



Was kommt, wenn CETA kommt? Auswirkungen auf Städte und Gemeinden

In den nächsten Wochen soll der Ratifizierungsprozess für das EU-Kanada Abkommen CETA (Comprehensive Economic Trade Agreement) auf den Weg gebracht werden (siehe Zeitplan am Ende des Dokuments). Dieses weitreichende, fertig verhandelte Abkommen umfasst mehr als 1600 Seiten. Es ist Blaupause und Türöffner für das EU-US Abkommen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), das gegenwärtig so umstritten ist.

In CETA sind eine Reihe problematischer Vorschläge enthalten – wie z. B. die bereits im Rahmen von TTIP diskutierten Sonderbestimmungen für den Schutz ausländischer Investoren, das Festschreiben von langfristigen Liberalisierungsverpflichtungen im Dienstleistungsbereich, oder auch eine Ausweitung der Ausschreibungsregeln für öffentliche Auftragsvergabe.

Welche Auswirkungen sind also für Gemeinden und Städte zu erwarten? Welchen Handlungsspielraum für eigenständige Politik, für die Veränderung aktueller Strukturen wird es noch geben, wenn CETA käme? Dieses Dokument gibt anhand konkreter Beispiele einen Einblick, was auf Städte und Gemeinden zukommt, wenn CETA kommt.

Mögliche Investorenklagen gegen hohe Umweltauflagen oder gegen leistbare Preise für Dienstleistungen

Mit CETA können private Investoren Österreich auch dann klagen, wenn sie sich von politischen Entscheidungen, die auf Gemeindeebene getroffen werden, unfair behandelt oder in ihren „legitimen Erwartungen“ beeinträchtigt sehen. Ein Blick in die Geschichte zeigt: Solche Fälle gab es bereits.

Vattenfall vs. Stadt Hamburg: Der schwedische Energiekonzern Vattenfall verklagte Hamburg 2009 auf 1,9 Milliarden Euro Schadenersatz. Grund: Hamburgs Umweltbehörde hatte die Betriebsgenehmigung für das Kohlekraftwerk Moorburg an die Einhaltung wasserschutzrechtlicher Bestimmungen gekoppelt. Vattenfall behauptete, diese Vorkehrung zum Schutz der Elbe würde den Kraftwerksbetrieb unwirtschaftlich machen. Für seine Klage berief sich der Konzern auf das Energiecharta-Abkommen, das Investoren-Klagen vor privaten Tribunalen erlaubt. Die milliarden schwere Moorburg-Klage endete mit einem Vergleich: Hamburg musste seine Umweltauflage aufweichen und Vattenfall eine „modifizierte wasserrechtliche Erlaubnis“ erteilen.

Estland: Die Wasserunternehmen Estlands waren bis 1990 im Eigentum des Staates. Danach wurden sie zunächst in kommunale Unternehmen und schließlich in Aktiengesellschaften umgewandelt. Die Kommunen sind nach wie vor für die Wasserversorgung zuständig, doch Eigentümer der Wasserversorger können öffentliche und private Eigentümer gleichermaßen sein. Rund die Hälfte der Wasserunternehmen in Estland hat eine gemischte Eigentümerstruktur.

Die Hauptstadt Tallinn hält derzeit 34,7 Prozent am städtischen Wasserversorger Tallinna Vesi. Die restlichen Anteile halten der britische Wasserkonzern United Utilities (35,30 Prozent) und andere Shareholder. Tallinna Vesi wollte die Wasserpreise erhöhen, Estland hat das untersagt. Daraufhin hat Tallinna Vesi 2014 eine Investor-Staatsklage auf der Basis des bilateralen Investitionsschutzabkommen Niederlande-Estland eingereicht, auf über 90 Millionen Euro Schadenersatz.

Rekommunalisierungen können in Zukunft teuer kommen

Mit CETA könnte bei der Auflösung und bei der Rückführung von ausgelagerten Gemeindeunternehmen in die öffentliche Hand zu Klagsfällen kommen. Ein privater Anteilseigner (z. B. ein ausländischer Investor, der entweder aus Kanada kommt oder zumindest in Kanada eine Niederlassung hat) könnte etwa bei einem Rückkauf der Anteile durch die Gemeinde den Investorenschutz nutzen, z. B. wenn Investor und Gemeinde sich zwar über den Rückkauf einig sind, nicht aber über die Bewertung der Anlagen oder Grundstücke.

