehr, Abwasser und Abfall, Bildung und Kulturförderung verhindern.“

Der Städtetag sieht die Gefahr, dass selbst bei einer expliziten Ausnahme der öffentlichen Daseinsvorsorge im Abkommen über eine Marktzugangsverpflichtung mittelbar auf die Organisationsfreiheit der Kommunen in diesen Bereichen eingegriffen werden könnte. Dabei würden lokale Monopole untersagt werden und private Unternehmen könnten parallel Daseinsvorsorgeaufgaben mit übernehmen.

Ebenso legt der Städtetag Wert auf die Wahrung der europäischen Sozial- und Umweltstandards. Weiterhin kritisierte er die bisherigen Verhandlungen als „in höchstem Maße intransparent“.

Position Klinikum Nürnberg in Verbindung mit dem Deutschen Städtetag

Auch im Bereich des Klinikums befürchtet man, dass sich Inhalte des Abkommens indirekt auf die kommunale Organisationsfreiheit auswirken könnten und privaten Unternehmen den Weg öffnen.

Was speziell den Bereich Krankenhäuser anbelangt, gibt es laut Auskunft des Städtetages eine Aussage der Parlamentarischen Staatssekretärin Brigitte Zypries anlässlich einer Fragestunde im Deutschen Bundestag am 12.03.2014 zur Fragestellung "Etwaige Auswirkungen des TTIP-Abkommens auf Krankenhausleistungen". In der Antwort heißt es: "... bestehen aus der Sicht der Bundesregierung keine Anhaltspunkte dafür, dass TTIP Auswirkungen auf die Ausschreibungspflicht von Krankenhausleistungen haben könnte oder die Klagemöglichkeiten multinationaler Unternehmen im Krankenhausbereich erweitern könnte." Ein neuerer Kenntnisstand wurde bis Redaktionsschluss nicht bekannt.

Position SUN im Rahmen der Mitgliedschaft in der Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V. (AöW)

Die AöW vertritt als Interessensverband die Ansicht, dass das Wasser auch weiterhin nicht eigentumsfähig und damit zur Handelsware werden darf. Es wird die Gefahr gesehen, dass für sogenannten „public utilities“ ein Markt geschaffen werden soll. Der Verband befürchtet zudem, dass einmal geschaffene Marktöffnungen nur schwer wieder rückgängig gemacht werden können, sollten sie sich als nicht zielführend erweisen. Besondere Aufmerksamkeit widmet die Allianz dem Gewässerschutz als Grundlage der Wasserwirtschaft. Hier wird aufgeführt, dass sich die Umweltstandards in den USA in den letzten Jahren massiv verschlechtert haben und somit nicht als Basis dienen dürfen. Im Bereich des Investorenschutzes werden Klagen von Schiedsstellen gegen das Verbot oder die Einschränkung von CCS-Projekten (Carbon Capture and Storage – Abspaltung und Einlagerung von CO_2 in unterirdische Lagerstätten) und Fracking-Maßnahmen befürchtet. Auch steht das Thema Gewässerschutz im Fokus. Die Investorenschutzklausel wird folglich abgelehnt.

Die Wasserwirtschaft ist laut AöW Teil der kommunalen Selbstverwaltung und dies darf durch das geplante Abkommen nicht unterlaufen werden. In den Verhandlungen muss deshalb aus Sicht des Verbandes sichergestellt sein, dass keine Verpflichtungen eingegangen werden, die in die Leistungen der Wasserwirtschaft eingreifen. Es wird gefordert, dass der eigene Gestaltungsspielraum der Kommunen ausdrücklich erhalten bleiben muss.

Beim ASN und beim Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) liegen noch keine Erkenntnisse vor, ob der Bereich „Abfall- und Wertstoffwirtschaft“ auch von Abkommen betroffen sein wird, folglich sind noch keine entsprechenden Stellungnahmen vorhanden.

Beurteilung der Verwaltung

Eine fundierte, einheitliche Beurteilung des TTIP durch die Verwaltung zum jetzigen Zeitpunkt erscheint aufgrund der lückenhaften Informations- und Interessenslage nur schwer möglich. Noch ist in vielen Bereichen unklar, inwieweit und über welche Vertragsbestandteile kommunale Interessen durch das Abkommen berührt werden könnten.

Wichtig aus Sicht der Verwaltung ist jedoch die Einflussnahme im Prozess über die entsprechenden Interessensverbände wie den Deutschen Städtetag, den Verband Kommunaler Unternehmen oder

über die Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V. Diese sind bereits aktiv in dieser Sache tätig. Um die Bedeutung der Verhandlungen über TTIP für die Stadt Nürnberg zu unterstreichen, schlägt die Verwaltung vor, ein Schreiben mit den Bitten des Stadtrates an den Deutschen Städtetag zu richten (Inhaltspunkte siehe Beschlussvorschlag).

Eine allgemeine Resolution des Stadtrates zu dem Thema wird als verfrüht gesehen.

Anlagen

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen der EU und den USA

Städtetag aktuell 4/2014, S. 8-10: Kommunale Daseinsvorsorge gehört nicht ins Freihandelsabkommen (Artikel von Detlef Raphael)

Quellen: Mit Materialen von/aus: wikipedia, Deutscher Städtetag (aktuell 2/2014), Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V., Handelsblatt (u.a. 10.04.2014, 15.05.2014), Süddeutscher Zeitung (27.02.2014; 10.05.2014), Zeit Online (13.03.2014), Nürnberger Nachrichten (16.05.2014), Europabüro der Stadt Nürnberg, sowie den oben genannten Anlagen.