

Positionspapier

TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership und TiSA – Trade in Services Agreement

Positionspapier des BDEW zum aktuellen
Stand der Verhandlungen

Berlin, 3. Februar 2016



1 Präambel

Die Doha-Verhandlungen zu multilateralen Freihandelsabkommen sind seit 2003 ins Stocken geraten. Dies liegt insbesondere daran, dass es beim Thema Liberalisierung des Agrarhandels keine Verhandlungsfortschritte gibt. Bilaterale Abkommen werden daher häufiger. Die EU hat bereits 31 Freihandelsabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen. Die bisher letzten wurden mit sechs zentralamerikanischen Staaten sowie eines mit Kolumbien und Peru geschlossen. Die Verhandlungen zum Freihandelsabkommen mit Kanada, CETA, sind abgeschlossen, der Ratifizierungsprozess steht noch aus. Aktuell verhandelt die EU neun weitere Freihandelsabkommen z. B. mit der südamerikanischen Binnenmarktkooperation Mercosur, einigen ASEAN-Staaten sowie Japan und Indien. Die öffentlich am intensivsten diskutierten sind die Verhandlungen mit den USA über die sogenannte Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Das liegt auch daran, dass die Freihandelsabkommen der neuen Generation sehr breit angelegt sind und nicht mehr nur tarifäre Fragen wie Zölle und Exportsubventionen beinhalten, sondern sich auch mit anderen handelsrelevanten Aspekten wie Regelungen zu Dienstleistungen, Investitionen und Wettbewerbsfragen beschäftigen. Ein weiterer Aspekt ist die Bedeutung der beiden Wirtschaftsräume. Sie standen im Jahr 2014 für rund 47 Prozent des weltweiten Bruttoinlandproduktes und rund 33 Prozent des globalen Handels.

Über die Verhandlungen dieser Freihandelsabkommen hinaus verhandelt die EU auch mit 21 WTO-Staaten über ein Abkommen für öffentliche Dienstleistungen, das sogenannte Trade in Services Agreement (TiSA).

Da zu erwarten ist, dass sowohl TTIP als auch TiSA Interessen von BDEW-Mitgliedsunternehmen tangieren, positioniert sich der BDEW im Folgenden zu relevanten Fragen im Zusammenhang mit TTIP und TiSA. Solche Abkommen sind grundsätzlich geeignet, bei Berücksichtigung wichtiger Punkte, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu stärken. Insbesondere TTIP kann neue Chancen für zukünftige Abkommen mit anderen großen Wirtschaftsräumen ermöglichen, jedoch nur dann, wenn es gelingt neue Maßstäbe für nachhaltiges Wirtschaften und Arbeitnehmerschutz zu setzen.

2 Erwartungen und grundsätzliche Anforderungen an TTIP

In TTIP werden Fragen behandelt, die auch die Tätigkeiten der BDEW-Mitgliedsunternehmen auf nationaler Ebene betreffen können. Dies ist insbesondere deshalb der Fall, da sich die Verhandlungen nicht nur auf die klassischen Themen wie Zollabbau beschränken, sondern auch nicht tarifäre Handelsbeschränkungen zum Gegenstand haben. Im Folgenden positioniert sich der BDEW zu den Themen Investorenschutz, öffentliche Dienstleistungen, Marktzugang sowie Qualitäts- und Sicherheitsstandards.

Investorenschutz

Investitionsschutzabkommen können Unternehmen Schutz vor politischen Risiken bieten, die ein Investor im Ausland einget. Sie umfassen insbesondere Diskriminierungsverbote und Schutz vor Enteignungen.

Aus Sicht des BDEW sollten die zur Streitschlichtung enthaltenen Schiedsgerichtsverfahren auf absolute Ausnahmefälle beschränkt sein. Es muss sichergestellt sein, dass über solche Verfahren nicht die öffentliche Auftragsvergabe und bestehende Umwelt- und Sozialstandards ausgehebelt werden können. Der BDEW hält es außerdem für sinnvoll, die Definition von "Investor" eng zu fassen, so dass sie nur auf Investoren zutrifft, die im Partnerland tatsächlich bereits Investitionen getätigt haben.

