

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum plurilateralen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen -
TiSA

16.09.2015

I) Einleitung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) setzt sich, zusammen mit seinen Mitgliedsgewerkschaften, für eine Neuausrichtung europäischer Handelspolitik ein. Freihandel ist kein Selbstzweck! Eine gerechte Globalisierung kann nur im Rahmen von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Leitplanken realisiert werden. Aus Sicht des DGB muss Welthandel, ob mit Waren oder Dienstleistungen, unter fairen Bedingungen ablaufen, sodass garantiert wird, dass Arbeitnehmerrechte geschützt werden und Wohlfahrtsgewinne der breiten Bevölkerung zu Gute kommen.

Der DGB hat seine Position zu Freihandelsabkommen im Rahmen der Debatte um die Abkommen der Europäischen Union (EU) mit den USA (TTIP) und Kanada (CETA) klar formuliert und Anforderungen definiert. Für den Dienstleistungsbereich gilt, dass öffentliche Dienstleistungen von Handelsabkommen ausgenommen werden müssen und dass sinnvolle Regeln, die die Erbringung von Dienstleistungen an soziale und ökologische Bedingungen knüpfen und den Zugang breiter Bevölkerungsschichten zu den Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sicherstellen, erhalten bleiben. Diese Forderungen betreffen jedoch nicht nur TTIP und CETA, sondern alle Freihandelsverträge, die die EU verhandelt.

Neben TTIP und CETA verhandelt die EU bereits seit 2012 ein plurilaterales Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen – das Trade in Services Agreement (TiSA) – das „umfassend und ehrgeizig“ sein und sich auf „nahezu alle Sektoren und Erbringungsarten erstrecken“ soll.¹ Anfang 2013 wurde der EU-Kommission ein offizielles Verhandlungsmandat dazu erteilt, das auf eine umfangreiche Liberalisierung dieser Bereiche hinarbeitet. Zusammen mit 22 weiteren Staaten² wurden in bisher 13 Runden in der australischen Botschaft in Genf geheime Verhandlungen zum TiSA geführt.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik

Florian Moritz

Referatsleiter Europäische und
Internationale Wirtschaftspolitik

florian.moritz@dgb.de

Telefon: 030-24 060-247
Telefax: 030-24 060-218

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de

¹ Siehe Verhandlungsmandat: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6891-2013-ADD-1-DCL-1/en/pdf>, p.1f.

² Die TiSA-Verhandlungspartner neben der EU sind: Australien, Chile, Costa Rica, Hongkong, Island, Israel, Japan, Kanada, Kolumbien, Liechtenstein, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Südkorea, Schweiz, Taiwan, Türkei, und die USA. Uruguay hat sich im September 2015 von den Verhandlungen zurückgezogen.



Das Verhandlungsmandat der EU-Kommission sowie erste geleakte Kapitel des Abkommens zeigen, dass es auch bei TiSA – ähnlich wie bei TTIP und CETA – aus Sicht der Gewerkschaften notwendig ist, den Verhandlungsauftrag neu zu bestimmen, um einen grundsätzlich anderen Weg in der europäischen Handelspolitik einzuschlagen. Die TiSA-Verhandlungen sollten daher ausgesetzt und das Vorhaben in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und der Zivilbevölkerung auf eine neue Basis gestellt werden.

II) Verhandlungen brauchen Transparenz

Über die Inhalte der Verhandlungen ist äußerst wenig bekannt. Kürzlich an die Öffentlichkeit gelangte Kapitel des TiSA-Abkommens zeigen, dass sämtliche Verhandlungsdokumente offiziell erst 5 Jahre nach Ende der Verhandlungen veröffentlicht werden sollen! Lediglich die Schweiz ist von Rechts wegen dazu verpflichtet, ihre Verhandlungsposition offen zu legen.

Auf europäischer Ebene rühmt sich Handelskommissarin Cecilia Malmström zwar, noch nie dagewesene Transparenz in handelspolitischen Fragen geschaffen zu haben. Ihre Transparenzoffensive scheint jedoch nicht über die im öffentlichen Fokus stehenden TTIP-Verhandlungen hinaus zu gehen und die Information der Öffentlichkeit über TiSA erfolgt sehr zögerlich. Erst zwei Jahre nach Beginn der TiSA-Verhandlungen veröffentlichte die Europäische Kommission das ihr erteilte Verhandlungsmandat. Auch Vorschläge für den Kerntext, der die Grundprinzipien des Abkommens darstellt sowie ein erstes Verhandlungsangebot für Liberalisierungsverpflichtungen, die die EU bereit ist einzugehen, wurden Anfang 2015 veröffentlicht.³ Diese Dokumente nützen kritischen Beobachtern jedoch wenig ohne Informationen über die Entwicklungen und Änderungen, die sich in den bisherigen 13 Verhandlungsrunden vollzogen haben.

Über die Plattform Wikileaks veröffentlichte Textentwürfe zu einzelnen Kapiteln⁴ des Abkommens vermitteln einen ersten Eindruck über Umfang und Art der angestrebten Liberalisierungen in zahlreichen Dienstleistungssektoren. Mit der Bekanntmachung des TiSA-Kerntexts im Juli 2015 wurden diverse problematische Parallelen zu TTIP und CETA deutlich. Gerade vor diesem Hintergrund müssen die TiSA-Verhandlungen kritisch begleitet werden, um zu verhindern, dass mögliche hart erkämpfte Verbesserungen in TTIP und CETA (z. B. wenn tatsächlich öffentliche Dienstleistungen in TTIP ausgenommen werden sollten) durch Rückgriffe auf TiSA umgangen werden können. Jegliche Liberalisierungsschritte in den zahlreichen Dienstleistungssektoren dürfen sich keinesfalls auf die Qualität der erbrachten Dienste und der Arbeitsbedingungen auswirken.

³ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1133>

⁴ <https://wikileaks.org/tisa/>



III) TiSA-Kerntext

1.) Grundprinzipien

Das TiSA-Abkommen soll auf der Basis des bereits bestehenden GATS-Abkommens (General Agreement on Trade in Services) der Welthandelsorganisation (WTO) modelliert werden, das 1995 in Kraft trat und die fortschreitende Liberalisierung zahlreicher Dienstleistungsmärkte zum Ziel hat. Ausreichende Fortschritte im Bereich der Dienstleistungsliberalisierung hat es in diesem Rahmen jedoch nach Meinung einiger Länder nicht gegeben.

Daher wird TiSA, anders als das GATS-Abkommen, auch nicht im Rahmen der multilateralen WTO verhandelt, sondern von einer Teilgruppe von WTO-Mitgliedern, die sich die „wirklich guten Freunde der Dienstleistungen“ nennen und ca. 70 % des internationalen Dienstleistungshandels auf sich vereinen. Nach offiziellen Angaben besteht trotzdem das langfristige Ziel, TiSA in die WTO zu integrieren und die Regelungen für alle WTO-Mitglieder verbindlich zu machen.

Der geleakte Kerntext,⁵ der den übergreifenden Rahmen des Abkommens mit allgemein gültigen Regeln darstellt, weist einige Parallelen zum GATS-Abkommen auf, weicht aber an entscheidenden Stellen von diesem ab und stellt damit ein Freihandelsabkommen neuen Typs dar, das in vielen Punkten den TTIP- und CETA-Bestimmungen ähnelt.

In Anlehnung an das GATS-Abkommen ist laut EU-Verhandlungsmandat auch für TiSA geplant, die Prinzipien des uneingeschränkten Marktzugangs (market access) und der Inländerbehandlung (national treatment) horizontal über das gesamte Abkommen anzuwenden. Der Marktzugang ausländischer Anbieter soll – wie in GATS auch – über eine Positivliste geregelt werden. Auf dieser werden länderspezifisch explizit die Sektoren genannt, die liberalisiert werden sollen. Alle anderen Bereiche bleiben geschützt.

Nach dem Prinzip der Inländerbehandlung müssen ausländische Anbieter von Dienstleistungen genauso behandelt werden wie inländische. Anders als im GATS-Abkommen (aber in Anlehnung an die Dienstleistungskapitel in TTIP und CETA) können Ausnahmen zur Inländerbehandlung nur über eine Negativliste gewährt werden. Auf dieser Liste müssen alle Bereiche, in denen inländische Anbieter weiterhin bevorzugt behandelt werden sollen (z. B. damit ihnen Subventionen zugestanden werden können, von denen ausländische Anbieter ausgenommen werden sollen), explizit genannt werden, sonst ist eine bevorzugte Behandlung inländischer Anbieter in diesen Bereichen nicht mehr möglich. Die aufgelisteten Bereiche sollen weiterhin einer Stillstands- und einer Sperrklinkenklausel unterliegen. Die Stillstandsklausel (standstill clause, Art. II-2, Abs. 2) garantiert, dass „diskriminierende“ Maßnahmen im Bereich des Marktzugangs, die laut Ausnahmeliste beibehalten werden dürfen, nicht ausgeweitet werden. Damit wird der beim Abschluss der Verhandlungen erreichte Liberalisierungsstand für die Zukunft festgeschrieben.

⁵ <https://wikileaks.org/tisa/core/TiSA-Core-Text.pdf>



Die Sperrklinkenklausel (ratchet clause, Art. II-2, Abs. 3) wiederum schreibt für das Prinzip der Inländerbehandlung fest, dass Liberalisierungen, die zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden, nicht wieder rückgängig gemacht werden können. Künftige Liberalisierungen begründen damit automatisch ein neues Verpflichtungsniveau. Einmal privatisierte Dienstleistungen könnten unter diesen Umständen nicht mehr in die öffentliche Hand zurücküberführt werden.

Unklar bleibt bisher, ob es eine Meistbegünstigungsklausel (Most-Favoured-Nation Clause) im TiSA geben wird. Unter der Meistbegünstigungsklausel müssen die Bedingungen, die einem Handelspartner gewährt werden, auch allen anderen Partnern zugestanden werden. Jede günstigere Bestimmung zum Dienstleistungsbereich, die TiSA-Vertragsparteien in einem anderen Abkommen mit Staaten außerhalb der TiSA-Runde vereinbaren, gelten demnach dann automatisch auch für alle anderen TiSA-Partner. Dies gestaltet sich insbesondere problematisch, wenn dadurch die Möglichkeit entsteht, dass TiSA-Staaten sich auf Investorenschutzrechte – wie sie derzeit auch in TTIP verhandelt werden – berufen, die zwar in TiSA nicht festgeschrieben sind, jedoch in zahlreichen bilateralen Investitionsabkommen (z. B. Investor-Staat-Schiedsgerichte, ISDS) nicht auf alle TiSA-Partner ausweiten zu müssen. Im Falle der EU stellt sich die Frage, ob sich Staaten, die bisher keine Investitionsschutzvereinbarungen mit der EU eingegangen sind, auf Abkommen wie TTIP und CETA beziehen und den umstrittenen ISDS-Mechanismus in Anspruch nehmen könnten, sollte dieser tatsächlich dort verankert werden. Selbst ohne eigenes Investitionsschutzkapitel in TiSA könnte so der ISDS-Mechanismus wesentlich umfassendere Geltung erlangen als bisher. Das darf nicht passieren! Ausländische Investoren dürfen auch nicht indirekt durch TiSA mit Sonderklagerrechten ausgestattet und damit besser behandelt werden als inländische. Es muss verhindert werden, dass Investitionsschutzklauseln anderer Abkommen durch eine Meistbegünstigungsklausel im TiSA weitreichende Geltung erlangen.

