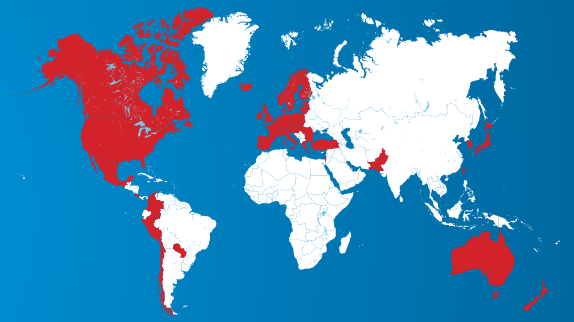


ALLES ÜBER

TiSA



WISSENSWERTES ZUM **ABKOMMEN ÜBER
DEN HANDEL MIT DIENSTLEISTUNGEN**

Haftungsausschluss:

Die nachstehende Analyse basiert auf von WikiLeaks veröffentlichten Dokumenten*. Es handelt sich um vorläufige Texte, so dass ein Teil der Analyse für das Dokument in seiner endgültigen Form möglicherweise nicht relevant ist. Der Autor hat versucht, überwiegend nur Bestimmungen zu berücksichtigen, die unter den TiSA-Parteien breite Unterstützung genießen oder von ihnen nicht größtenteils abgelehnt werden. Die nachstehend beschriebenen Auswirkungen werden von Land zu Land und von Sektor zu Sektor unterschiedlich sein und von der endgültigen Liste der Ausnahmen/Verpflichtungen abhängen, die jedes Land im Rahmen des TiSA beschließt.

Einige der geleakten Anhänge und Dokumente, wie etwa die Anhänge in Bezug auf energienahe Dienstleistungen, Umweltdienstleistungen und andere, werden bei dieser Analyse nicht berücksichtigt, da sie nicht rechtzeitig verfügbar waren.

*<https://wikileaks.org/tisa/>

Einleitung

Was ist TiSA?

Das vorgeschlagene Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Trade in Services Agreement, TiSA) zielt darauf ab, den internationalen Handel mit Dienstleistungen zu liberalisieren und verbindliche internationale Regeln für die Regulierung der Dienstleistungen seitens der beteiligten Länder festzulegen. Die TiSA-Gespräche haben im Jahr 2012 begonnen, und bis Ende 2016 soll das Abkommen stehen, obwohl frühere Fristen nicht eingehalten wurden.

Nach den begrenzten an die Öffentlichkeit gelangten TiSA-Leaks sieht es so aus, als sei der Geltungsbereich des geplanten Abkommens immens: Transport- und Energieleistungen, Einzelhandel, elektronischer Handel, Expresszustelldienste, Telekommunikation, Bankleistungen, Leistungen im Gesundheits- und im privaten Bildungswesen und mehr. Dienstleistungen machen in den meisten Ländern den Großteil der Wirtschaftstätigkeiten aus und wirken sich praktisch auf sämtliche Aspekte des Lebens und der Gesellschaft aus.

Im Gegensatz zum internationalen Warenhandel unterliegen Dienstleistungen gewöhnlich keinerlei Einfuhrzöllen oder anderen Grenzhemmnissen. Bei den von den TiSA-Verhandlungsführern anvisierten „Hindernissen“ für einen grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen geht es stattdessen um nationale und lokale Vorschriften wie Eigentumsbeschränkungen für Ausländer, Lizenzanforderungen, unterschiedliche Qualitätsstandards, Finanzregelungen, Universaldienstleistungen sowie öffentliche Dienstleistungen (bei denen es in der Natur der Sache liegt, dass kommerzielle Dienstleistungs-

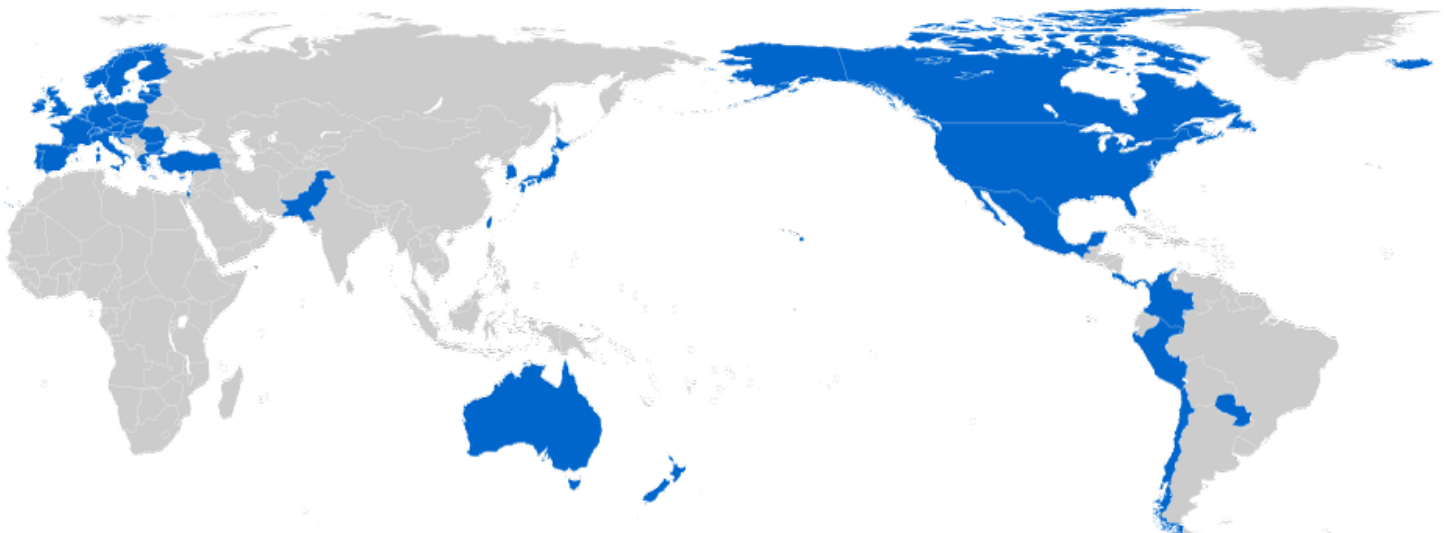
anbieter von großen Teilen von Sektoren wie dem Gesundheits- oder Bildungswesen ausgeschlossen werden können).

Die Gespräche verfolgen das Ziel, globalen Dienstleistungsunternehmen den Zugang zu den Binnenmärkten dadurch zu erleichtern, dass staatliche Vorschriften, die die kommerziellen Ziele und Aktivitäten dieser Unternehmen beeinträchtigen könnten, begrenzt werden. TiSA berührt eine breite Palette von Themen im Zusammenhang mit ausländischen Investitionen, gemeinwohlorientierter Regulierung und selbst der befristeten Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und hat potenziell größere und drastischere Auswirkungen auf die demokratische Staatsgewalt als traditionelle Abkommen über den Warenhandel.

Wer ist beteiligt?

An den Verhandlungen über das Abkommen beteiligt sind momentan Australien, Kanada, Chile, Kolumbien, Costa Rica, die Europäische Union (28 Länder), Hongkong, Island, Israel, Japan, Südkorea, Liechtenstein, Mauritius, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Panama, Pakistan, Peru, die Schweiz, Taiwan, die Türkei und die USA. Die Hauptbeteiligten, die sich bei der Doha-Verhandlungsrunde der WTO über Dienstleistungen am deutlichsten für eine Liberalisierung dieses Sektors ausgesprochen haben, haben sich scherzhaft selbst den Namen „Really Good Friends of Services“ gegeben (Wirklich gute Freunde von Dienstleistungen). Andere bezeichnen sie spöttisch als „Really Good Friends of Transnational Corporations“ (Wirklich gute Freunde transnationaler Konzerne).¹

¹ Vgl. Ellen Gould, Abkommen der wirklich guten Freunde transnationaler Konzerne. Internationale der Öffentlichen Dienste. September 2014.



Auffällig an der Liste der an den TiSA-Vorbereitungen Beteiligten ist auch, wer nicht darauf steht. Die fünf größten Schwellenländer (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) sind an dem Abkommen nicht beteiligt. Die „wirklich guten Freunde“, angeführt von den USA und der EU, haben diese Schwellenländer bewusst umgangen und die Doha-Dienstleistungsverhandlungen blockiert, um eine ehrgeizige Agenda für die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen voranzubringen. Uruguay, das ursprünglich an den TiSA-Verhandlungen beteiligt war, hat sich daraus zurückgezogen, nachdem sich lokale Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Gruppen nachdrücklich gegen die Beteiligung ihres Landes ausgesprochen hatten.

Der TiSA-Text basiert auf dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS). Theoretisch könnte TiSA somit Teil der WTO-Architektur werden, wenn genügend WTO-Mitglieder, die gegenwärtig keine Vertragsparteien sind, dem Abkommen beitreten. Es gibt allerdings zahlreiche Hindernisse für eine reibungslose Übernahme des TiSA in das WTO-Rahmenwerk, nicht zuletzt, weil einige maßgebliche WTO-Mitgliedsstaaten verärgert darüber sind, dass die TiSA-Befürworter sie umgangen und ausgeschlossen haben.

Die „wirklich guten Freunde“ haben von Anfang an eng mit den Unternehmenslobbys zusammengearbeitet, die die multinationale Dienstleistungsindustrie vertreten, darunter die US-amerikanische Coalition of Services Industries, das European Services Forum und das Global Services Network. Man kann zu Recht sagen, dass diese Lobbys angesichts der festgefahrenen Doha-Runde offensichtlich frustriert waren und nun die treibende Kraft hinter TiSA und dessen Ausscheren aus der WTO sind.

KASTEN 1

Inländerbehandlung bedeutet, dass die Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer anderer Vertragsparteien weder in der Gesetzgebung noch in der Praxis schlechter als die eigenen behandelt werden dürfen. „Nicht schlechter“ bedeutet, dass ausländische Erbringer besser als inländische behandelt werden dürfen. Im GATS (und TiSA) heißt es, dass selbst eine „formale Gleichbehandlung“ dann als schlechter betrachtet wird, wenn die Wettbewerbsbedingungen zugunsten der Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer der Vertragspartei im Vergleich zu ähnlichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern einer anderen Vertragspartei modifiziert werden.

Markzugang bedeutet, dass weder die Erbringung noch die Erbringer einer Dienstleistung zahlenmäßig begrenzt werden kann, noch kann verlangt werden, dass Dienstleistungserbringer eine spezifische Rechtsform wählen (dass beispielsweise multinationale Unternehmen ihre Dienste über eine lokale Niederlassung erbringen müssen oder dass soziale Dienstleistungen ausschließlich von gemeinnützigen Einrichtungen erbracht werden können). Derartige Maßnahmen sind selbst dann untersagt, wenn sie für inländische und ausländische Dienstleistungserbringer gleichermaßen gelten.

Stillstand bedeutet, dass die eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich einer Liberalisierung der Dienstleistungen unwiderruflich sind und eine spätere restriktivere Regulierung nicht möglich ist.

Sperrklausel bedeutet, dass eine ausgenommene Maßnahme nur modifiziert werden kann, um eine größere Kohärenz mit TiSA herzustellen, wobei derartige Änderungen nicht wieder rückgängig gemacht werden können, ebenso wenig wie die Abschaffung einer geschützten Maßnahme seitens einer künftigen Regierung.

Wie ist TiSA strukturiert?

Der TiSA-Kerntext gilt für alle Dienstleistungsbereiche. Dieses Kernstück wird durch branchenspezifische Anhänge ergänzt, die zusätzliche, auf spezifische Sektoren zugeschnittene Regeln enthalten. Der für die Telekommunikationsbranche geltende Anhang sieht beispielsweise spezifische Regeln vor, die nur für die Telekommunikationsdienstleister und für die staatliche Regulierung der Telekommunikationsbranche gelten.

Die Regierungen verhandeln über Verpflichtungen zum Marktzugang und zur Inländerbehandlung für die unterschiedlichen **Erbringungsarten** (s. Kasten 2). Diese Verpflichtungen gelten nur für die Dienstleistungsbereiche, zu deren Einbeziehung sich die einzelnen Länder bereit erklären (s. Kasten 3). Im Gegensatz zum GATS wird bei den Verpflichtungen zur Inländerbehandlung im Rahmen des TiSA der Ansatz einer „**Negativliste**“ verfolgt (s. Kasten 1), bei dem alle Bereiche und Maßnahmen automatisch eingeschlossen und nur diejenigen ausgenommen sind, die die Regierungen ausdrücklich als Ausnahmen auflisten. Der Ansatz einer Negativliste ist problematisch, weil es die Regierungen versäumen könnten, wichtige Maßnahmen oder Sektoren zu schützen, entweder durch menschliches Versagen oder aufgrund der Komplexität des Prozesses.²

Eine eng mit dem Negativlistenansatz verbundene Frage lautet, ob für neue Dienstleistungen automatisch das Prinzip der Inländerbehandlung gelten sollte. Der elektronische Handel und die digitale Wirtschaft sind Beispiele für Schlüsselsektoren, die es vor 20 Jahren noch nicht gab. 3D-Druck und oder auf einer App basierende Online-Vermittlungsdienste wie Uber und Lyft sind Beispiele für sich rasch entwickelnde Dienstleistungen, für die noch an einer angemessenen Regulierung gearbeitet wird. Die von den USA nachdrücklich befürwortete grundsätzliche Anwendung des Prinzips der Inländerbehandlung im Falle von Dienstleistungen, die es bisher noch gar nicht gibt, könnte durchaus einen Eingriff in legitime Regulierungsmaßnahmen darstellen, die sicherstellen sollen, dass die Beschäftigten und die lokale Wirtschaft von Neuerungen im Dienstleistungsbereich profitieren.

Die TiSA-Marktzugangsverpflichtungen erfolgen über eine „**Positivliste**“. Das bedeutet, dass die einzelnen Länder explizit die Sektoren auflisten, die sie in das Abkommen aufnehmen wollen. Nur für die aufgelisteten Sektoren gelten die Verpflichtungen zum Marktzugang. Listet ein Land im Hinblick auf

den *Marktzugang* beispielsweise Baudienstleistungen auf, bedeutet dies, dass es seine Befugnis, die Zahl der auf seinem Staatsgebiet (selbst regional) tätigen Bauunternehmen zu begrenzen oder auf lokalen Partnern zu bestehen, dauerhaft abtritt. Gesteht ein Land allen Baudienstleistungserbringern anderer TiSA-Vertragsparteien *Inländerbehandlung* zu, bedeutet dies, dass es sich dazu verpflichtet, die Bauunternehmen aus anderen TiSA-Ländern mindestens ebenso zu begünstigen wie seine eigenen Unternehmen.

Das Verpflichtungsverfahren ist von größter Bedeutung. Die Länder könnten bei der Liberalisierung verschiedener Sektoren spezifische Erbringungsarten ausnehmen (s. Kasten 2). So könnte ein Land Rechtsdienstleistungen in Bezug auf Marktzugang und Inländerbehandlung für sämtliche Erbringungsarten in seine Liste aufnehmen, außer im Falle des vorübergehenden Aufenthalts natürlicher Personen im Ausland (Modus 4). In diesem Fall hätten ausländische Kanzleien die Möglichkeit, Online-Dienste in dem betreffenden Land anzubieten, die Bürgerinnen und Bürger des Landes zu beraten, wenn diese ins Ausland reisen, um sich Rat zu holen, und Büros in dem Land zu eröffnen. Es wäre jedoch nicht möglich, dass die Angestellten ausländischer Kanzleien selbst in das Land reisen, um dort Rechtsdienstleistungen zu erbringen.

KASTEN 2

TiSA gilt für **alle vier Arten von Dienstleistungserbringung** und zielt grundsätzlich auf eine größtmögliche Liberalisierung sämtlicher Arten ab.

„**Grenzüberschreitendes Angebot**“ (**Cross-border supply of services**) oder Modus 1: z.B. Online-Rechtsberatung oder Eröffnung eines Kontos bei einer ausländischen Bank im Ausland

„**Verbrauch im Ausland**“ (**Consumption abroad**) oder Modus 2: z.B. Reparatur eines Schiffes im Ausland, Studium im Ausland oder Tourismus

„**Handelniederlassungen im Ausland**“ (**Commercial presence**) oder Modus 3: z.B. Eröffnung einer Schule in einem anderen Land, oder ein ausländisches Architekturbüro richtet eine lokale Niederlassung ein

„**Aufenthalt natürlicher Personen**“ (**Presence of natural persons**) oder Modus 4: z.B. ein Rechtsexperte, der vorübergehend in ein Land kommt, um Beratungsdienste zu erbringen oder ein Ingenieur, der für mehrere Monate ins Ausland entsandt wird, um an einem spezifischen Projekt zu arbeiten

² Im allerersten GATS-Fall, den die USA verloren haben, hatte die US-Regierung behauptet, dass sie versehentlich Verpflichtungen in Bezug auf Glücksspiele und Wetten eingegangen sei. Welthandelsorganisation, USA: „Measures Affecting the Cross-border Supply of Gambling and Betting Services“, Bericht des Panels. 10. November 2004.

Es steht den einzelnen Ländern nicht vollkommen frei, welche Verpflichtungen sie eingehen, da sie von anderen Ländern unter Druck gesetzt werden, möglichst umfassende Zusagen zu machen. Ein großer Unterschied zwischen GATS und TiSA besteht darin, dass Letzteres verschiedene Verhandlungsinstrumente (oder Modalitäten) umfasst, wie etwa Negativlisten, Stillstands- und Sperrklauseln (s. Kasten 1), die speziell darauf abzielen, die beteiligten Regierungen unter Druck zu setzen, umfassendere Verpflichtungen einzugehen, als sie andernfalls bereit gewesen wären. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Mitgliedsländer beabsichtigen, TiSA zu einem von der WTO akzeptierten plurilateralen Abkommen zu machen. Die WTO-Regeln (GATS Art. V) besagen eindeutig, dass ein solches regionales oder plurilaterales Abkommen einen „beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich“ haben muss, weshalb allzu viele TiSA-Ausnahmen nicht akzeptabel sein werden.

