

Interview: Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski, Universität Kassel

Ist das Menschenrecht auf Wasser im Spannungsfeld von UN-Nachhaltigkeitszielen und Freihandelsabkommen zu verwirklichen?

Vortrag am 4. Mai 2016 auf der Veranstaltung der AöW in Nürnberg

Interview dazu durchgeführt von Dr. Durmus Ünlü, LL.M.Eur., AöW

Anmerkung: Die Präsentations-Folien sind unter folgendem Link veröffentlicht (PDF)

http://www.aew.de/media/Veranstaltungen/2016/PPP_Laskowski_Nuernberg_04_05_2016_final.pdf

Sehr geehrte Frau Prof. Laskowski, das Menschenrecht auf Wasser und die UN-Nachhaltigkeitsziele sind das Eine und das Andere sind Freihandelsabkommen. Inwieweit sind diese beiden Bereiche nach Ihrer Ansicht doch miteinander verknüpft?

Das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung ist im UN-Sozialpakt (in Art. 11 und Art. 12) verankert; ergänzend ist der Rechtskommentar Nr. 15 (2002) heranzuziehen, der von dem zuständigen UN-Ausschuss zur Auslegung formuliert wurde. Maßgeblich beteiligt daran war übrigens ein deutscher Völkerrechtler, Prof. Dr. Eibe Riedel, Universität Mannheim. Zentrale Kernverpflichtung der Staaten ist die Sicherstellung der existentiellen Grundversorgung der Bevölkerung, d.h. die Bereitstellung von 20 Litern Wasser pro Tag pro Person – ohne Wenn und Aber. Im Nachhaltigkeitsziel Nr. 6 der UN-Agenda 2030, selbst nur ein „soft law“, sind für das Recht auf Wasser in der Rechtswirklichkeit Durchsetzungsmaßnahmen bzw. eine Durchsetzungsstrategie formuliert, an die sich die Staatengemeinschaft durch Annahme der UN-Agenda 2030 selbst gebunden hat. Die zentralen Schnittstellen dieser Themen bestehen sowohl zum Grundgesetz (GG) als auch zum EU-Recht. Auf beiden Ebenen müssen die eingegangenen Verpflichtungen des Völkerrechts in Bezug auf das Menschenrecht auf Wasser beachtet, eingehalten und durchgesetzt werden.

Die hier entscheidende Frage ist, ob Freihandelsabkommen wie CETA und TTIP diesen Verpflichtungen entgegenwirken. Dafür spricht Vieles. Insbesondere der exzessive Investitionsschutz ausländischer Investoren (indirekte Portfolioinvestition reicht aus) ist nicht an die Einhaltung der Menschenrechte durch die Unternehmen gebunden. Dies kann dazu führen, dass zwar die Bindung der EU-Mitgliedstaaten an die Menschenrechte von ihnen gemeinwohlbezogene Maßnahmen zur Durchsetzung des Menschenrechts auf Wasser verlangt, etwa erhöhte Gewässerschutzstandards zum Schutz der Wasserressourcen oder eine Begrenzung der Wasserpreise für sozial Schwache, jedoch diese mit dem profitorientierten Liberalisierungskonzept von CETA oder TTIP kollidiert. Diese Kollision müsste menschenrechtskonform aufgelöst werden. Da aber in solchen Konfliktkonstellationen Investor-Staat-Klagen vor einem nebenstaatlichen Sondergericht mit dem Vorwurf „unfair und ungerecht“ behandelt oder gar „indirekt enteignet“ worden zu sein, zu erwarten sind, ist zweifelhaft, ob eine menschenrechtskonforme Entscheidung getroffen werden wird. Die Unternehmen und ihre Investitionen sind ja nicht an die Einhaltung der Menschenrechte gebunden, etwa Verbot der Kinderarbeit (ILO-Kernarbeitsnormen) oder das Recht auf Wasser.

Auch in Bezug auf die kommunale Daseinsvorsorge sehe ich daher in den geplanten Freihandelsabkommen Gegenkräfte, die vor allem die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele in der UN-Agenda 2030 behindern werden.

Das geplante CETA-Abkommen zwischen der EU und Kanada löst diese Probleme nicht. Ganz im Gegenteil.

Was wird unter dem Menschenrecht auf Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung verstanden?

Kernelement des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung ist der Anspruch eines jeden Menschen gegen den Staat, in dessen Herrschaftsbereich er sich aufhält, auf Zugang zu einer existentiellen Grundversorgung mit Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen. Dabei gelten 20 Liter Wasser pro Tag/Person als absolutes Minimum, das jeder Staat zu leisten im Stande ist und das er leisten muss. Wie der UN-Sonderberichterstatter für das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung, Léo Heller, im Juli 2015 vor der UN-Generalversammlung hervorhob, muss Wasser für Personen und Haushalte bezahlbar und in bestimmten Situationen, in denen bedürftige Menschen sich das Wasser nicht leisten können, sogar unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, auch die Sanitärversorgung. Wichtig ist, dass der Staat verpflichtet ist, für die Sicherung der menschlichen Grundversorgung Lösungen zu finden. Das ist die zentrale Kernpflicht des Staates. Um diese Kernpflicht erfüllen zu können, bedarf es auch des vorsorgenden, nachhaltigen Schutzes der örtlichen Wasserressourcen und eines darauf bezogenen Gewässermanagements – auch dazu verpflichtet das Menschenrecht auf Wasser die Staaten. Diesen gewässerschützenden Ansatz finden wir ebenso in der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL 2000/60/EG).

Durch Annahme der Resolution 64/292 „Menschenrecht auf einwandfreies und sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung“ durch die Generalversammlung der UN am 28.07.2010 hat die internationale Staatengemeinschaft das „Recht auf Wasser“ und die damit verbundenen staatlichen Kernpflichten rechtspolitisch anerkannt und sich dadurch selbst gebunden („soft law“). Die rechtliche Grundlage für die Resolution findet sich aber im verbindlichem Völkerrecht, in Art. 11, 12 UN-Sozialpakt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang: Deutschland hat die Resolution von Anfang an stark unterstützt, während Kanada und die USA sich bei der Resolutions-Abstimmung enthalten haben. Gerade mit diesen Staaten möchte die EU Freihandelsabkommen abschließen.

Ist das Menschenrecht auf Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung bindend?

Aber ja! Der UN-Sozialpakt wurde gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ratifiziert. Art. 11. und 12 des UN-Sozialpakts gelten in der Bundesrepublik Deutschland daher bereits seit 1976 als justiziables, einklagbares Bundesgesetz. Zudem sind völkerrechtliche Verträge integraler Bestandteil des EU-Rechts und daher für die Mitgliedstaaten verbindlich. Ferner ist zu beachten: Über Art. 53 EU-GRCh wird der UN-Sozialpakt in das EU-Recht einbezogen; Art. 11 und 12 UN-Sozialpakt geben somit den Mindestschutz, den die Grundrechte der EU-GRCh gewährleisten, vor: 20 Liter Wasser/Tag/Person in den Mitgliedstaaten der EU.

Deutschland kann sich der Verantwortung für die Gewährleistung des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung nicht entziehen. Relevant wird das vor allem beim sogenannten „cut off“ der Versorgung, also dann, wenn einzelne Haushalte oder Personen von der Wasserversorgung abgeschnitten werden, weil sie die Wasserrechnung nicht bezahlen konnten. Solche Fälle kommen sogar in Deutschland vor und verstoßen gegen das Menschenrecht auf Wasser. Hier ist die Gesetzgebung gefordert, endlich das Thema „Cut off“-Verbot anzugehen und ausdrücklich zu regeln.

Und die UN-Nachhaltigkeitsziele?

