

# Das Problem mit TiSA:

Das Abkommen über den  
Handel mit Dienstleistungen  
und wie es die Rechte der  
Transportarbeiter bedroht

Von Prof. Jane Kelsey, Juristische  
Fakultät, Universität Auckland,  
Neuseeland

Dr. Jane Kelsey ist Professorin für Rechtswissenschaften an der  
Universität Auckland, Neuseeland. Der Bericht wurde von Prof. Robert  
Stumberg vom Harrison Institute for Public Law, Georgetown Univer-  
sity Law Center, Washington DC, USA, einem Peer-Review unterzogen.

---

Im Auftrag der Internationalen  
Transportarbeiter-Föderation und  
der Friedrich-Ebert-Stiftung



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



# Das Problem mit TiSA:

Das Abkommen über den  
Handel mit Dienstleistungen  
und wie es die Rechte der  
Transportarbeiter bedroht

Von Prof. Jane Kelsey, Juristische  
Fakultät, Universität Auckland,  
Neuseeland

Dr. Jane Kelsey ist Professorin für Rechtswissenschaften an der  
Universität Auckland, Neuseeland. Der Bericht wurde von Prof. Robert  
Stumberg vom Harrison Institute for Public Law, Georgetown Univer-  
sity Law Center, Washington DC, USA, einem Peer-Review unterzogen.

---

Im Auftrag der Internationalen  
Transportarbeiter-Föderation und  
der Friedrich-Ebert-Stiftung



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

# KURZFASSUNG

1. Die Internationale Transportarbeiter-Föderation (ITF) ist ein internationaler Gewerkschaftsdachverband. Die Regelungen des globalen Dienstleistungsmarkts haben Auswirkungen auf den Lebensalltag ihrer angeschlossenen Gewerkschaften und deren Mitglieder. Das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (TiSA) hat das Potenzial, diese Welt auf dramatische Weise zu verändern. Die Verhandlungen sind zurzeit ins Stocken geraten. Es ist also an der Zeit, dass die ITF und Transportarbeiter in aller Welt ihre Stimme erheben.

## **TISA: UNTERNEHMENSREGELN FÜR DAS 21. JAHRHUNDERT**

2. Seit 2013 wird TiSA im Geheimen von einem aus 23 Parteien bestehenden Club, der sich The Really Good Friends of Services nennt, verhandelt: Australien; Chile; Costa Rica; die Europäische Union; Hongkong; Island; Israel; Japan; Kanada; Kolumbien; Liechtenstein; Mauritius; Mexiko; Neuseeland; Norwegen; Pakistan; Panama; Peru; die Schweiz; Südkorea; Taiwan, China; die Türkei und die USA.
3. Sie sehen ihre Mission darin, ein Abkommen für das ‚21. Jahrhundert‘ auszuarbeiten, das über Jahrzehnte den Interessen der weltweit mächtigsten Unternehmen dienen wird. Regierungen sind bereit, ihrem Recht zur Regulierung von Dienstleistungen und Technologien, einschließlich solcher, die noch nicht einmal existieren, Handschellen anzulegen. Uruguay und Paraguay haben diesen Club verlassen, nachdem kraftvolle Kampagnen unter Führung der Gewerkschaften das Recht auf Entscheidung über die eigene Zukunft eingefordert hatten.
4. Die Cheerleader der Unternehmen, genannt **Team TiSA**, werden von Technologiegiganten wie Microsoft, IBM und Google, globalen Logistik- und Transportunternehmen wie DHL, Fedex und UPS sowie Finanzmogulen wie Citigroup und AIG dominiert. Sie haben privilegierten Zugang zu den Verhandlungsführern. Gesetzgeber, Gewerkschaften und soziale Bewegungen in den TiSA-Ländern sind davon ausgeschlossen.
5. Team TiSA verlangt **globale Regelungen**, die es ihm ermöglichen, mittels digitaler Plattformen und neuer Technologien den elektronischen Handel und globale Lieferketten nahtlos in aller Welt zu betreiben. TiSA würde voraussetzen, dass Regierungen Rechtsvorschriften und Praktiken auf nationaler und lokaler Ebene beseitigen, die die Unternehmen als Hemmnisse ansehen, darunter auch

Schutzmaßnahmen für Arbeiter – oder sie zumindest auf derzeitigem Niveau einfrieren und versprechen, niemals neue Rechtsvorschriften zu erlassen, die bestehende und neue Dienstleistungen oder Technologien einschränken könnten (man denke an Drohnen, Roboter und fahrerlose Fahrzeuge). Der Transparenzanhänger von TiSA würde anderen TiSA-Regierungen und -Unternehmen Rechte einräumen, gegen vorgeschlagene Regelungen, die ihre Interessen beeinträchtigen, Lobbyarbeit zu betreiben.

## **TISA UND DIE VIERTE INDUSTRIELLE REVOLUTION**

- 6.** Der radikale Einfluss neuer Technologien wird als ‚vierte industrielle Revolution‘ bezeichnet. Der ‚Freie Handel mit Dienstleistungen‘ im Rahmen von TiSA würde ihrer Ausweitung keine Grenzen setzen. Das bedeutet ständige Reorganisation und Unterbrechung, da die Unternehmen auf neue Technologien, Marktänderungen, Arbeits- und Automatisierungskosten reagieren. Der Reichtum der Konzerne wird zwangsläufig die Macht jener stärken, die die globalen Lieferketten und digitalen Technologien kontrollieren. Ihre eigentliche Geschäftstätigkeit wird über konkurrierende Auftragnehmer auf mehreren Ebenen laufen, die eine fragmentierte, ungeschützte, gewerkschaftlich nicht organisierte und ausgebeutete internationale Arbeiterschaft beschäftigen.
- 7.** Eine ständige Umstrukturierung und chronische Instabilität werden zu massiver Arbeitslosigkeit und sozialer Zerrüttung führen. Schon jetzt verändern digitale Technologien, was Arbeitnehmer tun, wo sie sich befinden, wie ihr Beschäftigungsverhältnis ist, von wem und zu welchen Bedingungen sie angestellt werden und in welchem Maß sie sich organisieren und Tarifverhandlungen führen können (wenn überhaupt). Arbeiter werden in einem Kampf ums Überleben, den sie nicht zu verantworten haben, gegeneinander ausgespielt.
- 8.** Transportarbeiter sehen sich bereits heute tagtäglich diesen Herausforderungen gegenüber. Das Tempo der Veränderung lässt sich nicht vorhersagen. Luft- und Seefrachtverkehr sowie Güterkraftverkehr werden weiterhin unerlässlich für den Transport von Produkten sein, aber diesen Branchen werden im Zuge der Reorganisation der Produktions- und Lieferketten und ihrer Eigenerstruktur andere Rollen zukommen. Die klassische Produktion und die traditionelle Lagerhaltung werden wahrscheinlich nicht mehr wiederzuerkennen sein. Und die Zukunft des klassischen Einzelhandels ist am ungewissesten. Traditionelle Firmen wie DHL und Fedex könnten in ihrer Existenz bedroht sein, wenn Akteure wie Amazon oder Alibaba die Weltwirtschaft völlig umkrempeln.
- 9.** TiSA wird nicht die Ursache dieser neuen Revolution sein. Es wird das Tempo der laufenden Veränderungen, den Wettbewerb und die Unvorhersagbarkeit beschleunigen,

und die Regierungen werden nicht in der Lage sein, viele der dadurch entstandenen Probleme zu bewältigen. Das gegenwärtige Abkommen umfasst einen Kerntext, der auf einem existierenden Abkommen der Welthandelsorganisation, bekannt als GATS (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen), beruht, und etwa 18 Anhänge, die einzelne Sektoren abdecken, wie See-, Luft-, Straßengüterverkehr, Zustelldienste, Arbeitskräftemobilität, Finanzdienstleistungen und elektronischen Handel. Die Pflichten eines Landes können von anderen TiSA-Ländern (nicht von ihren Unternehmen) vor Offshore-Schiedsgerichten durchgesetzt werden, deren Schiedsrichter Handelsexperten sind. Bei Verstoß gegen die Regeln können einem Land empfindliche Strafen für seinen Handel mit Waren, landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Dienstleistungen drohen.

### **WELCHE ZIELE VERFOLGT DAS TISA**

- Ermöglichung der globalen Reorganisierung des Kapital durch neue Technologien und digitale Plattformen;
- Unterstützung von global integrierter Logistik und Lieferketten;
- Förderung von Wettbewerb und Vertragsabschlüssen bei der Bereitstellung von Dienstleistungen;
- Beseitigung von Hemmnissen für grenzüberschreitende Dienstleistungen und Offshoring;
- Verbot von Maßnahmen und Strategien, die die Binnenwirtschaft und Binnenjobs unterstützen;
- Beseitigung beschäftigungsbezogener Verpflichtungen für ausländische Investoren;
- Sicherung des Rechts von Unternehmenseliten, in andere TiSA-Länder einzureisen und dort tätig zu werden;
- Erlaubnis für ausländische Firmen, ausländische freie Mitarbeiter für die Erbringung von Dienstleistungen in einem TiSA-Land einzusetzen;
- Möglichkeiten für Arbeitgeber, Tarifvereinbarungen zu umgehen und die gewerkschaftliche Organisation der Arbeitnehmer zu vermeiden;
- Erfordernis wirtschaftsfreundlicher Konzepte in Bezug auf Berechtigungen, Qualifikationen und technische Standards, einschließlich solcher, die unmittelbar die Arbeitskräfte betreffen, und
- Schwächung der normierenden Rolle internationaler Fachgremien, insbesondere im Bereich des Transports.

## **DER TRANSPORT- UND ZUSTELLSEKTOR DER ITF**

**10.** So wie sich TiSA insgesamt auf die nationale und globale Wirtschaft auswirkt, zielen einige Anhänge speziell auf die Post- und Kurierbranche sowie auf die See-, Luft- und Straßenverkehrssektoren ab. Ihre Zielsetzungen spiegeln die Forderungen der großen Industrielobbys wider:

- Der **Anhang zum Luftkehr** zielt darauf ab, die Rechte ausländischer Firmen auf den Betrieb der Bodenabfertigung, eines Flughafens und spezieller Luftverkehrsdienst zu den gleichen Bedingungen, wie sie für lokale Firmen gelten, zu erweitern.
- Der **Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen** richtet sich erwartungsgemäß auf die Seekabotage (das System der Vorbehaltung des Binnenseehandels einer Nation für die eigenen Bürger, um den Erhalt von Facharbeitern und annehmbaren Arbeitsbedingungen für die Zukunft der Branche zu sichern) und andere Dienstleistungen, die ausländischen Firmen verschlossen sind, und gewährleistet den Zugang multimodaler Betreiber zur gesamten Transportinfrastruktur zu ‚annehmbaren‘ und nichtdiskriminierenden Bedingungen.
- Der **Anhang zu Zustelldiensten** zielt auf die Überwindung des Postmonopols, die Minimierung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung und die Unumkehrbarkeit bestehender und künftiger Post-Liberalisierung und -Deregulierung ab, während der Anhang zum elektronischen Handel den ‚Großen Vier‘ im Bereich der globalen Expresszustelldienste (DHL, Fedex, TNT, UPS) ermöglicht, Skaleneffekte zu erzielen, die ihre Dominanz auf dem Gebiet der globalen Lieferketten festigen.
- Die **Anhänge zur Arbeitskräftemobilität** sowie zum **Straßen- und Frachttransport** bestärken Regierungen, eine zeitweilige Einreise von ausländischen Vertragsarbeitern zu gewährleisten, die Dienstleistungen zu den in ihrem Heimatland geltenden Beschäftigungsbedingungen erbringen, was Probleme des sozialen Dumpings verschärfen würde.

**11.** Die von den Unternehmen geforderten Regelungen im TiSA-Abkommen hinsichtlich Zustell-, Luft- und Seeverkehrsdienstleistungen stellen auch eine Gefährdung der Rolle internationaler Fachorganisationen dar, wie der IMO (Internationale Seeschiffahrts-Organisation), der ICAO (Internationale Zivilluftfahrtsorganisation), der UPU (Weltpostverein) und der ILO (Internationale Arbeitsorganisation). Dies sind Bereiche, in denen die ITF und andere Vereinigungen tätig sind, um die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer zu schützen und einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und sozialen, Verbraucher- und Sicherheitsbelangen zu erreichen.