Besonders ist dem BDEW auch wichtig, dass die Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit (ISDS) die Regelungsautonomie des Staates nicht aushebelt. Sie ist beispielsweise mit Blick auf den vorsorgenden Gewässerschutz im Sinne der Wasserversorgung unverzichtbar.

Am 12. November 2015 hat die Europäische Kommission den USA ihren offiziellen Vorschlag für einen reformierten Investitionsschutzansatz und ein neues, transparenteres System zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten (ISDS) vorgelegt. In diesem wurden die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zu diesem Thema aus dem Jahr 2014 berücksichtigt, an der sich auch der BDEW im oben beschriebenen Sinne beteiligt hatte, sowie die Forderungen der Resolution des Europäischen Parlaments zu TTIP vom Sommer 2015. Der Vorschlag der EU-Kommission deckt damit auch zahlreiche Forderungen des BDEW ab.

So ist zu begrüßen, dass der Vorschlag durch die Einführung eines öffentlichen Investitionsgerichts, bestehend aus einem Gericht erster Instanz und einem Berufungsgericht, sowie der öffentlichen Bestellung hochqualifizierter Richter die Transparenz der Streitschlichtungsverfahren deutlich erhöht.

Zu begrüßen ist auch, dass das EU-Angebot eine explizite Verankerung des Regelungsrechts der Regierungen im Abkommen enthält und in den Bestimmungen aller laufenden und künftigen Handels- und Investitionsabkommen garantieren möchte.

Entscheidend wird sein, dass sich die Kommission in den Verhandlungen an dieser Stelle durchsetzt und die Ausnahmen vom Anwendungsbereich nicht durch die Schiedsverfahren konterkariert werden, sondern diese vielmehr gleichlautende Formulierungen enthalten.

Öffentliche Dienstleistungen

Der BDEW fordert ein klares Bekenntnis zur Ausnahme der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, als öffentliche Dienstleistung, von der Liberalisierung und den Verhandlungen. Es gilt den klaren politischen Willen der EU zu berücksichtigen.

Es ist äußerst begrüßenswert, dass alle an den Verhandlungen beteiligten Parteien die hohe Bedeutung der öffentlichen Dienstleistungen anerkennen und diese nicht von den Freihandelsabkommen berührt werden sollen. Darüber hinaus ist positiv zu bewerten, dass die so genannte „Public Utilities-Klausel“ auch Bestandteil des TTIP-Abkommens sein wird. Jedoch ist es aufgrund der Regelungstiefe dieses Abkommens zwingend erforderlich, diese Zusicherungen in einer zweifelsfreien Ausgestaltung des Vertragstextes niederzulegen. So ist auch die "Public Utilities-Klausel" alleine nicht ausreichend, um Dienstleistungen der Daseinsvorsorge umfassend auszunehmen, da der Begriff "Public Utilities" im internationalen Handelsrecht keine klare Bedeutung hat. Auch wenn diese Klausel aus dem GATS-Abkommen über-

nommen wurde, weist die Bezeichnung eine Unschärfe auf, da der europäische Rechtsbegriff der Daseinsvorsorge "Service of General (Economic) Interest" lautet und die Bezeichnung "Public Utilities" lediglich ein Unterbegriff dazu ist. Gerade mit Blick auf die Bereiche, die unter dem Negativlistenansatz in TTIP gelistet werden, ist die mangelnde Trennschärfe problematisch, da sich die Klausel ausschließlich auf öffentliche Monopole oder ausschließliche Rechte bezieht und die zahlreichen weiteren Organisationsformen im Bereich der Daseinsvorsorge außer Acht lässt. Auch alle „neuen“, zukünftigen Dienstleistungen unterliegen – sofern sie unter dem Negativlistenansatz eigeordnet werden – Marktzugangsverpflichtungen. Somit könnten staatliche Maßnahmen in Bereichen, die sich in Zukunft erst noch entwickeln, doch unter die Liberalisierungsbestimmungen im Investitionskapitel fallen. Dazu könnten zukünftig beispielsweise Dienstleistungen aus den Bereichen Digitalisierung und Datenmanagement zählen.

Klar ist, dass Dienstleistungen der Daseinsvorsorge EU-weit einheitlich nicht abschließend definiert werden können. Dieses Recht bleibt den Mitgliedstaaten vorbehalten. Aus diesem Grund muss aber sichergestellt sein, dass bei internationalen Handelsabkommen jeweils geprüft werden muss, ob der Rechtsrahmen für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in den verschiedenen Mitgliedstaaten berührt wird und die jeweiligen Dienstleistungen, sollte das der Fall sein, ausgenommen werden.