KASTEN 3:

Die Dienstleistungssektoren werden gemäß einer von den Vereinten Nationen entwickelten Zentralen Gütersystematik (engl. Abk. CPC) klassifiziert. So deckt der CPC-Code 8672 „Ingenieurdienstleistungen“ ab, die nachstehende Tätigkeiten umfassen³:

- 8672-1 – Dienstleistungen der technischen Beratung
- 8672-2 - Planungsleistungen für die Konstruktion von Fundamenten und Gebäuden
- 8672-3 - Planungsleistungen für mechanische und elektrische Gebäudeinstallationen
- 8672-4 - Planungsleistungen für Ingenieurbauten
- 8672-5 - Planungsleistungen für industrielle und fertigungstechnische Verfahren
- 8672-6 – Planungsleistungen, anderenorts nicht klassifiziert
- 8672-7 – Sonstige Ingenieurdienstleistungen in der Bau- und Installationsphase
- 8672-9 – Sonstige Ingenieurdienstleistungen

Wenn ein Sektor, beispielsweise CPC51** (Baudienstleistungen), in die Liste aufgenommen wird, sind automatisch alle Teilsektoren der breiten Kategorie eingeschlossen, sofern sie nicht ausdrücklich ausgenommen sind. CPC51** besteht aus einer drei Seiten langen Liste, in der sämtliche Aspekte der Dienstleistungen/Tätigkeiten im Baugewerbe beschrieben werden.

Blick nach vorn

Die „wirklich guten Freunde“ haben sich aus der Doha-Runde der WTO zurückgezogen, weil sie um ein sehr ehrgeiziges Abkommen bemüht waren, das die über die mangelnden Fortschritte bei der WTO höchst unzufriedenen globalen Unternehmenslobbys besänftigen würde. Obwohl die Grundregeln im TiSA-Kerntext dem GATS sehr ähnlich sind, zielt dessen Verhandlungsstruktur darauf ab, die Regierungen massiv unter Druck zu setzen, damit sie weitreichende Zugeständnisse machen. Diese rechtsverbindlichen Verpflichtungen wären irreversibel und würden auch künftige Regierungen im Rahmen eines internationalen Vertrages binden.

Neben dem TiSA-Kerntext gibt es sektorspezifische Anhänge, die aus der Sicht des öffentlichen Interesses erhebliche Fragen aufwerfen. Die vorgeschlagenen „wettbewerbsfreundlichen“ Regulierungsmuster spiegeln größtenteils die Ziele und Bestrebungen multinationaler Dienstleistungsfirmen wider. Es ist gefährlich und in jedem Fall undemokratisch, hinter verschlossenen Türen und nur unter Beteiligung von Unterhändlern des Privatsektors und von Unternehmenslobbyisten verbindliche, unflexible und in höchstem Maße präskriptive regulatorische Rahmenbedingungen festzulegen, ohne als Ausgleich andere legitime Interessen zu berücksichtigen. Es ist überhaupt nur möglich, die Auswirkungen auf die Beschäftigten, die Verbraucher, öffentliche Dienstleistungen und Regulierungsmaßnahmen zu analysieren, weil WikiLeaks einen Teil dieser geheimen Texte veröffentlicht hat.

Struktur des Berichts

Die Analyse beginnt mit der Untersuchung der Auswirkungen der Anhänge zu innerstaatlicher Regulierung und Transparenz auf die Konzipierung von Regulierungsmaßnahmen, gefolgt von einer Analyse des Anhangs zur Freizügigkeit natürlicher Personen und der Auswirkungen auf die Beschäftigten im Dienstleistungssektor. Anschließend werden die Anhänge in Bezug auf freie Berufe, den Telekommunikationssektor und den elektronischen Handel erörtert. Der Rest der Analyse ist den einzelnen Anhängen zu den Bereichen Logistik und Vertrieb gewidmet: Zustelldienste, Luftverkehr, Seeverkehr und Straßenverkehr. Daran schließen sich eine Analyse des Anhangs zur öffentlichen Auftragsvergabe sowie allgemeine Bemerkungen zu den Auswirkungen auf öffentliche Dienstleistungen an.

Inwiefern könnte TiSA die staatlichen Regulierungsmöglichkeiten beeinflussen?

Anhang zu innerstaatlicher Regulierung und Anhang zu Transparenz

Zwei Anhänge zielen ausdrücklich darauf ab, allgemeine staatliche Regulierungsmaßnahmen zu beschränken, auch wenn sie nichtdiskriminierend sind, was ernsthafte Fragen bezüglich der potenziellen Auswirkungen von TiSA auf die Regulierungsmöglichkeiten aufwirft. Der Transparenz-Anhang verpflichtet die einzelnen Länder dazu, ausländische Dienstleistungsunternehmen frühzeitig über geplante Regulierungsmaßnahmen zu unterrichten und ihnen die Möglichkeit zu geben, Kommentare dazu abzugeben. Scheinbar unverfängliche Vorschriften dieser Art können den Druck auf die Regulierungsstellen erhöhen und eine abschreckende Wirkung haben, vor allem wenn ein Handelskonflikt drohen könnte. Der Anhang zu innerstaatlicher Regulierung lässt juristische Anfechtungen von Regulierungsmaßnahmen zu, selbst solcher, die ausländische und einheimische Unternehmen gleichbehandeln, wenn die Belastung für ausländische Dienstleistungserbringer dadurch für „größer als notwendig“ erachtet wird. Dadurch sind umfassende Eingriffe möglich, sowohl in Bezug auf Lizenz- und Qualifizierungsanforderungen als auch hinsichtlich technischer Standards wie derjenigen zur Gewährleistung der Qualität einer Dienstleistung. Die Bestimmungen des Anhangs zu innerstaatlicher Regulierung lassen es nach wie vor zu, dass nicht rechenschaftspflichtige Streitbelegungsstellen die Regulierungsbeschlüsse gewählter Regierungen in Frage stellen.

Durch die Auflistung von Dienstleistungen im TiSA-Kerntext sorgen die Länder für Marktzugang und Inländerbehandlung für ausländische Dienstleistungserbringer aus anderen TiSA-Ländern. Dennoch befürchten multinationale Dienstleistungsunternehmen nach wie vor, dass innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen ihren Zugang weiterhin behindern oder es schwierig für sie machen könnten, rentable Geschäfte zu machen. Bestimmungen wie kommunale Flächennutzungspläne, örtliche Anforderungen bezüglich Sprachkenntnissen oder selbst Arbeits- und Umweltstandards können es schwieriger und kostspieliger für ausländische Dienstleistungserbringer machen, von Marktöffnungen im Rahmen von TiSA oder anderen Dienstleistungsabkommen zu profitieren. Die Anhänge zu innerstaatlicher Regulierung und Transparenz zielen darauf ab, diesen Befürchtungen der Unternehmen Rechnung zu tragen, indem nichtdiskriminierende innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Qualifizierungs- und Lizenzanforderungen sowie eventuell auch in Bezug auf technische Standards beschränkt werden.

Derartigen Bestimmungen liegt die Absicht zugrunde, Regulierungsmaßnahmen aufzuheben, die als unnötige Belastung für die Unternehmen erachtet werden, vorhandene Vorschriften zu beschränken, ein diszipliniertes Verfahren für die Einführung neuer Regulierungsmaßnahmen festzulegen und ausländischen Unternehmen dabei zu helfen, sich Klarheit darüber zu verschaffen, welche Vorschriften tatsächlich gelten. Im GATS war eine ähnliche Verpflichtung zur Entwicklung von „Vorschriften“ für nichtdiskriminierende innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen vorgesehen, aber diese Verhandlungen haben sich als derart schwierig und kontrovers erwiesen, dass sie nicht abgeschlossen wurden.

KASTEN 4

Gegenseitige Anerkennung von Standards bedeutet, dass sich zwei oder mehr Länder darauf verständigen, ihre Standards oder Lizenzanforderungen als gleichwertig zu betrachten. Im Falle einer solchen Vereinbarung würde zum Beispiel eine Fachkraft oder ein Unternehmer mit einer Lizenz für die Ausübung eines Gewerbes in einem Mitgliedsstaat automatisch auch in einem anderen als qualifiziert betrachtet werden.

KASTEN 5

Nichtdiskriminierende Regulierung bedeutet, dass ausländische Dienstleistungserbringer durch staatliche Regulierungsmaßnahmen nicht gegenüber Inländern diskriminiert werden.

KASTEN 6

Im Sinne des Anhangs zur innerstaatlichen Regulierung bedeutet der Begriff „Regulierung“ Folgendes:

- **Lizenzanforderungen** und Verfahren im Zusammenhang mit den Vorschriften, die ein Dienstleistungserbringer einhalten muss, um die Erlaubnis für seine Geschäftstätigkeit zu erhalten. Um beispielsweise in einem bestimmten Land eine Kasino-Lizenz zu erhalten, könnte von einem Dienstleistungserbringer verlangt werden, unter Beweis zu stellen, dass er keine kriminelle Vergangenheit hat und Kapital in gewisser Höhe vorhanden ist. Um eine Lizenz für die Betreibung eines Kinos zu erhalten, muss die Einhaltung der Sicherheits- und Brandschutzbestimmungen nachgewiesen werden und eine Lizenz einer Verwertungsgesellschaft vorliegen, die beweist, dass Filme und anderes urheberrechtlich geschütztes Material rechtmäßig veröffentlicht werden darf. Lizenzierungsverfahren dienen dazu, die Einhaltung der Anforderungen nachzuweisen.
- **Qualifizierungsanforderungen** und Verfahren im Zusammenhang mit der fachlichen Kompetenz des Dienstleistungserbringers. In einem bestimmten Land sind möglicherweise ein spezifisches ärztliches Diplom und eine mehrjährige Berufspraxis erforderlich, bevor eine Tätigkeit als Chirurg möglich ist. Journalisten müssen eventuell über ein Journalismus-Diplom verfügen und der Journalistenvereinigung ihres Landes angehören. Qualifizierungsverfahren dienen dazu, die fachliche Kompetenz für die Verrichtung einer Tätigkeit nachzuweisen.
- **Technische Standards**⁴ beziehen sich auf die Merkmale einer Dienstleistung und die zulässigen Erbringungsarten. Wasserversorgungsunternehmen müssen beispielsweise die Wasserqualität prüfen, und die Anwendung bestimmter medizinischer Verfahren ist nicht erlaubt. Ein Verweis auf die Übereinkommen der IAO im Anhang zu Dienstleistungen im Seeverkehr (Analyse s. unten) scheint darauf hinzudeuten, dass Arbeitsnormen als „technische Standards“ betrachtet werden.

KASTEN 7

IAO-Normen (technische Standards) im TiSA als Obergrenze

Die Normen der IAO werden im geleakten TiSA-Text nur im Anhang zu Dienstleistungen im Seeverkehr erwähnt. Dieser Anhang verweist auf die IAO-Übereinkommen als Compliance-Maßstab und beinhaltet eine allgemeine Bestimmung, wonach die einzelnen Länder gehalten sind, keine willkürlichen oder ungerechtfertigten nichtdiskriminierenden Regulierungsmaßnahmen einzuführen oder beizubehalten, die ausländische Dienstleistungserbringer behindern. In dem Text heißt es, dass eine Vertragspartei keine technischen Standards einführen oder beibehalten sollte, die nicht auf objektiven und transparenten Kriterien basieren und dass bei der Feststellung, ob sich eine Vertragspartei an diesen Artikel hält, die von ihr angewandten internationalen Normen zu berücksichtigen sind, wie etwa die der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation und der Internationalen Arbeitsorganisation. Die Normen der IAO und der IMO werden somit als Obergrenze betrachtet. Wenn ein Land höhere Normen einführt und die Normen der IAO als Basis verwendet (was sie auch sein sollten), könnten andere Länder diese höheren Normen eventuell als „willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung oder als verschleierte Behinderung“ des Handels anfechten.

Bei der innerstaatlichen Regulierung zu beachtende Grundsätze

Im geleakten TiSA-Text wird auf den kontroversen GATS-Text (GATS-Artikel VI.4) verwiesen, der besagt, dass Regulierungsmaßnahmen (Lizenz- und Qualifizierungsanforderungen sowie technische Standards):

- auf *objektiven und transparenten* Kriterien basieren sollten;
- *nicht belastender als notwendig* sein sollten, um die Qualität der Dienstleistung zu garantieren;⁵
- die Erbringung von Dienstleistungen selbst nicht einschränken sollten (z.B. indem eine hohe Gebühr verlangt wird).

4 Die Einbeziehung technischer Standards stößt bei einigen Ländern auf Widerstand, und es könnte sein, dass sie nicht in den Text aufgenommen werden.

5 Vgl. TiSA - Anhang „Domestic Regulation“. 10. Oktober 2015. <https://wikileaks.org/tisa/domestic/10-2015/page-1.html>.

Ein von zahlreichen TiSA-Regierungen befürworteter Vorschlag zielt darauf ab, die **Prüfung des Kriteriums der Notwendigkeit** vom GATS zu übernehmen. Demnach müssten die einzelnen Länder beweisen, dass die Regulierungsmaßnahmen „notwendig“ sind, um ein TiSA-legitimes Ziel zu erreichen. Generell ist es nicht möglich, eine Regulierungsmaßnahme als notwendig zu rechtfertigen, wenn es eine Alternative gibt, die weniger belastend ist. Sofern alle verfügbaren und zumutbaren Maßnahmen eine Belastung darstellen, ist die am wenigsten belastende Maßnahme zu ergreifen.

In dem mit zahlreichen Klammern versehenen Anhang zur innerstaatlichen Regulierung wird nach wie vor an vielen Stellen von „objektiven“, „zumutbaren“, „zeitnahen“ und „kostengünstigen“ Maßnahmen für ausländische kommerzielle Dienstleistungserbringer gesprochen. Darüber, was derartig vage formulierte Beschränkungen des Regulierungsrechtes letztendlich bedeuten, würde ein Schiedsgremium entscheiden, das befugt sein wird, ein Urteil über nichtdiskriminierende Regulierungsmaßnahmen im öffentlichen Interesse zu fällen. Dies könnte erhebliche deregulierende Auswirkungen haben.⁶

Der Anhang zur Transparenz sieht zudem die Möglichkeit vor, dass private Unternehmen Kommentare zu relevanten Regulierungsmaßnahmen abgeben, bevor diese wirksam werden. Darüber hinaus müssen alle Länder über Verfahren verfügen, um auf Anfragen von Dienstleistungserbringern im Zusammenhang mit vorhandenen Vorschriften und Standards reagieren zu können. Das könnte dazu führen, dass geplante Regulierungsmaßnahmen verworfen, verwässert oder aufgeschoben werden, wenn die Regierungen keine überzeugenden Erklärungen dazu liefern können, inwiefern die geplante Maßnahme auf *objektiven und transparenten* Kriterien basiert, zumal diese Begriffe vage sind.

Die einzelnen Länder müssen beweisen können, dass ihre Regulierungsmaßnahmen in *unparteiischer, objektiver, vernünftiger und unabhängiger* Weise konzipiert werden. Diese Bestimmung gilt zusätzlich zu der Verpflichtung der Staaten zur Inländerbehandlung bzw. zur Nichtdiskriminierung ausländischer Anbieter, auch bei Gerichts-, Antrags- und Überwachungsverfahren. Eine weitere Bestimmung, die wiederholt in dem Text auftaucht, bezieht sich auf den zeitlichen Ablauf der Behandlung von Anträgen auf die Erteilung einer Lizenz und die Bereitstellung von Informationen zu einem Antrag: Ausländische Unternehmen sollten bei diesen Verfahren auf keine *übermäßigen Verzögerungen* stoßen.

Begriffe wie „vernünftig“ und „übermäßig“ sind unklar und können in unterschiedlicher Weise ausgelegt werden, was es ausländischen Unternehmen ermöglicht, die Regulierungsverfahren und den Inhalt der geplanten Maßnahme anzufechten. Je nach der Auslegung könnte es immer schwieriger für die Regierungen werden, Regulierungsmaßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer, der Verbraucher und der Umwelt zu konzipieren und in Kraft zu setzen.

Die Regierungen sollten versuchen, vorhandene Regulierungsmaßnahmen zu harmonisieren

Die Harmonisierung der von den einzelnen Ländern ergriffenen Regulierungsmaßnahmen ist eine grundlegende Vorbedingung für die Schaffung eines gemeinsamen globalen Dienstleistungsmarktes, der Skalenerträge ermöglicht.

Im Kerntext sind unterschiedliche Möglichkeiten der Harmonisierung von Lizenz- und Qualifizierungsanforderungen sowie technischer Standards vorgesehen. Die meisten dieser Bestimmungen beinhalten eine freiwillige, anstatt einer obligatorischen Harmonisierung. In dem Text heißt es, dass sich die Vertragsparteien mittels bilateraler Abkommen, denen sich auch andere Länder anschließen können sollten, auf eine gegenseitige Anerkennung der in anderen TiSA-Ländern erworbenen Ausbildung und Arbeitserfahrungen, erfüllten Anforderungen oder erteilten Lizenzen und Bescheinigungen verständigen können. Im Falle einer einseitigen Anerkennung der Qualifizierungsbausteine eines anderen Landes (Diplome, Bescheinigungen usw.) sollte das Land allen anderen Ländern in gleicher Weise die Möglichkeit geben, deutlich zu machen, warum ihre Qualifizierungsbausteine ebenfalls anerkannt werden sollten. Die Regierungen werden zudem ermutigt, sich auf multilaterale Kriterien für die Ausübung eines Gewerbes oder Berufes zu verständigen.

Schaffung von Lobbymöglichkeiten für die Wirtschaft zugunsten der von ihr bevorzugten Regulierungsmaßnahmen

Der TiSA-Anhang zur Transparenz besagt, dass die einzelnen Länder geplante Regulierungsmaßnahmen („im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht und Justizwesen“ und „so weit wie möglich“) veröffentlichen und ausreichend Zeit zwischen der Veröffentlichung einer Maßnahme und deren Inkrafttreten lassen sollten, um „interessierten Personen“, d.h. Unternehmen, die Möglichkeit zu geben, Kommentare zu neuen Regulierungsmaßnahmen einzureichen.

⁶ Vgl. WikiLeaks: „Analysis of TiSA Annex on Domestic Regulation“. <https://wikileaks.org/tisa/domestic/10-2015/analysis/page-1.html>.