# INHALTSVERZEICHNIS

## TEIL I.

### TISA – GRUNDLEGENDE VERÄNDERUNGEN FÜR DIE ITF 15

- 1.1 Mehr Macht für die Unternehmen 15
- 1.2 Freiheit für das Kapital 16
- 1.3 Entmachtung der Arbeitnehmer 16
- 1.4 TiSA in Momentaufnahme 17
- 1.5 Wie TiSA den Unternehmen dient 18
- 1.6 Die Struktur dieses Berichts 19

## TEIL 2.

### DIE POLITIK VON TISA 21

- 2.1 Die Erfindung des ‚Handels mit Dienstleistungen‘ 21
- 2.2 ‚The Really Good Friends of Services‘ 22
- 2.3 Die TiSA-Verhandlungen 22
- 2.4 Der aktuelle Stand 23
- 2.5 Inkrafttreten 25
- 2.6 Vereinbarkeit von TiSA mit dem GATS 26
- 2.7 Ausschluss des Globalen Südens 26
- 2.8 ‚Team TiSA‘ 27
  - Die Globale Dienstleistungscoalition* 28
  - Nationale und regionale Unternehmenslobbys* 29
  - Industriellobys* 30
- 2.9 Auf die nächsten Monate kommt es an! 31

## TEIL 3:

### TISA IM EINZELNEN 32

- 3.1 Die Hauptzielsetzungen 32
- 3.2 Handschellen für eine künftige Regulierung 33
  - Kernregeln und Verpflichtungslisten* 34
  - Weitere ‚Disziplinen‘ für staatliche Regelungen* 36
- 3.3 Öffentliche Dienste 37
  - Irreführende Ausnahmen* 37
  - eUnternehmen (SOE)* 38
  - Privatisierung und öffentliche Dienstleistungsunternehmen* 39
  - Die Funktionen staatseigener Unternehmen im Sinne des Gemeinwohls* 40
- 3.4 Soziale Rechte 40
- 3.5 Nationale Sicherheit 41

## TEIL 4.

### SEEVERKEHRSEKTOR 42

- 4.1 Eine Momentaufnahme 42
- 4.2 Zielsetzungen in Kürze 43
- 4.3 Die Unternehmenslobbys 44
- 4.4 Der historische Kontext 45
- 4.5 Die Abdeckung des Seeverkehrs in TiSA 46
- 4.6 Zugang zum Seeverkehrsmarkt 46
- 4.7 Nichtdiskriminierung und Kabotage 47
- 4.8 Verpflichtungslisten 48
- 4.9 Hafen- und Hilfsdienste 49
- 4.10 Zugang multimodaler Betreiber zum Binnentransport 49
- 4.11 Technische Standards für maritime Dienstleistungen 50
- 4.12 Weitere Regelungen betreffend Seeverkehrsdienstleistungen 52
- 4.13 Auswirkungen auf Arbeitnehmer und Gewerkschaften im Bereich des Seeverkehrs 54
  - Arbeitskräftemobilität* 54
  - Weitere Auswirkungen auf die Arbeitnehmer zwischen Juni und November 2016*
  - fallen gelassene Vorschläge* 55

## TEIL 5.

### LUFTVERKEHR 57

- 5.1 Eine Momentaufnahme 57
- 5.2 Zielsetzungen in Kürze 58
- 5.3 Industrielobbyisten 59
- 5.4 Aktivistenstaaten 59
- 5.5 Der Kontext: das GATS und das TPPA 59
  - Das GATS* 59
  - Das TPPA* 60
- 5.6 Der TiSA-Anhang 61
  - Ausweitung des Geltungsbereichs des GATS* 61
  - Die Kernregeln* 63
  - Verpflichtungslisten* 64
  - Fesseln für die Regulierungsbehörden* 65
- 5.7 Staatseigene Unternehmen 67
- 5.8 Internationale Luftverkehrsabkommen 68
- 5.9 ICAO 69
- 5.10 Auswirkungen auf Arbeitnehmer und Gewerkschaften im Bereich des Luftverkehrs 70



## TEIL 6.

### POST- UND EXPRESSZUSTELLUNG 72

- 6.1 Eine Momentaufnahme 72
- 6.2 Zielsetzungen in Kürze 73
- 6.3 Die Forderungen der Unternehmen 74
- 6.4 Aktivistenstaaten: die USA und die EU 74
  - Die USA 74
  - Die EU 75
- 6.5 EU-Forderungen an Lateinamerika 76
- 6.6 Was ist neu im TiSA hinsichtlich postalischer Dienste 76
- 6.7 Öffentliche Postdienste 78
  - Einschränkung des Postmonopols 78
  - Der Ausschluss der ‚staatlichen Dienstleistungen‘ 78
  - Universelle gemeinwirtschaftliche Verpflichtung 79
  - Staatseigene Postämter 79
- 6.8 Der Weltpostverein 79
- 6.9 Elektronischer Handel und globale Lieferketten 80
- 6.10 Auswirkungen für Angestellte des Post- und Zustelldienstes 81

## TEIL 7.

### WAS TISA FÜR DIE ORGANISIERTE ARBEITNEHMERSCHAFT BEDEUTET 82

- 7.1 Eine Momentaufnahme 82
- 7.2 Zielsetzungen in Kürze 83
- 7.3 Politischer Kontext 83
- 7.4 Allgemeine Auswirkungen von TiSA auf die Arbeitnehmerschaft 84
- 7.5 Internationale Arbeitskräftemobilität ‚Mode 4‘ 85
  - GATS ‚Mode 4‘ 86
  - Der TiSA-Anhang zur Arbeitskräftemobilität 86
  - Neudefinition von ‚Mode 4‘ 88
- 7.6 Die Auswirkungen von TiSA auf lokale Arbeitsplätze 89
- 7.7 Soziales Dumping 91
  - Die EU-Erfahrung 91
  - Wie die TiSA-Regeln das soziale Dumping verstärken 92

### Der Anhang zum internationalen

#### Straßengüterverkehr 93

- 7.8 Arbeitnehmer im Globalen Süden 95
- 7.9 Professionelle Dienste 95
- 7.10 Arbeitnehmerrechte 96
- 7.11 Kampfansage an das TiSA-Projekt 97

## ANHÄNGE 100

- Anhang A: Der Inhalt des TiSA 100
- Anhang B: Analyse des TiSA-Textes 101
  - Kerntext 101
    - Teil I: Allgemeine Bestimmungen 101
    - Teil II: Verpflichtungslisten 104
    - Teil III: Neue und verbesserte Disziplinen 105
    - Teil IV: Institutionelle Bestimmungen 105
  - Disziplinen der innerstaatlichen Regelung 106
    - Umfang der Regulierungsdisziplinen des GATS 106
    - Die GATS-Disziplinen 106
    - TiSA-Anhang zur innerstaatlichen Regelung 107
    - Wirtschaftsfreundliche Verwaltung 108
- Anhang C: Sektorklassifikationsliste W/120 111

## TABELLEN UND ABBILDUNGEN

- Abbildung 1:** Die Anforderungen der Unternehmen an TiSA: Einschränkung der Funktionen der Regierungen und Gewährleistung uneingeschränkter grenzüberschreitender Bewegungsfreiheit 18
- Abbildung 2:** Wie die TiSA-Regeln und Anhänge den globalen Dienstleistungs- und Lieferketten dienen 19
- Tabelle 1:** TiSA-Verhandlungspartner 23
- Tabelle 2:** TiSA-Team nach Sektoren 28



# ABKÜRZUNGEN

CETA	Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada
CPC	Zentrale Produktklassifikation der Vereinten Nationen
EC (EK)	Europäische Kommission
ECSA	European Community Shipowners' Association (Europäische Vereinigung von Reedereiverbänden)
EU	Europäische Union
FTA	Freihandelsabkommen
GATS	Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATS 1994	1994 abgeschlossenes Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATS 2000	Die im Jahr 2000 begonnene Verhandlungsrunde des GATS
GATT 1947	1947 abgeschlossenes Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GSC	Globale Dienstleistungscoalition
ICAO	Internationale Zivilluftfahrtsorganisation
ICS	Internationale Handelsschifffahrtsorganisation
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IMO	Internationale Seeschifffahrts-Organisation
ITF	Internationale Transportarbeiter-Föderation
MAI	Multilaterales Abkommen über Investitionen
MFN	Meistbegünstigung (Meistbegünstigtenbehandlung)
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SOE	Staatseigenes Unternehmen
UNCTAD	Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
US	Vereinigte Staaten von Amerika
SME	Kleine und mittlere Unternehmen
SSE	Staatlich gefördertes Unternehmen
TiSA	Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
TPP oder TPPA	Transpazifisches Partnerschaftsabkommen
TTIP	Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft oder Transatlantisches Freihandelsabkommen
UPSO	Pflichten des Universalpostdienstes
UPU	Weltpostverein
W/120	Klassifikationsliste für Verpflichtungen zu Dienstleistungen im Rahmen des GATS
WTO	Welthandelsorganisation

# GLOSSAR

**Angebot** Der Vorschlag einer Vertragspartei, sich auf Ersuchen einer anderen Vertragspartei im Laufe von Verhandlungen zu einem bestimmten Niveau der Liberalisierung zu verpflichten, in der Regel durch Verbesserung des Zugangs zu ihren Märkten oder Inländerbehandlung; umfasst Erst- und Folgeangebote.

**Aufhebung und Minderung** Beeinträchtigung der Vorteile, die eine Vertragspartei aus ihrer TiSA-Mitgliedschaft zu erwarten hat und die ihre Ursache darin hat, dass eine andere Vertragspartei ihr Dienstleistungsregime ändert oder ihren Verpflichtungen nicht nachkommt.

**Ausmaß des Inlandsanteils** Ein Erfordernis, dass die Dienstleistung oder deren Erbringer eine bestimmte Menge von Inlandsanteil zur Einbindung in die Dienstleistung erwirbt.

**CPC** Produktklassifikationen der Vereinten Nationen zur Bestimmung der Dienstleistungssektoren und -subsektoren, die in der Länderliste Verpflichtungen unterliegen. Es gibt mehrere Fassungen dieser aus dem Jahr 1991 stammenden CPC.

**Einschränkung des politischen Spielraums** Diese Einschränkung in der Verpflichtungsliste einer Vertragspartei schützt ihr Recht auf Beibehaltung und Neueinführung von Maßnahmen, die mit ihren Verpflichtungen gegenüber spezifischen Regeln unvereinbar sind. Im TiSA-Abkommen betrifft das die Inländerbehandlung Diese Einschränkungen werden in der Regel namentlich angeführt oder mit dem Dienstleistungs-Subsektor oder der Tätigkeit bezeichnet.

**Einschränkungen** Der explizite Ausschluss einer staatlichen Maßnahme oder eines Aspekts einer Dienstleistung von einer sektoralen Verpflichtung in einer Länderliste.

**Elektronischer Handel** Produktion, Bewerbung, Verkauf und Vertrieb von Dienstleistungen über Telekommunikationsnetze (z. B. amazon.com oder expedia.com).

**Entwicklungsland** Die WTO hat keine offiziellen Definitionen für ‚entwickelte‘ und ‚Entwicklungsländer‘. Mitgliedstaaten verwenden diese Bezeichnung nach eigenem Gutdünken, doch andere Mitgliedstaaten können

ihre Verwendung im Sinne einer Sonderbehandlung in Frage stellen.

**Erbringung einer Dienstleistung** Alle Stufen der Produktion, des Vertriebs, der Vermarktung, des Verkaufs und der Bereitstellung einer kommerziellen Dienstleistung.

**Ersuchen** Eine Liste jener Dienstleistungssektoren, Erbringungsarten und Maßnahmen, für die sich eine Vertragspartei in den Verhandlungen eine Verpflichtung zur Liberalisierung in der Verpflichtungsliste einer anderen Vertragspartei wünscht.

**FTA** Freihandelsabkommen mit dem Ziel, die Bestimmungen, die den Verkehr zwischen den Parteien regeln, zu liberalisieren; meist mit breitem Geltungsbereich für Waren, Dienstleistungen, Investitionen, geistiges Eigentum, öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerb usw.

**GATS** Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen ist das Dienstleistungsabkommen, das von allen WTO-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde.

**Grenzüberschreitende Lieferung** Der Konsument einer Dienstleistung und der Erbringer einer Dienstleistung befinden sich in unterschiedlichen Ländern.

**Inländerbehandlung** Die Gleichbehandlung von Dienstleistungen oder deren Erbringern aus anderen Teilnehmerländern.

**Kommerzielle Präsenz** Unterhaltung einer Niederlassung, Zweigstelle oder eines Tochterunternehmens im Ausland, im GATS bekannt als Mode 3 der Bereitstellung von Dienstleistungen.

**Maßnahmen** Alle Arten von staatlichen Regulierungen: Gesetz, Verordnung, Durchführungsverordnung, Verwaltungsentscheidungen, Richtlinie, Praxis oder jegliche andere Handlung einer Regierung in Bezug auf eine Dienstleistung.

**MFN** Meistbegünstigungsklausel, das Prinzip, dass Dienstleistungen und deren Erbringer aus einem Mitgliedsland keine weniger günstige Behandlung erfahren jene aus einem anderen Land.

**Mode 1** Der Fachausdruck für die Bereitstellung einer Dienstleistung durch einen Erbringer in einem Teilnehmerland an einen Verbraucher der Dienstleistung in einem anderen Teilnehmerland.

**Mode 2** Der Fachausdruck für die Bereitstellung einer Dienstleistung durch einen Erbringer in einem Teilnehmerland an einen Verbraucher, der die Dienstleistung in jenem Land verbraucht.

**Mode 3** Der Fachausdruck für die Errichtung einer kommerziellen Präsenz eines Unternehmens auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerlands.

**Mode 4** Der Fachausdruck für die zeitweilige Präsenz natürlicher Personen aus einem Mitgliedsland auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerlands zur Verrichtung einer Tätigkeit in einem Dienstleistungssektor.

**Natürliche Personen** Reale Personen im Unterschied zu juristischen Personen wie Unternehmen und Organisationen.

**Negativliste** Eine Liste, in der aufgeführt ist, welche Dienstleistungen, Erbringungsarten und/oder Verordnungen und anderen Maßnahmen nicht unter bestimmte Regelungen des Abkommens fallen.

**Pflichten des Universalpostdienstes (UPSÖ)** Verpflichtung einer Regierung, jedem Einwohner in dem Land einen grundlegenden postalischen Dienst zu gewährleisten.

**Positivliste** Eine Liste, in der aufgeführt ist, welche Dienstleistungen, Erbringungsarten und/oder Verordnungen und anderen Maßnahmen unter bestimmte Regelungen des Abkommens fallen.