Im Rahmen der Investitionsschutzbestimmungen des CETA zeigt sich: Leistungen der Daseinsvorsorge sind vom Anwendungsbereich des Abkommens nicht ausgeklammert!

Schlupflöcher für die Liberalisierung – Beispiel Wasserversorgung

Im Bereich der Wasserversorgung hat die EU zwar eine Ausnahme definiert, diese umfasst jedoch nicht den Bereich Abwasser. Deutschland hat daher für Abwasser eine eigene sektorale Ausnahme in CETA definiert, um die Wasserversorgung zur Gänze zu schützen. **Österreich** hat das nicht getan. Daher ist für die Wasserversorgung in Österreich in diesem Bereich nur eine lückenhafte Ausnahmebestimmung (die sogenannte „Public Utilities“-Klausel) gültig. Diese deckt nur Marktzugangsbeschränkungen in Form öffentlicher Monopole oder ausschließlicher Rechte ab. Andere Marktzugangsbeschränkungen - etwa Rechtsformerfordernisse oder Bedarfstests - deckt die Public Utilities-Klausel hingegen nicht ab.

Solche Beschränkungen sind daher (auch) in Bezug auf die Abwasserbeseitigung und die Abfallwirtschaft nicht abgesichert. Daher wäre mit CETA z. B. eine Regelung, wonach sich Private an der Abwasserbeseitigung nur im Rahmen einer GmbH beteiligen dürfen, an der eine Gemeinde mit mindestens 51 Prozent beteiligt ist, in Österreich verboten.

Negativlistenansatz für Dienstleistungen: Nachrang für öffentliche Interessen

Die Probleme derartiger Schlupflöchern wie im Bereich der Wasserversorgung werden durch neue Liberalisierungstechniken in CETA weiter verstärkt. Diese zielen auf noch mehr Reichweite von Verpflichtungen zum Marktzugang und zum Verbot von potentiellen „Wettbewerbsverzerrungen“ ab. So kommt seitens der EU für Dienstleistungen – und damit auch für Leistungen der Daseinsvorsorge – im CETA-Abkommen erstmals der sogenannte „Negativlistenansatz“ zum Einsatz, in Kombination mit der „Stillstands-“ und der „Sperrklinkenklausel“:

Die **Stillstands-Klausel** fixiert den Status quo der Liberalisierung – man kann eine Deregulierung nach Vertragsabschluss nicht mehr zurücknehmen.

Die **Sperrklinken-Klausel** stellt sicher, dass auch nach Vertragsabschluss vorgenommene Liberalisierungen nicht mehr rückgängig gemacht werden dürfen bzw. nur in Richtung noch mehr Liberalisierung verändert werden können. Das bedeutet konkret, dass für all jene Dienstleistungsbereiche, die nicht ausdrücklich ausgenommen werden, pauschal umfassende Liberalisierungsverpflichtungen greifen – für bestehende und künftige Dienstleistungen.

Deshalb wird in diesem Zusammenhang oftmals von „Nenne es oder verliere es“ gesprochen, weil eine Verpflichtung für einzelne Dienstleistungsbereiche nicht mehr „extra“ eingegangen werden muss. Somit hängt alles von klar definierten Ausnahmen ab. Für die öffentliche Daseinsvorsorge stellt das ein Problem dar: Sie ist, entgegen anderslautender Beteuerungen, nicht umfassend vom Anwendungsbereich des CETA ausgenommen (siehe etwa die Beispiele der Abwasserentsorgung oder zum Investorenschutz).

Doch auch neu aufkommende Dienste wie beispielsweise der online-basierte Fahrdienst „Uber“ machen deutlich, wie nachteilig sich diese Beschränkung von Handlungsspielräumen auswirken kann: In vielen Ländern und Kommunen beschäftigt das Geschäfts- und Fahrdienstmodell „Uber“ mittlerweile die Gerichte. Bestehende Taxidienste protestieren, kommunale Auflagen werden umgangen, der neuartige Fahrdienst bewegt sich im Graubereich. Wäre CETA mit dem Negativlistenansatz bereits in Kraft, wäre dieser Bereich liberalisiert. Vor wenigen Jahren war die Entstehung dieser Dienstleistung weder bekannt noch absehbar.