Die Staaten müssen darüber hinaus die Begründung jeder neuen Regulierungsmaßnahme veröffentlichen. Dies ist wichtig, weil ausländische Unternehmen dadurch formell die Gelegenheit haben, die Begründung einer Regulierungsmaßnahme in Frage zu stellen und Gegenvorschläge zu unterbreiten, um die mit der Maßnahme beabsichtigten Ziele auf eine weniger „handelshemmende“ Weise zu erreichen. Die Staaten sind verpflichtet, Verfahren einzuführen, um Kommentare aus der Wirtschaft zu sammeln und zu beantworten. Dies könnte zur Entpolitisierung des Regulierungsprozesses führen. Die Regierungen könnten daran gehindert werden, eine Regulierungsmaßnahme zu beschließen, mit der klare politische Prioritäten verfolgt werden, wenn die Wirtschaft sie mit „soliden wissenschaftlichen“ Argumenten in Frage stellen kann.

Die Regulierung ist jedoch naturgemäß ein politischer Prozess, bei dem die Regulierungsbehörden sozialen Belangen Priorität einräumen, um das allgemeine Wohl zu fördern, häufig im Widerspruch zu den ungeschriebenen Regeln wirtschaftlicher Effizienz, die von der Wirtschaft als „gesunder Menschenverstand“ bezeichnet werden. Das ist es, was die Politik im Kern ausmacht. Häufig besteht ein Interessenkonflikt zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen, und der Beschluss darüber, wie diese Interessen priorisiert werden sollen, muss auf der Grundlage politischer Kriterien von den Regulierungsbehörden und den gewählten Amtsträgern gefasst werden. Ein großes Bergbauunternehmen, das ein Interesse daran hat, die Ressourcen eines Gebietes zu nutzen, könnte beispielsweise behaupten, dass dadurch Einkommensmöglichkeiten und Arbeitsplätze geschaffen werden, während die lokalen Gemeinschaften derartige Wirtschaftstätigkeiten eventuell ablehnen, weil ihnen eine saubere Umwelt wichtiger ist als Investitionen und ein schlecht durchdachtes „Wachstumskonzept“. Wie immer die Antwort auf diese Art von Dilemma auch lauten mag, es handelt sich im Wesentlichen um eine Frage der Werte und ist daher im Kern politisch. Die Regierungsbehörden sollten freie Hand haben, um derartige Fragen zu erörtern und alle Argumente zu berücksichtigen, ohne befürchten zu müssen, dass die Unternehmen Bestimmungen von Handelsabkommen geltend machen, um ihre Entscheidungen anzufechten und in Frage zu stellen. Ausländische Unternehmen haben bereits die Möglichkeit, sich an die innerstaatlichen Gerichte zu wenden, um von ihnen abgelehnte Regulierungsmaßnahmen anzufechten, und in vielen Fällen haben die Richter lästige Gesetze und Regulierungsmaßnahmen gekippt. Im TiSA-Kerntext heißt es in diesem Zusammenhang, dass jede Vertragspartei Gerichte, Schiedsgerichte oder Verwaltungsgerichte bzw. entsprechende Verfahren einzuführen habe, die auf Antrag eines betroffenen Dienstleistungserbringers eine

unverzögliche Überprüfung von Verwaltungsbeschlüssen mit Auswirkungen auf den Handel mit Dienstleistungen vornehmen und, sofern begründet, für geeignete Abhilfemöglichkeiten sorgen. Die Einführung neuer TiSA-Rechte für ausländische Unternehmen, damit sie für Dienstleistungen relevante Regulierungsmaßnahmen anfechten und eventuell kippen können, schadet dem öffentlichen Interesse.

Man will uns gegeneinander ausspielen: Wie TiSA die Arbeitnehmerrechte gefährdet

Anhang zur Freizügigkeit natürlicher Personen

Dieser Anhang ist horizontal auf alle Dienstleistungssektoren anzuwenden. Das Ziel besteht darin, breite Gruppen von Beschäftigten, die gegenwärtig arbeitsrechtlich geschützt sind, das Recht auf Tarifverhandlungen und andere Arbeitnehmerrechte haben, als „Dienstleistungserbringer“ einzustufen, die mit befristeten Verträgen beschäftigt würden, mit einer geringeren arbeitsrechtlichen Absicherung, niedrigeren Löhnen, ohne das Recht auf eine Gewerkschaftsmitgliedschaft oder Tarifverhandlungen und ohne die Möglichkeit eines dauerhaften Aufenthalts oder der Staatsbürgerschaft im Gastland.

Die Erbringung von Dienstleistungen durch den Aufenthalt natürlicher Personen ist die vierte Erbringungsart (Modus 4). In diesem Fall müssen die Dienstleistungserbringer für begrenzte Zeit in ein anderes Mitgliedsland reisen, um ihre Dienstleistungen zu erbringen.

In dem Anhang heißt es, dass es Dienstleistungserbringer (Vertragspartner, deren Beschäftigungsbedingungen in ihrem Vertrag geregelt sind) und Arbeitnehmer (deren Beschäftigungsbedingungen durch innerstaatliche Arbeitsgesetze und Tarifverträge geschützt sind) gibt. Jedes Land entscheidet selbst, welche Sektoren in das Abkommen aufgenommen („aufgelistet“) werden. *Aufgelistete* Sektoren stehen ausländischen Dienstleistungserbringern unter bestimmten Bedingungen, die jedes Land in seiner Verpflichtungsliste erläutert, offen. Sofern ein aufgelisteter Sektor Aufgaben umfasst, für die geringe Qualifikationen erforderlich sind und das betreffende Land für diese Aufgaben keine Ausnahmen vorsieht, sollte davon auszugehen sein, dass geringqualifizierte ausländische Arbeitskräfte Zugang zu diesen Tätigkeiten haben. Diese Beschäftigten (die hier als „Dienstleistungserbringer“ bezeichnet werden) sind nicht unbedingt durch die innerstaatlichen Arbeitsgesetze des Gastlandes geschützt. Ihre Verträge und Arbeitsbedingungen können geringere Schutzmaßnahmen als für inländische

Beschäftigte vorsehen. Zudem hängt ihre Rechtsstellung direkt von der Firma ab, die sie beschäftigt. Wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren oder ihren Arbeitgeber verärgern, haben sie nicht das Recht, in dem Gastland zu bleiben.

KASTEN 8

Beispiele für diese Art von Dienstleistungen wären:

- ein selbstständiger Ingenieur, der von einer Firma in einem anderen Land eingestellt wird, um ein Produkt oder Bauprojekt zu entwickeln
- eine Unternehmensanwältin, die in eine Niederlassung des Unternehmens in einem anderen Land versetzt wird
- Frisöre und Krankenpflegerinnen, die für eine bestimmte Zeit eine Arbeitserlaubnis erhalten, um ihren Beruf in einem anderen Land auszuüben
- ein freiberuflicher IT-Experte, der für ein spezifisches Projekt ein Jahr lang im Ausland engagiert wird

Industrielländer, die bilateralen und regionalen Handelsabkommen mit Modus-4-Bestimmungen beitreten, würden die Gruppen von Personen, die von diesen Bestimmungen profitieren können, typischerweise auf Führungskräfte und hochqualifizierte Beschäftigte begrenzen. Entwicklungsländer, in denen es gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte in Hülle und Fülle gibt, haben hingegen ein Interesse daran, diese Verpflichtungen auf von Geringqualifizierten erbrachte Dienstleistungen auszuweiten, damit ihre Staatsangehörigen Einkommensmöglichkeiten im Ausland finden und Geld nach Hause überweisen können.

Welche natürlichen Personen fallen darunter?

Im TiSA-Anhang zur Freizügigkeit natürlicher Personen wird unterschieden zwischen „Dienstleistungserbringern“ und „Personen einer Vertragspartei, die von einem Dienstleistungserbringer einer Vertragspartei beschäftigt werden“ einerseits und „Personen, die Zugang zum Arbeitsmarkt einer Vertragspartei suchen“ andererseits. Das Abkommen bezieht sich lediglich auf diejenigen in der ersten Kategorie. Der Unterschied zwischen einem Arbeitnehmer und einem Dienstleistungserbringer kann unklar sein. Hochqualifizierte Personen, die eine Beschäftigung gemäß dem allgemeinen Vertragsrecht vorziehen würden (z.B. freiberufliche Entwick-

ler von IT-Anwendungen), sind Dienstleistungserbringer und sollten von dem Abkommen profitieren. Personen, die jedoch nach den arbeitsrechtlichen Bestimmungen beschäftigt werden (z.B. Krankenpfleger/innen), sind Arbeitnehmer und sollten nicht unter das Abkommen fallen. Das soll nicht heißen, dass diese Beschäftigten nicht die Möglichkeit haben sollten, im Ausland zu arbeiten. Vielmehr müssen ausländische Arbeitskräfte genauso arbeitsrechtlich und tarifvertraglich geschützt sein wie alle anderen Beschäftigten des Gastlandes, und es muss garantiert sein, dass sie nicht diskriminiert werden. TiSA ist ein Instrument, das den Schutz der Arbeitskräfte und der Arbeitnehmerrechte nicht garantiert, im Gegenteil, es zielt darauf ab, ein Modell zu fördern, bei dem sowohl die ausländischen als auch die einheimischen Beschäftigten ausgebeutet werden.

In dem geleakten Text von Februar 2015 war eine lange Liste von Sektoren enthalten, zu deren Öffnung für ausländische „Dienstleistungserbringer“ (d.h. eigentlich Arbeitnehmer) die Länder ermutigt wurden. Auf der Liste⁷ standen beispielsweise Beschäftigte in folgenden Sektoren:

- ärztliche und zahnärztliche Leistungen, einschließlich allgemein- und fachärztlicher sowie beratender Leistungen;
- tierärztliche Leistungen;
- Leistungen auf dem Gebiet Geburtshilfe, Krankenpflege, Physiotherapie und Sanitätsdienst;
- Bibliotheken und Archive;
- Hochbauarbeiten;
- Abwasserwirtschaft;
- Dienstleistungen von Restaurants mit herkömmlicher Bedienung und mit Selbstbedienung;
- Getränkeausschankleistungen mit und ohne Unterhaltungsprogramm;
- Dienstleistungen von Reiseführern.

Viele der o.g. Sektoren umfassen Aufgaben, die gewöhnlich von gering- und mittelqualifizierten Arbeitskräften verrichtet werden, die uneingeschränkt durch die innerstaatlichen Arbeitsgesetze geschützt sein müssen. Aus dem geleakten Text von April 2015 war diese Liste gestrichen worden, aber es ist jedem Land nach wie vor möglich, sich zur Öffnung seiner Grenzen für ausländische Arbeitskräfte in diesen Sektoren zu verpflichten.

⁷ Viele der Sektoren auf der Liste waren mit einem Zentralen Gütersystematik-Code (engl. Abk. CPC) versehen, der zahlreiche Aufgaben und Dienstleistungen umfasst.

KASTEN 9

Wenn ein Land „Getränkeausschankleistungen ohne Unterhaltungsprogramm“ in seine Verpflichtungsliste aufnimmt, bedeutet dies, dass es seine Grenzen für Kellnerinnen und Kellner (und andere Fachkräfte im Getränkeausschank) aller anderen TiSA-Mitgliedsländer öffnet. Gegenwärtig sind Kellnerinnen und Kellner in allen Verhandlungsländern Beschäftigte, die einen Arbeitsvertrag benötigen. Als „Dienstleistungserbringer“ würden sie jedoch mit einem Werkvertrag für die befristete Erbringung von Dienstleistungen eingestellt, ähnlich wie ein IT-Freiberufler, der einem Unternehmen beim Aufbau seiner Internetseite hilft und für dieses konkrete Projekt eine Vergütung erhält. Diese Beschäftigten sind nicht arbeitsrechtlich geschützt und könnten ausgebeutet werden. Zudem könnten sich einheimische Beschäftigte im Getränkeausschank der Konkurrenz ungeschützter Arbeitskräfte ausgesetzt sehen, deren Löhne niedriger sein werden als der für diesen Sektor vereinbarte Lohn und in manchen Fällen sogar niedriger als der Mindestlohn.

Es besteht die Gefahr, dass Arbeitsvermittlungen und Zeitarbeitsagenturen die Möglichkeit haben, Arbeitskräfte für Projekte in anderen Ländern zu vermitteln, indem sie sie lediglich als „Dienstleistungserbringer“ mit befristeten Verträgen einstufen. Wenn ein Land einen Dienstleistungssektor im Rahmen dieses Anhangs auflistet, ist es verboten, von ausländischen Dienstleistungserbringern, die Leistungen in dem aufgelisteten Sektor erbringen wollen, zu verlangen, dass sie nach angemessen geschulten Beschäftigten vor Ort suchen. Zu diesem Zweck heißt es in dem Entwurf des Anhangs, dass Informationen über Anforderungen, Kategorien von Genehmigungen, Antragsverfahren und -gebühren, Antragsdokumente und Beschränkungen (z.B. Dauer des Aufenthalts, Mehrfacheinreisen und Verlängerung des Aufenthalts) leicht zugänglich sein müssen und keine unnötige Belastung für die vorübergehende Freizügigkeit von Arbeits- und Fachkräften darstellen dürfen. Es heißt ferner, dass derartige Anträge umgehend und zügig behandelt werden müssen.

TiSA hat Folgen für Architekten, Ingenieure, Anwälte, Wirtschaftsprüfer und Lehrkräfte

Anhang zu freien Berufen⁸

Der Anhang zielt generell darauf ab, zahlreiche Beschränkungen hinsichtlich der Erbringung einer Dienstleistung zu beseitigen und sicherzustellen, dass die durch TiSA erreichte

Liberalisierung umfassend und unwiderruflich ist. Der Anhang erleichtert die Freizügigkeit von Freiberuflern und den Zugang von Konkurrenten zu ausländischen Märkten. Wenn die Unternehmen beispielsweise ohne Einschränkungen die Möglichkeit haben, bei Bedarf ihre eigenen Mitarbeiter/innen einzufliegen, wäre es einfacher für eine konkurrierende Rechtsanwaltskanzlei, an Projekte im Ausland heranzukommen.

Die Festlegung gemeinsamer Qualifikationskriterien und die Beseitigung von Beschränkungen der Freizügigkeit von Freiberuflern werden nicht von heute auf morgen zu erreichen sein. Große Unternehmen wären nach und nach in der Lage, Freiberufler aus anderen Ländern einzustellen, wodurch deren Einkünfte unter Druck gerieten. Zudem werden zahlreiche Dienstleistungserbringer die Möglichkeit haben, ihre Leistungen online anzubieten, ein Trend, der den Arbeitsmarkt für Freiberufler verändern könnte. Es wäre zum Beispiel leichter für Rechtsanwaltskanzleien, in allen TiSA-Ländern Rechtsberatung über das Internet anzubieten.

Welche freien Berufe fallen darunter?

Dieser Anhang gilt für staatliche Regulierungsmaßnahmen, die sich auf den Handel mit freiberuflichen Dienstleistungen auswirken. In dem geleakten Text werden die freiberuflichen Leistungen, die darunterfallen, breit definiert und umfassen juristische Dienstleistungen (einschließlich innerstaatlichen, ausländischen und internationalen Rechts); Leistungen in den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Rechnungsprüfung und Buchführung; steuerliche Dienstleistungen; Architektenleistungen; Ingenieurleistungen und integrierte Ingenieurleistungen; Dienstleistungen von Städteplanern und Landschaftsarchitekten; mit Ingenieurtätigkeiten zusammenhängende wissenschaftliche und beratende Leistungen; technische, physikalische und chemische Untersuchungen; tierärztliche Leistungen; Dienstleistungen im privaten Bildungswesen und bautechnische Ingenieurleistungen. Dieser Anhang enthält zahlreiche Klammern, was auf erhebliche Meinungsverschiedenheiten unter den Beteiligten über das Ausmaß hindeutet, in dem TiSA die innerstaatliche Regulierung freiberuflicher Dienstleistungen einschränken sollte.

Der geleakte TiSA-Text enthält jedoch einige weitreichende Vorschläge, wie etwa den Australiern bezüglich einer Stillstandsklausel, die das derzeitige Ausmaß der Liberalisierung des „Marktzugangs“ auf Dauer festschreiben würde. Das bedeutet, dass ein Land, wenn es seine freiberuflichen Dienstleistungen einmal dereguliert hat, dies nicht mehr rückgängig machen kann.

⁸ Der Inhalt dieses Kapitels basiert auf Beiträgen von Isolda Agazzi von Alliance Sud.

Abschaffung von Anforderungen, die freiberufliche Dienstleistungserbringer derzeit erfüllen müssen

Wenn umfassende TiSA-Verpflichtungen eingegangen werden, kann von ausländischen Dienstleistungserbringern nicht verlangt werden, ein Büro oder eine sonstige kommerzielle Niederlassung als Vorbedingung für die Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen TiSA-Land einzurichten oder beizubehalten. Auf diese Weise dürften beispielsweise ausländische Wirtschaftsprüfer einem inländischen Unternehmen steuerliche oder buchhalterische Leistungen online erbringen, ohne ein Büro in dem Land eröffnen zu müssen. Dasselbe würde für juristische, Ingenieur- und andere unter das Abkommen fallende freiberufliche Dienstleistungen gelten.

Auslandskapitalbeschränkungen, die Bedingung von Joint Ventures und der Beteiligung lokaler Führungskräfte sind ebenfalls untersagt, wenn TiSA-Verpflichtungen eingegangen werden. Ein Beispiel: Ausländische Privatschulen müssen häufig ein Minimum an Ortskräften beschäftigen, um zu gewährleisten, dass die Schulen gut in die Gemeinschaft des Gastlandes integriert sind. Es kann verlangt werden, dass eine ausländische Schule mit lokalen Mitteln kofinanziert wird (im Widerspruch zu Artikel 5 des Anhangs „Auslandskapitalbeteiligung“) oder dass ein Teil der Schulleitung vor Ort eingestellt wird (im Widerspruch zu Artikel 6 des Anhangs „Beschränkungen in Bezug auf ausländische Partner oder Führungskräfte“). In anderen Fällen muss eine ausländische Privatschule ein Joint Venture mit einer lokalen Schule eingehen, um z.B. ein gewisses Maß an lokalen Inhalten und Kontrolle sicherzustellen.

Die Einbeziehung des Bildungswesens in den TiSA-Anhang⁹ zu freien Berufen könnte den aktuellen Umfang der Kommerzialisierung unwiderruflich machen und den Druck zugunsten einer weiteren Privatisierung verstärken. Die Regeln rund um den Marktzugang könnten beispielsweise Länder, die Verpflichtungen bezüglich des Bildungsangebots eingehen, in ihren Möglichkeiten einschränken, die Niederlassung privater und kommerzieller Schulen und Einrichtungen zu begrenzen und deren Tätigkeiten zu regulieren. TiSA zielt auf die Gewährleistung von „Wettbewerbsneutralität“ oder gleicher Bedingungen für öffentliche und private Anbieter ab, d.h. die Regierungen könnten öffentliche Schulen nicht begünstigen.

Handelsabkommen können sich zudem negativ auf die Möglichkeiten der Behörden auswirken, die Qualität des Bildungsangebots zu sichern. TiSA, ebenso wie GATS, zielt darauf ab,

den Freihandel mit Dienstleistungen durch die Garantie offener Märkte für alle zu fördern. Wenn die Regierungen jedoch allen ausländischen Bildungseinrichtungen ungehinderten Marktzugang gewähren, könnten sie damit eine Flut von Anbietern fraglicher Qualität auslösen.¹⁰

KASTEN 10

Die Staaten haben **Anforderungen** und Regeln festgelegt, die öffentlichen Zielen dienen und die Integration fördern, indem z.B. verlangt wird, dass die Erbringer von Dienstleistungen über eine Niederlassung (ein Büro) in dem Land verfügen, wodurch lokale Dienstleistungserbringer vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden und eine bessere staatliche Aufsicht zum Schutz der Verbraucher möglich ist. Obligatorische Joint Ventures ausländischer Investoren mit lokalen Partnern ermöglichen einen besseren Transfer von Kompetenzen, und wenn ausländische Anbieter ein Minimum an Ortskräften einstellen müssen, erhöhen sich dadurch die lokalen Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten.

In einigen Ländern, darunter Kanada, Island und die Slowakische Republik¹¹, ist es in der Regel Vorschrift, dass sich die Vorstände inländischer Firmen, die Rechtsdienstleistungen erbringen, mehrheitlich aus zugelassenen natürlichen Personen zusammensetzen, um hochwertige Leistungen, einen auf die Grundwerte des Berufsstandes und die Berufsethik ausgerichteten Management-Stil sowie Rechenschaftspflicht zu garantieren. In anderen Ländern ist dies jedoch nicht der Fall, wie etwa in Österreich, Estland und Lettland¹², wo es keine Vorschriften für die Zusammensetzung der Vorstände gibt. In diesen Ländern muss noch nicht einmal wenigstens ein Vorstandsmitglied über eine Zulassung verfügen. Anwaltskanzleien können (und wollen möglicherweise) in diesen Ländern von Unternehmensmanagern geführt werden, die ihre Entscheidungen gewöhnlich von strengen Rentabilitätskriterien abhängig machen. Der Anhang zielt auf die diesbezüglichen gesetzlichen Vorschriften Islands, Kanadas und der Slowakei ab, um genau die abzuschaffen, die gegenwärtig ein gewisses Maß an Qualität und Rechenschaftspflicht in diesen Ländern garantieren sollen. Derartige Vorschriften sorgen zudem dafür, dass inländische Firmen, die Rechtsdienstleistungen erbringen, von professionellen Juristen selbst gegründet werden und nicht von Unternehmern, die kein Jura studiert und eventuell überhaupt nichts mit der Berufssparte zu tun haben.

¹⁰ Weitere Informationen finden sich in der TiSA-Hintergrundnotiz der Bildungsinternationale http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/2016_03_EIBriefingNoteonTiSA.pdf

¹¹ Daten von OECD-STRI, <http://www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm>

¹² Ibidem

⁹ Um es zu verdeutlichen: Ein Land könnte beschließen, einzelne Sektoren und Teilsektoren auszunehmen, aber der Druck zugunsten einer breiten Öffnung wird so groß sein, dass nicht viele Ausnahmen zugelassen werden.

KASTEN 11

Bei **wirtschaftlichen Bedarfsprüfungen** wird gewöhnlich die Zahl der Dienstleistungserbringer im Verhältnis zur Größe des Marktes und zum Produktivitätsgrad untersucht. Den Regulierungsbehörden geht es um den Erhalt eines gesunden Wettbewerbs auf einem gegebenen Markt, bevor neue Lizenzen/Zulassungen erteilt werden. TiSA zielt auf die Abschaffung solcher Bedarfsprüfungen im Bereich der freien Berufe ab.

Eine andere Bestimmung zielt darauf ab, es insbesondere Anwälten zu ermöglichen, mit dem Flugzeug zu pendeln (Englisch „fly-in, fly-out“, FIFO). Um beispielsweise die Umsiedlung von Mitarbeitern und Familien zu vermeiden, würde es die FIFO-Methode den Juristen ermöglichen, am Wochenende nach Hause zu fliegen und am Montag zum Arbeitsbeginn zurückzukommen. Durch eine solche Flexibilität würde sich der Wettbewerb vermutlich erheblich verstärken, da es in mehreren Ländern einen Überschuss an Anwälten gibt, die durch dieses System für befristete Tätigkeiten in anderen Ländern herangezogen werden könnten. Diese ausländischen Anwälte wären, wenn sie im Bereich des internationalen und ausländischen Rechts tätig sind, offenbar von den üblichen Visabestimmungen ausgenommen und bräuchten keine Zulassung für die Ausübung ihres Berufes in dem Land, in dem sie ihre Dienstleistungen erbringen. Dieses System mag zwar die Kosten gewisser juristischer Dienstleistungen senken, aber es birgt auch die Gefahr eines Rosinenpickens, wobei lukrative Dienstleistungen im Bereich des internationalen und ausländischen Rechts von globalen Firmen monopolisiert werden.

Zusammenarbeit in Bezug auf Qualifizierung, Lizenzierung und Zulassung

Berufliche Qualifikationen und Lizenzen werden normalerweise von den innerstaatlichen Regulierungsbehörden geregelt oder an sich selbst verwaltende Berufsverbände delegiert, die die Kriterien und Qualifikationen für die Ausübung eines Berufes festlegen und Normen aufrechterhalten, um die Öffentlichkeit zu schützen.

Der Anhang zielt auf einen ständigen Rahmen für die freiwillige Zusammenarbeit bei der Regulierung ab, um den Handel mit freiberuflichen Dienstleistungen zu fördern, vor allem durch die Ermöglichung eines bilateralen und multilateralen Dialogs über berufliche Qualifizierungs-, Lizenzierungs- und Zulassungsverfahren, um zu einer umfangreicheren gegenseitigen Anerkennung zu gelangen. Zu diesem Zweck sieht TiSA eine Arbeitsgruppe für freiberufliche Dienstleistungen

vor, die eine laufende Zusammenarbeit bei der Regulierung und einen anhaltenden Dialog zwischen den Regulierungsbehörden ermöglichen würde.

KASTEN 12

TiSA wird es Firmen wie Architekturbüros, Anwaltskanzleien und Ingenieurbüros erleichtern, Geschäfte im Ausland zu machen. Zudem wird es Freiberuflern, vor allem jenen, die über rare Qualifikationen verfügen, Chancen im Ausland bieten. Andererseits werden inländische freiberufliche Dienstleistungserbringer externem Wettbewerb ausgesetzt und eventuell gezwungen, ihre Honorare zu senken oder ihr Geschäftsmodell zu ändern, um dem neuen Wettbewerb zu begegnen. Da die Bedingung, über ein Büro in dem Land zu verfügen, in dem die Dienstleistung erbracht wird, und ähnliche Vorschriften aufgehoben werden sollen, könnte es eines Tages zu einer Form von **Uber für Anwälte** kommen. Es könnte eine Internetplattform geben, auf der Anwälte aus verschiedenen Ländern ihre Dienstleistungen in einem offenen Ausschreibungsverfahren für wesentlich geringere Honorare als die lokaler Anwälte anbieten. Der Vorschlag wird bereits von Bloggern und Unternehmensanalysten geprüft, birgt aber enorme Herausforderungen in Bezug auf die Regulierung und den Verbraucherschutz.

TiSA und Telefon, Internet, Fernsehen und Radio Anhang zu Telekommunikationsdiensten

Dieser Anhang bezieht sich auf den Marktzugang und die Inländerbehandlung sämtlicher Telekommunikationsunternehmen im Hinblick auf persönliche Kommunikationsdienste (Telefon, SMS, Internet) und in begrenztem Umfang auf Fernseh- und Radiosender. Dieser TiSA-Anhang zielt auf die Garantie eines nichtdiskriminierenden Zugangs zu technischen Netzwerken und Telekommunikationsnetzen und auf die Stärkung des Wettbewerbs ab. Zu diesem Zweck müssen große Dienstleistungserbringer (gewöhnlich staatliche oder ehemals staatliche Unternehmen) ebenso wie kleinere Dienstleister gewisse Verpflichtungen erfüllen, um einen gleichberechtigten Zugang zu gewährleisten. Zudem enthält dieser Anhang weitere Transparenzverpflichtungen der einzelnen Staaten (zusätzlich zu denen im Kerntext), um sicherzustellen, dass die Regulierungsverfahren, die Zuweisung von Frequenzen und die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden nicht dazu benutzt werden, um die einheimischen Wirtschaftsinteressen zu fördern.

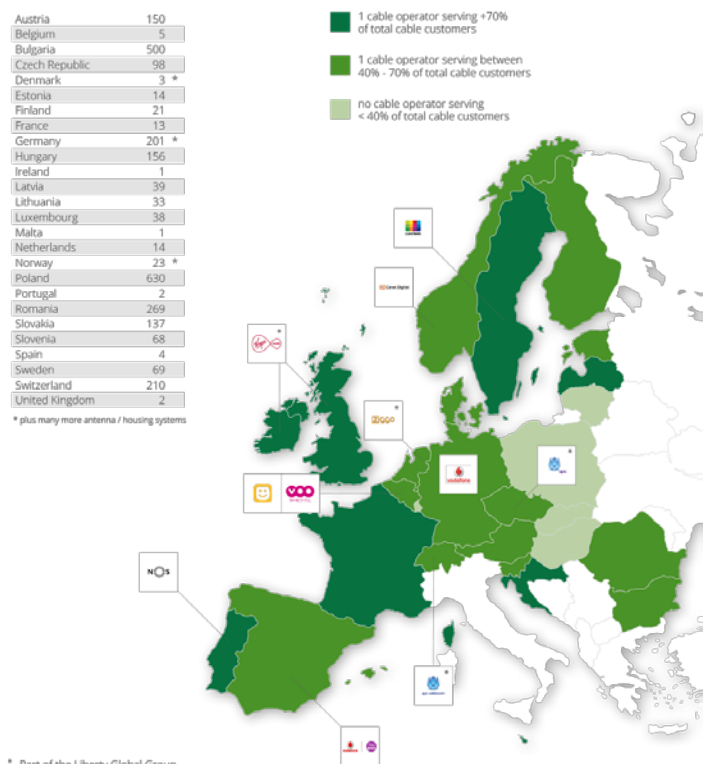
Dieser Anhang wird globalen Telekommunikationsunternehmen den Zugang zu neuen Märkten ermöglichen, ohne dass sie dabei gegenüber inländischen Telekommunikationsdienstleistern benachteiligt werden. Angesichts von Fusionen, Akquisitionen und der Intensivierung des Wettbewerbs im Telekommunikationsbereich trägt TiSA generell zur Aufrechterhaltung der Marktkonsolidierungsdynamik und zum Ausbau bereits riesiger Telekom-Akteure bei (s. Grafik).

Was wird mit diesem Anhang bezweckt?

Der TiSA-Anhang zu Telekommunikationsdiensten zielt darauf ab, verbindliche Regeln einzuführen, die den ausländischen Wettbewerb in diesem Sektor erleichtern. Dabei wird auf den bereits vorhandenen diesbezüglichen WTO-Bestimmungen aufgebaut, aber auch Neuland betreten. Das Hauptziel ist die Öffnung der sowohl öffentlichen als auch privaten Telekommunikationsnetze und -infrastruktur für ausländische Anbieter. Die Schaffung der Bedingungen für das grenzüberschreitende Angebot von Dienstleistungen und offene Märkte im Telekommunikationssektor beinhaltet vorwiegend die Verpflichtung etablierter inländischer Telekommunikationsdienstleister dazu, ausländischen Konkurrenten Zugang zu ihren vorhandenen Netzwerken zu gewähren.

Die Öffnung der Märkte für ausländische Konkurrenten kann den Verbrauchern eine größere Auswahl ermöglichen und zu einem erhöhten Preiswettbewerb führen, aber es ergeben sich daraus auch Fragen der Gerechtigkeit. Die vorhandenen Netzwerke und die existierende Infrastruktur, die die Sprach- und Datenübertragung ermöglichen, wurden in der Regel über staatliche Einrichtungen oder stark regulierte Monopole mit öffentlichen Mitteln aufgebaut. Obwohl viele dieser Einrichtungen seither privatisiert wurden, unterliegen sie häufig weiterhin Universaldienstverpflichtungen, die besagen, dass sich die Telekommunikationsdienste und -netze auf alle Teile des Landes und auf die gesamte Bevölkerung erstrecken müssen. Derartige Infrastrukturinvestitionen können teuer sein, aber die TiSA-Bestimmungen würden ausländischen Konkurrenten Zugang zu den vorhandenen Netzen zum Selbstkostenpreis gewähren. Dadurch ergeben sich regulatorische Herausforderungen, vor allem in Entwicklungsländern und armen Regionen, in denen noch nicht wirklich für alle und überall Netze vorhanden sind. In solchen Situationen ist es schwierig, ausländische Unternehmen an den Kosten des Infrastrukturaufbaus durch höhere Anschlussgebühren oder Zuschläge zu beteiligen.

Der Telekom-Anhang zielt auch darauf ab, die Verpflichtungslisten der einzelnen Länder auszugestalten. Wenn er fertiggestellt ist, wird er als Vorlage dafür dienen, wie derartige Verpflichtungen strukturiert sein müssen. Die bedenklichsten Vorschläge zielen darauf ab, die Beschränkung ausländischer Eigentumsrechte zu untersagen, Einschränkungen grenzüberschreitender Dienstleistungsangebote zu verbieten und die Bevorzugung staatlicher Telekom-Anbieter auszuschließen. Der geleakte Text enthält nach wie vor zahlreiche Klammern, was auf anhaltende Unstimmigkeiten hindeutet. Aber trotz dieser vielen ungeklärten Fragen wird dieser Anhang den Regulierungsstellen in einer Vielzahl zentraler Fragen zweifellos in gewisser Weise die Hände binden.



* Part of the Liberty Global Group

Quelle: <http://www.cable-europe.eu/ff-ye2014-cable-industry-consolidation/>

Welche Telekommunikationsdienstleistungen fallen darunter?

Unter TiSA fallen alle vorhandenen und künftigen persönlichen Kommunikationsdienste (Telefon, Textnachrichten, Internet) und bis zu einem gewissen Grad die Massenkommunikation (Fernsehen und Radio). Viele Handelsanalysten argumentieren, dass ein nach Inkrafttreten des TiSA entwickelter neuer Telekommunikationsdienst vermutlich automatisch in dessen Geltungsbereich fallen würde, insbesondere hinsichtlich des Prinzips der Inländerbehandlung. Für diese Sektoren gilt eine breite Palette von Regulierungsmaßnahmen, die den Zugang zu den technischen Netzwerken beschränken, an Bedingun-

gen knüpfen und proportionieren. Im Gegensatz zu GATS, das den Rundfunk komplett ausschließt, könnte TiSA hier die Tür öffnen, indem ausländischen Sendern und Kabelgesellschaften ein nichtdiskriminierender Zugang zu den innerstaatlichen Übertragungsnetzen garantiert würde. Die Ausstrahlung von Sendungen erfolgt zunehmend über das Internet, und viele Länder kämpfen mit der Frage, wie und ob sie diesen Zugang regulieren sollten, insbesondere dort, wo inhaltliche Vorschriften bezüglich der Unterstützung der lokalen Kulturwirtschaft und der kulturellen Vielfalt gelten. Anders als die GATS-Verpflichtungen bezüglich der Telekommunikationsbranche, von denen Rundfunkdienste ausgenommen waren, würde TiSA dann für Fernseh- und Radiosendungen gelten, sofern es um die Bestimmungen in Bezug auf Marktzugang und Transparenz geht (da zur Inländerbehandlung bisher nichts in dem Text steht). Das bedeutet, dass die TiSA-Vertragsparteien für Transparenz und einen nichtdiskriminierenden Zugang für Kabelanbieter zu den Telekommunikationsnetzen zu sorgen haben.

Einige Länder haben vorgeschlagen, die Online-Datenverarbeitung und -Datenspeicherung sowie den Datenabruf in die unter das Abkommen fallenden Telekommunikationsdienste einzubeziehen. Sollte dies beschlossen werden, würde der TiSA-Geltungsbereich weiter ausgedehnt.

Vorschriften und Beschränkungen beseitigen

Der Anhang besagt, dass es keinerlei Beschränkungen des Prozentsatzes der Ausländern gehörenden Telekommunikationsdienstleistungen, keine Joint-Venture-Vorschriften und keine Verpflichtung zur Geschäftsgründung als Bedingung für Tätigkeiten in einem anderen TiSA-Land geben sollte. Auch die maximale Zahl der Lizenzen sollte nicht vorgeschrieben sein, außer für die Vergabe von Frequenzen und anderer knapper Ressourcen. Auf diese Weise wird globalen Großunternehmen der Marktzugang erleichtert.



Quelle: <http://www.frugaldad.com/media-consolidation-infographic/>

Den meisten TiSA-Ländern gehört mindestens ein öffentlicher Fernsehsender, und die Telefongesellschaften befinden sich oft teilweise in staatlicher Hand, da der Aufbau eines Telefonnetzes kostspielig ist. In der Vergangenheit waren derartige Großprojekte nur mit öffentlichen Mitteln möglich, da Privatkapital nicht unbedingt verfügbar war, um diese Netze aufzubauen. Obwohl viele dieser Netze im Laufe der Jahrzehnte privatisiert wurden, greifen die Telekommunikationsunternehmen weiterhin auf die mit Steuergeldern aufgebaute Infrastruktur zurück. Um für „gleiche Bedingungen“ zu sorgen, heißt es in dem Anhang, dass alle interessierten Telekom-Anbieter aus anderen TiSA-Ländern Zugang zu diesen Netzen und dieser Infrastruktur haben sollten. Telekommunikationsunternehmen aus dem Ausland sollten die Möglichkeit haben, die innerstaatlichen Netzwerke für ihre Tätigkeiten zu nutzen.

Regulierung unterliegt Neutralitätsregeln

Obwohl mehrere Artikel des Anhangs politischen und regulatorischen Spielraum vorsehen, handelt es sich größtenteils um Ausnahmen von der Regel. In Artikel 10 heißt es beispielsweise, dass jede Vertragspartei dafür zu sorgen habe, dass es keine Bedingungen für den Zugang zu und die Nutzung von öffentlichen Telekommunikationsnetzen oder -dienstleistungen gebe, abgesehen von jenen, die notwendig seien, um: (a) die Verantwortung der Anbieter öffentlicher Telekommunikationsnetze und -dienste als öffentliche Dienstleister und vor allem deren Fähigkeit zu gewährleisten, der Öffentlichkeit allgemein ihre Netze und Dienste zur Verfügung zu stellen; oder (b) die technische Integrität der öffentlichen Telekommunikationsnetze oder -dienste zu schützen.

Ein anderer Artikel lässt die Möglichkeit zu, dass die einzelnen Länder in Erwartung einer oder als Reaktion auf eine Marktsituation direkt regulierend eingreifen. Es heißt zwar, dass sich die Staaten bewusst sein müssten, wie wichtig das Vertrauen in die Wettbewerbskräfte für ein breites Telekommunikationsangebot sei, aber der Artikel lässt einen gewissen Regulierungsspielraum zu, der anfechtbar ist. Im Falle einer geplanten Regulierung räumt TiSA privaten Telekommunikationsunternehmen zudem die Möglichkeit ein, bei der für den Telekommunikationssektor zuständigen unabhängigen innerstaatlichen Regulierungsstelle eine Entscheidung darüber zu beantragen, ob eine direkte staatliche Regulierung wirklich notwendig ist. Die Behörde ist verpflichtet, auf einen derartigen Antrag zu reagieren, und wenn sie die betreffende Maßnahme für unnötig erachtet, muss die Regierung darauf verzichten, sie anzuwenden.

Gleiche Bedingungen gewährleisten

Der Anhang besagt, dass die für die Telekommunikationsbranche zuständigen innerstaatlichen Regulierungsbehörden zur Gewährleistung der Inländerbehandlung unabhängig sind und lokale Anbieter gegenüber ausländischen Anbietern nicht begünstigen. Sie sollten mit angemessenen (finanziellen, kapazitären und personellen) Ressourcen ausgestattet und in der Lage sein, Sanktionen zu verhängen. Die Regulierungsbehörden sollten auch in Fragen wie der Frequenzvergabe unparteiisch sein.

Einige andere Artikel gehen auf Fragen wie technologische Neutralität, Interoperabilität, Bereitstellung und Tarife des Zugangs zu Mietleitungen sowie Zusammenschaltung ein (technische Fragen, rechtliche Fragen wie Zusammenschaltungsvereinbarungen und Transparenzbestimmungen wie die Notwendigkeit, dass Zusammenschaltungsvereinbarungen publik gemacht werden). Wenn ein ausländischer Mobilfunkbetreiber z.B. eine Zusammenschaltung mit einem lokalen Mobilfunkbetreiber beantragt, ist Letzterer verpflichtet, Verhandlungen aufzunehmen. Es wird zudem garantiert, dass ausländische Betreiber bei Dienstleistungen zum Wiederverkauf nicht diskriminiert werden. Ein Beispiel für solche Dienstleistungen zum Wiederverkauf wäre, wenn ein ausländisches Unternehmen, das Internet-Hotspots einrichtet, Breitbandkapazitäten von einem lokalen Betreiber erwirbt und sie an seine eigenen Kunden weiterverkauft (ähnlich wie Internetcafés). In einer anderen Bestimmung des Anhangs werden die Verpflichtungen großer Anbieter¹³ aufgelistet, mit denen gleiche Bedingungen für kleinere Anbieter gewährleistet werden sollen.

Der Anhang besagt ferner, dass der aktuelle Stand der Frequenzbänder der TiSA-Staaten publik gemacht und „bei der Frequenzvergabe ein marktgestützter Ansatz“ verfolgt werden sollte. Die Frequenzvergabe an einen neuen öffentlichen Fernsehsender, der nicht streng gewinnorientiert ist, könnte daher eventuell angefochten werden.

Auch die Zuteilung von Telefonnummern sollte auf nichtdiskriminierender Grundlage erfolgen, und alle Anbieter sollten die Mitnahme der Rufnummern ermöglichen, um den Kunden einen Wechsel des Anbieters zu erleichtern. Regulierte Roaming-Tarife (Anrufe und Nachrichten) sind zulässig, solange es dabei nicht zu Diskriminierung kommt.

In dem Anhang heißt es weiter, dass große Anbieter anderen

13 Große Anbieter sind gewöhnlich staatliche Unternehmen oder (halb-) private frühere Staatsunternehmen.

Anbietern von Telekommunikationsdiensten ihre Dienstleistungen entbündelt verkaufen müssen. Große Anbieter sollen Glasfaser-, Kupferkabel- und Antennenkapazitäten entbündelt und zu „kostenorientierten Tarifen, die angemessen, nichtdiskriminierend und transparent sind“, verkaufen, um die Beteiligung neuer Marktteilnehmer zu ermöglichen und den Wettbewerb zu fördern. Einige Länder, wie die USA im Jahr 1996, haben gesetzliche Bestimmungen zu entbündelten Netzelementen erlassen, um die Wettbewerbsfähigkeit und die Liberalisierung in der Telekommunikationsbranche zu fördern.

Wie in anderen Anhängen wird auch in dem zum Telekommunikationssektor eine Zusammenarbeit der Länder untereinander beim Austausch von Informationen über technologische Entwicklungen und technische Aspekte des Dienstleistungsangebots sowie über Regulierungsfragen, einschließlich technischer Standards, gefordert.

Unternehmen erhalten übermäßigen Einfluss

Ein Artikel in Bezug auf Transparenz enthält einen Vorschlag, der den Geist des Anhangs zur Transparenz widerspiegelt, wobei es darum geht, jeden TiSA-Staat nach internationalem Recht dazu zu verpflichten, über Verfahren zu verfügen, mit denen ausländische Anbieter von Telekommunikationsdiensten Kommentare zu innerstaatlichen Regulierungsentwürfen abgeben können, bevor diese von den Parlamenten oder anderen Regulierungsgremien beschlossen werden. Die Staaten wären außerdem verpflichtet, geplante Regulierungsmaßnahmen publik zu machen, zu begründen und genügend Zeit für die Abgabe von Kommentaren zu lassen. Derartige Transparenz-Artikel beinhalten gewöhnlich eine Bewertung der Auswirkungen einer Regulierungsmaßnahme und einen Dialog, der der Unternehmenslobby genügend Spielraum lässt und eine Regulierungsmaßnahme vor deren Inkraftsetzung verhindern oder verwässern kann.

TiSA-Infrastruktur für TiSA-Vertragsparteien

In einem Artikel geht es darum, den Telekommunikationsunternehmen in TiSA-Ländern Zugang zu allen Seekabelsystemen zu gewähren. Dadurch wären Unternehmen aus Nicht-TiSA-Ländern benachteiligt, wenn nicht hinsichtlich des Marktzugangs, so doch in jedem Fall in Bezug auf die Kosten des Zugangs. In gewisser Weise würde diese Bestimmung den Zugang zu den technischen Netzen der TiSA-Mitglieder untereinander konsolidieren und den Ländern im TiSA-Raum einen Vorteil verschaffen.

Drang zur Uberisierung von Dienstleistungen

Anhang zum elektronischen Handel

Über die Einzelheiten des Anhangs zum elektronischen Handel wird zwar noch diskutiert, aber der bisherige Entwurf sieht deregulierte Rahmenbedingungen für ausländische elektronische Handelsfirmen vor, die in TiSA-Ländern Geschäfte machen. Die Regierungen unterlägen in Bezug auf den Umgang mit der Übertragung, Verarbeitung und Speicherung von Daten, einschließlich personenbezogener Daten, innerhalb ihrer Grenzen und grenzüberschreitend erheblichen Beschränkungen. Der Text enthält einige Bestimmungen zum Schutz der Privatsphäre und zum Verbraucherschutz, aber diese sind schwächer als die Rechte, die den im elektronischen Handel tätigen Firmen eingeräumt werden.

Erleichterung der Uberisierung des Dienstleistungssektors

Der elektronische Handel gewinnt in der globalen Wirtschaft zunehmend an Bedeutung. Die Unternehmen vertreiben nicht nur immer mehr Waren und Dienstleistungen auf elektronischem Weg, sowohl auf innerstaatlicher als auch auf grenzüberschreitender Ebene, sondern sie sammeln auch immense Mengen personenbezogener Daten über ihre Kunden und Verbraucher. Der Zugang zu diesen Unmengen an Daten, deren Verarbeitung und Nutzung hat ein neues Wirtschaftsmodell entstehen lassen. Nach diesem neuen Modell erstellt ein Technologieunternehmen eine Online-App, die die verschiedenen Anbieter einer Dienstleistung direkt mit den Millionen Kunden verbindet, die die App herunterladen. Das Unternehmen bietet seinen Kunden somit das Privileg, aus Hunderten oder Tausenden Anbietern, die auf der Plattform direkt miteinander konkurrieren, auswählen zu können. Zuvor wären dem Kunden wahrscheinlich nur einige von ihnen bekannt gewesen. Die Anbieter erhalten Zugang zu potenziell Tausenden oder Millionen Kunden, die sie nunmehr ohne Werbekosten erreichen können. Sie konkurrieren jetzt jedoch nicht mehr nur mit anderen Anbietern in ihrer Nähe, sondern mit Tausenden anderen in der ganzen Stadt und geraten daher unter Druck, ihre Preise zu senken und ihr Arbeitstempo zu erhöhen. Das Technologieunternehmen eliminiert dadurch zahlreiche Zwischenglieder und streicht einen unverhältnismäßig großen Teil der durch den neuen Wettbewerb erwirtschafteten Gewinne ein.

Genau diese Unternehmen und andere am elektronischen Handel beteiligte Akteure werden von den TiSA-Bestimmungen und vor allem vom diesem Anhang profitieren.

Da die Transaktionen, Verträge, Vereinbarungen, Werbung und sämtliche Wirtschaftstätigkeiten online und ausschließlich auf elektronischem Weg erfolgen, ist es schwierig, zu sagen, welche Gesetze wo gelten. Das Ausmaß und die Geschwindigkeit dieses Wandels haben zur Folge, dass die staatlichen Regulierungskapazitäten nicht mehr ausreichen. Bei den innerstaatlichen Reaktionen auf die Explosion sozialer und wirtschaftlicher Aktivitäten im Internet tun sich große Lücken und Widersprüchlichkeiten auf, aber anstatt zu vorsichtigen politischen Experimenten im öffentlichen Interesse anzuregen, drängt die elektronische Handelslobby in den großen Industriestaaten auf eine dauerhafte und umfassende Liberalisierung des Sektors.

Der jüngste geleakte Entwurf deutet darauf hin, dass die TiSA-Bestimmungen zum elektronischen Handel darauf abzielen, die Vorschriften in diesem Bereich und zum Schutz der Privatsphäre zu harmonisieren. Beträchtliche regulierende Eingriffe in Bezug auf den Schutz der Privatsphäre und die Nutzung personenbezogener Daten würden die rasche grenzüberschreitende Verbreitung derartiger Apps behindern, und deren Anbieter haben ein Interesse an einem TiSA-weiten Markt für ihre Dienstleistungen und den damit verbundenen Skaleneffekten. Der Anhang sieht neue und stärkere Beschränkungen für den innerstaatlichen Umgang mit dem elektronischen Handel und personenbezogenen Daten vor, die die Regulierung des Sektors in diesen Ländern auf Dauer gestalten und bestimmen werden.

In Bezug auf einen grenzüberschreitenden Informationsfluss untersagt TiSA die Beschränkung der Übertragung von Informationen innerhalb der einzelnen Länder und über deren Grenzen hinweg. In diesem Zusammenhang bezieht sich der Begriff „Informationen“ auch auf personenbezogene Daten. Die einzige Einschränkung besteht darin, dass die Übertragung „im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit des Dienstleisters“ erfolgen muss, was in der Praxis extrem permissiv ist. Die Bestimmungen beinhalten das Recht der elektronischen Handelsfirmen, Daten ungehindert zu übertragen, egal, wo sie gesammelt, verarbeitet oder gespeichert werden.

Dieses Recht wird durch die im Entwurf vorliegenden Bestimmungen zur lokalen Infrastruktur ergänzt, die es den einzelnen Staaten untersagen, einem ausländischen Anbieter die Ein-

richtung einer „Präsenz vor Ort“ zur Auflage zu machen, um die in diesem Land gesammelten Daten zu speichern oder zu verarbeiten. Dies ist eine grundlegende Vorbedingung für die Ausbreitung des Modells der „Share Economy“, da die Technologieunternehmen als kleine Start-ups beginnen, die nicht in der Lage sind, in jedem Land, in dem sie tätig sind, ein Büro zu eröffnen. Selbst wenn ihre jährlichen Umsatzerlöse schließlich mehrere Milliarden Dollar betragen, beschäftigen sie nicht mehr als ein paar Tausend Mitarbeiter/innen.¹⁴ Darüber hinaus kann von ausländischen Dienstleistungserbringern nicht verlangt werden, dass sie einheimische EDV-Anlagen oder die sonstige elektronische Infrastruktur vor Ort nutzen. Es steht ausländischen Firmen somit frei, potenziell vertrauliche Daten zu sammeln und sie in ein anderes Land zu übertragen, wo möglicherweise andere Datenschutzvorschriften gelten als in dem Land, in dem sie gesammelt wurden.

Eine weitere Bestimmung würde es gestatten, dass „*Personen im gegenseitigen Einvernehmen die zur Beilegung von Konflikten geeigneten Verfahren festlegen*“. Dies zielt in der Praxis auf den Schutz elektronischer Handelsverträge ab und vermindert die Möglichkeit, dass ein Nutzer oder Anbieter von seinem Recht Gebrauch macht, sich im Falle eines Konfliktes an die Gerichte zu wenden. Auf diese Weise würden sich die Plattformunternehmen vor Sammelklagen wie der der Fahrer schützen, die Über 100 Millionen \$ gekostet hat.¹⁵

Der Anhang ermöglicht es zudem den Unternehmen und Kunden, sich gemeinsam auf die geeigneten Authentifizierungsmethoden für ihre Transaktionen zu verständigen. Die Anmeldung über ein Facebook- oder Twitter-Konto soll eine gesetzlich anerkannte Authentifizierungsmethode sein, was es noch einfacher für Unternehmen macht, die auf große Datenmengen angewiesen sind, um zu wachsen.

Der Anhang besagt, dass keine Vertragspartei einen Dienstleistungserbringer einer anderen Vertragspartei an der Übertragung, am Zugriff auf, an der Verarbeitung oder Speicherung von Daten, einschließlich personenbezogener Daten, innerhalb oder außerhalb ihres Staatsgebietes hindern dürfe. An anderer Stelle heißt es, dass die Staaten verpflichtet seien, *innerstaatliche* rechtliche Rahmenbedingungen zum Schutz personenbezogener Daten festzulegen. Des Weiteren heißt es, dass keine Vertragspartei Unternehmen einer anderen Vertragspartei verpflichten dürfe, innerhalb ihres Staatsgebietes erbrachte EDV- oder Speicherdienste zu nutzen. Der Ort,

an dem sich die Daten befinden, ist ausschlaggebend dafür, welcher innerstaatliche Rechtsrahmen gilt. Diese drei Bestimmungen zusammen führen zu der Schlussfolgerung, dass TiSA einen Regulierungswettbewerb nach unten in Gang setzen wird, bei dem einige Staaten bestrebt sein werden, laxe innerstaatliche gesetzliche Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten einzuführen, um attraktiv für Unternehmen zu sein, die große Datenmengen speichern und verarbeiten. Selbst wenn einige Staaten am strengen Schutz personenbezogener Daten festhalten, werden sie nicht in der Lage sein, dies wirksam zu tun, wenn die Übertragung dieser Daten in Mitgliedsstaaten mit lockereren Gesetzen nicht verhindert oder reguliert wird.

Weitere Bestimmungen

Die vorgeschlagenen Bestimmungen zum Quellcode schränken die Flexibilität staatlicher Maßnahmen weiter ein, indem es den einzelnen Ländern untersagt wird, von ausländischen Dienstleistern zu verlangen, dass sie den Quellcode maschinenlesbarer Software angeben, die in dem Land verkauft, vermarktet oder anderweitig angeboten wird. Eine für „wesentliche Infrastruktur“ gemachte Ausnahme geht nicht auf die Vielzahl unterschiedlicher Situationen ein, in denen ein Land legitimerweise Zugang zum Quellcode verlangen könnte, wie etwa im Falle von Software, die von einem wesentlichen öffentlichen Dienst verwendet wird.

Im Entwurf des TiSA-Textes wird zudem die Erhebung von Zöllen auf „alle elektronischen Übermittlungen“ verboten, was bereits größtenteils der Fall ist. Es handelt sich dabei um digital codierte Waren, die für den kommerziellen Verkauf oder Vertrieb produziert werden, wie etwa Computerprogramme, Videospiele, Filme und Musik.

In all diesen Fällen gibt es Verhandlungsparteien, die die vorstehend erläuterten Bestimmungen in Frage stellen. Korea ist beispielsweise gegen die Vorschriften zur lokalen Infrastruktur, Kolumbien gegen die zum Quellcode. Insgesamt spiegelt der Entwurf des TiSA-Textes jedoch einen deutlichen Liberalisierungskonsens wider, der für deregulierte Rahmenbedingungen für elektronische Handelsfirmen ohne entsprechende Vorkehrungen zum Schutz der Privatsphäre, der Verbraucher und der politischen Flexibilität der Unterzeichnerstaaten sorgen wird.

¹⁴ Uber soll z.B. 6000 Beschäftigte und Umsatzerlöse von 60 Milliarden \$ haben: <http://uk.businessinsider.com/ubers-first-employees-2016-6?r=US&IR=T>

¹⁵ <https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2016/04/22/uber-settles-groundbreaking-labor-dispute-for-up-to-100-million-drivers-to-remain-independent-contractors/>

Ist die Netzneutralität in Gefahr?

In dem geleakten Text wird das Prinzip der Netzneutralität anerkannt, das auf der Überzeugung basiert, dass alle Daten gleichberechtigt im Internet übertragen werden sollten, ungeachtet des Senders oder Empfängers. Der TiSA-Text bezieht sich jedoch lediglich auf den Schutz „des Zugangs zu und der Nutzung von“ Dienstleistungen und nicht auf deren Qualität. Mit anderen Worten, Internetdienstleister könnten, solange sie Konkurrenten nicht vollkommen ausklammern, bei der Erbringung einer Leistung weiterhin diskriminierend vorgehen, indem sie z.B. ihr eigenes Videostreaming beschleunigen und das eines Konkurrenten drosseln. Der Text enthält darüber hinaus eine Einschränkung in Bezug auf ein „angemessenes Netzmanagement“, was ein Deckmantel für die Sperrung bestimmter Inhalte sein könnte. An anderer Stelle wird das Thema Datendiskriminierung angesprochen, allerdings lediglich insofern, als alle Vertragsparteien aufgefordert werden, „sich darum zu bemühen“, dass es nicht dazu komme.

Wie sich TiSA auf Post- und Expresszustelldienste auswirken würde

Anhang zu wettbewerbsfähigen Zustelldiensten¹⁶

Multinationale Kurier- und Logistikunternehmen (z.B. FedEx, UPS und DHL) gehören zu den entschiedensten TiSA-Befürwortern. Diese Unternehmen bemühen sich bereits seit langem um internationale Handelsabkommen, die die Rolle staatlicher Postmonopole begrenzen und früheren staatlichen Postdienstleistern, die versuchen, auf regionaler oder globaler Ebene wettbewerbsfähig zu werden, die Flügel stutzen. TiSA könnte sich als bedeutender Sieg für die privaten Expresszusteller erweisen, indem die Postmonopole auf ihrem jetzigen Stand eingefroren und Quersubventionierungen verboten würden, der private Sektor von kostspieligen Universaldienstverpflichtungen befreit und die Einrichtung von Regulierungsstellen gefordert würde, die Abstand zu staatlichen Postdiensten halten. Das langfristige Ziel dieses Anhangs scheint darin zu bestehen, die Beziehungen zwischen dem Staat, der Post und den Gewerkschaften, die den Staat hinsichtlich seiner allgemeineren sozialen Verpflichtungen innerhalb dieses Sektors zur Verantwortung ziehen können, zu zerstören.

Einfrieren vorhandener Postmonopole

Die TiSA-Bestimmungen zu Post- und Expresszustelldien-

ten würden die staatlichen Postleistungen in der Praxis auf ihre derzeitigen Monopole im Bereich der Briefsendungen begrenzen. Ein solcher Schritt würde die in Europa und anderswo bereits in großem Umfang erfolgten Privatisierungen unwiderruflich machen. TiSA zielt zudem darauf ab, künftige Privatisierungen im Postbereich festzuschreiben, wie etwa durch die Verminderung des Gewichts und der Maße von Briefsendungen, die unter das staatliche Monopol fallen, oder durch die Deregulierung der Zustellung internationaler Briefsendungen, wie in den meisten Ländern bereits geschehen.

Verbot von Quersubventionierungen

Ein zweiter Schwerpunkt des Anhangs besteht in dem Verbot der Quersubventionierung wettbewerbsfähiger Dienste seitens staatlicher Postdienstleister, wie etwa der Verwendung ihrer Einnahmen aus ihrem Briefsendungsmonopol zur Finanzierung von Expresspaketlieferungen. Tatsächlich ist bei etwaigen Quersubventionierungen allerdings genau das Gegenteil der Fall. In den meisten Ländern ist das Briefaufkommen rückläufig, und die staatliche Post ist auf die Einnahmen aus wettbewerbsfähigen Diensten wie Expresspaketlieferungen angewiesen, um die zurückgehenden Einnahmen im Bereich der Briefpost auszugleichen.

Aufgrund des Wachstums des elektronischen Handels und der Einkäufe über das Internet sind Paketzustellungen hingegen ein an Bedeutung gewinnendes und lukratives Marktsegment. Im Gegensatz zu privaten Kurierdiensten sind staatliche Postdienstleister gewöhnlich gesetzlich verpflichtet, flächendeckende Dienste im gesamten Staatsgebiet zu erbringen. Die Einnahmen aus Expresspaketlieferungen sind daher unerlässlich, um derart kostspielige Universaldienstleistungen erbringen zu können.

Der TiSA-Anhang würde das integrierte Geschäftsmodell der verbliebenen staatlichen Postdienstleistungen weiter gefährden, da sie sich im Falle eines Wettbewerbs mit privaten Unternehmen streng an kommerziellen Überlegungen orientieren müssen. Ein weiterer beunruhigender Vorschlag zielt darauf ab, die staatliche Post zu verpflichten, privaten Konkurrenten gleichberechtigten Zugang zu ihren Vertriebsnetzen und zum Netz ihrer Geschäftsstellen zu gewähren. Ein Kurierdienst könnte somit etwa bestimmte Paketarten bei einer Geschäftsstelle der Post zur endgültigen Auslieferung abgeben oder verlangen, dass seine Eilzustellungsprodukte neben den posteigenen Produkten in staatlichen Postämtern verkauft werden.

¹⁶ Der Inhalt dieses Kapitels basiert auf der Analyse von Sarah Finke, Internationale Transportarbeiter-Föderation: <https://wikileaks.org/tisa/delivery/analysis/Analysis-TiSA-Competitive-Delivery-Services-Annex.pdf>

Unter dem Deckmantel der Förderung eines offeneren Wettbewerbs liefert TiSA Rechtsinstrumente, die globalen Kurierdiensten zugutekommen und neue Marktteilnehmer mit einem staatlichen oder vormals staatlichen Auftrag benachteiligen. Beispiele für letzteren Fall sind Frankreichs La Poste, ein staatliches Unternehmen, das um eine Expansion seiner internationalen Kurierdienstleistungen bemüht ist (z.B. DPD und Geopost); die japanische Post, ebenfalls ein staatliches Unternehmen, das nach wie vor ein Briefsendungsmonopol in Japan hat, aber dabei ist, durch große Akquisitionen (z.B. von Toll Logistics) zu expandieren; und die Österreichische Post, die gerade dabei ist, zu einem europaweiten Anbieter von Post-, Bank- und Kommunikationsdienstleistungen zu werden.

nichts an den Universaldienstverpflichtungen, die allerdings durch verschiedene TiSA-Vorschläge geschwächt würden, da sie ausschließlich auf Briefsendungen begrenzt würden, „keine größere Belastung als notwendig“ darstellen und nicht für ausländische Expressdienstleister gelten dürften.

Forderung nach unabhängigen Regulierungsstellen

Ein seit langem verfolgtes Ziel der Kurierfirmen, das TiSA-Unterhändler jetzt aufgegriffen haben, besteht darin, die Staaten dazu zu zwingen, eine unabhängige Regulierungsstelle für Postdienstleistungen einzurichten, die Abstand zu den öffentlichen Postbetreibern hält. Obwohl es in vielen Ländern bereits unabhängige Regulierungsstellen gibt, werden in anderen wichtige Beschlüsse hinsichtlich der Häufigkeit der Zustellung von Postsendungen, des Portos und ähnlicher Fragen von den öffentlichen Postbetreibern selbst gefasst. Diese sind letztendlich gegenüber der amtierenden Regierung und über sie gegenüber der Bevölkerung verantwortlich.

TiSA hat Auswirkungen auf Flughäfen und Flugdienstleistungen

Anhang zu Luftverkehrsdienstleistungen¹⁸

Bisher fällt nur eine begrenzte Zahl von Luftverkehrsdienstleistungen unter GATS, vor allem diejenigen, die vor und nach einem Flug erbracht werden, wie Bodenabfertigung, Ticketreservierungen sowie Reparatur und Wartung der Flugzeuge. Der TiSA-Anhang würde die Art der unter die Bestimmungen des internationalen Handels mit Dienstleistungen fallenden Luftverkehrsdienste erheblich ausweiten, was für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beträchtliche Folgen hätte. Die Arbeitsbedingungen an Flughäfen und in der Bodenabfertigung haben sich bereits drastisch verschlechtert. Menschenwürdige Arbeitsbedingungen sind in diesen beiden Bereichen äußerst rar, und bei der Reparatur und Wartung der Flugzeuge geht der Trend in dieselbe Richtung. Erweiterte TiSA-Verpflichtungen werden den fortgesetzten Wettlauf nach unten weiter verschärfen.

Die Zivilluft- und Raumfahrtindustrie ist für jedes Land, das Interesse an einer globalen Führungsrolle im Bereich einer hochtechnologischen Produktion für zivile und militärische Zwecke hat, von strategischer Bedeutung. Ebenso ist die effiziente Fluggast- und Luftfrachtbeförderung für alle Länder wichtig und notwendig, um grundlegenden Entwicklungsbe-

KASTEN 13

Zu einer **Quersubventionierung** kommt es, wenn ein Unternehmen höhere Gebühren für eine Dienstleistung verlangt, um eine andere Dienstleistung günstiger anbieten zu können. Ein Unternehmen könnte z.B. beschließen, für Paketzustellungen an städtische Wohnungen höhere Preise zu verlangen, um für Zustellungen auf Inseln oder in entlegenen Gegenden einen erschwinglichen Preis zu ermöglichen.

Einschränkung der Universaldienstverpflichtungen

Das Recht auf einen Universalpostdienst wird im internationalen Recht anerkannt. In Artikel 3.1 des *Weltpostvertrages* wird das Recht bestätigt, „dass alle Nutzer/Kunden Zugang zu einem Universalpostdienst haben, der in einem Angebot an qualitativ hoch stehenden Basispostdiensten besteht, die ständig flächendeckend und zu erschwinglichen Preisen bereitgestellt werden.“ Die meisten Staaten sind dieser Universaldienstverpflichtung in der Vergangenheit dadurch nachgekommen, dass sie die Leistungen direkt im Rahmen des öffentlichen Dienstes erbracht haben.

In letzter Zeit sind Privatisierung und Liberalisierung in vielen Teilen der Welt zur Norm geworden, vor allem in Europa, mit dem Ergebnis, dass sich die Leistungen für die Bevölkerung vermindert und deutlich verschlechtert haben und die Arbeitsbedingungen für die Postbediensteten prekärer geworden sind.¹⁷ Aber selbst dann, wenn Postdienstleistungen von privaten Unternehmen erbracht werden, ändert dies gewöhnlich

¹⁷ Vgl. Christoph Hermann, „Deregulating and Privatizing Postal Services in Europe: The Precarization of Employment and Working Conditions.“ 1. Januar 2014: <http://www.globalresearch.ca/deregulating-and-privatizing-postal-services-in-europe/5363277>

¹⁸ Der Inhalt dieses Kapitels basiert auf der Analyse von Sarah Finke, Internationale Transportarbeiter-Föderation. Der Originaltext findet sich hier: <https://wikileaks.org/tisa/air-transport/analysis/Analysis-TiSA-Air-Transport-Services-Annex.pdf>

dürfnissen gerecht zu werden. Für viele Entwicklungsländer, insbesondere für diejenigen mit großen Landmassen ohne alternative Transportmöglichkeiten, ist dies eine unerlässliche Vorbedingung für die wirtschaftliche Entwicklung und den nationalen Zusammenhalt.

Worauf bezieht sich der Anhang?

Der geleakte TiSA-Anhang zu Luftverkehrsdienstleistungen bezieht sich auf sechs Bereiche des internationalen Luftverkehrs:

- Reparatur und Wartung der Flugzeuge
- computergesteuerte Buchungssysteme
- Verkauf und Vermarktung von Luftverkehrsdienstleistungen
- Bodenabfertigung
- Flughafenbetriebsleistungen
- besondere Flugdienstleistungen

Dadurch wären erheblich mehr Luftverkehrsdienstleistungen betroffen als im Rahmen des GATS-Anhangs zum Luftverkehr, der nur für die ersten drei der genannten Bereiche gilt.

Es heißt in dem Anhang ausdrücklich, dass er keinerlei Auswirkungen auf Rechte in Bezug auf die Fluggast- und Luftfrachtbeförderung haben werde. Diese Bereiche des Luftverkehrs werden durch das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt und ein Netzwerk bilateraler Abkommen geregelt. Der Anhang besagt, dass im Falle eines Widerspruchs zwischen dem Anhang und einem bilateralen oder multilateralen Flugdienstleistungsabkommen das Flugdienstleistungsabkommen ausschlaggebend für die „Feststellung der Rechte und Pflichten“ der Länder ist, die an diesem Abkommen beteiligt sind.

Die bilateralen Abkommen basieren auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit sowie eines fairen und gleichberechtigten Austausches. Ein multilaterales System wie das gemäß TiSA geplante basiert hingegen auf dem System der Meistbegünstigung, was bedeutet, dass Zugeständnisse, die eine Land einem anderen gewährt, auch allen anderen Ländern gewährt werden müssen. Es ist nützlich, sich in Erinnerung zu rufen, dass die meisten Länder während der Uruguay-Runde internationaler Handelsverhandlungen, aus der die WTO und GATS hervorgegangen sind, die Luftfahrt ausklammern wollten, zum Teil wegen der kontinuierlichen weltweiten Liberalisierung, aber hauptsächlich, weil es bereits eine Sonderorganisation für diesen Sektor gibt, die Internationale Zivilluftfahrt-Orga-

nisation, die für die Regulierung des internationalen Luftverkehrs zuständig ist.

KASTEN 14

Die **Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO)** ist die für die wirtschaftliche Regulierung des internationalen Luftverkehrs zuständige internationale Organisation. Sie überwacht bereits einen Konsens-Prozess der schrittweisen Liberalisierung, einschließlich verschiedener Schutzklauseln für Entwicklungsländer. Die Länder gestehen sich mittels **bilateraler und multilateraler Flugdienstleistungsabkommen** gegenseitig das Recht zu, dass ihre Fluglinien auf ihrem jeweiligen Staatsgebiet Dienstleistungen erbringen. Alle derartigen Abkommen werden von der ICAO registriert. Das Recht, andere Länder zu überfliegen oder dort zu landen, basiert auf den „Freiheiten der Luft“ und wird durch die Sicherheitsvorschriften der ICAO geregelt. TiSA wird sich auf diese Rechte nicht auswirken.

Befürchtete Schwächung der Sicherheitsstandards

Obwohl der Anhang bisher keine spezifischen Bestimmungen hinsichtlich einer Regulierung des Luftverkehrs enthält, gelten allgemeine Regeln des Kerntextes und des Anhangs zur innerstaatlichen Regulierung, und somit stehen die Staaten kurz davor, einen großen Teil ihrer Regulierungsbefugnisse an internationale Gremien abzutreten, die neue internationale Normen und Regulierungsmaßnahmen (vermutlich laxere) vorschlagen oder vorhandene innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen in Frage stellen. Die Wirtschaft hat ein erhebliches Mitspracherecht in diesen Gremien, und gemäß den TiSA-Bestimmungen müssen die Beiträge der Wirtschaft zu diesen Prozessen angemessen berücksichtigt werden. Die Länder werden zudem verpflichtet sein, diskriminierende oder naturgemäß nichtdiskriminierende Vorschriften, die die Wettbewerbsposition ausländischer Luftverkehrsgesellschaften in der Praxis verschlechtern, abzuschaffen oder zu überprüfen.

In den letzten sechs Jahrzehnten wurden im Rahmen des bilateralen Systems eine Reihe umfassender ineinandergreifender Sicherheitsvorkehrungen konzipiert. Der Anhang ist zwar noch ein Entwurf, geht aber bisher nicht auf Sicherheitsstandards ein.

Diejenigen, die sich kontinuierlich für eine Liberalisierung aussprechen, betonen in der Tat immer wieder, dass es keine etablierte Verbindung zwischen wirtschaftlicher Regulierung und Sicherheit gebe. In den letzten zehn Jahren haben Outsourcing und Offshoring im Bereich der Flugzeugwartung zugenommen.

Wissenschaftliche Untersuchungen und die ICAO weisen auf die möglichen negativen Folgen dieser Entwicklung für die derzeitige und die künftige Flugsicherheit hin. In einem Leitfaden der ICAO heißt es, dass die Zahl der Unfälle und Zwischenfälle im Zusammenhang mit der Wartung zugenommen habe. Dies werde bei der Betrachtung dieser Zwischenfälle und Unfälle in den vergangenen Jahren deutlich, in denen sich deren Zahl um durchschnittlich mehr als 100 Prozent pro Jahr erhöht habe, während die Zahl der Flüge um lediglich 55 Prozent gestiegen sei.¹⁹

Die Gewerkschaften haben konkrete Besorgnis in Bezug auf folgende Punkte geäußert: (a) die Möglichkeiten der innerstaatlichen Zivilluftfahrtbehörden, ausgelagerte/ausländische Instandsetzungsstützpunkte zu beaufsichtigen und alle beteiligten Einrichtungen zu überwachen; (b) Defizite bei der Ausbildung und Qualifizierung der Beschäftigten in ausgelagerten/ausländischen Einrichtungen; (c) Englischkenntnisse, die nicht ausreichen, um die einschlägigen Handbücher und Wartungsanleitungen in den ausländischen Einrichtungen zu lesen und zu verstehen; (d) Angemessenheit der Drogen- und Alkoholmissbrauchskontrollen an ausländischen Instandsetzungsstützpunkten.