**Ratchet** Jede neue Liberalisierung durch eine Vertragspartei wird automatisch in der Verpflichtungsliste dieser Vertragspartei verankert (auch "Sperrklinkenklausel"). Im TiSA-Abkommen betrifft das die Inländerbehandlung (Beseitigung von diskriminierenden Beschränkungen für ausländische Erbringer oder von bevorzugter Behandlung inländischer Erbringer).

**Really Good Friends of Services** Eine Gruppe von

WTO-Mitgliedstaaten, die sich zur Förderung der weiteren Liberalisierung von Dienstleistungen zusammenschlossen hat.

**Sektor** Die Beschreibung der allgemeinen Dienstleistungskategorie, die Verpflichtungen oder Regeln unterliegt.

**Staatseigenes Unternehmen** Ein Unternehmen, an dem die Zentralregierung zu mehr als 50 % beteiligt ist oder in dem sie eine Mehrheit von Direktoren ernennen kann und das in erster Linie gewinnorientiert tätig ist und über seine eigene Produktion und seine eigenen Preise entscheiden kann.

**Stillhalteklause** Die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens (sofern nicht ein anderer Zeitpunkt angegeben ist) auf einen bestimmten Subsektor anzuwendende Regelung kann nicht restriktiver gestaltet werden. Im TiSA-Abkommen betrifft das die Inländerbehandlung, wo inländische Dienstleistungen und Erbringer besser behandelt werden als jene anderer TiSA-Parteien.

**Subsektor** Eine speziellere Dienstleistungskategorie innerhalb einer allgemeinen Dienstleistungskategorie.

**TiSA** Zwischen 23 Vertragspartnern ausgehandeltes Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen.

**TPP oder TPPA** Transpazifisches Partnerschaftsabkommen, ausgehandelt zwischen Australien, Brunei, Chile, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, Vietnam, USA.

**TTIP** Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft oder Transatlantisches Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU

**Verpflichtungsliste** Liste verbindlicher Verpflichtungen einer Vertragspartei, vorrangig zum Zugang zu Dienstleistungsmärkten und zur Inländerbehandlung, doch mit Spielraum für weitere Verpflichtungen, etwa zur Annahme eines Anhangs.

**Verpflichtungsliste einer Vertragspartei** Eine Liste, in der die von einer Vertragspartei auf dem Wege der Verhandlung übernommenen Verpflichtungen aufgeführt sind.



# TEIL I.

## TISA – GRUNDLEGENDE VERÄNDERUNGEN FÜR DIE ITF

**Die Internationale Transportarbeiter-Föderation (ITF) ist ein internationaler Gewerkschaftsdachverband. Die Regelungen des globalen Dienstleistungsmarkts haben Auswirkungen auf den Lebensalltag ihrer angeschlossenen Gewerkschaften und deren Mitglieder. Das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (TiSA) hat das Potenzial, diese Welt auf dramatische Weise zu verändern. Die Verhandlungen sind zurzeit ins Stocken geraten. Es ist also an der Zeit, dass die ITF und Transportarbeiter in aller Welt ihre Stimme erheben.**

### 1.1 MEHR MACHT FÜR DIE UNTERNEHMEN

Ein Club von 23<sup>1</sup> Regierungen sieht seine Mission darin, ein Abkommen für das ‚21. Jahrhundert‘ auszuarbeiten, das über Jahrzehnte den Interessen der weltweit mächtigsten Unternehmen dienen wird. Er nennt sich The Really Good Friends of Services. Richtiger wäre die Bezeichnung The Really Good Friends of Services Corporations (Die wahrhaft guten Freunde der Dienstleistungsunternehmen). Ihre Zukunftsvision besteht in der Beseitigung von Hemmnissen für die globale Expansion der Dienstleistungsbranchen, damit diese nahtlos in der ganzen Welt operieren können. Als an das Völkerrecht gebundene Staaten schlagen die **Really Good Friends** vor, ihre eigene regulatorische Souveränität und das Recht künftiger Regierungen auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene, darüber zu entscheiden, wie sie ihren sozialen, wirtschaftlichen, geschlechtsspezifischen, umweltpolitischen, kulturellen und politischen Herausforderungen begegnen, freiwillig einzuschränken. Sie würden sogar das Recht aufgeben, bislang unbekannte Dienstleistungen und Technologien ungeachtet ihrer Folgen oder potenzieller Krisen zu regulieren.

Die Nutznießer unter den Unternehmen, die sich **Team TiSA** nennen, erfreuen sich eines privilegierten Zugangs zu den Verhandlungsführern und über diese zu den Verhandlungen. Das Team TiSA wird von Technologiegiganten wie Microsoft, IBM und Google sowie globalen Logistik- und Transportunternehmen wie DHL, Fedex und UPS beherrscht. Die anderen Technologiegiganten sind durch übergreifende Industrieorganisationen vertreten. Unter dem Vorwand, ‚einheitliche Wettbewerbsbedingungen‘ zu schaffen, wollen sie sicherstellen, dass die neuen digitalisierten Logistik-, Transport- und Zustellmodelle sowie der rasch wachsende Bereich des elektronischen Handels so weit wie möglich zu einem regelfreien Raum werden.

Hinter den modischen Werbeslogans ‚sharing economy‘, ‚people-to-people economy‘ (sogenannte zwischenmenschliche Wirtschaft) und ‚gig economy‘ verbirgt sich der neue Wilde Westen des Kapitalismus. Innerhalb nur eines Jahrzehnts ist es der Suchmaschine von Google und der Social-Media-Plattform Facebook gelungen, über anonyme Algorithmen eine Unmenge von Daten zu kontrollieren. Datenabgleichsplattformen wie Uber verbinden Anbieter und Kunden über anonyme Algorithmen zur Bereitstellung von Dienstleistungen über ‚selbstständige‘ Unternehmer, deren Beschäftigungsbedingungen sie steuern. Traditionelle, klassische Einzelhändler wie Walmart konkurrieren online mit Unternehmen ihresgleichen über eBay, indem sie eine flexible Auslieferung auf der letzten Meile anbieten. Supermärkte bieten ‚Click&Collect‘ (Anklicken und Abholen) oder ‚Order-Drive-Through-Pickup‘-Optionen an, eine Art „Drive-In-Einkauf“. Ladenroboter geleiten Kunden; virtuelle Avatare beraten, und ‚Sentiment Tracker‘ verfolgen positive und negative Kommentare über Dienstleistungen und Angestellte.

Grenzüberschreitende Logistik-Unternehmen wie Fedex und DHL setzen über globale Lieferketten hinweg multimodale und Multikanal-Systeme mit wettbewerbsintensiven Ebenen

<sup>1</sup> Australien, Chile, Costa Rica, die Europäische Union, Hongkong, Island, Israel, Japan, Kanada, Kolumbien, Liechtenstein, Mauritius, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Pakistan, Panama, Peru, Schweden, die Schweiz, Südkorea, Taiwan, die Türkei, die Vereinigten Staaten von Amerika

von Subunternehmern ein. Amazon liefert über eine Kombination von herkömmlichen Betreibern und der eigenen Logistiksparte mit privaten Flugzeugen und Flugplätzen mehr Produkte in mehr Länder aus. ‚Online-Fabriken‘ ermöglichen die Massenindividualisierung der Produktion. Die Aufstellung von 3D-Druckern in der Nähe der Konsumenten eröffnet die Möglichkeit, herkömmliche Fabriken und Lagerhaltung zu umgehen. Logistikmärkte wie Shipwire betreiben webbasierte Umsetzungsprogramme, die es den Kunden ermöglichen, die von ihnen bevorzugte Kombination von Straßen- und Lufttransport zu wählen. Mit ‚Maintenance on-demand‘ (bedarfsgerechter Wartung) können Lastwagen über ihren Reparaturbedarf entscheiden. Im Oktober 2016 lieferte Otto, Ubers Neuerung, in Colorado erstmalig Bier mittels eines fahrerlosen Lastwagens aus, und Dominos Pizza nahm in Auckland, Neuseeland, die erste Hauszustellung mittels Drohne vor. Viele der heutigen Neuerungen werden nicht überleben oder rasch durch ungeahnte Innovationen ersetzt werden. Aber die TiSA-Regeln sind so gestaltet, dass sie für alles gelten sollen, was jemals an ihre Stelle tritt.

## 1.2 FREIHEIT FÜR DAS KAPITAL

In der abstrakten Rechtswelt von TiSA sind Dienstleistungen Wirtschaftsgüter, die über entkörperlichte Märkte gegen Geld getauscht werden. Ihr soziales Wesen und die ihnen innewohnenden sozialen Beziehungen werden über Bord geworfen; die Arbeiter, die die Dienstleistungsökonomie eigentlich betreiben, sind unsichtbar. Arbeit ist lediglich ein Produktionsfaktor, der nach dem Diktat der Unternehmensstrategien, der Gewinnziele und der Technologien reorganisiert, verlagert und automatisiert werden muss. ‚Freihandel‘ ist gleichzusetzen mit Outsourcing und Offshoring über unter Vertrag genommene Mitarbeiter im Dienstleistungsbereich. Öffentliches Eigentum an Dienstleistungen, Unterstützung einheimischer Unternehmen und Arbeitnehmer sowie sozialrechtliche Regelungen sind ‚wettbewerbsfeindliche Barrieren‘, die zu beseitigen sind. Die Verbraucher werden umworben, ihre Daten werden erfasst und verkauft, während ihr Schutz und ihre Rechtsmittel minimiert werden.

Diese verzerrte Weltsicht liegt bereits dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) und den Dienstleistungskapiteln in bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen (FTA) zugrunde. Aber TiSA ist nicht einfach ein weiteres Abkommen unter gleichartigen Vereinbarungen: Seine Funktion besteht darin, als Geburtshelfer und Beschützer dessen zu dienen, was einige als die ‚vierte industrielle Revolution‘ bezeichnen. In den Achtziger- und Neunzigerjahren des vorigen Jahrhunderts hatte bei Dienstleistungsabkommen die Öffnung der Dienstleistungen der Länder für ausländische Direktinvestitionen den Vorrang. Heute geht es vorrangig darum, die Hemmnisse gegenüber grenzüberschreitenden Dienstleistungen und gegenüber der digitalisierten Bereitstellung zu beseitigen und neue Beschränkungen zu verhindern. E-Commerce ist das neue Schlagwort für Regelungen, die globale Lieferketten erweitern und grenzüberschreitende digitale Märkte ausdehnen; in den neuen Mega-Abkommen gibt es dafür eigene Kapitel.<sup>2</sup>

## 1.3 ENTMACHTUNG DER ARBEITNEHMER

Die ITF denkt bereits darüber nach, was die vierte industrielle Revolution für ihre angeschlossenen Verbände und deren Mitglieder bedeutet. Die jüngsten technologischen Fortschritte (das Internet, die mobile Kommunikation, Big Data) und die im Entstehen begriffenen neuen Technologien, wie Nanotechnologie, Biotechnologie, KI-Kommunikation und Daten, bringen eine neue technologische Infrastruktur für die globale Wirtschaft hervor. Diese neuen Produktionsmethoden und Transportarten verändern, was Arbeitnehmer tun, wo sie sich befinden, wie ihr Beschäftigungsverhältnis ist, von wem und zu welchen Bedingungen sie angestellt werden, und in welchem Maß sie sich organisieren und Tarifverhandlungen führen können (oder

<sup>2</sup> Der TiSA-Anhang zum elektronischen Handel enthält Bestimmungen für den Schutz digitaler Dienstleistungserbringer vor nationalen Regelungen, für die Erleichterung von grenzüberschreitenden Transaktionen und für die Sicherung der Rechte eines Staates, zu Sicherheitszwecken Maßnahmen zu ergreifen; Verbraucherschutz, Datenschutz und der Schutz der Bürger generell sind minimal. TiSA, Anhang zum elektronischen Handel, November 2016



als Einzelpersonen Tarife aushandeln). Luft- und Seefrachtverkehr sowie Güterkraftverkehr werden weiterhin unerlässlich für den Transport von Produkten sein, aber diesen Branchen werden im Zuge der Reorganisation der Produktions- und Lieferketten und ihrer Eignerstruktur andere Rollen zukommen. Die klassische Produktion und Lagerhaltung werden wahrscheinlich nicht mehr wiederzuerkennen sein und die Zukunft des herkömmlichen Einzelhandels ist noch ungewisser.

Dieser Wandel deutet auf einen längeren Zeitraum ständiger Umstrukturierung und chronischer Instabilität hin, was Massenarbeitslosigkeit und soziale Verwerfungen erahnen lässt. Das Tempo der Veränderung lässt sich nicht vorhersagen; sie könnte periodisch auftreten oder exponentiell sein. In Gesprächen haben die ITF-Wissenschaftler drei weitgefaste Kategorien von Herausforderungen ermittelt, vor denen die Arbeiterschaft steht:

- *Ersatz von Arbeitskraft durch Technologien*, die die menschliche Arbeitskraft entweder teilweise oder vollständig verdrängen;
- *Die Arbeit intensivierende Technologien*, durch die Arbeitnehmer gezwungen werden, viel härter zu arbeiten, ohne dass notwendigerweise angemessene Arbeitsbedingungen geschaffen oder die Löhne erhöht werden, und
- *Plattform-Arbeiter*, die über Software-Plattformen organisiert werden, welche als eine Art Arbeitsvermittlung oder Arbeitsagentur fungieren, und die zu den von den Betreibern der Plattform festgelegten Bedingungen nominell ‚selbstständig‘ sind.

## 1.4 TiSA IN MOMENTAUFNAHME

TiSA besteht aus einem Kerntext und gegenwärtig etwa 18 vorgeschlagenen Anhängen (Anhang B). Nicht alle Anhänge werden in die Endfassung aufgenommen werden, wenn es jemals zu einem Abschluss von TiSA kommen sollte. Diese ‚Endfassung‘ könnte jedoch in späteren Jahren ergänzt werden, wenn in einem nie endenden Prozess die Regeln auf dem Verhandlungsweg erweitert und neue Anhänge hinzugefügt werden. Künftige Veränderungen werden wahrscheinlich noch weniger wahrnehmbar sein als die ursprünglichen Verhandlungen und vermutlich auf nationaler Ebene auch nicht denselben Zustimmungsverfahren unterliegen.

Die meisten Kernregeln werden vom GATS übernommen, um die Eingliederung von TiSA in die WTO zu erleichtern (wie in Teil 3 erläutert). Die echten Änderungen werden durch eine Kombination aus Verpflichtungslisten und Anhängen erreicht. Jedes Land, das dem TiSA beitrifft, muss seine Verpflichtungen in einer verbindlichen Verpflichtungsliste von Zusagen für die Kernregeln dokumentieren, um, wie es heißt, ausländischen Firmen Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten. Die Unterzeichner haben grundsätzlich zugesagt, ihren Markt im Bereich einer Dienstleistung nicht zu beschränken, ob diese Leistung nun offshore, durch ausländische Investitionen oder Gastmitarbeiter erbracht wird. Sie haben sich auch prinzipiell darauf geeinigt, diese Dienstleistungen nicht so zu regulieren, dass inländische Dienstleistungen oder Firmen bevorzugt oder ausländischen Dienstleistungen oder Firmen Beschränkungen auferlegt würden. Ihre Verpflichtungslisten können ihnen gestatten, bestehende Präferenzen beizubehalten, aber jede künftige Liberalisierung wird unumkehrbar sein. In einigen Fällen könnte es ihnen erlaubt sein, sich das Recht vorzubehalten, lokale Präferenzen in der Zukunft auszuweiten oder einzuführen. Aber sie müssen das Recht auf Aufnahme dieser Einschränkungen in ihre Verpflichtungsliste mit allen anderen Parteien aushandeln.

Sobald das geschehen ist, könnten die Verpflichtungen in den Verpflichtungslisten von anderen TiSA-Staaten bei Offshore-Schiedsgerichten durchgesetzt werden. Es besteht eine Gefahr, dass TiSA-Verpflichtungen unabhängig davon gelten, welche Technologie zur Bereitstellung der Dienstleistung verwendet wird, selbst wenn diese Technologie neue und nicht vorhergesehene Herausforderungen mit sich bringt, die nach Auffassung der Regierungen einer Regelung bedürfen (bekannt als ‚technologische Neutralität‘). Mit spezifischen Anhängen, etwa für Zustelldienste sowie für den See-, Luft- und Straßenverkehr, sollen den Möglichkeiten der Regierungen zu entscheiden, welche Dienstleistungen von TiSA abgedeckt werden und wie ein Dienstleistungssektor operieren sollte, zusätzlich Handschellen anlegen.

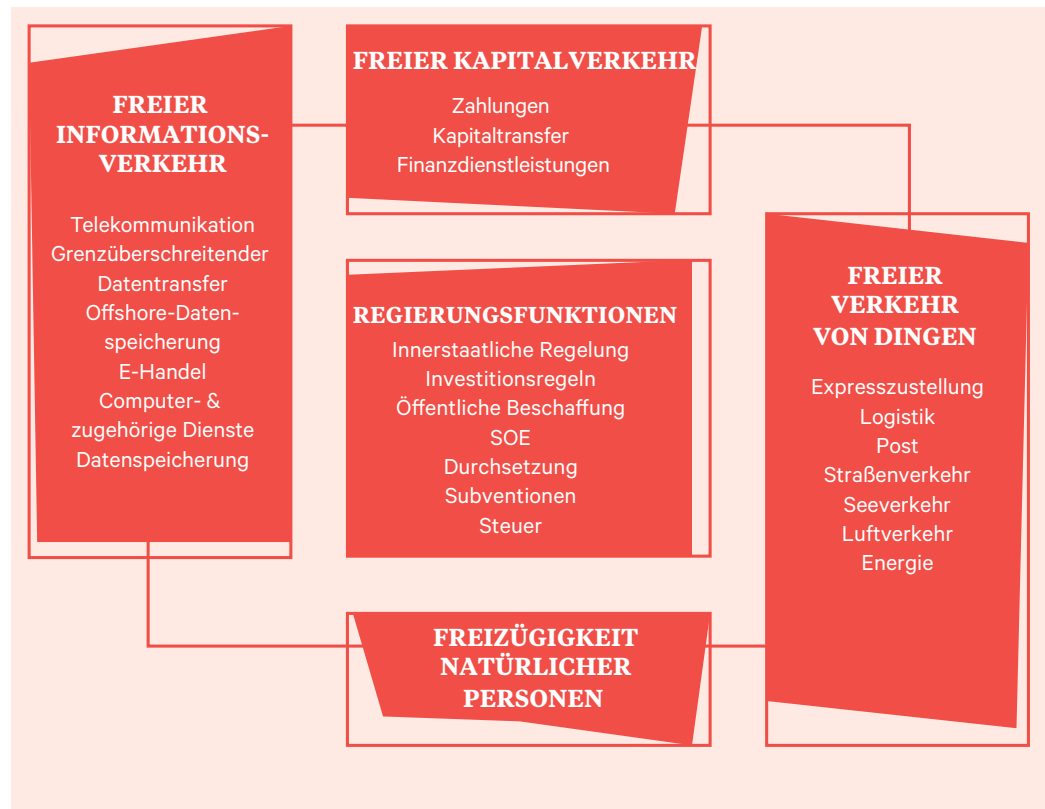
## 1.5 WIE TiSA DEN UNTERNEHMEN DIENT

Es lässt sich selbst für das Jahr 2025 unmöglich vorhersagen, wie die globale digitale Wirtschaft aussehen wird. Doch TiSA gibt die Regeln vor, wie die Regierungen diese Wirtschaft im Jahr 2025 und darüber hinaus regulieren können. Man kann auf verschiedene Weise erklären, wie TiSA dies zu erreichen sucht. Abbildung 1 beschreibt vier Freiheiten, die Unternehmen als wesentlich für den globalen Kapitalismus ansehen: den freien Verkehr von Kapital, Information, Personen und Dingen. Um diese Freiheiten durchzusetzen, müssen sie die staatliche Befugnis, verschiedene Funktionen zu regulieren, beseitigen oder einschränken, nämlich:

- **Regulierung** von Unternehmen und ausländischen Investitionen zum Schutz von Verbrauchern, Wettbewerbern, Arbeitnehmern, indigenen Völkern, der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt;
- **Bereitstellung oder Subventionierung von Dienstleistungen**, um eine anständige und nachhaltige Wirtschaft und Gesellschaft zu gewährleisten;
- **Beschaffung von Waren und Dienstleistungen**, um staatliche Aktivitäten zu ermöglichen und die lokale Wirtschaft zu unterstützen;
- **Besteuerung von Personen und Unternehmen**, um öffentliche Güter (Straßen, Schulen usw.) sowie wesentliche Dienstleistungen bezahlen zu können;;

### Abbildung 1: Die Anforderungen der Unternehmen an TiSA: Einschränkung der Funktionen der Regierungen und Gewährleistung uneingeschränkter grenzüberschreitender Bewegungsfreiheit<sup>3</sup>

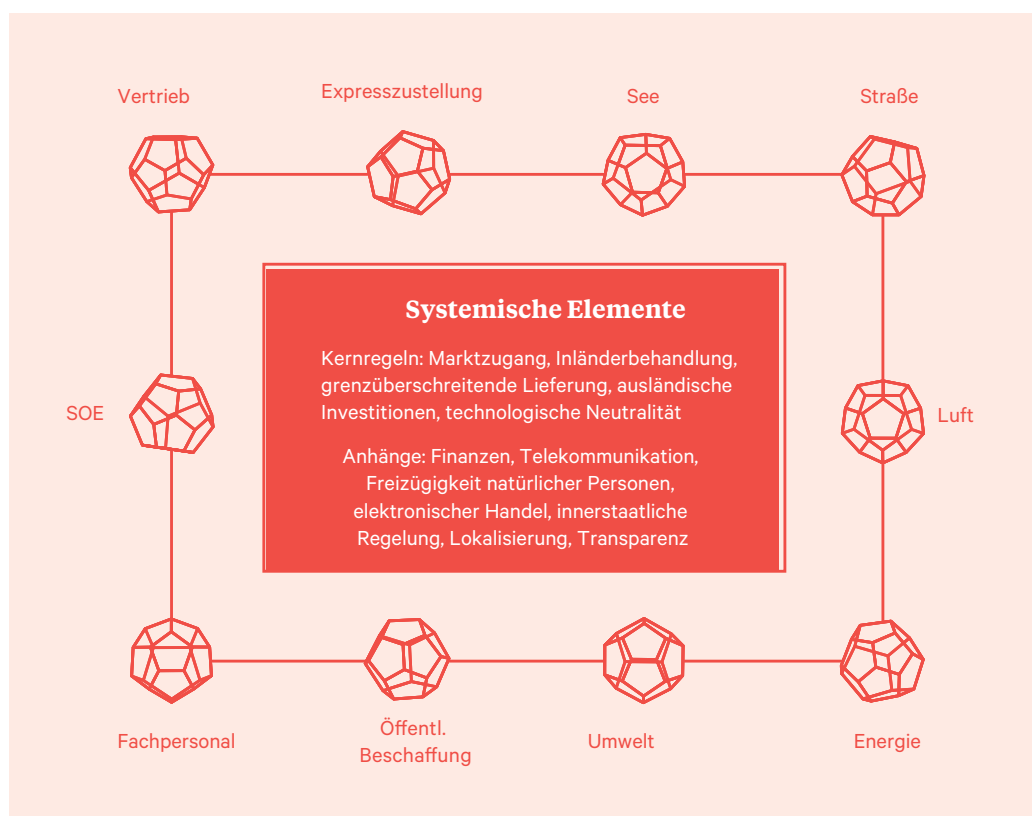
Abbildung 2 stellt aus einer anderen Perspektive dar, wie TiSA dem Kapitalismus des 21. Jahrhunderts dienen soll. Diese richtet sich eher auf das Abkommen selbst und unterscheidet zwischen (i) den systemischen Elementen in den Kernregeln und bestimmten wesentlichen Anhängen, die wahrscheinlich Vorbedingungen für ein endgültiges TiSA-Abkommen sein



werden, und (ii) den sektorspezifischen Anhängen, die komplementär, aber entbehrlich sind. Als Schlüsselbereiche hat die EU die Telekommunikation, den elektronischen Handel, die Lokalisierung, Finanzdienstleistungen, Transparenz und Mode 4 (Personenverkehr) identifiziert. Auch die innerstaatliche Regelung gehört als systemisches Element dazu, wenngleich sie von der EU nicht erwähnt wird.

Viele sektorspezifische Anhänge sind Lieblingsprojekte einzelner TiSA-Länder. Einige überlappen sich, denn sie sehen ähnliche Dienstleistungstätigkeiten aus unterschiedlicher Perspektive – zum Beispiel werden Zustelldienste von den Anhängen über Post- und Expresszustellung, alle Transportarten und der Vertrieb erfasst; ‚Seeverkehrsdienstleistungen‘ schließen potenziell den multimodalen Transport per Straße und Schiene ein. Da sie die Interessen einzelner Länder widerspiegeln, sind sie für ziemlich polarisierte Positionen attraktiv, und wo sie auf starken Widerstand stoßen, ist ihnen möglicherweise keine lange Dauer beschieden. Die zuletzt geleakten Texte lassen erkennen, dass die eher extremen Forderungen in einigen Anhängen stark zurechtgestutzt wurden und für einen erheblichen Teil der Substanz immer noch keine Einigung erzielt wurde – wenngleich das, was fallen gelassen wurde, jetzt, da die Frist verlängert wurde, durchaus wieder auf dem Verhandlungstisch landen oder irgendwann in der Zukunft verhandelt werden könnte.

**Abbildung 2: Wie die TiSA-Regeln und Anhänge den globalen Dienstleistungs- und Lieferketten dienen**



## 1.6 DIE STRUKTUR DIESES BERICHTS

Dieser Bericht erläutert, wie TiSA Realität werden könnte und warum das aus Sicht der ITF nicht geschehen darf. Da die Verhandlung geheim geführt werden, beruht die Analyse auf geleakten Textentwürfen und Analysen, Erklärungen von Regierungen und Unternehmenslobbys, historischem Material aus früheren Verhandlungen über den Handel mit Dienstleistungen sowie Interview mit

Experten der ITF und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation, mit Akademikern und Nichtregierungsorganisationen.

Der Bericht gliedert sich in sieben Teile und eine Reihe von Anhängen. Im Anschluss an diese Einleitung erläutert Teil 2 die historischen Ursprünge von TiSA im GATS im Rahmen der WTO und benennt die für das Abkommen eintretenden Regierungen und Unternehmenslobbys.

Teil 3 vermittelt anhand der geleakten Texte einen Überblick darüber, wie TiSA das GATS im Interesse der Unternehmen umgestaltet. Verständlicherweise ist man versucht, geradewegs in die Anhänge einzusteigen, deren Themen am unmittelbarsten relevant für den Sektor erscheinen, aber wie die Abbildungen 1 und 2 zeigen, muss TiSA als Ganzes betrachtet werden. Die schwerwiegendsten Auswirkungen leiten sich aus eher technischen Aspekten her: aus den durch Verpflichtungslisten und systemische Anhänge gestützten Kernregeln und Verpflichtungen und der neuen Betonung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen. In diesem dritten Abschnitt des Berichts wird der Versuch unternommen, einige dieser Konzepte und Regeln sowie ihre potenziellen Auswirkungen zu entschlüsseln. Für denjenigen, der den Text im Einzelnen verstehen will, ist in Anhang B ein Glossar mit Schlüsselbegriffen und näherer fachlicher Erläuterung beigefügt.

Für Fallstudien hat die ITF drei Sektoren ausgewählt: Seeverkehrsdienste, Luftverkehrsdienste und Post- und Expresszustellung. Sie alle wurden einst als integraler Bestandteil der nationalen Wirtschaft und der nationalen Sicherheit und als wesentlich für die öffentliche und soziale Infrastruktur angesehen, doch nun werden sie durch TiSA als private kommerzielle Tätigkeiten neu konzipiert, deren Befreiung von Regulierungen von entscheidender Bedeutung für den Kapitalismus des 21. Jahrhunderts ist. Innerhalb dieses Rahmens ist jeder Sektor getrennt zu betrachten; jeder Sektor hat seine eigenen Merkmale, Qualifikationsanforderungen, Regulierungsrahmen, zwischenstaatlichen Organisationen, politischen Empfindlichkeiten und öffentlich-rechtlichen Funktionen. Die Teile 4, 5 und 6 analysieren die Implikationen der vorgeschlagenen Kerntexte und Anhänge von TiSA für diese drei Transportsektoren hinsichtlich der Ziele, des Kontextes, der einflussreichen Akteure, der Kernregeln, der speziellen Anhänge und der Arbeitnehmerfragen.

Teil 7 geht näher darauf ein, was TiSA für die in der ITF organisierte Arbeitnehmerschaft bedeutet, unter anderem auch darauf, wie TiSA am Beispiel des Straßenverkehrs das Sozialdumping verschärfen und wie das Abkommen die Herausforderungen vergrößern würde, denen die Gewerkschaften bereits jetzt angesichts der vierten industriellen Revolution gegenüberstehen.

## TEIL 2. DIE POLITIK VON TISA

**Der zunehmende Widerstand von Volksbewegungen, darunter Gewerkschaften, und von Gesetzgebern hat in den letzten Jahren einige megaregionale Abkommen scheitern lassen – vor allem das Transpazifische Partnerschaftsabkommen (TPPA) zwischen 12 Ländern<sup>4</sup> und wahrscheinlich das Abkommen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen den USA und der EU. Anfang 2017 ist nicht sicher, ob die TiSA-Verhandlungen wieder aufgenommen, geschweige denn abgeschlossen werden, aber es besteht die reale Gefahr, dass die Verhandlungen plötzlich wieder in Gang kommen und an Fahrt gewinnen, wenn Kritiker, darunter die ITF, das nicht verhindern. Dieser Teil des Berichts vermittelt einige notwendige Hintergrundinformationen zum TiSA und stellt die Hauptakteure vor – sowohl die Staaten, die das Abkommen aushandeln, als auch die Unternehmenslobbys, die einen Nutzen daraus ziehen wollen.**

### 2.1 DIE ERFINDUNG DES ‚HANDELS MIT DIENSTLEISTUNGEN‘

Um die Ambitionen und das Wesen der TiSA-Verhandlungen zu verstehen, muss man den historischen Kontext von Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen kennen. Ende der 1970er Jahre, als sich die Produktion von den wohlhabenden Industrieländern nach Asien verlagerte, wurde den betroffenen Arbeitnehmern und Gemeinden eine ‚neue Wirtschaft‘ versprochen, die auf Dienstleistungen, geistigem Eigentum, ausländischen Investitionen und den Elementen hoher Wertschöpfung einer transnationalisierten Produktion beruhen sollte. Angeführt von American Express, AIG und ursprünglich der PanAm überzeugten Unternehmenslobbyisten in den USA ihre Regierung, internationale Regelungen voranzutreiben, die ihre Offshore-Expansion und Rentabilität fördern würden. Die USA wiederum überzeugten andere Regierungen in der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), dem Club der reichen Länder, sie dabei zu unterstützen.

Als Priorität sahen sie die Sicherung der ‚Blutversorgung‘ (Finanzen) und des ‚Nervensystems‘ (Telekommunikation) eines integrierenden globalen Markts an. Darüber hinaus wollten sie zwei Arten von Gesetzen, Richtlinien und Praktiken beseitigen, die sie als ‚Hemmnisse‘ betrachteten: (i) diejenigen, die die Tätigkeit ausländischer Firmen einschränkten oder ihre einheimischen Konkurrenten bevorzugten, wie Kabotagesperre, Obergrenzen für ausländische Investitionen oder Beschränkung von Subventionen auf inländische Unternehmen und (ii) diejenigen, die ihren Zugang zu – und das Wachstumspotenzial von – Dienstleistungsmärkten einschränkten, insbesondere staatliche Monopole, wirtschaftliche Bedarfsprüfungen, Begrenzung der Anzahl von Betreibern oder von Dienstleistungsaktivitäten oder spezielle Rechtsformen als Vorbedingungen für Investitionen, insbesondere Joint Ventures.

Der Terminus ‚Handel‘ wurde kooptiert, um diese Forderungen zu legitimieren, und das ermöglichte die Ausarbeitung von Regeln unter dem Deckmantel der Uruguay-Runde, in der von 1986 bis 1994 Handelsgespräche geführt wurden. Die GATS-Verhandlungen stießen auf starken Widerstand seitens des Globalen Südens, sodass die OECD-Staaten und ihre Dienstleistungsbranchen nicht alles erhielten, was sie wollten. Den Ländern wurde gestattet, ihre Belastung durch die Kernregeln durch Auflistung der in Betracht kommenden Dienstleistungen (genannt Positivliste), durch Unterscheidung zwischen vier unterschiedlichen ‚Modes‘ bei der Bereitstellung von Dienstleistungen (grenzüberschreitend, Inanspruchnahme der Dienstleistung im Ausland,

<sup>4</sup> Australien, Chile, Japan, Kanada, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, die USA, die alle am TiSA teilnehmen, sowie Brunei, Malaysia, Vietnam.

durch Geschäftspräsenz im Gastland und durch zeitweilige Präsenz einer natürlichen Person) zu minimieren und das Ausmaß dieser Verpflichtungen zu begrenzen. Die Verpflichtungsliste eines jeden Landes verwendete eine 1991 von den Vereinten Nationen (UN) aufgestellte provisorische Klassifikationsliste für die Identifikation der Dienstleistungen, für welche das jeweilige Land Verpflichtungen einging. Da sich die Dienstleistungsmärkte noch im Embryonalstadium befanden, waren die Verpflichtungslisten oft sehr begrenzt und fragmentiert und aus der Sicht der Industrie inkohärent. Die Zahl der Verpflichtungen zu Transportsektoren, namentlich zu den See- und Luftverkehrsdienstleistungen, war minimal.

Eine neue Verhandlungsrunde über Dienstleistungen wurde im Jahr 2000 gestartet (GATS 2000) und ab 2001 in die Doha-Runde der WTO eingebunden. Diese Gespräche gerieten ins Stocken, weitgehend infolge einer internationalen Kampagne der Zivilgesellschaft gegen Übernahme der Dienstleistungen durch die Unternehmen sowie infolge des ständigen Widerstands von Ländern des Globalen Südens gegen die Ausweitung des GATS, insbesondere da die reicheren Länder sich weigerten, ihre Tore für Zeitarbeitnehmer im Dienstleistungsbereich zu öffnen. Die Verhandlungen über Dienstleistungen wurden ferner eine Geißel für Forderungen nach Ausgleichsvereinbarungen auf landwirtschaftlichem Gebiet und für Waren im Rahmen des umfassenderen Doha-Mandats.

## 2.2 'THE REALLY GOOD FRIENDS OF SERVICES'

Während der gescheiterten GATS-2000-Verhandlungen waren reiche Länder mit großen Dienstleistungsfirmen und/oder Anbietern von hochentwickelten Dienstleistungen führend bei der Formierung eines Bündnisses mit dem Namen 'The Really Good Friends of Services'. Sie entwickelten eine breit angelegte Strategie zur Umgehung der Pattsituation in der WTO. Als die Doha-Runde ins Stocken geriet, organisierten sie mehrseitige Gespräche innerhalb ihrer Gruppe und anderer bereitwilliger Länder und versuchten, den Prozess wieder in Gang zu bringen. Einige der von ihnen vorgeschlagenen Muster-Verpflichtungslisten für Sektoren wie Zustell- und Transportdienste sowie Beschränkungen, welche Dienstleistungen und Aktivitäten Regierungen in ihren Verpflichtungslisten schützen könnten, sind bei TiSA wieder aufgetaucht. Außerhalb der WTO drängten sie den Globalen Süden, in bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen (FTA) strengeren Regeln und sehr viel umfassenderen Verpflichtungen in Bezug auf Dienstleistungen zuzustimmen. In jüngster Zeit zielte eine neue Generation von megaregionalen Abkommen, hauptsächlich unter OECD-Ländern, auf die Entwicklung von 'Goldstandard'-Regeln für ihre Unternehmen und kommerziellen Interessen ab – namentlich im Zusammenhang mit dem TPPA, dem TTIP und dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada (CETA). Zwar finden sich in ihren Texten Gemeinsamkeiten, doch spiegelt jede Verhandlung die besonderen Empfindlichkeiten und Interessen der Parteien wider; solche Differenzen sind auch bei TiSA zutage getreten.

## 2.3 DIE TISA-VERHANDLUNGEN

Mehrseitige Verhandlungen für ein TiSA-Abkommen wurden im Jahr 2013 aufgenommen. Unter einem Schleier der Geheimhaltung am Rande der WTO ist die selbsternannte Gruppe der 'Really Good Friends' bestrebt, das ursprüngliche GATS so umzuschreiben, dass die Möglichkeiten der Regierungen, ihre nationalen Interessen zu schützen, geschwächt oder abgeschafft werden. Ihre Vorschläge gehen weit über das Mandat der gescheiterten GATS-2000-Verhandlungen hinaus und übernehmen GATS-Plus-Elemente aus anderen Mega-Abkommen, namentlich bei Verpflichtungen für grenzüberschreitende Dienstleistungen und bei Anhängen zum elektronischen Handel und zu staatseigenen Unternehmen (SOE).

Anfang 2017 verhandelten 23 Parteien über TiSA (wobei die EU als eine Partei zählt). In Tabelle 1 sind mehrere Länder des Globalen Südens aufgeführt, die den Gesprächen beigetreten sind (Costa Rica, Kolumbien, Mauritius, Panama, Pakistan). Singapur, Uruguay und Paraguay sind ausgestiegen, die beiden Letztgenannten nach heftigen nationalen Kampagnen unter Führung der Gewerkschaften. Die USA blockieren den Beitritt Chinas.

**Tabelle 1: TiSA-Verhandlungspartner** (\*später beigetreten; #ausgeschieden)

Australien (AU)	Kolumbien (CO)	Peru (PE)
Chile (CL)	Liechtenstein (LI) *	Schweiz (CH)
Costa Rica (CR)	Mauritius (MA) *	Singapur #
Europäische Union (EU) (28 Länder)	Mexiko (MX)	Südkorea (KR)
Hongkong (HK)	Neuseeland (NZ)	Taiwan, China (TW)
Island (IS)	Norwegen (NO)	Türkei (TR)
Israel (IL)	Pakistan (PK)	Uruguay (UR) * #
Japan (JP)	Panama (PA)	Vereinigte Staaten von Amerika (US)
Kanada (CA)	Paraguay * #	

Die erste Verhandlungsrunde fand im März 2013 in Genf statt. Bis Dezember 2016 gab es 21 Runden; Gastgeber waren abwechselnd die USA, die EU und Australien. Die späteren Verhandlungsrunden wurden in den WTO-Gebäuden abgehalten und anscheinend vom WTO-Sekretariat ausgerichtet, wenngleich TiSA nicht das Mandat der WTO hat.