2.) Anwendungsbereiche von TiSA

Der TiSA-Kerntext definiert neben den Grundprinzipien Marktzugang, Inländerbehandlung und - gegebenenfalls - Meistbegünstigungsklausel auch die Anwendungsbereiche des TiSA-Abkommens. Basierend auf dem GATS-Abkommen werden vier verschiedene Arten von Dienstleistungserbringung unterschieden:⁶

- Modus 1: Grenzüberschreitendes Angebot (cross-border supply) – umfasst Dienstleistungen, die vom Heimatland des Anbieters zu einem Konsumenten im Ausland transferiert werden (z. B. E-Banking, E-Learning)
- Modus 2: Ausländischer Konsum (consumption abroad) – umfasst Dienstleistungen, die ein ausländischer Konsument im Heimatland des Anbieters in Anspruch nimmt (z. B. Studierende im Ausland, Touristen)

⁶ https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm, Punkt 4.



Modus 3: Handelsniederlassungen im Ausland (commercial presence) – die Dienstleistung wird von einem ausländischen Anbieter im Heimatland des Konsumenten erbracht (z. B. ausländische Hotelketten, Filialen ausländischer Banken, ausländische Direktinvestitionen)

Modus 4: Zeitweiser Aufenthalt natürlicher Personen im Ausland (presence of natural persons) – umfasst Dienstleistungen, die von ausländischen Arbeitskräften im Heimatland des Konsumenten erbracht werden (z. B. Erntehelfer, Beratungsdienstleistungen durch ausländische Consultants, Serviceleistungen von Industriefirmen, z. B. Montage)

— TiSA soll auf eine Vielzahl von Maßnahmen („measures“) Anwendung finden, die der Regulierung dieser vier Erbringungsarten dienen. Dazu zählen Gesetze, Regulierungen, Verordnungen, Verfahrensregelungen sowie jede weitere Form von Rechtsnormen (Art. I-2, Abs. a). Außerdem gelten die TiSA-Bestimmungen für alle Aspekte der Versorgungskette – von Produktion und Marketing bis hin zu Verkauf und Lieferung der Dienstleistung. Die äußerst breite Definition des Anwendungsbereichs ist problematisch, da diese Bestimmungen den Spielraum nationaler Regierungen zur Regulierung von Dienstleistungsbereichen stark einschränken. Dienstleistungssektoren werden damit unregulierten Marktmechanismen unterworfen, die die Qualität der Dienstleistungen gefährden können.

Die einzige horizontale, d. h., für das gesamte Abkommen geltende Ausnahme, die im Kerntext genannt wird, ist die Ausnahme für Dienstleistungen, die in hoheitlicher Gewalt erbracht werden. Diese werden definiert als Dienstleistungen, die weder auf kommerzieller Basis noch im Wettbewerb mit anderen Anbietern erbracht werden. Dieselbe Formulierung findet sich im EU-Verhandlungsmandat für TTIP und im ausverhandelten CETA-Text und die Problematik dieses Abschnitts wurde vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften bereits im Kontext dieser Abkommen aufgezeigt. Denn auf die meisten Dienstleistungen im allgemeinen öffentlichen Interesse (z. B. Wasserversorgung, Stromversorgung, Gesundheitsversorgung) treffen oben genannte Kriterien nicht zu. Ausländische Anbieter könnten demnach im sensiblen Bereich der Daseinsvorsorge auf den Markt dringen und für zusätzlichen Wettbewerbs- und Preisdruck sorgen, Qualitätsprobleme bringen oder den universellen Zugang zu existentiellen Dienstleistungen gefährden. Selbst wenn in TTIP und CETA weitreichende Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen erreicht werden können, besteht mit TiSA die große Gefahr, diesen Liberalisierungsverpflichtungen durch die Hintertür Geltung zu verschaffen.

Vor dem Hintergrund dieser unzureichenden Ausnahme ist der Hybridansatz aus Positiv- und Negativliste für Marktzugang und Inländerbehandlung umso problematischer, weil der Negativlistenansatz die Definition von Ausnahmen von den TiSA-Regeln noch komplexer macht. Dienstleistungssektoren und –untersektoren müssen detailliert aufgezählt werden. Der dazu nötige Verwaltungsaufwand dürfte schon die an den TiSA-Verhandlungen beteiligten Industrieländer vor eine gewaltige Herausforderung stellen, ganz zu schweigen von den beteiligten Entwicklungs- und Schwellenländern, deren Verwaltungsapparate oft deutlich begrenzte Kapazitäten haben.



Außerdem ist es für interessierte Bürger, die Zivilgesellschaft und Gewerkschaften aufgrund der Komplexität nur sehr schwer zu überprüfen, ob alle wichtigen Bereiche von Liberalisierungspflichten ausgenommen sind. Zudem birgt eine abschließende Negativliste immer die Einschränkung, auf sich ändernde Bedingungen und politische Veränderungen nicht mehr reagieren zu können.

Aus diesem Grund fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften auch für TiSA die Beibehaltung des Positivlistenansatzes nicht nur für Marktzugangsklauseln, sondern auch für die Inländerbehandlung. Darüber hinaus müssen öffentliche Dienstleistungen umfassend vom Geltungsbereich des Abkommens ausgeschlossen werden. Dabei muss es für die Vertragspartner möglich sein, selbst zu definieren, welche Dienstleistungen den öffentlichen Dienstleistungen zugeordnet werden. Im Falle der EU muss dies von den Mitgliedsstaaten individuell definiert werden können.