Eine vollständige Liberalisierung der Flugzeugreparatur- und -wartungsdienste ohne Sicherheitsvorkehrungen könnte die potenziellen Sicherheitsgefahren immens erhöhen. Die Abschaffung staatlicher Kontrollen durch bilaterale Abkommen in Verbindung mit der laufenden Aushöhlung der Regelungen im Hinblick auf nationale Eigentumsstrukturen könnte dazu führen, dass „Billigflaggen“ zu einer etablierten Praxis auf dem globalen Luftverkehrsmarkt werden. Wie diesbezügliche Erfahrungen aus dem Bereich des Seeverkehrs zeigen, ist ein System mit Stichprobenkontrollen von Maschinen, die im Ausland gewartet werden, kein Ersatz für strenge Vorschriften, die sicherstellen, dass die Flugzeuge in ihrem Heimatland angemessen repariert und gewartet werden. Es könnte sich als gefährlich erweisen, die Luftfahrtindustrie Freihandelsbedingungen auszusetzen, die die innerstaatlichen Kontrollen einer Branche schwächen, die auf eine staatliche Aufsicht angewiesen ist, um ihre Betriebssicherheit zu gewährleisten.

Auswirkungen auf Seeleute, Häfen und maritime Dienstleistungen

Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen²⁰

Dieser Anhang zielt auf die Liberalisierung des Marktzugangs und die Inländerbehandlung der Erbringer von Seeverkehrsdienstleistungen in allen TiSA-Vertragsparteien ab. Selbst ohne TiSA sind Liberalisierung und Deregulierung im Seeverkehr bereits extrem fortgeschritten, einschließlich geschwächter innerstaatlicher Kontrollen (Stichwort „Billigflaggen“). Die Deregulierung hat sich hinsichtlich der Betriebssicherheit, der Sicherheit generell und der sozialen Bedingungen negativ auf die gesamte Branche ausgewirkt, und dort, wo die staatliche Kontrolle am geringsten ist, sind Spielräume für illegale und unkontrollierte Akteure entstanden. Es kann davon ausgegangen werden, dass TiSA die Unternehmenskonzentration und die Deregulierung verschärfen und die negativen Folgen für Seeleute und andere Beschäftigte in diesem Sektor verstärken wird.

Der Anhang wird die Verhandlungsmacht der großen Reedereien gegenüber den Hafendienstleistern stärken. Die globalen Hafenbetreiber werden ihre Macht weiter konsolidieren, obwohl nicht belegt ist, dass sich die Effizienz dadurch erhöht. Es sieht so aus, als sei die weitere Liberalisierung dieses Sektors ideologisch begründet und als werde damit bezweckt, eine extreme Deregulierung unwiderruflich zu machen und auf Kosten der Arbeitnehmer einen Wettlauf nach unten zu fördern.

Worauf bezieht sich der Anhang?

Der Text ist pauschal formuliert und bezieht sich auf das gesamte Spektrum internationaler Seeverkehrsdienstleistungen im Rahmen sowohl multimodaler Verkehrsdienste (die eine Kombination aus Leistungen per Schiene, Wasser, Straße oder Luft beinhalten) als auch maritimer Hilfsdienste (Frachtschlag, Lagerung, Zollabfertigung, Containerstellplätze und -zwischenlagerung, Schiffsagenturdienste und Spedition). Zubringerdienste wie vor- und nachgelagerte Straßengüterverkehrsleistungen fallen ebenfalls darunter.

¹⁹ „Human Factors in Aircraft Maintenance & Inspection“ <http://www.deepsloewasy.com/HFE%20resources/CAA%20HFE%20in%20Aircraft%20Maint%20and%20Inspect.pdf>

²⁰ Der Inhalt dieses Kapitels basiert auf der Analyse von Sarah Finke, Internationale Transportarbeiter-Föderation. Der Originaltext findet sich hier: <https://wikileaks.org/tisa/maritime/04-2015/analysis/Analysis-TiSA-Maritime-Annex.pdf>

Multimodale Akteure (große Unternehmen) werden begünstigt

Mehrere Bestimmungen des Anhangs scheinen erheblich in nicht-maritime Verkehrsbereiche einzugreifen und dadurch globale multimodale Unternehmen zu begünstigen, indem ihnen neue Rechte hinsichtlich des Angebots von und des Zugangs zu derartigen Dienstleistungen zugestanden werden. Eine solche Umstrukturierung würde auf Kosten der einheimischen Akteure oder monomodaler Verkehrsunternehmen gehen und hätte negative Auswirkungen auf die Arbeitsplätze in diesen Bereichen.

Multimodale Akteure sollen „angemessenen“ und „nichtdiskriminierenden“ Zugang zu Dienstleistungen im Straßen-, Schienen- und Binnenschiffsverkehr und zu damit zusammenhängenden Hilfsdiensten erhalten, wozu auch gehört, dass sie die Möglichkeit haben, eine prioritäre Behandlung ihrer Fracht gegenüber anderen Waren zu fordern, die später in den Hafen gelangt sind. Es wird befürchtet, dass die TiSA-Verpflichtungen in Bezug auf grenzüberschreitende Zubringerdienste und ausländische Schifffahrtsdienste die Kabotageauflagen untergraben und die langfristige Beschäftigung einheimischer Seeleute auf Schiffen, die Passagiere oder Fracht innerhalb eines Landes transportieren, gefährden. Zudem sind Straßen- und Schienenverkehrsleistungen häufig Teil der öffentlichen Infrastruktur, was weitere Fragen bezüglich der Fähigkeit der Länder aufwirft, ihre eigene Infrastruktur zu verwalten.

Auch die breite Auslegung einer kommerziellen Präsenz könnte problematisch sein. In dem Anhang wird erläutert, dass unter „Einschränkungen der kommerziellen Präsenz im Hinblick auf die Erbringung von Seeverkehrsdienstleistungen“ Folgendes zu verstehen ist: jede Maßnahme, die die Fähigkeit der Erbringer von Seeverkehrsdienstleistungen einer anderen Vertragspartei einschränkt, vor Ort **alle** (Unterstreichung hinzugefügt) Aktivitäten zu verrichten, die erforderlich sind, um seinen Kunden einen teilweise oder vollkommen integrierten Transportdienst anbieten zu können, bei dem der Seeverkehr ein wesentliches Element darstellt. Die Notwendigkeit, jede solche Maßnahme ausdrücklich auszunehmen oder außer Kraft zu setzen, gefährdet die Möglichkeiten, Arbeitsplätze zu schaffen und für Spin-offs sowie andere lokale wirtschaftliche Vorteile durch Seeverkehrs- und Hafendienstleistungen zu sorgen.

IAO-Normen als Ober- und nicht als Untergrenze erwähnt

In dem Anhang werden die von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) und der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) angenommenen Normen anerkannt. Diese Normen zielen konkret darauf ab, einige der schwerwiegenden sozialen und sicherheitsbezogenen Probleme zu bewältigen, die sich in diesem Sektor ergeben haben. In dem Text heißt es, dass in Fällen, in denen die Vertragsparteien Maßnahmen ergreifen, die von den o.g. internationalen Normen abweichen, ihre Normen auf nichtdiskriminierenden, objektiven und transparenten Kriterien zu basieren hätten.

TiSA enthält zwar verbindliche und durchsetzbare arbeitsbezogene Bestimmungen, um sicherzustellen, dass sich die Normen der einzelnen Vertragsparteien im Einklang mit den Übereinkommen der IAO befinden und in der Praxis in Kraft gesetzt werden, aber es ist unklar, wie die Normen durchgesetzt werden sollen, wenn einzelne Länder oder Unternehmen nach unten hin davon abweichen. TiSA-Vertragsparteien, die höhere Normen festlegen, werden hingegen gezwungen, diese zu rechtfertigen. Es ist nicht klar, ob die Unternehmen das Recht haben werden, Kommentare zu Schutzklauseln oder Arbeitsnormen, die besser als das in den Instrumenten der IAO und der IMO vorgesehene Minimum sind, abzugeben oder Einwände dagegen zu erheben. Arbeitsnormen könnten als technische Standards im Sinne der Definition im Anhang zur innerstaatlichen Regulierung aufgefasst werden, womit ausländische Firmen das Recht hätten, über neue innerstaatliche Maßnahmen, die von internationalen Normen abweichen, unterrichtet zu werden und Kommentare dazu abzugeben.

Das im Jahr 2013 in Kraft getretene IAO-Seeearbeitsübereinkommen²¹ legt ausdrücklich *Mindestnormen* fest, und die Staaten werden ermutigt, über dessen Bestimmungen hinauszugehen. Die progressivsten Arbeitgeber orientieren sich an bewährten Praktiken und sind kontinuierlich dabei, ihre Unternehmenskultur zu verbessern und sich von der sogenannten Compliance-Kultur abzuwenden. Durch die Behandlung internationaler Normen als Ober- und nicht als Untergrenze wird durch TiSA jedoch das Gegenteil erreicht. Im Hinblick auf schrittweise höhere Normen in einem Sektor mit oft erbärmlichen Löhnen und Arbeitsbedingungen stellt der Verweis auf internationale Arbeitsnormen in seiner jetzigen Form eher eine Behinderung als eine Erleichterung dar. Wenn der Text nicht geändert wird, wird dies als Angriff auf die unerlässli-

²¹ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-normes/documents/normativeinstrument/wcms_c186_de.pdf

chen Mindestnormen zu werten sein und die Existenzgrundlagen der Seeleute überall gefährden.

TiSA-Auswirkungen auf den Straßengüterverkehr

Anhang zu Straßengüterverkehr und anderen Logistikleistungen²²

Der Anhang zielt darauf ab, alle internationalen und inländischen Straßentransportdienstleistungen, einschließlich Kabotage, aller TiSA-Vertragsparteien für Anbieter aus den anderen Unterzeichnerstaaten zu öffnen. Ähnlich wie der Luft- und Seeverkehr sowie die wettbewerbsfähigen Zustelldienste sollen die Märkte für den Straßengüterverkehr durch TiSA konsolidiert werden. Der von den größten Güterverkehrskunden ausgeübte wirtschaftliche und kommerzielle Druck, der zu einer Fragmentierung und einer immer längeren Unterauftragskette führt, würde weiter zunehmen.

Die Trennung dieser Kapitel wirft die Frage auf, ob damit eher ein fragmentierter als ein logischer integrierter Ansatz verfolgt wird. Im Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen werden multimodale Akteure begünstigt. Sie können „angemessenen“ und „nichtdiskriminierenden“ Zugang zu Dienstleistungen im Straßen-, Schienen- und Binnenschiffsverkehr und zu damit zusammenhängenden Hilfsdiensten erhalten. Im Anhang zu wettbewerbsfähigen Zustelldiensten wird der Marktexpansion der wichtigsten privaten Anbieter Priorität eingeräumt, wobei eine solche Expansion ausschließlich von der Öffnung staatlicher Post- und Zustelldienste abhängig ist, hauptsächlich in Entwicklungsländern.

Die einzelnen Staaten sollten prinzipiell ihre eigenen sozialen und wirtschaftlichen Ziele festlegen und eine Verkehrspolitik konzipieren, die diesen Zielen Rechnung trägt, wie etwa der Förderung der Entwicklung oder des Strukturwandels. Insgesamt würden die Bestimmungen der geleakten TiSA-Dokumente jedoch ernsthafte Hindernisse jeden Staat mit sich bringen, der die Absicht hätte, in die innerstaatliche Verkehrsinfrastruktur zu investieren, sie zu verwalten und zu betreiben, die Entwicklung zu planen oder die Sozial- und Sicherheitsstandards in der gesamten Transportbranche zu verteidigen.

Verwaltung der öffentlichen Logistik-Infrastruktur

Ein Vorschlagspaket sieht Verfahren für den Transfer der Verwaltung öffentlicher Logistik-Infrastrukturleistungen im Zusammenhang mit dem Straßengüterverkehr vor. Ein solcher Transfer könnte für viele Länder und Arbeitnehmer/innen destabilisierend sein und den größeren multimodalen Logistikunternehmen einen schnellen Marktzugang ermöglichen, auf Kosten lokaler Betreiber. Zudem sind Straßen, Brücken und Tunnel meistens Teil der öffentlichen Infrastruktur, was weitere Fragen bezüglich der potenziellen Auswirkungen auf die Möglichkeiten eines Staates, seine eigene Infrastruktur zu verwalten, aufwirft.

Absenkung der Standards auf unterschiedliche Weise

Die fehlende Erwähnung arbeitsbezogener Standards im Straßengüterverkehr ist besonders problematisch. Die EU-Erfahrungen mit der Öffnung der Dienstleistungen in diesem Bereich zeigen, dass osteuropäische Fahrer, die nach dem Beitritt ihrer Länder zur EU Zugang zum EU-Arbeitsmarkt bekamen, extrem niedrige Löhne erhalten (weil sie in einem bestimmten Land leben und arbeiten, aber gemäß der in ihrem Heimatland üblichen Sätze bezahlt werden). Für diese Fahrer sind lange Arbeitszeiten und unhygienische Bedingungen an Autohöfen und Raststätten überall auf dem europäischen Kontinent an der Tagesordnung. Eine weitere Liberalisierung dieses Sektors würde diese Realitäten auf TiSA-Länder mit höheren Standards ausweiten und die Arbeitsbedingungen der Fahrer weiter verschlechtern. Der Straßengüterverkehr braucht eine bessere Regulierung, bessere Verkehrssicherheits-, Gesundheits- und Umweltkontrollen und eine angemessene Inkraftsetzung der Vorschriften.

Ein anderer Vorschlag zielt darauf ab, den Geltungsbereich des Anhangs auszuweiten, um mehr Güterverkehrsleistungen einzubeziehen und eine breite Palette von Hilfs- und Nebentätigkeiten für den Verkehr hinzuzufügen, wie etwa die Anmietung von Nutzfahrzeugen mit Fahrzeugführer. Sollte dies beschlossen werden, könnte ein Fahrer aus einem Land mit seinem Lkw oder Lieferwagen angemietet werden, um auf dem Binnenmarkt eines anderen Mitgliedslandes zu arbeiten, was zu Sozialdumping und Sicherheits- sowie Umweltproblemen führen würde. Indem Fahrer und Frachtunternehmen gegeneinander ausgespielt würden, müssten Fahrer, für die gegenwärtig höhere Standards gelten, niedrigere Standards

²² Der Inhalt dieses Kapitels basiert auf der Analyse von Mac Urata und Sarah Finke, Internationale Transportarbeiter-Föderation. Der Originaltext findet sich hier: <https://wikileaks.org/tisa/Analysis-TiSA-Annex-on-Road-Freight-and-Logistics-Services/Analysis-TiSA-Annex-on-Road-Freight-and-Logistics-Services.pdf>

akzeptieren, um mit Fahrern aus generell ärmeren Ländern, die bereit sind, für weniger zu arbeiten, konkurrieren zu können. Übermüdung und Unerfahrenheit der Fahrer gehören zu den wichtigsten Faktoren, wenn es um die Sicherheit auf den Straßen geht. Die Aussicht auf eine steigende Zahl erschöpfter Fahrer, die mit ihrer Umgebung nicht vertraut sind und deren Fahrzeuge nicht streng kontrolliert werden, ist für jede an einer Straße gelegene Gemeinde von Besorgnis.

Im Einklang mit dem Modus-4-Anhang würde der Anhang zum Straßengüterverkehr die Formalitäten für den vorübergehenden, maximal einjährigen Aufenthalt der Fahrer beschleunigen. In dieselbe Richtung geht der Vorschlag, die Mittlerrolle der Verkehrsverbände beim Erhalt der Visa anzuerkennen, was die Macht der Unternehmen weiter ausbauen und die Ausbeutung der Fahrer noch leichter machen würde.

Trotz der erheblichen Umwelt- und Sicherheitsprobleme im Zusammenhang mit dem Straßengüterverkehr enthält der Anhang weder überzeugende Umweltschutzklauseln, noch fördert er angemessene Sicherheitsvorkehrungen. Im Gegenteil, im Rahmen einiger innerstaatlicher Regulierungsvorschläge dürften die Sicherheitsstandards „nicht restriktiver als notwendig“ sein. Es dürften keine „übermäßigen Verkehrsvorschriften gelten“, und „die fristgerechte Auslieferung mit Blick auf den Erhalt der Qualität der Waren“ hätte Priorität. In dem Anhang heißt es, dass für Fahrzeuge im Transit und ihre Fahrer keine Beschränkungen gelten sollten, abgesehen von denen, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, der Umwelt, der Infrastruktur und aus anderen ordnungspolitischen Gründen notwendig sind, wobei es zu keinerlei Diskriminierung kommen darf. Diese Bestimmungen zielen ausdrücklich darauf ab, die Regulierung zu vermindern. Selbst an den Stellen des Anhangs, an denen die Rolle staatlicher Maßnahmen gewürdigt wird, reicht dies nicht aus, um für den erforderlichen Schutz zu sorgen.

Öffnung öffentlicher Aufträge für den globalen Wettbewerb

Anhang zur öffentlichen Auftragsvergabe

Der Anhang zielt darauf ab, den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungsaufträgen zu globalisieren. Große Dienstleistungsanbieter, die ihren Sitz gewöhnlich in Industrieländern haben, dürften aufgrund ihrer modernen Managementtechniken, ihrer kostengünstigen Beschaffung und ihrer Fähigkeit, finanzielle und personelle Ressourcen zu mobilisieren sowie Rechts-

und Vertragsexperten einzusetzen, stärker vom Zugang zu öffentlichen Aufträgen profitieren. Die Regierungen würden dadurch zwar Geld sparen, aber nationale Ressourcen würden ins Ausland fließen und es ginge ein wichtiges Instrument für die Förderung der Entwicklung, des Strukturwandels und menschenwürdiger Arbeit verloren. Lokale Dienstleistungsanbieter, selbst jene, die auf nationaler Ebene wettbewerbsfähig sind, wären nicht immer imstande, mit großen globalen Unternehmen zu konkurrieren, die über langjährige Erfahrungen mit Ausschreibungen in unterschiedlichen Ländern verfügen, Zugang zu modernen Technologien sowie andere Vorteile haben, einschließlich derjenigen, die sich allein aus der marktbeherrschenden Stellung großer Unternehmen ergeben.

Warum ist die öffentliche Auftragsvergabe wichtig für die Entwicklung?