Die Verhandlungstexte und -dokumente sind geheim; die meisten öffentlich zugänglichen Informationen stammen von Leaks, die von Wikileaks,<sup>5</sup> Greenpeace,<sup>6</sup> Associated Whistleblowing Press<sup>7</sup> und bilaterals.com,<sup>8</sup> auf dessen Website die neuesten Dokumente der Runde vom November 2016 gehostet werden, ins Netz gestellt wurden. Zu Beginn der Verhandlungen forderten die USA die anderen Verhandlungsparteien auf, sich auf dieselben Bedingungen zu einigen, wie sie im TPPA angenommen wurden: Alle verhandelten Dokumente und die damit verbundene Korrespondenz zwischen den Parteien (mit Ausnahme des endgültigen Textes) für die Dauer von vier Jahren ab Inkrafttreten des Abkommens geheim zu halten; jedes Land sollte entscheiden, welche Informationen auf vertraulicher Basis intern auszutauschen sind.<sup>9</sup> Aus Deckblättern geleakter TiSA-Dokumente geht hervor, dass die USA die vierjährige TPPA-Nichtveröffentlichung für ihre TiSA-Dokumente auf fünf Jahre erweitert haben.<sup>10</sup> Nicht bekannt ist, welche anderen TiSA-Parteien (wenn überhaupt) der Forderung der USA nachgekommen sind. Norwegen, die Schweiz und die EU haben ihre eigenen ursprünglichen und überarbeiteten Verpflichtungsangebote sowie mehrere andere von ihnen vorgelegten Dokumente öffentlich gemacht, und die EU hat zu jeder Runde redaktionell bearbeitete Zusammenfassungen veröffentlicht.<sup>11</sup> Von anderen Ländern, zum Beispiel Neuseeland, heißt es, sie hätten sich nicht schriftlich zur Geheimhaltung verpflichtet, doch weigern sie sich nach wie vor, jegliche Dokumente freizugeben.<sup>12</sup>

## 2.4 DER AKTUELLE STAND

Durch das ungewisse Schicksal von TPPA, CETA und TTIP ist TiSA symbolisch und strategisch noch weit wichtiger geworden. TPPA und CETA wurden jeweils im Februar 2016 abgeschlossen; ihre Ratifizierung obliegt der Innenpolitik der USA bzw. der EU und Kanadas. Vielleicht im Vorgriff darauf hat die damalige Obama-Administration im Juli 2016 einen Text zu den staatseigenen Unternehmen in TiSA vorgelegt, der auf das TPPA zurückgeht. Die USA planten ferner, TiSA zu nutzen, um den beteiligten TPPA-Parteien eine zusätzliche Verpflichtung aufzuerlegen, die Offshore-Speicherung von Finanzdienstleistungsdaten zu erlauben,<sup>13</sup> was als Voraussetzung für die Annahme des TPPA durch den Kongress angesehen wurde. Das TPPA wurde jedoch niemals zur Abstimmung vorgelegt.

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

6 <https://ttip-leaks.org/2016/09/20/greenpeace-netherlands-leaks-tisa-negotiation-texts-publishes-analysis-of-energy-annex-during-geneva-negotiations-2/>

7 <https://data.awp.is/filtrala/2014/12/17/19.html>

8 <http://www.bilaterals.org/tisa>

9 <https://ttip-leaks.org/favez/letter-by-the-us-ambassador-seeking-written-confirmation-by-participation-of-three-rules-of-confidentiality/>

10 eg. [https://wikileaks.org/tisa/document/20151006\\_Annex-on-State-Owned-Enterprises/](https://wikileaks.org/tisa/document/20151006_Annex-on-State-Owned-Enterprises/)

11 <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/>

12 Der neuseeländische Minister für Auswärtige Angelegenheiten und Handel an Jane Kelsey, 26. Oktober 2016

13 Die nicht an TiSA beteiligten TPPA-Parteien wurden gedrängt, ähnliche Nebenvereinbarungen zu unterzeichnen

Im Februar 2017 nahm der neue Präsident Donald Trump die USA faktisch aus dem Deal heraus.<sup>14</sup> Auch die TTIP-Gespräche wurden eingestellt. Zu TiSA wurde allerdings keine Erklärung abgegeben.

Die TiSA-Parteien setzten sich das ausdrückliche Ziel, das Abkommen auf einer Ministertagung Anfang Dezember 2016 abzuschließen. Wahrscheinlich waren sie von dem Wunsch geleitet, ein Abkommen noch vor dem Amtsende von Präsident Obama zu unterzeichnen. Das hätten sie nur erreichen können, indem sie Bestimmungen und ganze Anhänge fallen ließen, die die geringste Unterstützung fanden oder gegen die entweder die USA oder die EU bereit waren, ein Veto einzulegen. Aus geleakten Texten vom November 2016 geht hervor, dass ein ernsthafter Versuch unternommen wurde, das zu erreichen. Allerdings hätten sich die USA und die EU auch in ihren Hauptstreitpunkten einigen müssen, dem Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen und der Finanzregulierung unterhalb der Bundesebene auf Seiten der USA und dem Schutz der Privatsphäre im elektronischen Handel und den Verpflichtungen, die ‚neuen Dienstleistungen‘ nicht zu regulieren, auf Seiten der EU. Das alles erwies sich als unmöglich.

Zwei Punkte brachten die Verhandlungen ins Stocken. Für die Unternehmen muss jeder echte ‚21. Jahrhundert‘-Deal die digitalen Plattformen und den internetfähigen Handel vor einer künftigen Regulierung schützen und die Zustelldienst- und Logistik-Betreiber in die Lage versetzen, unabhängig vom Aufkommen neuer Technologien ihre globalen Lieferketten frei zu reorganisieren. Die EU verweigerte sich hartnäckig den Forderungen, eine Regulierung neuer Dienstleistungen in der Zukunft auszuschließen. Auch hatte sie vor dem geplanten Ministertreffen keinen Standpunkt zum Schutz der Privatsphäre in Bezug auf Offshore-Datenbestände bezogen und sich nicht dazu verpflichtet zu erlauben, dass ohne diesen Daten offshore gespeichert werden. Das machte die Einhaltung des Termins unmöglich;<sup>15</sup> es gab Vorschläge, ohne die EU mit TiSA fortzufahren, aber diesen mangelte es an Glaubwürdigkeit.<sup>16</sup>

Ab Mitte November 2016 wurden diese Probleme von der mangelnden Bereitschaft anderer Parteien überlagert, angesichts der Ungewissheit, welche Position die Trump-Administration einnehmen würde, mit den USA zu verhandeln. Im Unterschied zum TPPA blieb TiSA während des Präsidentschaftswahlkampfes unbeachtet. So wurde das Ministertreffen abgesagt, und die Beamten machten eine ‚Bestandsaufnahme‘.<sup>17</sup>

Mit Stand vom März 2017 harren beide Positionen einer Lösung, und die Verhandlungen sind weiterhin unterbrochen. TiSA fand in Präsident Trumps Verfügung zum Handel, mit der sich die USA faktisch aus dem TPPA zurückzogen, keine Erwähnung, wiewohl er zweiseitigen gegenüber mehrseitigen Vereinbarungen eindeutig den Vorzug einräumte, damit die USA eine noch stärkere Hebelwirkung ausüben können.<sup>18</sup> Das ließ die Optionen offen. Einerseits versprach Trump in einer Rede nach der Wahl einen Gipfel der größten Technologieunternehmen, und dass seine Administration den ‚grenzüberschreitenden Handel‘ erheblich erleichtern würde.<sup>19</sup> *Bloomberg* bemerkt jedoch, dass ‚Trump ein gereiztes Verhältnis zur Industrie hat. Er ist, was Immigration, Internetsicherheit und -regulierung sowie staatliche Investitionen angeht, nicht einer Meinung mit den CEO vieler Technologieunternehmen.‘<sup>20</sup> Etwa 100 Technologieunternehmen, darunter Google, Apple, Microsoft und Facebook, schlossen sich dem Rechtsstreit gegen das Trumpsche Einreiseverbot für Personen aus sieben mehrheitlich muslimischen Ländern an.<sup>21</sup> Da auch TiSA ernsthafte Risiken für klassische Jobs im Dienstleistungsgewerbe und für ein stärkeres Offshoring birgt, könnte die Trump-Administration eine substantielle Revision der bisher vereinbarten Texte und die Aufnahme neuer kontroverser Forderungen verlangen. Seine aus vielen Dienstleistungsbranchen rekrutierten Kabinettsmitglieder, die einen Nutzen von TiSA hätten, könnten aber auch die Oberhand behalten.

14 <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/january/US-Withdraws-From-TTP>

15 ‚Hazards ahead for TiSA talks‘, *Politico*, 24. Oktober 2016

16 ‚EU ambassador skeptical of value, possibility of TiSA deal without the EU‘, *Inside US Trade*, 16. November 2016

17 ‚TiSA Ministerial Cancelled, Officials to Prepare for 2017‘, *ICTSD*, 24. November 2016, <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/tisa-ministerial-cancelled-officials-to-prepare-for-2017>

18 <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>

19 ‚Trump promises tech companies he will “make it a lot easier for you to trade across borders“‘, *Inside US Trade*, 14. Dezember 2016, <https://insidetrade.com/trade/trump-promises-tech-companies-he-will-make-it-lot-easier-you-trade-across-borders>

20 ‚Trump meets with tech chiefs among worries on trade‘, *Bloomberg*, 15. Dezember 2016, <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2016-12-14/trump-tells-tech-titans-he-s-here-to-help-you-folks-do-well>

21 ‚Nearly 100 Tech Companies Join Forces in Court to Oppose Donald Trump’s Immigration ban‘, *Forbes*, 6. Februar 2017, <http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/mattdrange/2017/02/06/nearly-100-tech-companies-join-forces-to-oppose-donald-trumps-immigration-ban/&refURL=https://www.google.com.au/&referrer=https://www.google.com.au/>



Die Europäische Kommission hat eine Sprachregelung zum grenzüberschreitenden Datenstrom gefunden, aber es besteht nicht der politische Wille, sich in dieser Frage zu engagieren. Sollten die Verhandlungen wieder aufgenommen werden, ist es völlig unwahrscheinlich, dass vor den im September 2017 in Deutschland stattfindenden Wahlen tatsächlich Vorschläge gemacht werden.<sup>22</sup>

Diese Blockaden sind wichtige Hinweise auf Ansatzpunkte und potenzielle Allianzen in einer Strategie, die das Ziel hat, TiSA zu stoppen – so wie der Erfolg der von den Gewerkschaften geführten Kampagne in Uruguay, die dazu führte, dass sich die Regierung von den Verhandlungen zurückzog.

## 2.5 INKRAFTTRETEN

Aus geleakten Texten vom November 2016 ist zu ersehen, dass es noch nicht entschieden war, wie viele Länder TiSA ratifizieren müssten, damit das Abkommen in Kraft tritt; vorgeschlagen wurden zwei Drittel der ursprünglichen Unterzeichnerstaaten.<sup>23</sup> Der Deal hätte ohne die USA und die EU keine politische oder kommerzielle Bedeutung, aber die Kriterien für das Inkrafttreten scheinen deren Gewicht nicht zu berücksichtigen (im Gegensatz dazu mussten sowohl die USA als auch Japan ursprüngliche Parteien des TPPA sein).

Da TiSA auf US-Recht beruhen würde, ist nicht klar, ob es der Zustimmung des Kongresses bedarf, und die Position des neuen von den Republikanern dominierten Kongresses zu TiSA ist nicht bekannt. Elemente von TiSA werden von ihren Verbündeten in den Unternehmen nachdrücklich unterstützt, aber TiSA würde auch ein stärkeres Offshoring fördern und eine Verringerung der Arbeitsplätze im klassischen Geschäft bedeuten.

Ein ebenso wichtiger ungeschriebener Faktor ist das auf dem Binnenmarkt der USA bekannte Verfahren der ‚Zertifizierung‘: die USA machen die Ratifizierung des Abkommens von der Bestätigung der Administration abhängig, dass jeder TiSA-Vertragspartner individuell das **US-Verständnis** zu den Verpflichtungen dieses Landes umgesetzt hat. Die Zertifizierung ermöglicht es den USA im Grunde, von anderen Ländern zu fordern, dass sie ihre Auslegung akzeptieren, was mitunter faktisch bedeutet, dass die ‚endgültige‘ Vereinbarung umgeschrieben wird.<sup>24</sup> Es ist zu erwarten, dass die Trump-Regierung diesen Hebel der Zertifizierung bei TiSA optimal ausnutzen wird.

TiSA ist in Europa noch umstrittener. Die Europäische Kommission hat verschiedene vom Europäischen Parlament gezogene rote Linien überschritten,<sup>25</sup> als sie das Verhandlungsmandat der Kommission als unerreichbar bezeichnete.<sup>26</sup> Jüngst bestätigten Kommissionsbeamte, dass TiSA als gemischtes Abkommen behandelt würde, da in ihm einige Punkte enthalten sind, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Das bedeutet, dass der endgültige Text die Zustimmung des Europäischen Parlaments und die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten der EU entsprechend ihren nationalen Verfahren erfordern würde.<sup>27</sup> Der Widerstand in einigen Mitgliedstaaten und unter Europa-Parlamentariern gegenüber CETA legt nahe, dass sich die Erzielung eines Konsenses schwierig gestalten könnte. Bis heute hat der Brexit den Fortgang der Verhandlungen offenbar nicht beeinträchtigt, aber er kann das Feilschen um die Verpflichtungslisten verkomplizieren.

Diese politischen Ansatzpunkte bieten der ITF und ihren Verbündeten, vor allem in Europa, strategische Möglichkeiten, und Verzögerungen räumen mehr Zeit für die Entwicklung einer globalen Kampagne ein.