Ungeachtet der laufenden Auseinandersetzungen in diesem Bereich stellt sich die Frage: Welchen Vorteil soll es vor diesem Hintergrund haben, die Möglichkeiten zur Gestaltung von Dienstleistungsmärkten mit dem Negativlistenansatz so unnötig einzuschränken?

CETA Regelungen: Dienstleistungskonzessionen durch die Hintertür

Auch im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe und bei den Regelungen rund um das Thema Dienstleistungskonzessionen (auch in so sensiblen Bereichen wie der Wasserver- und -entsorgung) bringt CETA zusätzliche Hebel für weitere Liberalisierungen. So können Bestimmungen in diesem Bereich nach der Ratifizierung von CETA durch das „CETA Joint Committee“ verändert werden. In diesem Komitee sitzen die Europäische Kommission und Vertreter der kanadischen Regierung. Die sogenannte Rendezvous-Klausel macht das u. a. möglich. Ob in so einem Fall dann Parlamente noch mitreden und mitentscheiden können ist unklar und hängt davon ab, was der Europäische Rat dazu beschließt.

Nach derzeitigem Stand droht daher die Gefahr, dass der Europäische Rat einen Entscheidungsmechanismus unterstützt, bei dem zukünftige Änderungen an allen Parlamenten vorbei gemacht werden können. So könnte dann unter Ausschluss der Öffentlichkeit und der Parlamente einer Liberalisierung der Wasserversorgung der Weg bereitet werden.

Beschränkung der Handlungsspielräume bei der öffentlichen Auftragsvergabe

Bei der Auftragsvergabe spielt der Schwellenwert, ab dem Aufträge „transatlantisch ausgeschrieben“ werden müssen, eine entscheidende Rolle. Diese Schwellenwerte sind ein sensibler Bereich – sie legen fest, ab welchem Auftragswert auch kanadische Anbieter für das Bieterverfahren zugelassen werden müssen. Um den Spielraum zur Förderung der regionalen Wirtschaft und Beschäftigung sicherzustellen, ist es wichtig, dass ausländische Unternehmen erst bei Aufträgen mit hohen Werten an dem öffentlichen Vergabeverfahren teilnehmen dürfen.

Eine **Anhebung dieser Schwellenwerte** zur Förderung der regionalen Wirtschaft wäre in Österreich und in der EU längst nötig. Doch durch internationale Verpflichtungen und Freihandelsabkommen wie CETA wird das immer schwieriger bis unmöglich.

Eine **Absenkung der Schwellenwerte** hingegen ist einfach: Die EU hat sich auch hier mittels einer Review-Klausel bereit erklärt, über eine Senkung der Schwellenwerte (z. B. bei sozialen und anderen Dienstleistungseinrichtungen) auch nach Abschluss und Inkrafttreten von CETA zu verhandeln.

Inhouse-Vergabe oder interkommunale Zusammenarbeit in Gefahr

Für Länder und Gemeinden spielen u.a. die Inhouse-Vergabe (Aufträge von öffentlichen Auftraggebern werden an einen rechtlich selbständigen Dritten, der aber von dem öffentlichen Auftraggeber selbst kontrolliert wird, vergeben) und die interkommunale Zusammenarbeit eine wichtige Rolle.

Gliedert etwa eine Gemeinde bestimmte Leistungen wie die Müllabfuhr an einen öffentlichen Anbieter aus (z. B. an eine Gesellschaft im Eigentum der Gemeinde oder an die kommunale Müllabfuhr der Nachbargemeinde), so müssen die Vergabevorschriften der EU unter bestimmten Voraussetzungen nicht angewendet werden. Das heißt: Aufträge können ohne Ausschreibung vergeben werden. Damit sollen die regionale Wertschöpfung unterstützt und der bürokratische Aufwand so gering wie möglich gehalten werden.

Damit das weiterhin so bleibt, bräuchte es in CETA eine klare Ausnahme für Inhouse-Vergaben, sonst müssten zwangsläufig auch Anbieter aus Kanada an den Ausschreibungen beteiligt werden. In CETA findet sich jedoch nur eine unklare und unbestimmte Ausnahme – dadurch können die bisherigen Ausnahmenregeln für Städte und Gemeinden, was die Inhouse-Vergabe betrifft, infrage gestellt werden.