Die Vergabe öffentlicher Aufträge für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen macht einen bedeutenden Teil aller Wirtschaftstätigkeiten aus, schätzungsweise 10 bis 15 Prozent des globalen BIP.²³ Traditionell haben die Regierungen bei ihrer Beschaffungspolitik auf eine bevorzugte Behandlung ihrer eigenen Wirtschaft gesetzt, um ihre Konjunktur anzukurbeln, neue Wirtschaftszweige wie erneuerbare Energien zu unterstützen oder in weniger entwickelten Regionen eines Landes Unternehmen zu helfen und das Wachstum zu fördern.²⁴ Die Regierungen werden nicht auf Anforderungen bezüglich des Inlandsanteils zurückgreifen können, da diese als diskriminierend gelten. Eine solche Anforderung bezüglich des Inlandsanteil würde beispielsweise darin bestehen, dass erfolgreiche Bewerber um öffentliche Aufträge verpflichtet wären, Ortskräfte einzustellen und lokal produzierte oder erworbene Materialien zu verwenden.

Welche öffentlichen Ausschreibungen fallen darunter?

In seiner derzeitigen Form sieht der Anhang keine Schwellenwerte vor, ab deren Höhe die einzelnen Länder eine internationale Ausschreibung nach TiSA-Regeln durchführen müssten. Ebenfalls unklar ist bisher, welche Regierungsbehörden betroffen wären. Vor allem ist nicht klar, welche TiSA-Verpflichtungen für subnationale und subföderale Verwaltungseinheiten wie Kommunen und Provinzen; für staatseigene Unternehmen wie öffentliche Wasserversorgungsunternehmen; den breiten öffentlichen Dienst wie Schulen, Krankenhäuser und Uni-

23 WTO-Sekretariat, Guide to the Uruguay Round Agreements, Den Haag: Kluwer Law International, 1999, S. 248.

24 Weitere Informationen in der IGB-Veröffentlichung „Trade Unions and bilaterals: Do's and Don'ts“, 2008: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Brochure_24_4_ENG_LR.pdf

versitäten und insbesondere für Regierungsbehörden, die z.B. Planungs- oder regionale Entwicklungsaufgaben zu erfüllen haben, gelten würden.

Stattdessen sieht der aktuelle Text die pauschale Anwendung des Prinzips der Inländerbehandlung (Nichtdiskriminierung) aller ausländischen Dienstleistungserbringer mit einer kommerziellen Präsenz vor, d.h. derjenigen, die über eine Niederlassung auf dem Gebiet einer TiSA-Vertragspartei verfügen. Diese breite Anwendung geht weit über bereits eingegangene multilaterale Verpflichtungen in Bezug auf öffentliche Aufträge hinaus.

Das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Agreement on Government Procurement, GPA) ist z.B. eine freiwillige Verpflichtung, die nur einige TiSA-Länder, hauptsächlich Industrieländer, eingegangen sind. Zudem gelten die GPA-Verpflichtungen nur für Dienstleistungen, die ausdrücklich von den einzelnen Ländern aufgelistet werden. Die Mehrheit der Entwicklungsländer ist dem GPA-Übereinkommen der WTO nicht beigetreten, und die meisten haben sich gegen die Versuche der Industrieländer gewehrt, das öffentliche Beschaffungswesen uneingeschränkt im Rahmen der WTO zu regeln. Bei den WTO-Verhandlungen haben die Entwicklungsländer den unter Federführung der EU gestarteten Versuch, „Transparenz bei öffentlichen Auftragsvergaben“ als Verhandlungspunkt aufzunehmen, zurückgewiesen. Falls dieser Punkt doch aufgenommen und akzeptiert würde, müssten alle Regierungen Transparenzverfahren und -regeln befolgen, die ihre Befugnisse in Bezug darauf beschneiden würden, das öffentliche Beschaffungswesen für Entwicklungszwecke zu nutzen, indem Aufträge an einheimische Anbieter vergeben werden. Die Industrieländer bemühen sich über TiSA um wesentlich umfassendere Beschränkungen hinsichtlich der Nutzung öffentlicher Aufträge für die wirtschaftliche Entwicklung als diejenigen, die in der Doha-Runde der WTO abgelehnt wurden.

Schutz vor Korruption?

Ein übliches, aber irreführendes Argument zugunsten der Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens für den globalen Wettbewerb lautet, dass die größere Transparenz dazu beitragen würde, Korruption und Vetternwirtschaft zu verhindern. In vielen Ländern sind lokale Anbieter und öffentliche Auftraggeber tatsächlich in korrupte Machenschaften verwickelt, und viele Verträge kommen durch Bestechung zustande. Dennoch haben die Erfahrungen gezeigt, dass auch internationa-

le Ausschreibungen keine Garantie für Transparenz sind. Die Korruption könnte in solchen Fällen sogar noch zunehmen, weil größere Unternehmen größere Summen zahlen können. Siemens, Daimler und Rheinmetall²⁵ wurden beispielsweise bei Skandalen im Zusammenhang mit der Bestechung griechischer Politiker zur Sicherung öffentlicher Aufträge auf frischer Tat ertappt. Die Bewältigung derartiger Probleme erfordert bessere Schutzvorkehrungen und eine gerichtliche Aufsicht, um die aus einer bestimmten öffentlichen Ausgabe resultierenden Ergebnisse zu überprüfen und zu auditieren. Korruption kann jedoch wirksam bekämpft werden, ohne der Regierung die Möglichkeit zu nehmen, öffentliche Auftragsvergaben für die wirtschaftliche und regionale Entwicklung zu nutzen.

Inwiefern wären öffentliche Dienstleistungen²⁶ betroffen?

Obwohl es keinen Anhang zu öffentlichen Dienstleistungen schlechthin gibt, werden diese durch die Anwendung der TiSA-Bestimmungen in unterschiedlicher Weise betroffen sein. Es besteht grundsätzlich ein Spannungsverhältnis zwischen Freihandelsabkommen und öffentlichen Dienstleistungen, weil sie unterschiedliche Zwecke verfolgen. Öffentliche Dienstleistungen sind darauf ausgerichtet, soziale Bedürfnisse zu erfüllen, durch erschwingliche, zugängliche und häufig für alle bestimmte Programme, die dem öffentlichen Interesse dienen und aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Freihandelsabkommen sind darauf ausgerichtet, privaten kommerziellen Interessen zu dienen, indem den globalen Marktkräften in mehr Wirtschaftssektoren freier Lauf gelassen wird. Die TiSA-Bestimmungen zur Förderung des Handels mit Dienstleistungen auf kommerzieller Basis hätten erwartungsgemäß weitreichende Folgen für die öffentlichen Dienstleistungen in den Unterzeichnerstaaten.

Stillstands- und Sperrklausel machen aktuellen Liberalisierungsumfang unwiderruflich

Zwei Punkte geben Anlass zu erheblicher Besorgnis: die *Stillstandsklausel* und die *Sperrmechanismen*. Stillstand bedeutet, dass der aktuelle Umfang der Liberalisierung in jedem Land unwiderruflich ist. Wenn ein Land z.B. ausländischen Unternehmen vor der TiSA-Ratifizierung die Möglichkeit gibt, Verträge im Bereich der Abfallentsorgung abzuschließen, kann

²⁵ <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/ngo-german-firms-mired-in-worst-greek-corruption-scandals-since-wwii/>

²⁶ Eine ausführliche Erörterung der potenziellen Auswirkungen auf öffentliche Dienstleistungen findet sich bei Scott Sinclair und Hadrian Mertins-Kirkwood, *TISA versus Public Services*, Internationale der Öffentlichen Dienste (April 2014), <http://www.world-psi.org/en/psi-special-report-tisa-versus-public-services>

es einheimische Anbieter dieser Dienstleistungen später nicht mehr begünstigen. Der Sperrmechanismus hat zur Folge, dass jede von einer Regierung ergriffene Maßnahme, die sich auf den Dienstleistungsmarkt auswirken könnte (einschließlich öffentlicher Dienstleistungen), auf eine „größere Konformität“ mit dem Abkommen abzielen muss. Hat eine Regierung beispielsweise einen öffentlichen Dienstleistungsbereich (z.B. die Postzustellung) für einen größeren Wettbewerb aus dem Ausland geöffnet, kann eine künftige Regierung ihn nicht wieder in die öffentliche Hand überführen, wenn bei der Aufstellung der Verpflichtungsliste keine ausdrücklichen diesbezüglichen Ausnahmen vermerkt wurden. Das entspricht jedoch nicht dem Geist der TiSA-Verhandlungen, und die Regierungen stehen unter dem Druck, umfassende Verpflichtungen einzugehen. Mit anderen Worten, wenn TiSA-Verpflichtungen eingegangen werden, können die Regierungen öffentliche Dienstleistungsbereiche freiwillig privatisieren, verstaatlichen können sie sie dann jedoch nicht wieder.

Die Stillstands- und die Sperrklausel stellen eine direkte Gefahr für den Trend der Rekommunalisierung dar, der gegenwärtig in Europa und weltweit zunehmend Auftrieb erhält. Viele mit dem privaten Angebot von Dienstleistungen in der Wasserwirtschaft, der Wasserkrafterzeugung und im Gesundheitswesen unzufriedene Regierungen sind dabei, diese Bereiche wieder unter öffentliche Kontrolle zu bringen. Gemäß TiSA könnten diesen Regierungen Handelskonflikte und Sanktionen drohen, auch wenn sie im öffentlichen Interesse handeln. TiSA schränkt die politische Flexibilität der Regierungen ein und zwingt sie dazu, den privaten Wettbewerb zu begünstigen.

Staatseigene Unternehmen sollen sich von Marktüberlegungen leiten lassen

Staatseigenen Unternehmen, die ein beliebtes Instrument für das Angebot einer breiten Palette öffentlicher Dienstleistungen sind, wird ein ganzes TiSA-Kapitel gewidmet. Dieses Kapitel basiert auf dem entsprechenden Kapitel im Transpazifischen Partnerschaftsabkommen und besagt, dass sich staatseigene Unternehmen von rein kommerziellen Überlegungen leiten lassen müssen, wenn sie mit privaten Anbietern derselben Dienstleistungen konkurrieren. Dies könnte dem Zweck staatlicher Unternehmen zuwiderlaufen, deren Auftrag darin besteht, dem Gemeinwohl und nicht kommerziellen Interessen zu dienen.

Öffentliche Dienstleistungen müssen vollständig ausgenommen werden

Öffentliche Dienstleistungen müssen aufgrund ihrer Beschaffenheit von den TiSA-Verhandlungen ausgenommen werden. Im Zuge der weiteren Verhandlungen über diese Dienstleistungssektoren können die Regierungen zwar bezüglich spezifischer Bestimmungen Ausnahmen festlegen, aber insgesamt sind diese begrenzter als in früheren Verträgen. Hinsichtlich des Prinzips der Inländerbehandlung verfolgt TiSA den Ansatz einer *Negativliste*, d.h. alle Dienstleistungen (einschließlich öffentlicher) fallen unter das Abkommen, wenn sie von den Verhandlungsführern nicht ausdrücklich ausgenommen werden. Dieser Ansatz sieht zudem vor, dass auch alle neuen Dienstleistungen, die es bisher noch gar nicht gibt, unter das Abkommen fallen, wodurch die Schaffung oder Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen erheblich eingeschränkt werden kann. Mit Abkommen wie GATS wurde im Hinblick auf die Liberalisierung des Dienstleistungssektors hingegen der Ansatz einer *Positivliste* verfolgt, d.h. nur die von den Verhandlungsführern ausdrücklich genannten Sektoren fallen unter das Abkommen. TiSA verfolgt zwar hinsichtlich des Marktzugangs einen Positivlisten-Ansatz, aber im Falle diesbezüglicher Verpflichtungen werden gewöhnlich Stillstands- und Sperrklauseln zur Anwendung kommen.

TiSA beinhaltet eine generelle Ausnahme im Falle von Dienstleistungen, die weder auf kommerzieller Basis noch im Wettbewerb mit anderen Anbietern erbracht werden. In der Praxis schützt diese Klausel öffentliche Dienstleistungen kaum, da wichtige öffentliche Dienstleistungsbereiche wie das Bildungs- und das Gesundheitswesen, die Stromversorgung, öffentliche Verkehrsmittel, ambulante Pflege, Versicherungen und andere bereits in allen TiSA-Vertragsparteien dem Wettbewerb mit privaten Unternehmen ausgesetzt sind. Auch das Kapitel bezüglich staatseigener Unternehmen enthält eine Ausnahmeregelung, die diesen Unternehmen gewisse nicht kommerzielle Überlegungen gestattet, aber dies geht nicht weit genug, um staatseigenen Unternehmen, die im allgemeinen öffentlichen Interesse handeln, uneingeschränkte Flexibilität zu ermöglichen.

Letztendlich bleibt es jeder Verhandlungspartei überlassen, ihre eigenen öffentlichen Dienstleistungsbereiche durch sorgfältig formulierte länderspezifische Ausnahmen zu schützen. Jeder Irrtum und jede Auslassung könnte sich als nachteilig für die künftige Tragfähigkeit öffentlicher Dienstleistungsbereiche in TiSA-Ländern erweisen.

Fazit

Angesichts der festgefahrenen WTO-Verhandlungen über den Marktzugang und keiner nennenswerten Entwicklungen beim multilateralen Handel mit Dienstleistungen seit dem Abschluss des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) hat eine Gruppe entschlossener, größtenteils Industrieländer die Initiative ergriffen und das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (TiSA) initiiert, um eventuell verbliebene Hindernisse für ihre Dienstleistungserbringer zu beseitigen. TiSA ist so konzipiert, dass es in die WTO-Struktur passt, ist aber kein offizielles plurilaterales WTO-Abkommen. Es wird beabsichtigt, allen WTO-Mitgliedern kurz nach seinem Abschluss einen Beitritt zu ermöglichen. Sobald ihm genügend WTO-Mitglieder beigetreten sind, kann TiSA rechtmäßig Teil des WTO-Systems werden. Unterdessen wird die große Mehrheit der Entwicklungsländer von den Verhandlungen über das neue GATS ausgeschlossen. Die Industrieländer sind dabei, die festgefahrene Situation bei der WTO in kreativer Weise zu überwinden.

Die TiSA-Verhandlungen basieren auf keinerlei vorherigen Folgenabschätzungen. Vorangetrieben wird diese Agenda größtenteils von multinationalen Unternehmen, die ihre Marktmacht konsolidieren, ihre Kontrolle über Regierungen ausweiten und Regulierungsmaßnahmen strengen Vorschriften und Verfahren unterwerfen wollen.

Die daraus resultierende Konsolidierung der Marktmacht bedeutet, dass die Beschäftigten im Dienstleistungsbereich einem größeren Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt, flexiblen Arbeitsbeziehungen und einer geringeren Koalitionsfreiheit ausgesetzt sind. In praktisch allen Sektoren werden die Tarifverträge gefährdet sein, und in manchen Sektoren könnten unregulierte Beschäftigungsformen zur Regel werden. TiSA wird es den Unternehmen ermöglichen, viele Gruppen von Beschäftigten, die gegenwärtig arbeitsrechtlich geschützt sind, mit Verträgen einzustellen, die weniger Leistungen und Schutz bieten.

Innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen werden ausgebremst. Die Regierungen werden geplante Maßnahmen ankündigen und Kommentare der Wirtschaft akzeptieren müssen. Angesichts drohender Streitschlichtungsverfahren seitens großer Länder oder des Rückgriffs auf Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren (ISDS), sofern vorhanden, werden private Dienstleistungsanbieter die Möglichkeit haben, ihnen missfal-

lende Regulierungsmaßnahmen zu verzögern, zu verwässern oder sogar ganz zu stoppen, noch bevor sie den Parlamenten zur Diskussion und Abstimmung vorgelegt werden.

TiSA wird der selbsternannten „Share Economy“ von Unternehmen wie Uber und Task Rabbit neuen Auftrieb geben, die auf informeller Basis Dienstleistungen erbringen und im unlauteren Wettbewerb mit etablierten Anbietern stehen, die sich an Gesetze, Steuervorschriften, Regeln und Tarifverträge halten müssen, die garantieren, dass die Beschäftigten menschenwürdig bezahlt und respektiert werden und dass die Verbraucher hochwertige Dienstleistungen in Anspruch nehmen können. Freiberufliche Leistungen wie die von Wirtschaftsprüfern, Architekten, Ingenieuren und anderen werden ein neues Betätigungsfeld für florierende Internetplattformen sein, und der Wettbewerb unter den Anbietern in diesem Bereich wird drastisch zunehmen.

Öffentliche Dienstleistungen werden eine neue Liberalisierungswelle, einen stärkeren Wettbewerb mit Privatunternehmen und eine indirekte Privatisierung erleben, während der derzeitige Rekommunalisierungstrend gebremst wird. Staats-eigene Unternehmen müssen sich wie private Unternehmen verhalten und sich bei ihren Entscheidungen von Marktüberlegungen leiten lassen.

Logistik- und Vertriebsleistungen werden eine weitere Öffnung erfahren. Nach dem Beitritt osteuropäischer Länder zur EU haben westeuropäische Beschäftigte die Folgen bereits zu spüren bekommen, und anschließende Gesetzesreformen haben ihre Arbeitsstandards gesenkt. TiSA wird diese Auswirkungen in allen Mitgliedsländern noch verstärken und ausweiten.

Je nachdem, welche Form TiSA letztendlich annimmt, könnte sich dadurch die Art, wie Geschäfte gemacht werden, grundsätzlich ändern, und die globale Wirtschaft könnte neu gestaltet werden: weniger Macht für Arbeitnehmer, kleine Akteure und Regierungen, mehr Macht für Großunternehmen und ihre Aktionäre.

TiSA wird zu einer stärkeren Konsolidierung der Marktmacht einiger großer Akteure und zu weniger wirtschaftlicher Freiheit führen.

Verantwortliche Herausgeberin:
Sharan Burrow, Generalsekretärin

IGB
5 Bd du Roi Albert II, Bte 1, 1210-Brüssel, Belgien
Tel: +32 2 2240211, Fax: +32 2 2015815
E-Mail: press@ituc-csi.org • Internet: <http://www.ituc-csi.org>

D/2016/11.962/24