Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz

GStB

Landkreistag Rheinland-Pfalz

Städtetag Rheinland-Pfalz

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände
Federführung: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz

Freiherr-vom-Stein-Haus, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz
Telefon: 0 61 31 / 2398-0 - Telefax: 0 61 31 / 2398-146

Stadt- und Gemeindeverwaltungen
Kreisverwaltungen
Verbandsgemeindeverwaltungen
Verwaltung des Bezirksverbands der Pfalz

in Rheinland-Pfalz

Mainz, den 23.04.2015
Az.: 000-04-
Freihandelsabkommen/HB

Befassungskompetenz kommunaler Vertretungsorgane hinsichtlich des derzeit diskutierten TTIP Freihandelsabkommens

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Berichterstattung in den Medien zu der allgemeinpolitischen Auseinandersetzung über die möglichen Auswirkungen des TTIP Freihandelsabkommen und Anfragen in „Frag den Staat" - https://fragdenstaat.de/anfrage/ttip-gutachten/ - führen vermehrt zu Resolutionsanträgen, mit denen sich vermehrt kommunale Vertretungsorgane befassen müssen. Der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hatte hierzu ein Gutachten vorgelegt, das die Kompetenzen der kommunalen Vertretungsorgane im Hinblick auf geplante internationale Freihandelsabkommen allgemein bewertet. Die Ausführungen des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages führen vermehrt zu Rückfragen bei den Geschäftsstellen der kommunalen Spitzenverbände.

Wir geben Ihnen zu der rechtlichen Bewertung der Befassungs- und Beschlusskompetenz der kommunalen Vertretungsorgane nachstehende Hinweise:

Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung beschränkt die Tätigkeit der kommunalen Vertretungsorgane gegenständlich auf die Angelegenheiten „der örtlichen Gemeinschaft". Damit ist den Gemeinden und Städten verwehrt, unter Berufung auf ihre Allzuständigkeit, auch allgemeinpolitische Fragen zum Gegenstand ihrer Tätigkeit zu machen. Die Gemeinden erlangen aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 49 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 Satz 1 LV nämlich nur ein kommunalpolitisches, kein allgemeines politisches Mandat, ebenso wie sie selbst weder Inhaberin grundrechtsgeschützter politischer Freiheit noch Sachwalterin der grundrechtlichen Belange ihrer Bürgerinnen und Bürger sind.

Die Tätigkeit des Gemeinde- und Stadtrates ist also begrenzt auf Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde oder Stadt und damit auf alle Angelegenheiten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder hierauf einen spezifischen Bezug haben. Nach den für die Beurteilung maßgebenden Entscheidungen des Bundesverfassungs- und des Bundesverwal-

tungsgerichts (Rastede, BVerfGE 79, 127 [147] und „Atomwaffenfreie Zone" München, BVerwGE 87, 228 [230]) hängt die Beschluss- und Befassungskompetenz der kommunalen Vertretungsorgane bei entsprechenden Resolutionen betreffend das Freihandelsabkommen TTIP davon ab, ob die konkrete Stellungnahme des kommunalen Vertretungsorgans in spezifischer Weise ortsbezogen ist. Davon wird auszugehen sein, wenn sich in der Stellungnahme eine besondere Betroffenheit vor dem Hintergrund der spezifischen örtlichen Verhältnisse konkretisiert.

Wann dies der Fall ist, kann nur im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung entschieden werden (so auch das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen in seinem Schreiben vom 11.12.2014, Anlage). Zulässig sind danach solche Äußerungen, die einen spezifischen örtlichen Bezug benennen und sich auf diesen beschränken.

Mit Blick auf Freihandelsabkommen bedeutet dies, dass eine Befassung zulässig wäre, die einen Bezug zu einer konkreten kommunalen Aufgabenwahrnehmung vor Ort herstellt. Diese örtliche Radizierung wird man beispielsweise annehmen können, wenn mit Blick auf die für das TTIP oder das CETA Abkommen vorgesehen Marktzugangsverpflichtungen im Dienstleistungsbereich ein Zusammenhang zu von der Gemeinde wahrgenommen oder wahrzunehmenden Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Soziale Dienste) hergestellt wird.