III) TiSA-Kapitel im Einzelnen

Der folgende Abschnitt betrachtet die uns durch Leaks bekanntgewordenen, zum jetzigen Zeitpunkt aktuellsten, sektorspezifischen Kapitel des TiSA-Abkommens. Die Betrachtung dieser Kapitel impliziert nicht, dass der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften nicht auch Anforderungen an die Inhalte anderer Kapitel formuliert. Auf Grund der fehlenden Transparenz ist es zur Zeit jedoch nicht möglich einzuschätzen, ob die Verhandlungen in anderen Bereichen ebenso in die unserer Meinung nach falsche Richtung gehen wie jene in den folgenden Bereichen.

1.) Innerstaatliche Regulierung

Regulierungen, die die Struktur von Dienstleistungsmärkten bestimmen (z. B. Regeln zur Größe des Marktes – beispielsweise durch Beschränkung der Zahl der Anbieter - oder Bestimmungen die Form des Marktes betreffend – beispielsweise über die Art der Anbieter, privat oder öffentlich) sowie Regulierungen, die nur für inländische Anbieter gelten, werden bereits im TiSA-Kerntext eingeschränkt (Marktzugang und Inländerbehandlung). Sie sind ein wesentlicher Fokus dieser neuen Generation von Handelsabkommen wie TTIP und CETA. Das Kapitel zu innerstaatlicher Regulierung⁷ stellt eine weitere Ebene dar, die Möglichkeiten des Staates, in den Dienstleistungsmarkt einzugreifen, einzuschränken.

Das geleakte Kapitel zu innerstaatlicher Regulierung (Domestic Regulation) in seiner derzeitigen Form behandelt Lizenz- und Qualifikationserfordernisse und -prozesse, die durchlaufen bzw. erfüllt werden müssen, um eine bestimmte Dienstleistung erbringen zu dürfen. Dazu gehören zum Beispiel Regulierungen über bestimmte Bildungsabschlüsse oder berufliche Prüfungen, die abgelegt werden müssen, bevor ein Anbieter auf dem Markt zugelassen wird. Auch Bestimmungen bezüglich der Lizenzierung von Laboren oder der Akkreditierung von Schulen und Universitäten fallen in diesen Bereich.

⁷ <https://wikileaks.org/tisa/domestic/04-2015/TiSA-Annex-on-Domestic-Regulation.pdf>



Im GATS-Abkommen deckt dieses Kapitel auch technische Normen ab. Über die Aufnahme technischer Normen in das TiSA-Kapitel wird noch verhandelt.

Das Kapitel richtet sich stark an seinem Gegenpart im GATS-Abkommen (Artikel VI) aus. Danach dürfen innerstaatliche Regulierungen kein unnötiges Handelshemmnis darstellen. Die Schaffung einer solchen „Handelsneutralität“ läuft langfristig auf die Harmonisierung der Regulierungen auf internationaler Ebene hinaus. Dieser Ansatz birgt einerseits die Gefahr, dass eine Angleichung auf niedrigem Niveau verhandelt wird und andererseits, dass progressive Regelungen als Handelshemmnis definiert werden und damit schwieriger durchzusetzen sind. So wurden die USA vor knapp 10 Jahren von Antigua und Barbuda vor ein WTO-Gericht zitiert, weil die USA mit verschiedenen Gesetzen die Teilnahme an Online-Glücksspielen verboten hatte. Antigua und Barbuda sind ein wichtiger Akteur in der Lizenzvergabe für den Betrieb von Internet-Casinos und auch selbst ein wichtiger Betreiber solcher Angebote. Antigua bezog sich bei seiner Klage unter anderem auf den Bruch der GATS-Bestimmungen zur innerstaatlichen Regulierung (GATS Art. VI). Die USA verloren den Fall mit der Begründung, ihre Verpflichtungen unter dem GATS-Abkommen verletzt zu haben.⁸ Eine für den Verbraucherschutz sinnvolle Regulierung wurde hier durch den Rückgriff auf ein Dienstleistungsabkommen außer Kraft gesetzt und die Regulierungsfähigkeit des Staates eingeschränkt.

Wurde auf das staatliche Recht auf Regulierung im öffentlichen Interesse („right to regulate“) im TiSA-Textentwurf vom Februar 2014⁹ (geleakt Februar 2015) noch verwiesen, findet es sich im aktuellen Textentwurf (April 2015) nicht mehr wieder. Bereits im früheren Entwurf wurde darüber nachgedacht, diesen Verweis in den Kerntext des Abkommens zu verschieben. Gleichzeitig wird festgehalten, dass die Gruppe noch diskutiert, das „right to regulate“ auch aus dem Kerntext wieder herauszunehmen und in die Präambel zu verschieben, was seine Verbindlichkeit dramatisch minimieren würde. Das „right to regulate“ darf nicht durch TiSA gefährdet werden. Es sollte daher sowohl in die Präambel als auch in den Kerntext aufgenommen werden.

Darüber hinaus wird der Spielraum, der Regierungen bleibt, um Anforderungen an die Anbieter und die Erbringung von Dienstleistungen zu stellen, dahingehend eingeschränkt, dass Regulierungen bestimmten, in TiSA festgeschriebenen Ansprüchen genügen müssen. So müssen sie „objektiv“ und „transparent“ sein, unbefangen gegenüber allen möglichen Anbietern (d. h. Regelungen, die gemeinwohlorientierte oder lokale Kleinunternehmer bevorzugen, wären angreifbar) und „angemessen“ (reasonable), d. h. nicht unnötig belastend für die Anbieter. Unklar ist bei letzterem Punkt, wer entscheidet, ob eine Regierung eine weniger handelshemmende bzw. diskriminierende Regulierung hätte umsetzen können. Abhängig von der Art des Entscheidungsgremiums besteht die Gefahr, dass der handelspolitische Aspekt mehr wiegt als der mögliche gemeinwohbringende Effekt, der z. B. durch die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte garantiert werden würde.

⁸ <http://www.heise.de/newsticker/meldung/USA-fechten-WTO-Entscheidung-zum-Online-Gluecksspiel-an-126018.html>

⁹ <https://wikileaks.org/tisa/domestic/TISA%20Annex%20on%20Domestic%20Regulation.pdf>



Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften darf die Qualität von Dienstleistungen nicht nur durch marktwirtschaftliche und wettbewerbliche Überlegungen beeinflusst werden.

Das Recht des Staates, die Erbringung von Dienstleistungen unter Einbeziehung von sozialen und ökologischen Kriterien sowie im öffentlichen Interesse zu regulieren, muss erhalten bleiben und darf nicht durch TiSA untergraben werden.

Dies spielt vor allem auch auf der europäischen Ebene eine Rolle. In einer Reihe von Geltungsbereichen, für die TiSA Liberalisierungsvorschriften setzen will, werden auf EU-Ebene zur Zeit neue Verordnungen und Regulierungen erarbeitet und umgesetzt. Zu nennen wären dabei die EU-Vergaberichtlinie, die EU-Reformagenda zur Finanzmarktregulierung und die Datenschutzgrundverordnung der EU. Die Parallelität dieser Prozesse wirft die Frage auf, inwieweit die EU-Gesetzgebung von der TiSA-Bestimmung betroffen sein – und im schlimmsten Fall unterlaufen – wird. Würde das TiSA-Kapitel zu E-Commerce beispielsweise dazu führen, dass die Datenschutzgrundverordnung der EU, die laut Entwurf aus Sicht der Verbraucher sinnvolle Bestimmungen wie eine Stärkung der Widerspruchsrechte gegen Datennutzung und das Recht auf Vergessenwerden beinhalten soll, schon vor ihrem Inkrafttreten ausgehöhlt werden würde? Zumal man sich in strittigen Punkten wie z. B. der Datenweitergabe an Drittstaaten bisher noch nicht einmal auf europäischer Ebene einigen konnte. Damit besteht die Gefahr, dass diese Punkte in den TiSA-Verhandlungen von EU-Seite nicht angemessen, d.h. im Sinne der europäischen Verbraucher, vertreten werden können.

2.) Transparenz

Das Transparenzkapitel¹⁰ behandelt, anders als sein Name vermuten lässt, nicht die Offenlegung von Verhandlungspositionen und Publikation von Verhandlungsdokumenten, sondern die gegenseitige Offenlegung geplanter Gesetze, Regulierungen u. ä., die die von TiSA abgedeckten Bereiche in irgendeiner Form beeinflussen könnten. Vertragspartner müssen alle TiSA-Mitglieder sowie „interessierte Akteure“ (z. B. Wirtschaftslobbyisten) über geplante Gesetzesänderungen und -neuerungen informieren und allen die Gelegenheit geben, zu überprüfen, inwieweit sie selbst von diesen Maßnahmen betroffen wären. Die Parallelen zur regulatorischen Kooperation, die schon in TTIP und CETA umfassend kritisiert wurde, sind unübersehbar. TiSA's Regelungen zur „Transparenz“ stellen einen zusätzlichen Angriffspunkt auf staatliche Regulierung dar. Lobbyisten wird die Möglichkeit eröffnet, auf den Gesetzgebungsprozess einzuwirken - noch bevor demokratisch gewählte Parlamente sich damit beschäftigen können. Darüber hinaus droht der gesamte Entscheidungsprozess in die Länge gezogen und zusätzliche bürokratische Hürden geschaffen zu werden.

¹⁰ <https://wikileaks.org/tisa/transparency/04-2015/TISA-Transparency-Negotiating-Text.pdf>



Regulierungen, die zur ordnungsgemäßen Implementierung von Gesetzen erlassen werden, unterliegen zudem besonderen Regeln mit genau festgelegten Fristen, die bei Veröffentlichung und Reaktion auf mögliche Kommentare eingehalten werden müssen. Auf die Kommentare der „interessierten Akteure“ zu diesen speziellen Regulierungen muss eingegangen und für jede Änderung am Gesetzesentwurf Rechenschaft abgelegt werden (Art. I, Abs. 3d).

Während die EU und einige andere Verhandlungsparteien sich dafür einsetzen, diese Regelungen auf freiwilliger Basis einzuführen, setzt sich eine Mehrheit für verbindliche Bestimmungen ein. Damit wird die Fähigkeit des Staates, schnell z. B. auf Notsituationen zu reagieren, dramatisch eingeschränkt. Wäre zum Beispiel die EU-Reform zur Finanzmarktregulierung als Reaktion auf die Finanzkrise unter TiSA ein Handelshemmnis und damit ein Verstoß gegen die Vertragsverpflichtungen gewesen? Zudem ist noch nicht eindeutig geklärt, ob nur Regulierungen, die auf nationalstaatlicher Ebene erlassen werden, von diesen Bestimmungen betroffen sind, oder ob auch die subnationale Gesetzgebung (im Falle Deutschlands die der Bundesländer und/oder Kommunen) darunter fallen würde.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist es inakzeptabel, dem Gesetzgebungsprozess ein Verfahren vorzuschalten, dem die demokratische Legitimation fehlt, das aber die Fähigkeit der Regierungen und Parlamente zu regulieren beeinträchtigt und dessen Entscheidungen massive Auswirkungen auf den Lebensalltag jedes einzelnen Bürgers haben.

3.) Modus 4

Mit fortschreitender Globalisierung nimmt auch die Mobilität von Arbeitskräften zu. Es ist jedoch wichtig, diesen Bereich nicht ausschließlich den Regeln des freien Marktes zu unterwerfen. Die Entwicklung hin zu wachsender Mobilität muss von verbindlichen, hohen sozial- und arbeitsrechtlichen Standards begleitet werden, um die ArbeitnehmerInnen vor Ausbeutung und Sozialdumping zu schützen. Deshalb darf die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitskräften nicht von Handelsabkommen geregelt werden.

TiSA enthält jedoch ein Kapitel zur Entsendung natürlicher Personen.¹¹ Es bezieht sich ausdrücklich nicht auf Maßnahmen, die eine permanente Beschäftigung betreffen, sondern regelt temporäre Arbeitsaufenthalte. Jeder Verhandlungspartner legt in einem Anhang fest, für welche Gruppen natürlicher Personen welche Bestimmungen gelten. Dazu gehören Regelungen zum Marktzugang und zur Inländerbehandlung wie z. B. die Festlegung einer maximalen Länge des Aufenthalts der Entsandten, mengenspezifische Einschränkungen, wirtschaftliche Bedarfsprüfungen.

¹¹ <https://wikileaks.org/tisa/natural-persons/04-2015/TISA-Annex-on-Movement-of-Natural-Persons.pdf>



Grundsätzlich sollen die Bestimmungen „mindestens“ für folgende Gruppen natürlicher Personen gelten (Art. V, Abs.1):

- innerbetriebliche entsandte Arbeitnehmer (intra-corporate transfers) -> Angestellte eines Unternehmens im Entsendeland, das eine Niederlassung im Zielland unterhält, in die die Angestellten zur Erbringung der Dienstleistung entsandt werden;
- Geschäftsreisende (business visitors);
- Vertragsarbeitnehmer (contractual service suppliers) -> Arbeitnehmer, die bei einem Unternehmen im Entsendeland ohne Niederlassung im Zielland angestellt sind und zur Erbringung einer Dienstleistung ins Zielland entsandt werden;
- unabhängige Selbständige (independent professionals) -> Freiberufler und Selbständige, die über keine Niederlassung im Zielland verfügen, sich aber dort zur Erbringung einer Dienstleistung aufhalten.

Sollte es nicht gelingen, Bestimmungen zu Modus 4 aus TiSA herauszuhalten, so muss aus Sicht des DGB für Modus 4-Migranten das Arbeitsortprinzip vom ersten Tag an greifen. Für alle Arbeitnehmer, unabhängig von ihrem Herkunftsland, müssen am gleichen Arbeitsplatz gleiche Rechte und Löhne gelten. Die Bezahlung und die Arbeitsbedingungen von Modus 4-Migranten müssen mindestens branchenüblichen Tarifverträgen entsprechen. Sind die Bedingungen für den Arbeitnehmer im Herkunftsland günstiger als die im Land des Arbeitsorts, sollten jedoch die Bedingungen des Herkunftslandes angewandt werden. Durch eine Streikbrecherklausel ist wirksam zu verhindern, dass Entsandte während Tarifverhandlungen und Arbeitskämpfen eingesetzt werden, um die Verhandlungsmacht von Gewerkschaften zu schwächen.

Modus 4-Bestimmungen dürfen nur für Personen gelten, die durch einen dem deutschen Master vergleichbaren Hochschulabschluss und mindestens zehnjähriger Berufserfahrung Spezialkenntnisse erlangt haben, die für die Erbringung einer Dienstleistung unabdingbar sind. TiSA darf nicht dazu führen, dass Facharbeiter konzernintern, als Vertragsarbeitnehmer oder unabhängige Selbständige entsandt werden können.

Auf Grund der kurzen Aufenthaltsdauer ist es häufig schwierig, die Bedingungen, unter denen Entsandte arbeiten, zu überprüfen und die Arbeitsstandards des Ziellandes durchzusetzen. Außerdem sind entsandte Arbeitskräfte oft eher bereit, zu schlechteren Bedingungen zu arbeiten, da sie die Tätigkeit nur über einen kurzen Zeitraum ausüben. Dadurch steigt der Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen im Zielland und es droht die Gefahr, dass reguläre Arbeitsverhältnisse durch ausländische Entsandte verdrängt werden. In seiner jetzigen Form beinhaltet das TiSA-Kapitel jedoch keine Schutzklauseln für die Entsandten, was besonders auf Grund des unterschiedlichen Verständnisses von Sozial- und Arbeitsstandards in den TiSA-Vertragsstaaten problematisch werden kann. In TiSA müssen sich alle Vertragsparteien deshalb dazu verpflichten, die Kernarbeitsnormen der ILO zu ratifizieren und effektiv umzusetzen. Modus 4-Migranten müssen auch während ihrer Entsendung das Recht haben, sich einer Gewerkschaft anzuschließen und sich an Arbeitskämpfen zu beteiligen.



Die Liberalisierung des internationalen Arbeitsmarktes für Entsendung bedingt Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Anwendung von Arbeits- und Sozialrecht bei Modus 4-Migranten. Auf die Behörden in den Herkunfts- und Zielländern werden in der Folge höhere Kosten für die Kontrolle und die Durchsetzung der bestehenden Arbeits- und Sozialgesetze zukommen. TiSA wird damit zu mehr Kosten und Bürokratie führen.

In der Zusammenfassung der genannten Gründe kommen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften zu dem Schluss, dass die Liberalisierung von Arbeitsmigration nicht Gegenstand von TiSA sein darf.

4.) Öffentliche Beschaffung

Zum Umfang des TiSA-Abkommens soll auch die Erbringung von Dienstleistungen für öffentliche Auftraggeber gehören.¹² Häufig ist die öffentliche Auftragsvergabe eine der Hauptauftragsquellen einheimischer kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU). Sowohl in Industrie-, aber vor allem auch in Entwicklungsländern kann die öffentliche Auftragsvergabe substantziellen Anteil am nationalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) haben und die soziale und wirtschaftliche Entwicklung sowie lokale Wertschöpfungsketten fördern.

Im Rahmen der WTO gibt es bereits ein plurilaterales Abkommen zu öffentlicher Beschaffung (Agreement on Government Procurement – GPA); zu dessen Einhaltung haben sich jedoch nur einige WTO-Mitglieder verpflichtet. Einige dieser Länder sitzen nun auch am TiSA-Verhandlungstisch.¹³

Grundsätzlich besteht für jede Regierung die Möglichkeit – unabhängig von einer Teilnahme am internationalen Abkommen – Ausschreibungen der öffentlichen Hand auch für ausländische Anbieter zu öffnen. Diese unilaterale Öffnung zieht keine Verpflichtungen für die Zukunft nach sich und kann jederzeit wieder rückgängig gemacht werden. Mit Abkommen wie TiSA wird diese Rückgängigmachung jedoch verhindert.

Die TiSA-Bestimmungen zur öffentlichen Beschaffung gehen in Teilen weit über die bisherigen WTO-Bestimmungen hinaus. Ausnahmen in Bezug auf Dienstleistungsbereiche und –sektoren können nur über eine Negativliste definiert werden. In allen anderen Bereichen umfasst TiSA alle Regierungsbehörden, von kapitelspezifischen Ausnahmen bestimmter Behörden ist nichts zu lesen.¹⁴ Unklar ist hingegen noch, ob Regierungsbehörden auf allen Ebenen (nationaler, sub-nationaler, kommunaler Ebene) betroffen sind und wie mit Ausschreibungen von staatseigenen Unternehmen umgegangen werden soll. Aus Gewerkschaftssicht sind öffentliche Ausschreibungen auf kommunaler Ebene und Ebene der Bundesländer unbedingt auszunehmen. Weiterhin sollte der Anwendungsbereich dieses TiSA-Kapitels in Form einer Positivliste definiert werden, auf der ausgewählte EU- und Bundesbehörden vermerkt werden, deren Ausschreibungen geöffnet werden dürfen.

¹² <https://wikileaks.org/tisa/procurement/TiSA-Annex-on-Government-Procurement.pdf>

¹³ TiSA-Verhandlungspartner, die bereits das GPA unterzeichnet haben: EU, Hongkong, Island, Israel, Japan, Kanada, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz, Taiwan, USA. Siehe: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm.

¹⁴ Im WTO-GPA konnten über eine Positivliste diejenigen Behörden bestimmt werden, deren Ausschreibungen geöffnet werden sollen. Ausschreibungen aller anderen Behörden wurden nicht liberalisiert.



Weiterhin ist das Fehlen von Schwellenwerten problematisch, ab deren Höhe Ausschreibungen auch für ausländische Anbieter geöffnet werden müssen. Demnach gelten die TiSA-Regeln für alle Ausschreibungen, egal welchen Werts. Dies ist besonders kritisch für einheimische KMUs, die bisher zumindest in Ausschreibungen kleineren Umfangs einen Vorteil genossen und von ausländischer Konkurrenz verschont wurden. Daher fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Festschreibung hoher Schwellenwerte, so dass nicht alle Aufträge, auch kleineren Werts, international ausgeschrieben werden müssen.

Im Bereich der öffentlichen Beschaffung ist es aus gewerkschaftlicher Sicht des Weiteren von großer Bedeutung, dass die Auftragsvergabe sozial und fair ausgestaltet wird. Dabei ist darauf zu achten, dass bei der anstehenden Umsetzung in nationales Recht die Vorgaben der neuen EU-Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe eingehalten werden. Diese verpflichten die Mitgliedsstaaten zu Regelungen, die die Einhaltung nationaler umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlicher Standards im Prozess der Auftragsvergabe sicherstellen. Die EU-Vergaberichtlinien haben dazu beigetragen, die sozialen Kriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe massiv aufzuwerten. Dieser Paradigmenwechsel auf europäischer Ebene darf nicht durch TiSA wieder rückgängig gemacht werden.

Weiterhin sollten Tariftreue, die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sowie soziale und ökologische Standards als zwingende Vergabekriterien auch für alle anderen TiSA-Vertragspartner gelten. Dies ist besonders wichtig angesichts der unterschiedlichen Entwicklung von Sozial- und Umweltstandards in den teilnehmenden Ländern. Daher müssen die Einhaltung sozialer (z. B. Bezahlung existenzsichernder Löhne; das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren etc.) und ökologischer Standards (z. B. Einhaltung bestimmter Emissionsgrenzwerte; Verwendung nachhaltiger Materialien) als Kriterien bei der Vergabe zwingend gelten. Die Entscheidung darf nicht nur nach reinen Preiskriterien gefällt werden. Qualitätskriterien und faire Arbeitsbedingungen müssen Grundlage des Wettbewerbs sein, anstatt eines Dumping-Preiskampfes auf dem Rücken der Beschäftigten.

Denn angesichts der Bandbreite an TiSA-Verhandlungspartnern mit unterschiedlich starken ArbeitnehmerInnenrechten droht erhöhter Druck auf hohe Löhne und gute Arbeitsbedingungen, um im Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben. Andererseits wird es vor allem Ländern des globalen Südens zusätzlich erschwert, lokale und regionale Wirtschaftsstrukturen aufzubauen, wenn z. B. indigene Anbieter aus der Region mit internationalen Konzernen konkurrieren müssen. Dabei ist zusätzlich unklar, ob Ausgleichsforderungen möglich wären, z. B. die Verpflichtung ausländischer Anbieter zur Nutzung lokaler Inputs.

