

Stellungnahme des Deutschen Vereins zu internationalen Freihandelsabkommen und sozialen Dienstleistungen

Die Stellungnahme (DV 22/14) wurde am 30. September 2014 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Deutscher Verein
für öffentliche
und private Fürsorge e.V.

Inhalt

1. Hintergrund	3
2. Akzeptanz schaffen – Transparenz erhöhen	4
3. Soziale Dienstleistungen rechtssicher aus dem Anwendungsbereich der Freihandelsabkommen ausnehmen	4
4. Bürgernähe anerkennen – Gestaltungsmöglichkeiten wahren	5
5. Bisherige Ausnahmeklauseln unsicher	6

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. fordert für internationale Freihandelsabkommen eine umfassende Bereichsausnahme für die sozialen Dienstleistungen. Gesetzliche Vorgaben und Regulierungen hinsichtlich der Qualität der Leistung dürfen nicht als Handelshemmnisse interpretiert werden. Die sozialstaatlichen Verfasstheiten der Mitgliedstaaten und die mitgliedstaatliche Verantwortung für die sozialen Dienstleistungen und die Daseinsvorsorge dürfen durch Freihandelsabkommen nicht unterlaufen werden.

1. Hintergrund

Seit Juli 2013 verhandeln die Europäische Union (EU) und die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) über ein Freihandelsabkommen, das den Waren- und den Dienstleistungsverkehr umfassen soll (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP).¹ Der Abschluss der Verhandlungen wird für Ende 2015 angestrebt. Parallel verhandelt die EU seit Juni 2013 innerhalb einer Gruppe von Staaten außerhalb der Welthandelsorganisation (Really Good Friends of Service, RGFS-Staaten) über ein multilaterales Handelsabkommen für Dienstleistungen (Trade in Services Agreement, TiSA).² Beendet sind dagegen die bilateralen Verhandlungen zwischen der EU und Kanada über ein Freihandelsabkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA).³ Die Abschlussentscheidung zum CETA steht noch aus. TTIP, TiSA und CETA unterscheiden sich im Umfang und Detail, die Verhandlungen sind jedoch als zusammenhängender Prozess zu begreifen.

TTIP, CETA und TiSA sollen durch den Abbau von Zöllen sowie nicht-tarifären Handelshemmnissen wichtige Wachstumsimpulse setzen. Eine im Auftrag der Bundesregierung durchgeführte Studie sagt alleine durch TTIP innerhalb von 20 Jahren ein zusätzliches Pro-Kopf-BIP-Wachstum von 5 % in der EU voraus. Daraus sollen im selben Zeitraum bis zu 400.000 (in Deutschland 100.000) neue Arbeitsplätze in der EU entstehen.⁴ Durch die Schaffung eines Wirtschaftsraumes mit rund 800 Millionen Menschen sowie 50 % der globalen Wirtschaftsleistung verspreche insbesondere TTIP einen positiven Einfluss auf die weltweite Handelsordnung. EU-Kommission und Bundesregierung unterstreichen die Möglichkeit, hohe qualitative Standards bilateral definieren zu können und andere Staaten zur Nachahmung zu bewegen.

Noch liegen jedoch keine verlässlichen Informationen vor, welche Reichweite die Freihandelsabkommen haben werden. Die bisherigen Verhandlungen waren durch Intransparenz geprägt. Bürger und Bürgerinnen befürchten, dass ihre Interessen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Es ist unklar, welche – auch mittelbaren – Auswirkungen die Freihandelsabkommen haben werden.

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Niklas Kramer.

1 Siehe auch EU-Kommission, Informationsseite zu TTIP, abrufbar unter http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_de.htm.

2 Siehe auch EU-Kommission, Informationsseite zum TiSA, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/>.

3 Siehe auch EU-Kommission, Informationsseite zum CETA, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada/>.

4 Felbermay, G. u.a.: Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA, Studie im Auftrag des BMWI, 2013. Kritisch insoweit Ohr, R./Beck, N.: Das Transatlantische Freihandelsabkommen – Relativierung von Chancen und Risiken, in: Wirtschaftsdienst 2014, S. 344–351.

2. Akzeptanz schaffen – Transparenz erhöhen

Der Deutsche Verein begrüßt das Ziel der EU-Kommission und der Bundesregierung, für zusätzliches Wachstum und Beschäftigung in Europa zu sorgen. Auch erkennt der Deutsche Verein den Willen der Akteure an, die Verhandlungen auf Grundlage gemeinsamer Werte und mit dem Ziel der Sicherung hoher Standards zu führen.

Angesichts des umfassenden Mandates ist die bisherige Intransparenz der Verhandlungsführung jedoch zu kritisieren. Form und Inhalt der öffentlichen Diskussion zu TTIP zeigen, welchen Legitimationsverlust eine solche Praxis für die Handelspolitik der EU-Kommission und der Bundesregierung bedeuten könnte. Akzeptanz kann aus Sicht des Deutschen Vereins nur erreicht werden, wenn sich Bürger und Bürgerinnen, Parlamente und Zivilgesellschaft über die Ziele der Verhandlungen sowie den Verhandlungsstand ausreichend informieren können. Sie müssen erkennen können, dass ihre Interessen gewahrt bleiben. Bisherige Versuche der EU-Kommission und der Bundesregierung, die Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen, der Parlamente und der Zivilgesellschaft zu erhöhen, sind zu begrüßen. Die EU-Kommission muss jedoch noch breiter und detaillierter über den Verhandlungsstand berichten, die zentralen Verhandlungsdokumente offenlegen sowie bestehende Unklarheiten beseitigen.

3. Soziale Dienstleistungen rechtssicher aus dem Anwendungsbereich der Freihandelsabkommen ausnehmen

Die sozialen Dienstleistungen schaffen Teilhabechancen, dienen der Wahrung der Menschenrechte und sind als Zukunftsinvestition zu begreifen. Eine qualitative und breite Versorgung sowie einen kostengünstigen Zugang kann der Markt alleine nicht gewährleisten. Die Nähe zum Menschen erfordert staatliches Handeln, das Vertrauen gewährleistet und die Interessen der Schwachen wahrt. Gesetzliche Vorgaben und Regulierungen etwa hinsichtlich der Qualität der Leistung dürfen nicht als Handelshemmnisse interpretiert werden. Der Deutsche Verein setzt sich seit Jahren auf europäischer Ebene für die sozialen Dienstleistungen in Deutschland ein.⁵ Bewährte Erbringungsformen wie das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis gewährleisten das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsbezieher und -bezieherinnen und sichern die Vielfalt der Einrichtungen und Dienste. Im Rahmen einer partnerschaftlichen Gewährleistung fördert der Staat die Gemeinnützigkeit als Zeichen der Anerkennung gemeinnützigen Handelns.⁶

In den EU-Verträgen (Primärrecht) sowie in den Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen (Sekundärrecht) finden die Bedeutung und die Besonderheit der Daseinsvorsorge und der sozialen Dienstleistungen Beachtung. Art. 14 AEUV,

5 Siehe Deutscher Verein: Stellungnahme – Sozialpolitische Erwartungen an die EU, abrufbar unter http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2013/DV-28-13-Sozialpolitische-Erwartungen-EU.

6 Siehe Deutscher Verein: Stellungnahme – Überprüfung bestehender MWSt-Rechtsvorschriften zu öffentlichen Einrichtungen und Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten, abrufbar unter http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2014/DV-04-14-Konsultation-EU-MWSt-Reform.

das Protokoll Nr. 26 sowie Art. 106 (2) AEUV normieren den Wert der Daseinsvorsorge und der sozialen Dienstleistungen. Auch Art. 36 der Grundrechte-Charta schreibt fest, dass die Union den Zugang zu den Dienstleistungen der Daseinsvorsorge achtet und anerkennt. Die Daseinsvorsorge und die sozialen Dienstleistungen sind als zentrales Element eines europäischen Sozialmodells zu begreifen. Sie stehen im direkten Zusammenhang mit den Unionszielen der sozialen Marktwirtschaft und des sozialen und territorialen Zusammenhalts in Art. 3 (3) EUV. Dementsprechend haben die europäische Dienstleistungsrichtlinie sowie die jüngsten Reformen im EU-Beihilfe- und EU-Vergaberecht in den Jahren 2012 und 2014 die Besonderheiten der Daseinsvorsorge und der sozialen Dienstleistungen im Sekundärrecht berücksichtigt. Als Völkerrecht gehen Freihandelsabkommen dem Sekundärrecht gemäß Art. 216 (2) AEUV jedoch vor. Sie bergen damit die Gefahr, den bisherigen Stand der Rechtssetzung wieder in Frage zu stellen.

Den primärrechtlichen Wertungen sowie dem demokratischen Prozess der letzten Jahre kann die EU-Kommission aus Sicht des Deutschen Vereins nur gerecht werden, indem sie die Daseinsvorsorge und die sozialen Dienstleistungen umfassend aus dem Anwendungsbereich der Freihandelsabkommen ausnimmt. Der Deutsche Verein fordert daher eine umfassende Bereichsausnahme für die sozialen Dienstleistungen im Hauptteil der Abkommen.

4. Bürgernähe anerkennen – Gestaltungsmöglichkeiten wahren

Soziale Dienstleistungen müssen bürgernah erbracht werden. Art. 14 Satz 2 Halbsatz 2 AEUV sowie das Protokoll Nr. 26 unterstreichen das breite Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung und Gewährleistung der Daseinsvorsorge und der sozialen Dienstleistungen sowie die notwendige Vielfalt dieser Dienste.⁷ In Deutschland sind unter anderem die Kommunen Träger der sozialen Dienstleistungen. Der Lissabon-Vertrag enthält mit Art. 4 (2) Satz 1 EUV eine Schutzgarantie der regionalen und lokalen Selbstverwaltung und stellt Eingriffe unter Rechtfertigungszwang. Dies ist Ausdruck des Gedankens der Subsidiarität. Die EU-Kommission hat im Rahmen ihrer handelspolitischen Kompetenz nach Art. 207 AEUV das Mandat, über Dienstleistungen zu verhandeln. Insbesondere das vertraglich verankerte Prinzip der Verhältnismäßigkeit in Art. 5 (4) EUV erfordert jedoch die ausreichende Würdigung der Kompetenzvorbehalte. Auch deswegen ist aus Sicht des Deutschen Vereins die Herausnahme der sozialen Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Freihandelsabkommen zwingend.

Die Wahrung der mitgliedstaatlichen und kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten erfordert zudem ausgewogene und nachvollziehbare Prozesse der Staatshaftung. Ein Investor-Staat-Streitbeilegungsmechanismus (Investor state dispute settlement, ISDS), wie es die EU-Kommission für die TTIP und das CETA anstrebt, birgt die Gefahr, zukünftige Entscheidungen für soziale Standards und für Regulierungen mittelbar zu beeinflussen. Denn die Besetzung sowie die Verfahren

⁷ Auch die allgemeinen Vorbehalte der Mitgliedstaaten in der Sozialpolitik sind zu beachten (z.B. Art. 153 (1) und (2) AEUV).

der Schiedsgerichte könnten zu Unsicherheiten über hohe Schadensansprüche führen und sich somit zulasten der demokratisch gewählten Instanzen auswirken. Der Deutsche Verein begrüßt die Entscheidung der EU-Kommission, eine öffentliche Konsultation zu dem Thema durchzuführen und den Investitionsschutz während der Laufzeit aus den Verhandlungen zu TTIP heraus zu nehmen. Der Deutsche Verein fordert jedoch die EU-Kommission dazu auf, die in breiter Form geäußerten Bedenken ernst zu nehmen und in der Konsequenz auf ein ISDS sowohl im TTIP als auch im CETA zu verzichten.

Im Rahmen des TTIP wird die Einrichtung eines Regulierungsrates vorgeschlagen (regulatory council).⁸ Der Regulierungsrat soll voraussichtlich Normen und Gesetze der Vertragspartner auf ihre Vereinbarkeit mit dem internationalen Handel untersuchen und Vorschläge im Bereich der gegenseitigen Anerkennung machen. Insgesamt sind das Mandat, Fragen der Bindungswirkungen der Entscheidungen sowie die Besetzung des Regulierungsrates aber noch unklar. Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass zentrale Entscheidungen den demokratisch gewählten Instanzen vorbehalten sein müssen. Sollten die Verhandlungspartner an der Einführung eines Regulierungsrates festhalten, muss aus Sicht des Deutschen Vereines sichergestellt werden, dass soziale Standards nicht zur Disposition stehen und nicht Gegenstand der Beratungen sein dürfen.

5. Bisherige Ausnahmeklauseln unsicher

Die Liberalisierungsverpflichtungen in den Freihandelsabkommen beziehen sich auf den Marktzugang sowie die Gleichbehandlung zwischen ausländischen und inländischen Investoren. Zudem soll es eigene Kapitel über staatliche Subventionen und die Vergabe öffentlicher Aufträge geben.

Für das Marktzugangsgebot und das Gebot der Gleichbehandlung werden in den Anhängen sehr komplexe Positiv- und/oder Negativlisten verwendet. Während bei den Positivlisten nur die explizit aufgelisteten Sektoren liberalisiert werden, werden bei den Negativlisten alle Sektoren liberalisiert, soweit sie nicht explizit ausgeschlossen sind. Für das CETA hat die EU-Kommission eine Negativliste akzeptiert. Für TTIP und TiSA bietet die EU-Kommission eine Positivliste im Rahmen des Marktzugangs sowie eine Negativliste für die Gleichbehandlung an. Der Deutsche Verein gibt zu bedenken, dass die Gefahr ungewollter Liberalisierungen bei Negativlisten größer ist, weil die Ausnahmen umfassend definiert werden müssen. Der Deutsche Verein fordert daher die EU-Kommission dazu auf, von einer Negativliste abzusehen. Aufgrund des komplexen Aufbaus der Dokumente betont der Deutsche Verein jedoch bei beiden Ansätzen die Notwendigkeit, genau zu prüfen, ob die sozialen Dienstleistungen umfassend ausgenommen sind.

Die Angebotslisten der EU-Kommission sind der Öffentlichkeit nur eingeschränkt und je nach Freihandelsabkommen unterschiedlich zugänglich.⁹ Aus

8 EU-Kommission: Papier über die Eingangsposition zur TTIP – Handelsübergreifende und Institutionelle Bestimmungen zu Fragen der Regulierung, abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151622.pdf.

9 Für TiSA siehe EU-Kommission, TiSA-Angebotslisten, abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152689.pdf. Während die EU-Kommission für das TiSA die vorläufigen Angebotslisten in der Zwischenzeit veröffentlicht hat, sind für die TTIP und das CETA während der Verhandlungen nur von Dritten einige Dokumente im Internet

den bisher gewonnenen Einblicken lässt sich jedoch feststellen, dass die EU-Kommission grundsätzlich eine Differenzierung zwischen privat und öffentlich finanzierten sozialen Dienstleistungen anstrebt, wobei öffentlich finanzierte soziale Dienstleistungen ausgenommen werden.¹⁰ Für den Marktzugang soll zudem eine public-utility-Klausel verwendet werden. Sie sieht für sogenannte public utilities die Möglichkeit vor, öffentliche Monopole oder exklusive Rechte zu vergeben.¹¹ In einer Fußnote, die nicht abschließende Beispiele aufzählt, werden Gesundheitsdienstleistungen genannt, soziale Dienstleistungen aber nicht.

Für den Marktzugang werden im Bereich der gesundheitlichen sozialen Dienstleistungen privat finanzierte Krankenhäuser, Rettungsdienstleistungen sowie sonstige Sanitäreinrichtungen gelistet. Im Bereich der klassischen sozialen Dienstleistungen werden privat finanzierte Rehaeinrichtungen, Pflege- und Altersheime genannt.¹² Für Handelsniederlassungen im Ausland (Erbringungsmodus 3)¹³ wird für die gesundheitlichen sozialen Dienstleistungen die Möglichkeit von Konzessionen bzw. sonstigen Zugangsregelungen sowie Bedarfsplänen vorbehalten.¹⁴ Für Rettungs- und qualifizierte Ambulanzdienstleistungen wird im Erbringungsmodus 3 für Deutschland ein Vorbehalt für gemeinnützige Betreiber normiert.¹⁵ Getrennt betrachtet werden müssen zudem (frei-)berufliche Dienstleistungen von Hebammen, Krankenpflegern, Physiotherapeuten sowie medizinische und zahnärztliche Dienste, die zwar als soziale Dienstleistungen klassifiziert, aber in den Listen als unternehmerische Leistungen aufgenommen sind. Die Unterscheidung zwischen öffentlich und privat finanzierten Leistungen wird hier nicht vorgenommen.¹⁶

Für die Inländergleichbehandlung fordert die EU-Kommission einen Regulierungsvorbehalt für alle öffentlich und privat finanzierten sozialen Dienstleistungen, wobei die bereits für den Marktzugang gelisteten sozialen Dienstleistungen wiederum ausgenommen werden.¹⁷

zugänglich gemacht worden. Danach bezieht sich das TTIP in den Angebotslisten grundsätzlich auf die TiSA-Listen. Für die Stellungnahme wird im Folgenden deswegen auf die TiSA-Listen Bezug genommen. Die Übersetzungen sind frei. Die Systematik folgt grundsätzlich dem allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der Welthandelsorganisation (WTO) vom 15. April 1994, wobei Unterschiede festzustellen sind, für die GATS-Listen siehe WTO-Dokument, S/DCS/W/EEC konsolidierte Fassung vom 22. April 2003, abrufbar unter https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=14703,98576&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextSearch=.