22 'EU decision on data flow language in TiSA not expected until fall; U.S. position still unknown', Inside US Trade, 13. Februar 2017

23 TiSA, Artikel IV:16, Abschnitt IV – Administrative und Institutionelle Bestimmungen, Kerntext vom November 2016

24 siehe [www.tppnocertification.org](http://www.tppnocertification.org)

25 'TiSA: EP toughens safeguards concerning services of general economic interest', EU Trade Insights, 4. Februar 2016, <http://www.borderlex.eu/eutradeinsights/tisa-ep-toughens-safeguards-concerning-services-of-general-economic-interest/>

26 Daniela de Vincenti, 'Parliament sets red lines for TiSA negotiations', 4. Februar 2016 <https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/parliament-sets-red-lines-for-tisa-negotiations/>; Christophe Kiener, Chefunterhändler der EU für TiSA beim Ausschuss des Europäischen Parlaments für internationalen Handel (INTA), 30. Juni 2016

27 'Hazards ahead for TiSA talks', Politico, 24. Oktober 2016, <http://www.politico.com/tipsheets/morning-trade/2016/10/hazards-ahead-for-tisa-talks-217012>

## 2.6 VEREINBARKEIT VON TiSA MIT DEM GATS

TiSA zielt darauf ab, das GATS zu aktualisieren, zu ergänzen und in Teilen zu ersetzen. Ein Teil des geleakten Kerntextes mit der Überschrift ‚Multilateralisierung‘ verpflichtet die Parteien, nach Wegen zu suchen, um die in TiSA verankerten Rechte und Pflichten ‚so bald wie möglich‘ in die WTO einzubeziehen.<sup>28</sup> Jede TiSA-Vertragspartei kann eine mit der Erreichung dieses Ziels im Zusammenhang stehende Angelegenheit oder einen Vorschlag in den gemeinsamen TiSA-Ausschuss einbringen, und der Ausschuss wird ‚je nach Notwendigkeit‘ eine Entscheidung treffen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, dass dieses Verfahren eintreten könnte.<sup>29</sup>

Im Anfangsstadium der Verhandlungen schlug die EU ein modulares Herangehen vor: TiSA sollte um den Kerntext herum strukturiert werden, mit zusätzlichen Anhängen, die unter Verwendung verschiedener WTO-Regeln angenommen werden könnten. Beginnen würde dieses Verfahren mit der Rekrutierung weiterer TiSA-Parteien. Nach Erreichung einer kritischen Masse könnten diese die Annahme von TiSA als plurilaterales Abkommen vorschlagen. Einzelne WTO-Mitglieder würden einseitige Maßnahmen ergreifen, die in ihre Verpflichtungslisten im Rahmen des GATS eingehen würden.<sup>30</sup> Die USA ziehen das weniger ambitionöse, aber eigennützige Konzept der Unterstützung spezifischer Anhänge innerhalb der WTO vor, etwa zum elektronischen Handel und zu den staatseigenen Unternehmen.

## 2.7 AUSSCHLUSS DES GLOBALEN SÜDENS

Während die TiSA-Verhandlungspartner eine gemeinsames Anliegen geltend machen und auf die Beteiligung mehrerer Länder des Globalen Südens verweisen, sind die Really Good Friends vorwiegend reiche Länder. Das ist aus drei Gründen von Bedeutung.

Erstens stellt der Plan, einen eigennützigen Deal auszuhandeln, der in die WTO eingegliedert wird, ein unannehmbares Machtspiel dar, das an Versuche aus den 1990er-Jahren erinnert, auf dem Wege eines Multilateralen Investitionsabkommens (MAI) in der OECD globale Regeln durchzusetzen, die aber im Gefolge einer massiven internationalen Kampagne, auch im Globalen Süden, scheiterten.<sup>31</sup>

Zweitens ist da viel Doppelzüngigkeit hinsichtlich der Entwicklungsdividende der vierten industriellen Revolution. Die Ausweitung des elektronischen Handels und der globalen Wertschöpfungsketten wird oft als Chance für eine stärkere Einbindung des Globalen Südens in die globalisierte Wirtschaft, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, bejubelt.<sup>32</sup> Doch wenn sie auf den Gebieten der Bildung, des technologischen Knowhows und der Infrastruktur nicht rasch aufschließen können, besteht für sie die Gefahr, dass sie immer mehr marginalisiert werden, vor allem da die Türhüter zu den digitalen Plattformen und zur globalen Logistik sowie zu den Lieferketten die Mega-Unternehmen sind. TiSA würde Maßnahmen und Regelungen verbieten, die traditionell zur Förderung der Entwicklung angewendet werden, wie Unterstützung junger Industrien, Bedarf an Technologietransfer sowie Qualifizierung und Management-Training, Verwendung lokaler Wertschöpfung durch ausländische Investoren, Aufbau einheimischer Kapazitäten durch eine lokale Präsenz, Nutzung lokaler Einrichtungen, wobei die Ergebnisse einheimischen Unternehmen und einheimischen Arbeitsplätzen zugute kommen.

Drittens besagen die GATS<sup>33</sup> und Doha-Verhandlungsmandate<sup>34</sup>, dass Entwicklungsländer bei der Übernahme von Verpflichtungen mit damit verbundenen Einschränkungen das Recht auf Sonderbehandlung haben und dass sie Zusagen erhalten sollten, die ihnen echten wirtschaftlichen

28 TiSA, Artikel IV.11 und IV.12, Kerntext, November 2016

29 Der Übergang vom GATS zu TiSA wird untersucht in Jane Kelsey, ‚From GATS to TiSA: Pushing the trade in services regime beyond the limits‘, *European Yearbook of International Economic Law*, 7, 2016, 119-152

30 Europäische Kommission, ‚Negotiations for a Plurilateral Agreement on Trade in Services‘, Memorandum, 15. Februar 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-107\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-107_en.htm?locale=FR)

31 ‚Multilateral Agreement on Investment‘, Global Policy Forum, <https://www.globalpolicy.org/globalization/globalization-of-the-economy-2-1/multilateral-agreement-on-investment-2-5.html>

32 Weltentwicklungsbericht 2016: Digital Dividends,

33 Artikel IV(3) des GATS 1994 besagt: „Die schwerwiegenden Probleme der am wenigsten entwickelten Länder in Bezug auf die Annahme ausgehandelter spezifischer Verpflichtungen sind angesichts ihrer besonderen wirtschaftlichen Lage und ihrer Bedürfnisse im Entwicklungs-, Handels- und Finanzbereich besonders zu berücksichtigen.“ Bekräftigt wird das in Artikel XIX des GATS 1994 im Zusammenhang mit weiteren Verhandlungen im Rahmen des GATS.

34 Absatz 26 der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong erkannte 2005 an, dass LDC keine über ihre bereits im GATS gemachten Verpflichtungen hinaus keine weiteren abverlangt werden sollten.

Nutzen bringen. Diese Behandlung gilt für alle ‚Entwicklungsländer‘, aber die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) haben Anspruch auf noch größere Flexibilität. Eine asymmetrische Entwicklung wird auch in den GATS-Regeln zum Freihandel und zu den Investitionsvereinbarungen anerkannt:<sup>35</sup> besondere Flexibilitäten sind **zwingend**, wenn die Vereinbarungen mit ‚Entwicklungsländern‘ abgeschlossen werden, aber TiSA sieht keine Sonderbehandlung oder Entwicklungsflexibilität vor. Sollten weitere Länder des Globalen Südens in TiSA einbezogen werden und/oder wenn TiSA in die WTO eingebunden wird, ist den Entwicklungsländern und den am wenigsten entwickelten Ländern verwehrt, was ihnen durch das GATS garantiert ist. Die Annahme der Regeln der Really Good Friends und des Teams TiSA für das 21. Jahrhundert hätte massive, irreversible und potenziell verheerende Folgen für inländische Maßnahmen und Regelungen in diesen Ländern sowie für deren Arbeitnehmer und ihre Gemeinschaften.

## 2.8 ‘TEAM TISA’

Die offiziellen Cheerleader-Unternehmen von TiSA nennen sich **Team TiSA**. Seiner Website zufolge, setzt sich das Team TiSA für die Förderung und Verteidigung eines ehrgeizigen Abkommens ein, das Hemmnisse für den globalen Handel mit Dienstleistungen zum Nutzen der Erbringer von Dienstleistungen, Hersteller und Landwirte sowie Verbraucher weltweit beseitigt.<sup>36</sup> Während die Verbraucher Erwähnung finden, werden Arbeitnehmer und die bodenständigen Gemeinschaften, in denen Verbraucher und Arbeitnehmer leben, ignoriert, ebenso die Verantwortung der Regierungen gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern.

Die von den USA angeführte Koalition hat sechs Co-Vorsitzende, deren Sektoren die vorherrschenden Unternehmensinteressen widerspiegeln: Citigroup (Finanzen), IBM (Technologie), UPS (Expresszustellung, Logistik), Walmart (Einzelhandel, elektronischer Handel), MetLife (Versicherungen) und Liberty Mutual (Versicherungen). Alle Mitglieder sind nach Sektoren in Tabelle 2 aufgeführt. Von besonderem Interesse für die ITF sind dabei Amway, AT&T, Cisco Systems, Computer and Communications Industry Association, Consumer Technology Association, eBay, Express Association of America, Fedex, Google, IBM, Intel, Microsoft, National Retail Federation, Retail Industry Leaders Association, Software and Information Industry Association, TechAmerica, Verizon, Walmart und Western Digital. Zu den Mitgliedern gehören auch große Lobby-Gruppen der USA, darunter die US-Handelskammer, das Emergency Committee for American Trade und der US Council for International Business. Viele ihrer Forderungen betreffen TPPA, TTIP und TiSA gleichermaßen; dabei werden ihre Wechselbeziehungen als die Erlasser von neuen globalen Regeln und die Bedeutung von TiSA als ‚Last Man Standing‘, als letzter Überlebender, betont.

<sup>35</sup> GATS 1994, Artikel V

<sup>36</sup> [www.teamtisa.org](http://www.teamtisa.org)

Tabelle 2: TiSA-Team nach Sektoren

IT und Telekommunikation	Finanzen	Einzelhandel & Logistik	Andere
AT&T BSA/ The Software Alliance Cisco Systems Ltd Computer & Communications Industry Association Consumers Electronic Association Computer & Communications Industry Association Express Association of America Google HP IBM Information Technology Industry Council Intel Microsoft Oracle Corporation Software and Information Industry Association TechAmerica Verizon Western Digital	Ace Group Aflac AIG American Council of Life Insurers American Insurance Association Citigroup Council of Insurance Agents and Brokers JPMorgan Chase Liberty Mutual Mastercard Metlife Inc Property Casualty Insurers Association of America Prudential Visa International	Amway eBay Inc Express Association of America Fedex National Retail Federation Retail Industry Leaders Association UPS Walmart  <b>Allgemeine Unternehmens-lobbygruppen</b> Coalition of Services Industries Council for Global Immigration Emergency Committee for American Trade National Foreign Trade Council United States Council for International Business US Chamber of Commerce	<b>Medien/Entertainment</b> 21 <sup>st</sup> Century Fox Motion Picture Association of America The Walt Disney Company  <b>Freie Berufe &amp; Berater</b> C&M International Cassidy, Levy & Kent Council for Global Immigration Deloitte King & Spalding Kyle House Group Manchester Trade Sandler Travis & Rosenberg White & Case  <b>Gesundheitswesen</b> Alliance for Healthcare Competitiveness  <b>Landwirtschaft und Produktion</b> American Farm Bureau Federation  <b>Sicherheit</b> Chubb Corporation Tyco

Diese Lobbyisten erfreuen sich eines privilegierten Zugangs zu Regierungen, Verhandlungsführern und zur WTO, was die Auffassung bestätigt, dass TiSA nicht nur für die Unternehmen, sondern teilweise auch von diesen geschrieben wird. Die USA verfügen über ein System von beratenden Ausschüssen, deren Mitglieder als zugelassene Berater Zugang zu Textentwürfen haben. So sitzen zum Beispiel die US-Handelskammer, die Express Association of America, UPS, Fedex und DHL Global Mail alle am Tisch des US-Außenministeriums als Hauptakteure in dessen Beratendem Ausschuss für Internationale Post- und Zustelldienste. Angehörige der Legislative, die wissen wollen, was vor sich geht, haben keinen gleichartigen Zugang oder Einfluss, geschweige denn Kritiker der TiSA-Agenda, einschließlich globaler, regionaler und nationaler Gewerkschaften.

### DIE GLOBALE DIENSTLEISTUNGSKOALITION

Aus internationaler Sicht ist das wichtigste Mitglied von Team TiSA die **Coalition of Services Industries (CSI)**, deren konstituierende Unternehmen ebenfalls Mitglieder sind. Die CSI gehört der **Globalen Dienstleistungskoalition (GSC)** an, deren Vizepräsident für globale Handelsleistungen von Fedex kommt. Die GSC engagiert sich stark für TiSA, vor allem im Bereich des digitalen Handels. Ihr jährliches Gipfeltreffen 2013 wurde mit „Pushing the Frontiers of Services (Erweiterung der Grenzen von Dienstleistungen)“ überschrieben und hob die „neuen sogenannten „Probleme des 21. Jahrhunderts“ hervor, wie grenzüberschreitende Datenströme, sogenannte forcierte Lokalisierungserfordernisse und die Konkurrenz durch staatseigene und staatlich geförderte Unternehmen (SOE).<sup>37</sup> Die GSC hat die Einbeziehung Chinas in die TiSA-Gespräche unterstützt, allerdings nur auf der für die Zielsetzungen erforderlichen Ebene.