Nachhaltige Beschaffungsprogramme in Gefahr

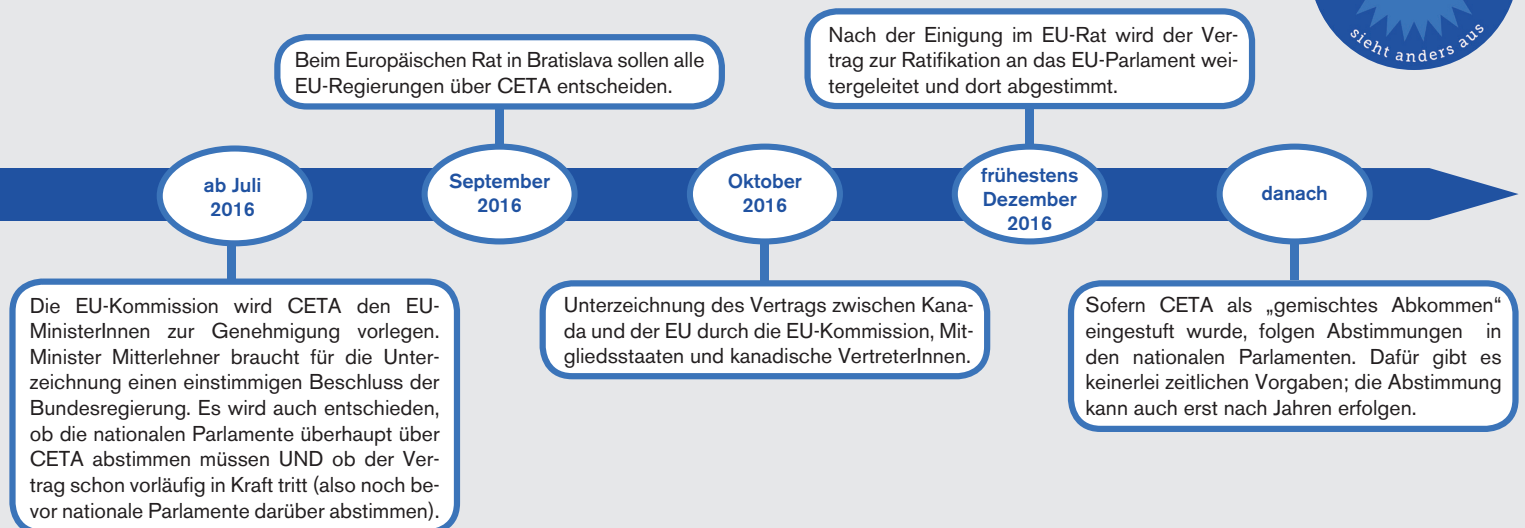
Die öffentliche Beschaffung macht in den EU-Mitgliedsstaaten durchschnittlich 20 Prozent des BIP aus und ist ein wichtiges Werkzeug zur Förderung von nachhaltigen Innovationen. Bei öffentlichen Auftragsvergaben gilt zunächst grundsätzlich das EU-Vergaberecht. Es führt explizit die Möglichkeit von Sozial- und Umweltstandards als verbindliche Vergabekriterien an. Immer mehr Städte forcieren ökologische oder soziale Vergabekriterien im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens.

Seit 17 Jahren ist z. B. „ÖkoKauf Wien“ ein erfolgreiches ökologisches Beschaffungsprogramm. Es setzt auf hohe gesundheitliche und ökologische Qualitätsstandards bei der Beschaffung von Produkten (hochwertige, regionale und biologische Lebensmittel oder gesundheits- und umweltschonende Reinigungs- und Desinfektionsmittel für Kindergärten, Krankenhäuser etc.) und Dienstleistungen durch die Stadt Wien. Öffentliche Gebäude werden nach strengen ökologischen und gesundheitsfördernden Kriterien errichtet (z. B. vorgeschriebene Schadstoffgrenzen für den Innenausbau), die oftmals gesetzlich vorgeschriebene Schadstoffgrenzwerte noch deutlich unterschreiten.

Es ist nach wie vor unklar, ob soziale Kriterien, die eine faire Vergabe sicherstellen und vor allem Sozialdumping verhindern sollen, mit CETA überhaupt möglich sind. Dies ist problematisch, denn wenn bei Ausschreibungen der Preis entscheidet, erfolgt der Kampf um die Aufträge nicht selten auf Kosten der Beschäftigten oder der Umwelt. Ökologische oder soziale Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe können durch den Investorenschutz unter Druck kommen.

Annex: Der offizielle CETA Fahrplan

Der offizielle CETA Fahrplan



eine Initiative von:



mit Unterstützung von: