

# Wasserwirtschaft im Sog des Freihandels - CETA

Fotoquelle: chrionny - pixelio.de

## Zu den Freihandelsabkommen der EU mit Kanada – CETA

Das geplante CETA-Abkommen zwischen der EU und Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, dt. Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen) ist in einer wichtigen Phase. Bis spätestens Herbst 2016 wird mit einer Entscheidung darüber im EU-Ministerrat gerechnet. Danach wird das Europäische Parlament damit befasst. Inwieweit die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten in den Ratifizierungsprozess einbezogen werden, ist derzeit offen. Der überwiegende Teil des CETA-Abkommens könnte jedenfalls auch ohne eine Entscheidung der nationalen Parlamente vorläufig in Kraft treten.

Die in den Ratifizierungsprozess eingebundenen Regierungen und Parlamente können lediglich prüfen und entscheiden, ob sie dem von der EU-Kommission verhandelten Text uneingeschränkt zustimmen können oder nicht. Eine weitere Änderung im Verfahren ist ausgeschlossen, selbst bei unklaren Formulierungen oder bei wichtigen offenen Fragen. In diesem sehr eingeschränkten politischen Entscheidungsrahmen möchte die AöW ihre Position um das Für oder Gegen CETA in die Diskussion einbringen.

### Welche Interessen vertreten wir?

Die Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft (AöW) vertritt die Interessen der öffentlichen Wasserwirtschaft in Deutschland. Mitglieder der AöW sind Einrichtungen und Unternehmen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, die ihre Leistungen selbst oder durch verselbstständigte Einrichtungen erbringen und vollständig in öffentlicher Hand sind. Ebenso sind Wasser- und Bodenverbände sowie wasserwirtschaftliche Zweckverbände und deren Zusammenschlüsse in der AöW organisiert.

Die Diskussion um Freihandelsabkommen betrifft die AöW vor allem deshalb, weil die EU mit Staaten verhandelt – insbesondere bei TTIP, CETA und TISA –, mit denen sie bereits weit entwickelte Handelsbeziehungen hat und nun ein weitgehendes Handelsabkommen auch im Bereich Dienstleistungen beabsichtigt ist. Ein ausdrücklicher Ausschluss der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ist hingegen trotz Erklärung der Verhandler und Forderungen des EU-Parlaments\* nicht enthalten. Zurecht wird deshalb gefragt, ob damit die Strukturen in der Wasserwirtschaft in öffentlicher Hand, so wie sie in Deutschland



Fotoquellen v.l.n.r.:  
Aggerverband  
Ruhrverband  
Aggerverband



vorhanden und hoch geschätzt sind, erneut Liberalisierung und Privatisierung ausgesetzt werden. Und zwar durch die „Hintertür“, weil die Entscheidungsträger für diese wichtigen Fragen einen sehr beschränkten Entscheidungsspielraum mit weitreichenden Folgen haben: Sie können nur Für oder Gegen das gesamte Abkommen stimmen. Änderungen können die Parlamente nicht mehr durchsetzen.

**Die AöW setzt sich bei Freihandelsabkommen für folgende Forderungen ein\*:**

- **Wasserwirtschaft in öffentlicher Hand absichern!**
- **Positivliste für die Daseinsvorsorge in den Abkommen!**
- **Bewahrung des Vorsorgeprinzips im Umwelt- und Verbraucherschutz!**
- **Keine Liberalisierung und Kommerzialisierung über Investorenschutz!**
- **Keine Preisgabe der Souveränität der EU-Mitgliedsstaaten über Regelungen zum Investorenschutz!**
- **Kein Eingriff in die demokratischen Rechte der Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten über Regulatorische Kooperation!**

Den englischsprachigen CETA-Text, der im Februar 2016 veröffentlicht wurde, haben wir dahingehend analysieren können.

Fotoquelle:  
Rudolf Ortner – pixelio.de



### **Wasserwirtschaft in öffentlicher Hand abgesichert?**

Die Wasserwirtschaft in öffentlicher Hand wird gefährdet, wenn private Unternehmen durch das CETA-Abkommen erweiterten Marktzugang als bisher und/oder bessere Rechtsrahmen für ihre Tätigkeiten in der Wasserwirtschaft (Sonderrechte) erhalten. Dies kann durch vielfältige Weise durch das CETA-Abkommen geschehen.