Diese wurden am 25.09.2015 mit dem Titel „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ verabschiedet. Darin sind 17 Ziele genannt, die überwiegend bis 2030 zu erreichen sind. Ziel

Nr. 6 betrifft speziell Wasser und lautet „Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle“. Die Unterziele gehen auf das zuvor genannte Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung umfassend ein. Es geht dabei auch um vorsorgenden und nachhaltigen Ressourcenschutz. Vor allem aber wird im Unterziel Nr. 6.b die „Mitwirkung lokaler Gemeinwesen an der Verbesserung der Wasserbewirtschaftung und der Sanitärversorgung“ genannt. Für Deutschland bedeutet das nichts anderes, als dass damit die kommunale Wasserwirtschaft (vor allem Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung) als kommunale Daseinsvorsorge gemeint sind. Das Ziel 6.b geht aber noch weiter. Es heißt am Ende, dass die Staaten die Mitwirkung lokaler Gemeinwesen „unterstützen und verstärken“ sollen. Dazu hat sich die internationale Staatengemeinschaft einschließlich der EU-Mitgliedstaaten selbst verpflichtet.

Mit dem Nachhaltigkeitsziel Nr. 6 der neuen UN-Agenda 2030 wurde auf der internationalen Ebene letztlich eine neue Umsetzungsoffensive zur Durchsetzung des Menschenrechts auf Wasser gestartet. Hierzulande fehlt weitgehend noch das Bewusstsein dafür, dass die Umsetzung der Kernpflichten des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung auch in Deutschland geboten ist – obgleich in Bezug auf sozial schwache bzw. arme Bevölkerungsgruppen erkennbarer Handlungsbedarf besteht. Gerade sie sind gefährdet, im Falle fehlender finanzieller Mittel durch „Cut offs“ von der Wasserversorgung abgeschnitten zu werden. Personen ohne eigene Wohnung, also Obdachlosen (Kinder, Frauen, Männer), fehlt der sichere, jederzeitige Zugang zu Toiletten, Waschräumen und Trinkwasserstellen komplett. Dies ist mit dem Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung nicht zu vereinbaren.

Ich möchte an dieser Stelle den Blick auf Frankreich richten. Denn Frankreich ist seiner Umsetzungspflicht als Signatarstaat des UN-Sozialpakts inzwischen nachgekommen. Damit kommt Frankreich innerhalb der EU bei der Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärleistungen eine Vorbildfunktion zu. Die Nationalversammlung hat am 14.06.2016 das Gesetz Nr. 758 angenommen, durch welches das „Gesetz über die öffentliche Gesundheit“ geändert und ein neues Kapitel IV eingefügt wurde: „Das Recht auf Trinkwasser und Sanitärversorgung“ („Droit à l’eau potable et à l’assainissement“), das im Art. L 1314-1 ff. ausführlich geregelt ist. Danach hat u.a. jede Person das Recht, jederzeit Zugang zu einer ausreichenden Menge an Trinkwasser und zu Sanitäreinrichtungen zu erhalten, um ihre existentiellen Grundbedürfnisse befriedigen zu können. Art. L 1314-2 verpflichtet zudem Gemeinden mit mehr als 3.500 Einwohnerinnen und Einwohnern, allen Personen öffentliche Toiletten unentgeltlich zugänglich zu machen. Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern müssen kostenlose Duschen einrichten und unterhalten. Die kommunale Daseinsvorsorge im Bereich Wasser und Abwasser wird dadurch erkennbar weiterentwickelt.

Wie verhält sich CETA dazu?

Eine berechtigte Frage. Völkerrechtliche Freihandelsabkommen wie CETA und TTIP können durch ihre rechtlich verbindliche Wirkung die kommunale Daseinsvorsorge einschränken und ihre gemeinwohlbezogene Weiterentwicklung stoppen. Zu beachten ist: Freihandelsabkommen zählen zu den internationalen Übereinkünften, die vom Rat gem. Art. 216 Abs. 1 AEUV geschlossen werden. Ihnen kommt Rechtsnormqualität zu. Nach der Rechtsprechung des EuGH werden die Abkommen mit ihrem völkerrechtlichen Inkrafttreten zum „integralen Bestandteil“ der Unionsrechtsordnung (st. Rspr. seit EuGH, Rs. 181/73, Slg. 1974, 449 Rn. 5 – Haegeman). Neben der völkerrechtlichen Bindungswirkung, die von der EU geschlossenen internationalen Übereinkünften zukommt, die sich aus dem

Völkerrecht selbst ergibt (vgl. Art. 26 Wiener Vertragsrechtskonvention – „pacta sunt servanda“), ordnet Art. 216 Abs. 2 AEUV die unionsrechtliche Verbindlichkeit der Abkommen für die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten an. Damit kommt internationalen Übereinkommen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten zu, so dass sie das nationale Recht im Falle einer Kollision verdrängen – sofern keine mitgliedstaatlichen Vorbehalte vorgesehen sind. Aus der in Art. 216 Abs. 2 AEUV angeordneten Bindungswirkung folgt zudem, dass die internationalen Abkommen der Union im Rang über dem unionsrechtlichen Sekundärrecht stehen – sofern keine unionalen Vorbehalte vorgesehen sind. Zu den in diesem Zusammenhang interessierenden, leider unzureichenden Vorbehalten der EU und Deutschlands für den Wasser- und Abwasserbereich in CETA-Annex II komme ich gleich.

Da völkerrechtliche Abkommen wie CETA in der Normenhierarchie über dem Sekundärrecht (insbesondere EU-Richtlinien, EU-Verordnungen) stehen, ist dieses infolgedessen völkerrechtskonform auszulegen. Im Hinblick auf CETA bedeutet dies z.B.: Die für den europäischen Gewässerschutz immens wichtige WRRL 2000/60/EG läuft Gefahr, künftig CETA-konform und damit wirtschaftsliberal ausgelegt zu werden. Ein „wirtschaftsliberaler Gewässerschutz“ aber dient nicht dem vorsorgenden Gewässer- und Trinkwasserschutz, sondern Unternehmensinteressen. Er gefährdet die Zielerreichung des „guten Gewässerzustands“ in der EU und damit dem gebotenen vorsorgenden Ressourcenschutz, der für die wasserwirtschaftliche Daseinsvorsorge erforderlich ist. Allerdings dürfen solche Abkommen nicht gegen das EU-Primärrecht verstoßen – also gegen den EU-Vertrag, den Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV) und die Europäische Grundrechtecharta (EU-GRCh). Durch den Lissabon-Vertrag 2009 wurde auf primärrechtlicher Ebene die nationale Daseinsvorsorge gestärkt (vgl. Art. 14 AEUV i.V.m. Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse, Art. 106 Ab. 2 AEUV, Art. 36 EU-GRCh „Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“). Hier bestehen Zweifel, ob CETA die im Primärrecht verankerte besondere Stellung der nationalen Daseinsvorsorge und Bedeutung der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ sowie die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die in Art. 28 Abs. 2 GG durch die deutsche Verfassung besonders geschützt werden („kommunale Selbstverwaltung“), in ausreichendem Maß beachtet.

Ich habe dazu im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen gerade ein Gutachten zum Thema „Mögliche Verstöße gegen Investitionsschutzregelungen des Freihandelsabkommens CETA durch Maßnahmen der kommunalen Wasserwirtschaft, ISDS-Schiedsgerichtsverfahren und Haftungsfragen“ verfasst, das im Internet abgerufen werden kann.¹ Die Abgeordnete *Britta Haßelmann* (MdB, Bündnis 90/Die Grünen) hat den Deutschen Bundestag auf die Gefahren für die kommunale Daseinsvorsorge, insbesondere die kommunale Wasserwirtschaft, in ihrer Rede am 22. Juni 2016 zu Recht ausdrücklich hingewiesen.²

Es wird deutlich, dass hier für den Bereich Wasser und Abwasser durch Freihandelsabkommen wie CETA durchaus eine „Spannung“ entsteht, mit weitreichenden Konsequenzen. Es geht dabei um die kommunale Daseinsvorsorge in Form der öffentlichen

1 Abrufbar unter: https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/EU-USA_Freihandelsabkommen/Laskowski_Gutachten_20_09_2016.pdf

2 Siehe <https://www.gruene-bundestag.de/parlament/bundestagsreden/2016/september/britta-hasselmann-ceta.html>

Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, die in den Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 Abs. 2 GG fällt. Es geht um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, Gemeinwohlorientierung, Hoheitsrechte, Aufgabenerfüllung sowie demokratische Legitimation, demokratische Kontrolle und demokratische Selbstbestimmung der örtlichen Bevölkerung. Soweit der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung betroffen ist, zu dem ganz überwiegend die kommunale Wasserversorgung und Abwasserentsorgung gezählt wird, geht es um eine gesteigerte Gemeinwohlorientierung. Hier droht ein Konflikt mit den wirtschaftsliberalen CETA-Regelungen.

Über die kommunale Daseinsvorsorge in Deutschland hinaus geht es darum, wie die EU und Deutschland mit den UN-Nachhaltigkeitszielen umgehen und welche Signale an die UN und die UN-Mitgliedstaaten gesendet werden.

Und wie lässt sich diese Spannung auflösen?

Nicht durch Beruhigungs-Rhetorik der deutschen Politik oder der EU-Kommission. Vielmehr müsste der Daseinsvorsorgebereich Wasser und Abwasser (Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung) generell vom Anwendungsbereich des CETA, TTIP und anderer Freihandelsabkommen ausgenommen werden. Dies gilt übrigens auch im Hinblick auf das GATS im Rahmen der immer noch laufenden Doha-Runde der WTO – Abwasserdienstleistungen finden sich hier tatsächlich in der Offertenliste der EU. An dieser Stelle der Hinweis: die Abwasserentsorgung zählt in Deutschland zu den „hoheitlichen Aufgaben“, die den Kommunen oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften als Pflichtaufgaben zugewiesen sind, § 56 WHG i.V.m. Landesrecht. Diese sind auf der GATS-Offertenliste der EU ebenso fehl am Platz wie in wirtschaftsliberalen Freihandelsverträgen der EU mit Kanada, den USA oder sonstigen Drittstaaten, die Investitionen und damit verbundene Interessen privater Unternehmen mittels Sonderklagerechten in besonderer Weise privilegieren. Dies wirkt sich letztlich zu Lasten des Gemeinwohls aus. Um den Daseinsvorsorgebereich Wasser und Abwasser „wasserdicht“ zu schützen und die Durchsetzung des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung in der Rechtswirklichkeit nicht zu gefährden, bedürfte es einer klaren und eindeutigen Regelung, die den Anwendungsbereich von CETA etc. insoweit beschränkt. Nur so könnten sich Deutschland, die EU-Mitgliedstaaten und die EU ernsthaft auf die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele, insbesondere Ziel Nr. 6, konzentrieren und effektive Umsetzungsmaßnahmen auf den Weg bringen. Dazu gehört auch die Stärkung der demokratisch fundierten kommunalen Wasserwirtschaft als Kernbereich der Daseinsvorsorge und die Umsetzung der staatlichen Kernpflichten zur Gewährleistung des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung – Grundversorgung: 20 Liter Wasser pro Person pro Tag, u.U. auch unentgeltlich.

Sie haben sich den CETA-Text genauer angesehen. Wo sehen Sie die Probleme für Wasser?

In meiner Präsentationsfolie sind einige Problemstellen aufgelistet. Problematisch ist, dass gemeinwohlbezogene Daseinsvorsorgeleistungen allgemein und auch solche, die der Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärleistungen und der Erreichung des Ziels Nr. 6 der Agenda 2030 dienen, dem wirtschaftsliberalen, profitorientierten CETA-Reglement unterworfen werden. Der Gemeinwohlbezug wird auf diese Weise rechtfertigungsbedürftig und dadurch gefährdet. Vor allem der besondere Investitionsschutz in den Abkommen begünstigt profitorientierte Marktentwicklungen auch in Daseinsvorsorgebereichen wie der öffentlichen Wasserwirtschaft. Es ist keinesfalls

ausgeschlossen, dass solche Abkommen, soweit sie die Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung betreffen, gegen Art. 28 Abs. 2 GG verstoßen, der die kommunale Selbstverwaltung schützt.

Die vorgesehenen Ausnahmen in CETA für Trinkwasser und Abwasser reichen nicht aus. So gibt es im deutschen Recht für den Bereich der Wasserwirtschaft aktuell zahlreiche Wettbewerbsbeschränkungen, die die Gemeinwohlbindung der Aufgabenwahrnehmung sichern, z.B. durch Zuweisung von Pflichtaufgaben an öffentlich-rechtliche Körperschaften oder besondere Ausnahmen für die Versorger (z.B. §§ 50, 56 WHG, § 31 GWB, Regelungen in Landeswassergesetzen oder Gemeindeordnungen der Länder). Diese Regelungen widersprechen den Liberalisierungsverpflichtungen in CETA. Damit aber solche Regelungen weiterhin gegenüber ausländischen Investoren wirksam sind, ohne gegen CETA zu verstoßen, müssten sie an sich in Annex I der EU/MS in CETA gelistet werden, der Vorbehalte für bestehende CETA-widrige Maßnahmen enthält – sind sie aber nicht. Annex I ist diesbezüglich „leer“.

Allerdings enthält Annex II einzelne Vorbehalte, die den Wasser- und Abwasserbereich betreffen. Nach der bisherigen Systematik regelt Annex II (nur) Vorbehalte für künftige Abweichungen von CETA-Liberalisierungspflichten. Dementsprechend bezieht sich der „Kopfvermerk“ zu Annex II ausdrücklich auf „Vorbehalte gegen künftige Maßnahmen“. Die Erläuterungen dazu aber beziehen sich auch auf „bestehende Maßnahmen“, so dass davon ausgegangen werden kann, dass Anhang II nicht nur künftige, sondern auch bereits bestehende CETA-widrige Maßnahmen (Gesetze etc.) umfasst.

Der in Annex II der EU eingetragene Vorbehalt für öffentliche Dienstleistungen (sog. public utilities Klausel) erstreckt sich jedoch nur auf den „Marktzugang“, also nur auf eine von mehreren Liberalisierungspflichten. Ähnliches gilt für den zusätzlichen sektorspezifischen Vorbehalt für die Trinkwasserversorgung. Die dort genannten Vorbehalte gelten nur für die Liberalisierungspflichten „Marktzugang“ und „Inländergleichbehandlung“, nicht aber für die Pflicht zur „Meistbegünstigung“ und auch nicht für die brisanten „Investitionsschutzstandards“, die mit Hilfe des noch brisanteren Investor-Staat-Sondergerichtsverfahrens (ursprünglich: Schiedsgerichtsverfahren) durchgesetzt werden können. Für die Abwasserentsorgung sehe ich das Problem noch deutlicher, denn hier fehlt ein Vorbehalt in der Annex II-Liste der EU. Der infolgedessen ausdrücklich von Deutschland in die nationale Annex-II-Liste eingetragene Vorbehalt für Abwasser betrifft lediglich den „Marktzugang“. Für alle anderen Liberalisierungspflichten, insbesondere die brisanten Investitionsschutzstandards, findet sich auch dort kein Vorbehalt.

Fazit: Durch den „public utility“-Vorbehalt und die sektorspezifischen Vorbehalte in Annex II der EU und Deutschlands wird keine umfassende Ausnahme von den CETA-Verpflichtungen für öffentliche Dienstleistungen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in der EU oder in Deutschland begründet; der Status Quo in Deutschland ist also nicht abgesichert.

Die Folgen des Investitionsschutzes und des Investor-Staat-Sondergerichtsverfahrens (ursprünglich Schiedsgerichtsverfahren) dürfen nicht unterschätzt werden. Den Eingangsbestimmungen des CETA-Textes ist deutlich zu entnehmen, dass die gewerbliche Nutzung („commercial use“) der Wasserressourcen im Einklang mit den CETA-Regelungen erfolgen muss, also auch im Einklang mit den Regelungen zum Investitionsschutz. Meiner Meinung nach verstößt das System über den Investitionsschutz gegen den Gleichheitsgrundsatz und führt zu einer diskriminierenden Ungleichbehandlung europäischer, auch deutscher Unternehmen („Investoren“). Nur die privilegierten ausländischen Investoren können sich an die nebenstaatlichen Sondergerichte wenden und

die Mitgliedstaaten verklagen, um exorbitante Schadenersatzzahlungen durchzusetzen. Diese müssten im Falle der Verurteilung letztlich von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern geleistet werden. Die Bevölkerung in Deutschland dürfte schon deshalb an einem solchen Investitionsschutz kein Interesse haben. Zudem: Mit Hilfe von Investitionsschutzklagen könnten staatliche Gemeinwohl-Maßnahmen zur Durchsetzung anderer völkerrechtlicher Verpflichtungen wie das Menschenrecht auf Wasser – z.B. durch Festsetzung gesetzlicher oder behördlicher Preisobergrenzen für die Wasserversorgung oder von Gratis-Grundversorgungsleistungen für Bedürftige; durch Festsetzung strikterer gesetzlicher oder behördlicher Gewässerschutzvorgaben zum Schutz der Trinkwasserressourcen etc. – von den ausländischen Investoren als profitminimierende „unfaire Behandlung“ und „indirekte Enteignung“ und damit als Verstoß gegen die Investitionsschutzstandards gewertet werden. Private Investoren sind nicht an Menschenrechtspakte, Umweltschutzstandards oder ILO-Kernarbeitsnormen gebunden. Auch CETA verknüpft den Investitionsschutz nicht mit der Einhaltung von Menschenrechten (z.B. Verbot der Kinderarbeit), Umweltschutzstandards oder ILO-Kernarbeitsnormen. Daher können Investoren, die gegen Menschenrechte verstoßen, auch nicht vor dem CETA-Sondergericht verklagt werden – das ist sehr komfortabel für die betroffenen Unternehmen.

Eine Schiefelage zu Lasten des Gemeinwohls ist damit vorprogrammiert.

Hervorheben möchte ich an dieser Stelle noch einmal die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG, die letztlich der Selbstbestimmung der örtlichen Bevölkerung in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft dient. Wie das BVerfG in einem aktuellen Beschluss vom 19.11.2014 (2 BvL 2/13 Rn. 58, 59) erneut betont, sind Eingriffe in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung, der u.a. den Grundbestand der Organisationsfreiheit absichert, verfassungswidrig, ich zitiere:

„Insofern verbietet der Schutz des Kernbereichs von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen ersticken würden.“

Demnach müssen Gesetze des Bundes und der Länder, die die „eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen“ und ihre gemeindlichen Hoheitsrechte (Gebiets-, Planungs-, Personal-, Organisations- und Finanzhoheit) betreffen, den „Grundbestand“ dieser Hoheitsrechte in jedem Fall wahren. Die kommunale Organisationshoheit der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung darf der Gesetzgeber daher auch dann nicht „ersticken“, wenn er diese Bereiche Liberalisierungsregelungen unterstellt. Diesen Kernbereich muss auch die EU im Rahmen ihrer Kohärenzpflichten („Kohärenzgebot“) gem. Art. 205, 207 AEUV beim Aushandeln internationaler Übereinkünfte wie CETA und TTIP zwingend beachten – anderenfalls droht im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG ein ernsthafter verfassungsrechtlicher Konflikt. In Bezug auf CETA erscheint mir ein solcher Konflikt keinesfalls ausgeschlossen.

Das BVerfG hat in seinem aktuellen CETA-Beschluss vom 13.10.2016 (2 BvR 1368/16 u.a.) der Bundesregierung klare und harte Auflagen gemacht, die die vorläufige Anwendbarkeit von CETA betreffen. Es hat hervorgehoben, dass „eine Berührung der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität nicht ausgeschlossen“ sei. Das Hauptsacheverfahren darf daher mit Spannung erwartet werden.

Berlin, den 15.10.2016

[Die Weiterverwertung ist erlaubt, sofern eine Quellenangabe erfolgt und ein Hinweis mit Kopie an die AöW e.V. (aoew@info.de) gesandt wird.]



Die 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 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. Allein über den Deutschen Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft (DBVW) sind über 2000 wasserwirtschaftliche Verbände in der AöW vertreten. Außerdem sind Personen, die den Zweck und die Ziele der AöW unterstützen sowie solche Interessenverbände und Initiativen, Mitglied in der AöW.