Angesichts der großen Bedeutung, die die öffentliche Auftragsvergabe für die nationale Wirtschaft und damit die Entwicklung des Arbeitsmarkts spielen kann, ist eine pauschale Liberalisierung dieses Bereichs abzulehnen.



5.) Finanzdienstleistungen

Finanzdienstleistungen sind eine unverzichtbare Dienstleistung im grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel. Während viele Staaten noch immer mit den Nachwirkungen der Finanzkrise kämpfen, wird im Geheimen paradoxerweise über eine noch umfassendere Deregulierung des Finanzdienstleistungsbereichs verhandelt.

Das Finanzkapitel¹⁵ in TiSA baut auf den Bestimmungen des GATS-Abkommens auf, das aus der Deregulierungsära der 1990er Jahre stammt und dessen Bestimmungen mit zum Entstehen der jüngsten Finanzkrise beigetragen haben. TiSA würde das problembeladene Deregulierungsmodell des GATS weiter ausbauen und präventive Re-Regulierung des Finanzsektors blockieren.

Das TiSA-Finanzkapitel hat einen umfassenden Geltungsbereich – von Derivaten, Aktien und Bonds über (Lebens-) Versicherungen, die Verarbeitung von Finanzdaten und anderen Dienstleistungen (Art. X.2). Schon die im Kerntext festgeschriebenen Grundprinzipien Marktzugang und Inländerbehandlung können im Zusammenhang mit diesen Finanzdienstleistungen weitreichende Folgen haben. Staatliche Maßnahmen, wie zum Beispiel das Verbot riskanter Finanzprodukte wie jene, die zu Beginn der 2000er die Krise entfachten, wären als diskriminierend angreifbar.

Auf Grund der Verpflichtung, Marktzugang zu ermöglichen, wäre es außerdem nicht möglich, z. B. die Größe von Banken zu begrenzen, um ein „too big to fail“ zu vermeiden. Die horizontale Anwendung der „standstill“-Klausel würde verhindern, dass neue, unter Umständen riskante Finanzprodukte staatlicherseits reguliert werden können, um mögliche Risiken zu vermindern (Art. X.3, Abs. 2).

Während langsam aber sicher die Konsequenzen aus der jüngsten internationalen Finanzkrise gezogen und die Finanzsektoren mehr und mehr re-reguliert werden (z. B. durch die EU-Reformagenda zur Finanzmarktregulierung), um eine weitere Krise zu verhindern, besteht die Gefahr, dass durch TiSA Fortschritte zu Nichte gemacht werden. Staatliche Re-Regulierung im Bereich der Finanzdienstleistungen muss aber möglich sein und darf durch kein Freihandelsabkommen beschränkt werden! Welche Gefahren ein entfesselt Finanzsystem für Staaten, ganze Wirtschaften und ihre Bevölkerung haben kann, kann noch immer in einigen Staaten Südeuropas beobachtet werden. Durch TiSA darf eine solche Entwicklung nicht erneut in Gang gebracht werden.

IV) Fazit

Die bisher vorliegenden Texte und veröffentlichten Informationen zum TiSA-Abkommen lassen bereits erahnen, dass das TiSA-Abkommen in vielen Bereichen nicht den Anforderungen der deutschen Gewerkschaften entspricht. Dazu gehören vor allem:

¹⁵ <https://wikileaks.org/tisa/financial/04-2015/TISA-Financial-Services-Negotiating-Text.pdf>



- Die Verhandlungen müssen transparent geführt werden. Sämtliche Verhandlungsdokumente müssen den Parlamenten der Mitgliedsstaaten der EU, dem EU-Parlament und der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht und Informationen zu den Verhandlungsrunden veröffentlicht werden, sodass eine ernsthafte und intensive Beteiligung der Parlamente, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft möglich wird.
- Öffentliche Dienstleistungen dürfen keinesfalls einem Privatisierungs- und Deregulierungsdruck ausgesetzt werden und sollten daher nicht Teil von Freihandelsabkommen sein. Weiterhin dürfen weder Sperrklinken- noch Stillstandsklauseln greifen, die den status quo festschreiben und eine zukünftige Rückführung von Dienstleistungssektoren in die öffentliche Hand verhindern würden.
- Keinesfalls darf TiSA dazu führen, dass Dienstleistungssektoren auf Kosten hoher Arbeitnehmer-, Umwelt- und Verbraucherstandards für ausländische Anbieter geöffnet werden. Auch die zukünftigen europäischen Datenschutzrichtlinien dürfen nicht untergraben werden.
- Es darf nicht zu einer weiteren Deregulierung der Finanzmärkte durch TiSA kommen. Finanzmarktreformen, deren Notwendigkeit im Nachgang der internationalen Finanzkrise besonders deutlich wurde, dürfen nicht als Handelshemmnis gesehen werden.
- TiSA darf keine Bestimmungen zur Entsendung von Arbeitskräften vorsehen (Modus 4). Fragen von befristeter Arbeitsmigration dürfen nicht in Handelsabkommen, mit dem Ziel mehr Freihandel zu schaffen, geregelt werden.

Es ist bereits jetzt an den zur Verfügung stehenden Informationen abzusehen, dass die Verhandlungen zu TiSA in vielen Bereichen in die falsche Richtung laufen. Daher fordern die Gewerkschaften, die TiSA-Verhandlungen auszusetzen, um eine grundsätzliche Neuausrichtung der Gespräche zu erreichen. Denn eine faire Globalisierung braucht eine gerechte Handelspolitik!