10 Die sozialen Dienstleistungen sind unter der internationalen UN-CPC-Klassifikation (Version prov) mit der Nummer 93 zu finden. Darunter ergeben sich die Unterklassifikation 931 (Gesundheitliche Dienstleistungen), 932 (Veterinärdienstleistungen) sowie 933 (Klassische Soziale Dienstleistungen).

11 EU-Kommission: TiSA-Angebotslisten, S.38.

12 Hospital Services, Ambulance Services, Residential health facilities other than hospital services als gesundheitliche soziale Dienstleistungen sowie Convalescent and Rest Houses, Old People's Homes als klassische soziale Dienstleistungen, EU-Kommission, TiSA-Angebotslisten, S.104–105.

13 Grundsätzlich wird zwischen vier Erbringungsmodi unterschieden: 1. Modus: Grenzüberschreitende Lieferungen, 2. Modus: Ausländischer Konsum im Inland, 3. Modus: Handelsniederlassungen im Ausland, 4. Modus: Natürliche Personen im Ausland. In der Regel wird der 2. Modus geöffnet. Der 1. und 4. Modus sind grundsätzlich reglementiert. Zentral ist vor allem der 3. Modus.

14 EU-Kommission: TiSA-Angebotslisten, S.104–105.

15 Durch diese Formulierung ist noch nicht ausreichend klar gestellt, dass die Förderung der gemeinnützigen Dienste nicht vom Abkommen umfasst ist. Spezielle Vorbehalte dürfen nicht den Schluss zulassen, dass gemeinnützige Dienstleistungen grundsätzlich nicht als öffentlich finanzierte Dienstleistungen im Sinne des Abkommens zu zählen sind.

16 Midwives Services, Services provided by Nurses, Physiotherapists and Paramedical Personnel, Medical and Dental Services. Diese werden klassifiziert unter CPC 93191, 93191 und CPC 9312. Bedarfsvorbehalte im Marktzugang werden im Modus 3 für die ärztlichen und zahnärztlichen Leistungen festgeschrieben. Darüber hinaus findet nur die public utility-Klausel Anwendung. Es ist unklar, ob bereits im Rahmen der CPC-Klassifikation sozialversicherungsfinanzierte Leistungen ausgeschlossen sind. EU-Kommission: TiSA-Angebotslisten, S. 6–7 und S. 54–59.

17 EU-Kommission: TiSA-Angebotslisten, S. 24–25.

Der Deutsche Verein stellt fest, dass die bisherige bekannt gewordene Systematik der Ausnahmen sowie die Definitionen in den Freihandelsabkommen in ihrer Anwendung unklar und mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet sind. Weder ist sicher, wie die Ausnahme der öffentlich finanzierten Dienstleistungen angewendet wird noch ist der Begriff der public utility im europäischen oder deutschen Recht ausreichend geklärt. Auch würden die bisher in ihrer Auswirkung noch unbekannten Kapiteln über Subventionen und öffentliche Vergaben nicht von den Klauseln gedeckt sein.

Vor diesem Hintergrund fordert der Deutsche Verein, eine Bereichsausnahme für die sozialen Dienstleistungen in den Hauptteil der Abkommen aufzunehmen. Für den Fall, dass die Europäische Kommission an dem bisherigen Ansatz festhalten sollte, fordert der Deutsche Verein jedoch weitergehende und eindeutige Klarstellungen, welche Dienstleistungen ausgenommen sind und dass die Abkommen den Besonderheiten der sozialen Dienstleistungen gerecht werden. Insbesondere muss aus Sicht des Deutschen Vereins die Ausnahme der öffentlich finanzierten sozialen Dienstleistungen weit gefasst und zudem auf die bisher von dieser Differenzierung nicht erfassten sozialen Dienstleistungen angewendet werden. Es muss sichergestellt werden, dass die Entgeltfinanzierung über die Sozialversicherung sowie die Leistungserbringung im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses unter den Begriff der öffentlich finanzierten Dienstleistungen im Sinne der Abkommen fallen. Ebenfalls fordert der Deutsche Verein, dass die Ausnahmedefinitionen ausreichend klar die finanzielle Förderung und sonstige Unterstützung gemeinnütziger Dienstleistungen umfassen.



Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der sozialen Arbeit und der Sozialpolitik. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de