Marktzugang, Öffentliche Ausschreibung, Vergaberecht, Konzessionen

Neben dem Abbau von Zöllen ist für ein Freihandelsabkommen auch der diskriminierungsfreie Marktzugang von zentraler Bedeutung. So werden heute nicht-amerikanische Unternehmen bspw. durch „Buy American“-Regeln bei öffentlichen Ausschreibungen diskriminiert. Auch „Local-Content“-Vorschriften und Eigentumsbeschränkungen führen zu einem erschwerten Marktzugang. Im Bereich des Zugangs zu Energierohstoffen setzt sich der BDEW daher für einen freien Marktzugang und den Abbau von Exportbeschränkungen im Rahmen von TTIP ein. Ein freier Zugang zu den US-amerikanischen Energierohstoffen erhöht die europäische Gas- und Versorgungssicherheit, da dem Weltmarkt zusätzliche LNG-Mengen zur Verfügung stehen würden. Aus Sicht des BDEW sollten Regelungen in einem speziellen Kapitel für Energie enthalten sein. Damit unterstützt der BDEW die Forderung der EU-Außenbeauftragten Mogherini.

Allerdings muss es auch weiterhin Grenzen für den freien Marktzugang geben können. So sieht sowohl das europäische als auch das nationale Recht einen weiten Handlungsspielraum der Kommunen bei der Organisation der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge vor. Durch TTIP darf dieser Handlungsspielraum der Kommunen nicht angetastet werden. Marktöffnungsvorschriften im Bereich der Daseinsvorsorge müssen daher ausgeschlossen sein. Daher setzt sich der BDEW auch dafür ein, dass im Rahmen der Marktzugangsverpflichtungen im Dienstleistungssektor auf Positivlisten gesetzt wird und nicht auf Negativlisten. Damit könnte für den Bereich der Daseinsvorsorge leichter sichergestellt werden, dass keine neuen Marktöffnungsverpflichtungen entstehen. Sollte dennoch auf Negativlisten gesetzt werden, gilt es sicherzustellen, dass für den Bereich der Daseinsvorsorge dennoch keine neuen Marktzugangsverpflichtungen entstehen und der Handlungsspielraum der Kommunen im oben beschriebenen Sinne erhalten bleibt.

In diesem Zusammenhang ist es zu begrüßen, dass sich die EU-Kommission und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie dazu bekennen, dass für öffentliche Auftraggeber in Deutschland durch TTIP keine Verpflichtungen übernommen werden dürfen, die über die Bestimmungen des reformierten europäischen Vergaberechts hinausgehen, noch ihr Gestaltungsrahmen eingeschränkt werden darf. Die in den neuen EU-Vergaberichtlinien verankerten Möglichkeiten für Inhouse-Vergaben und die interkommunale Zusammenarbeit sowie insbesondere auch die Bereichsausnahmen für Rettungsdienste und für die Trinkwasserversorgung sowie Abwasserbeseitigung oder -behandlung sollen demnach durch TTIP nicht in Frage gestellt werden. Wichtig ist, dass dies auch eindeutig für die Zulässigkeit von ökologischen und sozialen Vergabekriterien gilt.

Qualität- und Sicherheitsstandards

Der BDEW fordert, dass die Kommission dem Umwelt- und Ressourcenschutz gemäß den EU-Standards im Rahmen der TTIP-Verhandlungen Rechnung trägt. Vor allem die Gewährleistung des Schutzes der Grund- und Oberflächengewässer sollte ein essentielles Ziel der Verhandlungen sein. Vor diesem Hintergrund ist die Zusicherung der Verhandlungspartner zu begrüßen, dass in diesem Bereich keine Absenkungen zu erwarten seien. Alle Standards und Regeln sollen erhalten bleiben.