In diesem Zusammenhang wird auch die Frage aufgeworfen, ob sich die notwendige Befassungskompetenz bereits dann ergibt, wenn es sich wie im Fall von TTIP und CETA um Abkommen handelt, die noch gar nicht wirksam sind, weil sie sich noch in der Phase des Aushandelns oder in der Phase der Prüfung der Rechtsförmlichkeit befinden. Diesbezüglich sind wir der Auffassung, dass sich die Gemeinden, Städte, Verbandsgemeinden und Landkreise auch bereits vorsorglich zu derartigen Abkommen äußern können, soweit wiederum der maßgebliche spezifische Ortsbezug hergestellt werden kann. So hat das Bundesverwaltungsgericht in der zitierten Entscheidung festgestellt, dass Kommunen sich auch vorsorglich ohne unmittelbaren Anlass mit entsprechenden Fragen befassen dürfen. Maßgeblich ist vielmehr, ob konkrete Auswirkungen vor Ort zu befürchten sind.

Die Verbände auf Bundesebene – DStGB, DST, DLT und VKU – haben sich zu Freihandelsabkommen schlechthin positioniert. Wir geben Ihnen das Positionspapier zur Kenntnis (Anlage).

Mit freundlichen Grüßen

Winfried Manns	**Ernst Beucher**	**Dr. Wolfgang Neutz**
Verbandsdirektor	Geschäftsführender Direktor	Hauptgeschäftsführer

Anlagen

Deutscher Städtetag | DEUTSCHER LANDKREISTAG | DStGB Deutscher Städte- und Gemeindebund | VKU Verband kommunaler Unternehmen e.V.

Gemeinsames Positionspapier zu internationalen Handelsabkommen und kommunalen Dienstleistungen

Die Kommunalen Spitzenverbände und der Verband kommunaler Unternehmen begleiten konstruktiv die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) und weitere Freihandelsabkommen. Sie unterstützen das mit den Abkommen verfolgte Ziel, durch den Abbau von Handelshemmnissen und die Verbesserung der Investitionsbedingungen die Schaffung von Arbeitsplätzen zu befördern. Freihandelslabkommen bergen jedoch auch erhebliche Risiken für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, die durch die Kommunen und ihre Unternehmen verantwortet und erbracht werden. Beeinträchtigungen dieser für die Bürgerinnen und Bürger wichtigen Dienstleistungen durch Freihandelsabkommen müssen ausgeschlossen werden. Städte, Gemeinden, Landkreise und kommunale Unternehmen fordern die auf europäischer und nationaler Ebene für die Verhandlungsführung und die letztendliche Zustimmung zu Freihandelsabkommen politisch Verantwortlichen deshalb auf, die folgenden Punkte zu gewährleisten:

1. Kommunale Organisationsfreiheit bei der Daseinsvorsorge – Ausnahme von Marktzugangsverpflichtungen gewährleisten!

Kommunale Selbstverwaltung heißt auch Organisationsfreiheit der Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge. Die Kommunen verantworten die Leistungen der Daseinsvorsorge für Ihre Bürgerinnen und Bürger. In ihrem Interesse wird vor Ort die jeweils beste Organisationsform gewählt. Das europäische Recht akzeptiert grundsätzlich den weiten Handlungsspielraum der Kommunen bei der Organisation der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Marktzugangsverpflichtungen im Rahmen von Freihandelsabkommen, wie sie beispielsweise im TTIP vorgesehen werden sollen, sind jedoch geeignet, diese kommunale Organisationsfreiheit auszuhöhlen: Sollten typische kommunale Dienstleistungen wie die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, der Öffentliche Personennahverkehr, Sozialdienstleistungen, Krankenhäuser oder die Kultur Regeln zur Liberalisierung unterworfen werden, würde die derzeit garantierte umfassende Organisationsentscheidung von Kommunalvertretern durch rein am Wettbewerbsgedanken ausgerichtete einheitliche Verfahren ersetzt. Auch bei bisher politisch bewusst nicht liberalisierten Bereichen der Daseinsvorsorge könnte die in Deutschland vielfach übliche Eigenerbringung durch kommunale Unternehmen und Einrichtungen oder auch die Regelung eines notwendigen Anschluss- und Benutzungserfordernisses unmöglich gemacht werden.

Daher fordern die kommunalen Spitzenverbände und der VKU, dass die kommunale Daseinsvorsorge von den Marktzugangsverpflichtungen im TTIP und allen weiteren Freihandelsabkommen ausgenommen wird. Der beste Weg dazu ist der sogenannte Positivlisten-Ansatz. Danach würden Dienstleistungen der kommunalen Daseinsvorsorge nur dann von Liberalisierungsvorschriften eines Handelsabkommens betroffen sein, wenn die entsprechenden Dienstleistungen bzw. Sektoren explizit in dem Abkommen genannt würden. Daher fordern die kommunalen Spitzenverbände und der VKU,

dass insbesondere die nicht–liberalisierten Bereiche der Daseinsvorsorge in einer Positivliste nicht erwähnt werden dürfen.

Sollte für das Prinzip des Marktzugangs im TTIP jedoch der Negativlistenansatz gewählt werden, wie bereits im Rahmen von CETA geschehen, ist dort und in allen so verfahrenden Abkommen sicherzustellen, dass die nicht-liberalisierten Bereiche der Daseinsvorsorge ausdrücklich von der Anwendung dieses Prinzips ausgenommen werden. In diesem Fall muss auch die Anwendung von Stillstands- und Ratchetklauseln, mit denen bestehende Liberalisierungsniveaus nicht mehr verändert werden könnten und das jeweils höchste Liberalisierungsniveau zum Standard erklärt wird, zwingend ausgeschlossen werden. Dazu wäre nach gegenwärtigem Stand des TTIP die Aufnahme der nicht-liberalisierten Bereiche der Daseinsvorsorge in den Annex II zum Dienstleistungskapitel notwendig.

2. **Öffentliches Beschaffungswesen und Wettbewerbsrecht – Nicht über das europäische Vergabe- und Konzessionspaket hinausgehen!**

Die im vergangenen Jahr abgeschlossene Reform des europäischen Vergaberechts berücksichtigt an vielen Stellen die kommunale Organisationsfreiheit im Bereich der Daseinsvorsorge. Der darin zum Ausdruck gekommene politische Wille muss auch Leitschnur für die Verhandlungen von Handelsabkommen sein. Die kommunalen Spitzenverbände und der VKU fordern daher, dass Regelungen zum öffentlichen Beschaffungswesen und Wettbewerbsrecht in Handelsabkommen mit Auswirkungen auf die kommunale Organisationsfreiheit nicht hinter dem reformierten europäischen Vergaberecht zurückbleiben dürfen. Daher fordern die kommunalen Spitzenverbände und der VKU, dass die Erleichterungen für Inhouse-Vergaben und die interkommunale Zusammenarbeit sowie die Bereichsausnahmen für Rettungsdienste und die Wasserwirtschaft nicht durch die Hintertür eines Freihandelsabkommens auch nur ansatzweise in Frage gestellt werden dürfen.

3. **Investorenschutz – Zuständigkeit der nationalen Gerichtsbarkeit auch für Investoren aus Drittstaaten!**

Regeln zum Investitionsschutz sind in Abkommen unter Staaten mit ausgeprägter rechtsstaatlicher Tradition und ausreichendem Rechtsschutz vor nationalen Gerichten nicht notwendig. Jedenfalls darf durch solche speziellen Regelungen Investoren nicht die Möglichkeit eingeräumt werden, ihnen unliebsame, aber demokratisch legitimierte und rechtsstaatlich zustande gekommene politische und administrative Maßnahmen (z.B. Regulierung von Fracking zum Schutz der Trinkwasserressourcen) vor internationalen Schiedsgerichten anzugreifen. Zwar können solche Schiedsgerichte lediglich Schadensersatz verhängen und keine Rücknahme von Maßnahme anordnen, doch alleine die Möglichkeit einer ausufernden Schadensersatzforderung soll und kann Entscheidungen der öffentlichen Hand bereits im Vorfeld beeinflussen. Die kommunalen Spitzenverbände und der VKU fordern, im TTIP und den übrigen derzeit in der Verhandlung befindlichen Abkommen auf spezielle Investitionsschutzregelungen zu verzichten.

4. **Umwelt- und Verbraucherschutz - Keine Verpflichtung zum Abbau von Schutzstandards!**

Unterschiedliche Standards und Regulierungsansätze in der Umwelt- oder Verbraucherschutzpolitik können als nicht-tarifäre Handelshemmnisse angesehen werden. Ziel dieser Maßnahmen ist in aller Regel jedoch kein Protektionismus, sondern die Umsetzung eines gesellschaftlichen Konsenses über Verbraucher- oder umweltpolitische Fragen. Umfasst sind z.B. die Zulassung bestimmter Pflanzenschutzmittel oder auch die Erzeugungsprozesse von Lebensmitteln. Die Anstrengungen zum Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse und zur Schaffung regulatorischer Kohärenz dürfen daher nicht dazu führen, dass der Handlungsspielraum der EU oder der Mitgliedstaaten, z.B. in ihrer Umweltpolitik bestimmte als notwendig erachtete erhöhte Standards oder von Vertragspartnern abweichende Regulierungsansätze beizubehalten oder neu einzuführen, eingeschränkt wird. Die kommunalen Spitzenverbände und der VKU fordern daher, dass bei unterschiedlichen Schutzniveaus die in der EU einheitlich oder national geltenden Standards auf keinen Fall mit einem vorrangigen Ziel

des Abbaus von Handelshemmnissen reduziert werden dürfen; dies gilt insbesondere für den Umwelt- und Verbraucherschutz.

5. Transparenz – Einbindung kommunaler Vertreter in Beratergruppen

Die Verhandlungsführung über so komplexe Fragestellungen, wie sie mit einem Freihandelsabkommen verbunden sind, erfordert Vertraulichkeit. Gleichwohl besteht aufgrund der umfassenden Auswirkungen eines solchen Abkommens schon bei diesen Verhandlungen auch ein berechtigtes Interesse an Transparenz; die kommunalen Spitzenverbände und der VKU teilen dieses Interesse. Ein guter Weg, beiden Interessen Genüge zu tun, ist u.a. die frühzeitige Einbindung relevanter Gruppen.

Das Abkommen sollte nicht nur der Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates bedürfen, sondern auch der Zustimmung der Parlamente in den 28 EU-Mitgliedsstaaten. In Deutschland sollten nicht nur der Bundestag und der Bundesrat dem Freihandelsabkommen zustimmen müssen, sondern es sollten auch die Kommunen an der Entscheidungsfindung beteiligt und über den jeweiligen Verhandlungsstand informiert werden, damit die Interessen aller staatlichen Ebenen gewahrt bleiben.

Die kommunalen Spitzenverbände und der VKU begrüßen daher ausdrücklich die Einberufung eines Beirates beim BMWi für TTiP unter Beteiligung der Kommunen. Sie fordern darüber hinaus eine Beteiligung der kommunalen Ebene und der öffentlichen Dienstleistungen in die bei der EU-Kommission bestehenden Beratergruppen.

6. TiSA - Kein Alleingang, der über die GATS und WTO hinausgeht!

Derzeit wird zudem von den USA, der EU und 20 weiteren Mitgliedern der Welthandelsorganisation (WTO) das „Trade in Services Agreement" (TiSA) verhandelt. Ziel dieser Verhandlungen ist der Abbau von Handelshemmnissen im öffentlichen Dienstleistungssektor, um neue Marktchancen zu eröffnen. Diese Verhandlungen werden sehr vertraulich geführt. Auch für dieses Abkommen fordern die kommunalen Spitzenverbände und der VKU, dass die öffentliche Daseinsvorsorge und damit der öffentliche Dienstleistungssektor nicht betroffen sein dürfen. Der öffentliche Dienstleistungssektor und die demokratisch legitimierte Verantwortung vor Ort dürfen keinesfalls im Zuge von partiellen wirtschaftlichen Interessen zum Nachteil der Daseinsvorsorge in Deutschland beeinträchtigt werden. Die Organisationsfreiheit der Kommunen als einer der Kernbereiche des kommunalen Selbstverwaltungsrechts muss sichergestellt und Rekommunalisierungen nach den Gegebenheiten vor Ort und auf Basis des lokalen Wählerwillens uneingeschränkt möglich bleiben. Wir fordern für das TiSA-Abkommen ebenfalls eine breitere Einbindung der betroffenen Öffentlichkeit, die Verfolgung eines Positivlistenansatzes sowie die Wahrung des geltenden Vergaberechts.