Wird CETA endgültig abgeschlossen, sind neben der EU auch die EU-Mitgliedstaaten gebunden und müssen das Abkommen auf allen staatlichen Ebenen durchsetzen (Art. 1.8 Nr. 2 CETA). Für Deutschland gilt das auch auf den Ebenen der Bundesländer, der Kommunen und der Verwaltungen. Auch Unternehmen in öffentlicher Hand müssten dann die Verpflichtungen aus CETA beachten (Kapitel 18 CETA). Außerdem wäre jeder CETA-Verstoß nicht nur völkerrechtswidrig, sondern auch ein Verstoß gegen das Recht der Europäischen Union (vgl. Art. 216 Abs. 2 AEUV). Damit kommt dem CETA eine übergeordnete rechtliche Wirksamkeit zu. Sämtliche Organisationsstrukturen in der Wasserwirtschaft, soweit sie in öffentlicher Hand sind würden davon erfasst, wenn sie nicht ausdrücklich ausgeklammert sind.

Besonders kritisch erachten wir die Geltung eines Handelsabkommens für die kommunale Selbstverwaltung. Denn die kommunale Selbstverwaltung ist durch das Grundgesetz geschützt und wird auch im Recht der EU durch besondere Regelungen in den EU-Verträgen besonders geachtet. Darüber hinaus gilt das unionsrechtliche Subsidiaritätsprinzip. Nach diesen Regelungen können die Kommunen über ihre Angelegenheiten wie z.B. Wasserversorgung oder



Abwasserbeseitigung grundsätzlich selbst entscheiden. Mit CETA könnten diese Garantien der Selbstverwaltung ausgehebelt werden.

Deshalb kommt es für uns darauf an, dass der Bereich der Wasserwirtschaft in öffentlicher Hand eindeutig von den Verpflichtungen aus CETA ausgenommen ist. Dies ist aus unserer Sicht nicht der Fall.

### 1. Marktzugang

Für den Bereich der Wasserwirtschaft sind vor allem die Vorbehalte für Dienstleistungen der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung wichtig. In CETA wird erstmals in einem Abkommen der EU von der bisherigen Listensystematik abgewichen und eine sog. Negativliste verwendet. Das bedeutet, dass die Dienstleistungen, für die kein Marktzugang gewährt werden soll (Vorbehalt), ausdrücklich in den Anlagen aufgeführt werden müssen.

Der Negativlisten-Ansatz ist für die Wasserwirtschaft schon deshalb problematisch, weil für die Abwasser- als auch für die Trinkwasserbranche in Deutschland neue weitere Herausforderungen anstehen. Die Unternehmen in öffentlicher Hand aus der Wasserwirtschaft nehmen dies verantwortungsbewusst an und sind sich ihrer wichtigen Aufgaben für die Gesellschaft bewusst. Deshalb sind die Ver- und Entsorger nicht allein auf „sammeln, aufbereiten und verteilen“ beschränkt, wenn es beispielsweise um energieautarke Anlagen oder die Rückgewinnung und Verwendung von Rohstoffen aus Abwasser geht. Solche zusätzlichen Leistungen werden sogar durch neuere rechtliche Vorgaben für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung geplant. Gehen aber die von der Wasserwirtschaft notwendigerweise übernommenen Leistungen über „sammeln, aufbereiten und verteilen“ hinaus, was von CETA in der Negativliste lediglich erwähnt wird, so müsste dafür allein aufgrund dieses Abkommens der Marktzugang für von CETA begünstigte Investoren gewährt werden. Das führt dazu, dass öffentliche Unternehmen in

Marktmechanismen gedrängt werden, obwohl dies weder von den kommunalen Entscheidungsträgern oder anderen demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern ausdrücklich gewollt war. Allein wegen der Listen-Systematik könnte eine Rekommunalisierung von privatisierten Unternehmen praktisch unmöglich gemacht werden. Wir lehnen deshalb einen Negativlisten-Ansatz ab.

Gleichwohl geht die EU-Kommission davon aus, dass es bei den Listen um rein vertragstechnische Fragen geht. So hat sie in CETA einen EU-weiten Vorbehalt für den Marktzugang für Trinkwasserversorgung eingetragen (S. 1297 CETA-Text, „Collection, purification and distribution of water“). Das ist zu begrüßen, der Vorbehalt beschränkt sich jedoch allein auf Sammeln, Behandeln und Verteilen von Wasser, weitere Teilaufgaben sind nicht geschützt. Mit einer Positivliste, in der die Trinkwasserversorgung nicht enthalten ist, wäre der Schutz weit besser gesichert.

Für die Abwasserentsorgung ist lediglich für Deutschland ein Vorbehalt für den Marktzugang eingetragen (S. 1378, „Environmental Services, Sub-Sector: Waste management“). Ein deutlicher EU-weiter Schutz der Abwasserentsorgung durch CETA im EU-Binnenmarkt für die Abwasserentsorgung wird damit nicht begründet. Es wird für diesen geringen Schutz argumentiert, dass bereits in GATS 1994 (WTO-Dienstleistungsabkommen) der Abwasserbereich vor einem Marktzugang nicht ausdrücklich geschützt sei und CETA nicht dahinter zurückbleiben könne, trotz mehr als rund 22 Jahren negativen Erfahrungen mit Privatisierungen wie wir wissen.

Der EU-weite Schutz für den Abwasserbereich erfolgt allenfalls durch die sog. „public utilities“-Klausel. Allerdings wurden bisher die „public utilities“-Klausel von der EU nur in Positiv-Listen verwendet. Die Wirkung bzw. die Reichweite einer „public utilities“-Klausel in anderen Listensystematiken bei Freihandelsabkommen ist noch unklar, eventuell schützt sie nicht ausreichend.



4

So hat das Europäische Parlament in einer EntschlieÙung zu TISA gefordert\*:

**„[...] unbeschadet des GATS zu versuchen, eine unmissverständliche „Goldstandard“-Klausel einzuführen, die in alle Handelsabkommen aufgenommen werden könnte und sicherstellen würde, dass die die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge betreffende Klausel für alle Erbringungsarten und alle Dienstleistungen in allen Bereichen gilt, die von den europäischen, nationalen oder regionalen Behörden als öffentliche Dienstleistungen angesehen werden, und zwar ungeachtet der Monopolstellung der Dienstleistung“.**

Das muss nach unserer Ansicht erst recht für CETA gelten.

Hinzu kommt, dass die obengenannten, aber unzureichenden, Vorbehalte nur in Annex II für „zukünftige Maßnahmen“ eingetragen sind. Bestehende Maßnahmen und Regelungen, die die öffentlich-rechtliche Struktur in der Wasserwirtschaft absichern, sind hingegen im Annex I nicht gelistet. Das bedeutet, dass sie anhand von CETA in Frage gestellt werden könnten. Wenn die Unternehmen in der Wasserwirtschaft tatsächlich von den Auswirkungen von CETA ausgeklammert werden sollen, so müssen die Vorbehalte für die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung auch ausdrücklich in Annex I – also in die Liste der bestehenden Maßnahmen – mit den entsprechenden gesetzlichen Verweisen aufgenommen werden. Dies ist offenbar nicht der Fall.

#### **Fazit:**

**Wasserwirtschaft in öffentlicher Hand wird durch CETA nicht ausreichend abgesichert!**

## **2. Nutzung der natürlichen Ressource Wasser (Art. 1.9 CETA)**

Die Wasserwirtschaft in öffentlicher Hand ist vom CETA auch insoweit betroffen, als darin eine Vereinbarung über Rechte und Pflichten zur Nutzung der Wasserressourcen enthalten ist (Art. 1.9 CETA). Zunächst wird erwähnt, dass die Naturressource Wasser keine Ware oder Produkt ist. Das ist begrüßenswert, allerdings besteht bereits auf EU-Ebene in der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ein weitreichender und weitaus zukunftsgerichtetes Schutzziel als in CETA. In Erwägungsgrund 1 der WRRL heißt es nämlich:

**„Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“**

Artikel 1.9 CETA schränkt somit bereits in einem wichtigen Punkt das Schutzziel der WRRL ein.

Im Weiteren heißt es für die Naturressource Wasser, dass für sie lediglich die Kapitel 22 (Handel und Nachhaltige Entwicklung) und Kapitel 24 (Handel und Umwelt) gelten. Das könnte allerdings der WRRL zuwider laufen. Denn beim Gewässerschutz geht es nicht um Handel, sondern um das Gemeinwohl und Allgemeininteresse. Dieser Bereich, geprägt vom ganzheitlichen Zusammenhang zwischen Natur, Umwelt und der Nutzung der natürlichen Ressourcen durch die Menschen sollte deshalb gänzlich von Handelsabkommen ausdrücklich ausgeschlossen werden.

Besonders kritisch erachten wir die Formulierungen in Nr. 2 und 3 des Art. 1.9 CETA. Die Auslegung dieser Vereinbarung und ob sie vom geltenden Recht über die Nutzung von Wasserressourcen in Deutschland und EU abweicht, ist für uns noch nicht abschätzbar. Erläuterungen hierzu gibt es von Seiten der Verhandler nicht. Dies betrifft insbesondere das Wort „commercial use“. Falls dies vom bestehenden Recht in der EU und in Deutschland abweicht, kann das dazu führen, dass die Rechtsfolgen einer





„commercial use“ weiter gehen („it shall do so in a manner consistent with this Agreement“) als bisher in Deutschland. Die Folge wäre eine „Kommerzialisierung“ des Wassers durch CETA!

### 3. Investorenschutz (Kapitel 8 CETA)

Auch wenn in CETA in Art. 1.9 Nr. 1 CETA Wasser als natürliche Ressource weitestgehend vom Abkommen ausgeschlossen sein sollte, könnte die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung über den Umweg des „commercial use“, der davon erfasst ist (Art. 1.9. Nr. 3 CETA), unter den Investorenschutz fallen.

Öffentliche Unternehmen aus der Wasserwirtschaft erbringen täglich und rund um die Uhr beste Leistungen zu günstigen Preisen, damit alle Bevölkerungsschichten Zugang zu dem lebensnotwendigen Trinkwasser haben. Gleichzeitig sind die Tätigkeiten der öffentlichen Wasserwirtschaft auf Nachhaltigkeit orientiert. Zu diesem Zweck stehen ihnen, den Kommunen und den Ländern besondere öffentlich-rechtliche Rechte zu – wie der Anschluss- und Benutzungszwang, die Gebührenfestsetzung, die Festlegung von Schutzgebieten, Wegenutzungsrechte, Wasserentnahme- und Einleiterrechte usw.

Durch Sonderrechte für Investoren in CETA befürchten wir, dass die öffentlichen Aufgaben zum Gegenstand von internationalen Schiedsverfahren werden können. Die in den letzten CETA-Verhandlungen erreichten Änderungen im Vertragstext lösen nach unserer Ansicht das Problem nicht. Denn für von CETA begünstigte Investoren/ Unternehmen ergeben sich durch das Abkommen mehr Rechte als für andere, zum Beispiel inländische Unternehmen. Aus der Sicht der öffentlichen Unternehmen und der Kommunen kann eine solche unterschiedliche Behandlung in keiner Weise gerechtfertigt sein. Wenn sich Investoren in ihrem Eigentum, Vermögen oder Gewinnerwartungen benachteiligt fühlen, steht ihnen der bestehende Rechtsweg offen. Eines besonderen Schutzes für von CETA begünstigte Investoren/ Unternehmen bedarf es im

deutschen Rechtsstaat nach unserer Ansicht nicht und schon gar nicht gegenüber Unternehmen in öffentlicher Hand in der Wasserwirtschaft.

Unter den Investorenschutzregeln würden die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung als Dienstleistungen fallen. So sind Konflikte vorstellbar, in denen es z.B. um Mitnutzung der Infrastruktur oder um Wegerechte geht. Die Vorbehalte für die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in den Annexen beinhalten hierfür keinen Schutz vor Streitigkeiten vor internationalen Schiedsgerichten.

Einen besonderen Investorenschutz mit einer gesonderten Gerichtsbarkeit für von CETA begünstigte Unternehmen/ Investoren lehnen wir deshalb ab.

### 4. Vergabekapitel (Kap. 19)

Das Vergabekapitel in CETA betrifft auch Auftragsvergaben von öffentlichen Unternehmen aus der Wasserwirtschaft. Demnach müssen sie bei größeren Aufträgen auch immer die zusätzlichen CETA-Verpflichtungen beachten und rechtssicher wissen, in welchen Fällen sie ein von CETA erfasstes Unternehmen berücksichtigen müssen oder nicht.

Wichtig ist den öffentlichen Unternehmen aus der Wasserwirtschaft aber auch eine vergabefreie Zusammenarbeit bzw. Kooperation („Interkommunale Zusammenarbeit“). Geprüft werden muss, ob durch CETA die Handlungsmöglichkeiten für eine Interkommunale Zusammenarbeit weiter eingeschränkt werden und ob weitere CETA-Verpflichtungen beachtet werden müssen.

Eine abschließende Bewertung des Vergabekapitels ist uns jedoch erst möglich, wenn die Übersetzung des CETA-Textes vorliegt und diese mit dem geltenden Vergaberecht in Deutschland abgeglichen werden kann. Insbesondere problematisch wären rechtliche Unklarheiten für die Praxis. Schon deshalb erachten wir ein zusätzliches Vergabekapitel in CETA für kritisch.



6

## 5. Umweltschutz/ Vorsorgeprinzip/ Regulatorische Kooperation

Die öffentliche Wasserwirtschaft ist geprägt durch ein hohes Niveau im Gewässer- und Gesundheitsschutz. Im Sinne der Vorsorge werden Maßnahmen ergriffen, die über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehen. Damit wurden durch öffentliche Betriebe und Unternehmen oftmals Standards gesetzt. Unsere Befürchtungen, dass diese Vorbildfunktion durch CETA eingeschränkt wird, sind bisher nicht ausgeräumt. Den Vertragspartnern wird das Recht zur Regulierung zuerkannt, allerdings unter dem Vorbehalt, dass diese mit CETA konform ist („and“ in Artikel 24.3 CETA). Unbeantwortet bleibt aus unserer Sicht auch, ob bei der vorgesehenen Regulatorischen Kooperation eine Weiterentwicklung des vorsorgenden Gewässer- und Gesundheitsschutzes offen bleiben wird, wenn die Ausweitung des Handels im Vordergrund steht.

### 6. Vorläufige Anwendung?

Derzeit steht zur Debatte, ob das CETA-Abkommen teilweise für bestimmte Bereiche bereits vorläufig in Kraft treten könnte. Allein schon wegen der hier ausgeführten



Fotoquelle:  
m.schuckart - Fotolia.com

möglichen Folgen für die Wasserwirtschaft lehnen wir eine vorläufige Anwendung ohne Beteiligung der nationalen Parlamente und ohne eingehende Prüfungsmöglichkeit ab.

**Nach Auswertung des englischsprachigen CETA-Textes ist die Wasserwirtschaft in öffentlicher Hand vom CETA nicht deutlich ausgenommen. Da im Ratifizierungsprozess eine Änderung nicht mehr möglich ist, fordern wir: Nein zu diesem CETA-Text!**

**Die AöW sieht wie aufgezeigt in vielen Bereichen noch Klärungsbedarf hinsichtlich des CETA-Textes und der Auswirkungen auf die Wasserwirtschaft in öffentlicher Hand. Beiträge, Hinweise und Kommentare berücksichtigen wir gerne und freuen uns auf einen Dialog mit Ihnen!**

Stand: April 2016

\* Positionen, Stellungnahmen und aktuelle Infos:

[www.aew.de/pages/themen/europa/freihandelsabkommen](http://www.aew.de/pages/themen/europa/freihandelsabkommen)



## Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V. (AöW)

Die AöW ist die Interessenvertretung der öffentlichen Wasserwirtschaft in Deutschland. Zweck des Vereins ist die Förderung der öffentlichen Wasserwirtschaft durch die Bündelung der Interessen und Kompetenzen der kommunalen und verbandlichen Wasserwirtschaft. AöW-Mitglieder sind Einrichtungen und Unternehmen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung,

die vollständig in öffentlicher Hand sind und ihre Leistungen selbst oder durch verselbstständigte Einrichtungen erbringen. Ebenso in der AöW organisiert sind Wasser- und Bodenverbände und Zweckverbände und deren Zusammenschlüsse (mit allein 2000 Mitgliedern). Auch Personen, die die Ziele der AöW persönlich unterstützen, sind Mitglieder.