Diese Haltung darf jedoch auch nicht durch den Umweg einer gegenseitigen Zulassung von Stoffen, wie z. B. Pestiziden, oder die Zulassung von Anlagen und Produkten, die bspw. mit Trinkwasser in Berührung kommen, unterlaufen werden. Dies bedeutet, dass trotz der gegenseitigen Zulassung von Stoffen, Anlagen und Produkten die höchsten Qualitäts- und Sicherheitsstandards gewährleistet bleiben müssen. Dies gilt selbstverständlich auch für die Bereiche der unkonventionellen Gasförderung und des CCS bzw. CCU.

Bei der technischen Regelsetzung müssen die etablierten technischen Anforderungen Prüfverfahren der Wasser- und Abwasserwirtschaft als Fundament der Versorgungsqualität und -sicherheit erhalten bleiben bzw. Eingang in die weltweite Normung finden. Es muss weiterhin möglich sein, die Einhaltung bestimmter Regelsetzungen der Branche zur Voraussetzung der Auftragsvergabe zu machen.

Zum Hintergrund:

Das Umweltbundesamt veröffentlichte im März 2015 das Positionspapier „Umweltschutz unter TTIP“ mit weiteren Ausführungen zu möglichen Folgen. Darin wird auf die Tatsache hingewiesen, dass die unterschiedlichen Standards in der EU und den USA auf eine grundsätzlich unterschiedliche Regulierungskultur im Umgang mit Umwelt- und Gesundheitsrisiken zurückzuführen sind: In der EU basiert die Regulierung von Risiken auf dem Vorsorge- und Verursacherprinzip. Für jeden verwendeten Stoff muss nachgewiesen werden, dass von ihm keine umwelt- oder gesundheitsschädlichen Gefahren ausgehen, bevor er zugelassen werden kann. In den USA kann ein Stoff so lange verwendet werden, bis von ihm ausgehende Umwelt- und/oder Gesundheitsrisiken nachgewiesen werden. Ein Erhalt des Vorsorgeprinzips ist daher von Bedeutung, wenn eine Absenkung von Standards vermieden werden soll.

3 Bedeutung für oder im Zusammenhang mit TiSA – Trade in Service Agreement

Bei TiSA handelt es sich um ein plurilaterales Abkommen, das ebenfalls im Lichte der stockenden WTO-Verhandlungen zu verstehen ist. Das Abkommen basiert auf GATS (General Agreement on Trade in Services). Bei TiSA geht es um ein umfassendes Abkommen für öffentliche Dienstleistungen in den teilnehmenden Ländern. Zwar soll auch hier die Wasserwirtschaft als öffentliche Dienstleistung ausgenommen sein (so die Aussage der Kommission), aber es muss gerade bei TiSA sehr auf die Detail-Regelungen geachtet werden. Insbesondere gilt dies für den hybriden Ansatz mit Positivliste für den Marktzugang und die Negativliste für die Inländerbehandlung sowie für die geplante Stillhalte- und Sperrklinkenklausel (Standstill- oder Ratchet-Klauseln) für die Inländerbehandlung, die dazu führen können, dass jede Form einer einmal gewährten Liberalisierung in einem „Markt“ für öffentliche Dienstleistungen nicht mehr rückgängig gemacht werden kann, ohne gegen das Abkommen zu verstoßen. Ob dies auch für eigentlich ausgenommene Dienstleistungen gilt, ist offen, weil wie bei TiSA auch nach vielen Verhandlungsrunden noch keine Verhandlungsdokumente oder -ergebnisse, sondern nur das Anfangs-Angebot der EU vom November 2013¹ vorliegt. Die Positivliste für den Marktzugang ist aus Sicht des BDEW zu begrüßen, weil damit die Gefahr geringer ist, durch anders formulierte Dienstleistungen oder verbundene Dienstleistungen in den Anwendungsbereich des Abkommens zu kommen. Nicht ganz klar ist in dem Zusammenhang, wie die Negativliste für Inländerbehandlung zu verstehen ist. Bei der Kombination handelt es sich um einen ungewöhnlichen Mechanismus, der dazu führen kann, dass inländische Dienstleistungsanbieter sich nicht auf eine Ausnahme berufen können, wenn ein einmal eingeführter Liberalisierungsweg eingeschlagen ist.

Ansprechpartner:

Dr. Jörg Rehberg
Telefon: +49 30 300199-1211
joerg.rehberg@bdew.de

Markus Hagel
Telefon: +49 30 300199-1069
markus.hagel@bdew.de

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152689.pdf