Die globale Koalition hat vier TiSA-spezifische Erklärungen herausgegeben, in denen ein rascher und ehrgeiziger Deal gefordert wird.<sup>38</sup> Zwei dieser Mitte 2016 verabschiedeten Erklärungen zielten auf innerstaatliche Regelung, Transparenz in Lizenzverfahren, Telekommunikation und

elektronischen Handel (insbesondere Datenströme und Verbote von Anforderungen, Daten lokal vorzuhalten), Finanzdienstleistungen und Zustelldienste ab. Weitere für wichtig erachtete Bereiche waren die temporäre Mobilität von Dienstleistungsanbietern, Umweltdienstleistungen und Transport. In ihrer Erklärung vom Juli 2016 wurden auch die Einbindung von und Verpflichtungen zu ‚neuen Dienstleistungen‘ (jenen, die es noch nicht gibt), die Beseitigung aller ‚Barrieren‘ auf subnationaler Regierungsebene und die Minimierung von Vorbehalten zur Beibehaltung des ‚Gestaltungsraums‘ eines Landes (mit der Begründung, dass die in Teil 3 diskutierte allgemeine Ausnahme ‚berechtigte nichtdiskriminierende Maßnahmen‘ schützen würde) angestrebt.<sup>39</sup>

Im selben Monat organisierte die GSC einen Workshop am Hauptsitz der WTO zum Thema Making the Digital Economy Work for Services Trade (Wie die digitale Wirtschaft für den Handel mit Dienstleistungen nutzbar gemacht werden kann). Der Moderator der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) unterstrich die Notwendigkeit, das Problem der Barrieren anzugehen, vor denen Länder des Globalen Südens beim Zugang zu Technologie und Qualifikation stehen, sowie die Notwendigkeit ausgewogener Gesetze zum Datenschutz.<sup>40</sup> Im Gegensatz dazu drängte Digital Europe, dem das European Services Forum als Mitglied angehört, auf ehrgeizige Kapitel zum elektronischen Handel, zur Telekommunikation und zu Verboten von Forderungen nach Datenlokalisierung (unter der Bezeichnung ‚digitaler Protektionismus‘) und betonte die Bedeutung der Zusammenarbeit mit den G20/G7, der OECD, der Weltbank, dem Weltwirtschaftsforum, dem Internationalen Zentrum für Handel und Nachhaltige Entwicklung sowie der UNCTAD. Das Übereinkommen zum EU-US Privacy Shield wurde als ‚grünes Licht‘ für Gespräche über Datenströme angesehen.<sup>41</sup> Das ‚Shield‘ wurde vereinbart, obwohl nach Auffassung des europäischen Datenschutzbeauftragten eine stabilere und nachhaltigere Lösung erforderlich ist.<sup>42</sup> Eine Verfügung von US-Präsident Trump, aufgrund derer Nicht-US-Bürger vom Schutz personenbezogener Daten durch das US-amerikanische Gesetz über den Schutz der Privatsphäre ausgenommen sind, hat in dieser Frage jedoch Zweifel aufkommen lassen.<sup>43</sup>

## NATIONALE UND REGIONALE UNTERNEHMENSLOBBYS

Zu den Mitgliedern der Globalen Dienstleistungscoalition zählen nationale Koalitionen aus 10 TiSA-Vertragsstaaten: Australien, die EU, Hongkong, Japan, Kanada, Kolumbien, Mexiko, Neuseeland, Taiwan, China, Vereinigtes Königreich (die City) und die USA. Diese Verbreitung ermöglicht der GSC Zugang zu vielen nationalen Regierungen und internationalen Institutionen, einschließlich der WTO.

Das **European Services Forum** bezeichnet sich selbst als ‚eine gewichtige Stimme der europäischen Dienstleistungsindustrien‘ mit der Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte in Verbindung mit den GATS-Verhandlungen der WTO und den Verhandlungen der EU über den bilateralen Handel als wichtigstem Anliegen.<sup>44</sup> Es hat von Anfang an TiSA gefördert und spielt eine aktive Lobby-Rolle in vielen EU-Verhandlungen. Zu den Mitgliedern zählen British Telecom, Deutsche Post DHL, Deutsche Telekom, Groupe La Poste, Inmarsat, Oracle, Tata Consultancy Services und Telenor sowie zahlreiche Finanzunternehmen, BusinessEurope und Digital Europe. Zu den sektoralen Gruppen gehören<sup>46</sup> Post- und Expresszustellung,<sup>47</sup> Vertriebs-/ Einzelhandelsdienstleistungen,<sup>48</sup> Versand<sup>49</sup> und Telekommunikation<sup>50</sup>.

Japans größte Unternehmenslobby Keidanren sieht als Priorität die Verzahnung von Produktion, Dienstleistungen und Information und führt als Beispiele deren Integration in der

39 [https://servicescoalition.org/images/2016\\_Global\\_Services\\_Summit/GSC\\_Statement\\_-\\_July\\_2016\\_-\\_Final\\_Draft.pdf](https://servicescoalition.org/images/2016_Global_Services_Summit/GSC_Statement_-_July_2016_-_Final_Draft.pdf)

40 [https://servicescoalition.org/images/GSC\\_Global\\_Services\\_Coalition\\_13\\_July\\_2016\\_Part\\_1.pdf](https://servicescoalition.org/images/GSC_Global_Services_Coalition_13_July_2016_Part_1.pdf)

41 [http://www.servicescoalition.org/images/GSC\\_DigitalTradeWorkshop\\_DEpresentation.pdf](http://www.servicescoalition.org/images/GSC_DigitalTradeWorkshop_DEpresentation.pdf)

42 ‚Privacy Shield: More robust and sustainable solution needed‘, 30. Mai 2016, EDPS/2016/11, [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/edpsweb\\_press\\_releases/edps-2016-11-privacyshield\\_de.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/edpsweb_press_releases/edps-2016-11-privacyshield_de.pdf)

43 Paul Rosenzweig, ‚So much for the Privacy Shield‘, unter Bezugnahme auf den Präsidentenerlass zur Erhöhung der Öffentlichen Sicherheit vom 25. Januar 2017, <https://www.lawfareblog.com/so-much-privacy-shield>

44 <http://www.esf.be/new/who-we-are/>

45 <http://www.esf.be/new/tisa/>; <http://www.esf.be/new/wp-content/uploads/2012/03/Seminar-on-Plurilateral-Services.pdf>

46 <http://www.esf.be/new/who-we-are/members/by-sector/>

47 Deutsche Post DHL, European Express Association, Groupe Law Poste, PostEurop,

48 Ecommerce Europe, EuroCommerce, Foreign Trade Associations, Seldia European Direct Selling Association

49 European Community Shipowners' Association

50 British Telecommunications, Deutsche Telekom, Inmarsat, Orange, Telenor, European Public Telecommunications Network Operators' Association, European Satellite Operators Association

Automobilherstellung und im Betrieb und der Instandhaltung der überseeischen Produktion, in der exportorientierten Landwirtschaft (Verkauf, Bestandhaltung, Logistik, Qualität, Rückverfolgbarkeit usw.) sowie der ‚effizienten Wartung großer Schiffe‘ durch Erfassung von Sensordaten zur Gewährleistung eines sicheren Betriebs und geringerer Instandhaltungskosten an. Keidanren sieht die Notwendigkeit, ‚das Silo-Denken gegenüber Datenströmen aus der ganzen Welt aufzulösen‘ als entscheidend für die Kontrolle des Handels an.<sup>51</sup>

## INDUSTRIELOBBYS

Die meisten sektorspezifischen TiSA-Anhänge haben ihren Ursprung in einflussreichen Industrielobbys und wurden von deren staatlichen Unterstützern vorgeschlagen. In diesem Bericht wird auf zwei Beispiele eingegangen. Die **Global Express Association**, die auch als die **Express Association of America** fungiert, umfasst die vier größten Expressdienstleister der Welt: DHL Express, Fedex Express, TNT und UPS. Die Liberalisierung des Handels ist deren ausdrückliche Priorität. In jüngsten Dokumenten sind ihre langfristigen Zielsetzungen für Handelsabkommen im Allgemeinen,<sup>52</sup> und für die Liberalisierung des Luftverkehrs im Besonderen festgelegt.<sup>53</sup> In ihrem Antrag an das US House Ways and Means Committee zur Unterstützung eines ‚Schnellspurmandates‘ für einen schnelleren Beschluss von Verträgen durch den Kongress findet sich die folgende Wunschliste für TPPA, TTIP und TiSA:<sup>54</sup>

- *Abschaffung von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen für Güter;*
- *Beseitigung von Hemmnissen für den Marktzugang beim Handel mit Dienstleistungen;*
- *Erzielung einer erheblich höheren Grads an regulatorischer Konvergenz;*
- *Beseitigung von Investitionshemmnissen;*
- *Angleichung von Standards und Praktiken, sei es durch Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung, Annahme internationaler Standards oder durch andere Methoden;*
- *Abschaffung von Beschränkungen im Bereich grenzüberschreitender Datenströme (der ungehinderte Fluss von Daten über Grenzen hinweg ist von entscheidender Bedeutung für die Expressbranche);*
- *Verbot erzwungener Lokalisierung (einschließlich Erfordernis inländischer Server und inländischer Datenspeicherung);*
- *Ausarbeitung von Disziplinen für staatseigene Unternehmen (SOE) und staatlich geförderte Unternehmen (SSE) zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen diesen und dem privaten Sektor.*
- *Angesichts des Umfangs unseres Handels mit der EU und den TTP-Partnern könnte selbst eine marginale Konvergenz in diesen Politikbereichen erhebliche positive Effekte für das Unternehmensgeschäft haben.*

In ähnlicher Weise vertritt die **European Community Shipowners' Association** (Europäische Vereinigung von Reedereiverbänden) die nationalen Verbände der EU und Norwegens; ihr umfassendes Positionspapier zu TiSA spiegelt sich im vorgeschlagenen Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen wider.<sup>55</sup> Die konkreten Forderungen beider Lobbys werden in Teil 4 erörtert.

51 [http://www.servicescoalition.org/images/GSC\\_TISAGSC0713kajiura\\_Part\\_2.pdf](http://www.servicescoalition.org/images/GSC_TISAGSC0713kajiura_Part_2.pdf)

52 Global Express Association, 'Trade Agreements: Long-term objectives of the express delivery industry', Genf, Dezember 2012, [http://www.global-express.org/assets/files/Members%20Library/Trade%20Agreements%20-%20Long%20Term%20Objectives%20of%20the%20Express%20Delivery%20Industry%20\(FINAL\).pdf](http://www.global-express.org/assets/files/Members%20Library/Trade%20Agreements%20-%20Long%20Term%20Objectives%20of%20the%20Express%20Delivery%20Industry%20(FINAL).pdf)

53 Global Express Association, 'Position on Air Transport Liberalisation', Genf, Oktober 2015, [http://www.global-express.org/assets/files/Members-Library-2/GEA-position-paper-on-air-transport-liberalisation-FINAL-\(adopted\).pdf](http://www.global-express.org/assets/files/Members-Library-2/GEA-position-paper-on-air-transport-liberalisation-FINAL-(adopted).pdf)

54 Testimony of the Express Association of America to the Committee on Ways and Means, United States House of Representatives hearing on U.S. Trade Policy Agenda, 3. April 2014, [https://waysandmeans.house.gov/UploadedFiles/The\\_Express\\_Association\\_of\\_America\\_040314-TR.pdf](https://waysandmeans.house.gov/UploadedFiles/The_Express_Association_of_America_040314-TR.pdf).

55 European Community Shipowners' Associations, 'ECSA Position on a Trade in Services Agreement', Brüssel, Juni 2013, <http://www.ecsa.eu/images/files/ECSA%20paper%20on%20TiSA%20June%202013.pdf>

## **2.9 AUF DIE NÄCHSTEN MONATE KOMMT ES AN!**

Um noch einmal auf die politische Situation vom Februar 2017 zurückzukommen: Die Trump-Administration hat noch keine Position zu TiSA bezogen, und von der EU verlautet, vor Herbst 2017 könne sie keine abgestimmte Position zu Daten vorlegen. Die Zukunft der TiSA-Verhandlungen stellt jetzt ein hoch politisches Thema dar. Der derzeitige Stillstand in den Verhandlungen bietet auch entscheidenden Spielraum für die ITF, um die ihr angeschlossenen Gewerkschaften und deren Mitglieder in Kenntnis zu setzen und zu einem Eingreifen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu mobilisieren.

## TEIL 3: TiSA IM EINZELNEN

Diese Abkommen werden niemals von Grund auf verhandelt: bestehende Texte werden an neue Vorschläge und Verhandlungspartner angepasst. Im Fall von TiSA ist der Ausgangspunkt das GATS 1994 im Rahmen der WTO. Wie in Teil 2 erläutert, war die Gruppe der Really Good Friends enttäuscht, dass andere WTO-Mitglieder, hauptsächlich aus dem Globalen Süden, die Überarbeitung und Erweiterung des GATS blockierten. Ihre Strategie besteht darin, diese Änderungen über TiSA zu erreichen und TiSA dann wieder in die WTO einzugliedern. Aus diesem Grunde sind Teile des TiSA-Rechtstextes nahezu identisch mit dem GATS. Andere Teile wiederum sind neu, vor allem die Anhänge und die neuen Arten von Verpflichtungslisten.

TiSA verspricht auch eine gestrafftere und kohärente Fassung der vielen ‚GATS-plus‘-Freihandelsabkommen (FTA) unter den 23 Verhandlungspartnern. Im Endeffekt könnte das bereits bestehende komplexe Netz von Zusagen, Verpflichtungen und Beschränkungen jedoch um eine zusätzliche Ebene erweitert werden. Das würde es für lokale Behörden, Parlamentarier und Entscheidungsträger noch schwieriger machen zu erkennen, welche Beschränkungen ihren Aktivitäten auferlegt werden, und zu verhindern, dass ihre Regierungen wegen eines Verstoßes verklagt werden – ganz abgesehen davon, dass es der Öffentlichkeit schwer fallen wird zu verstehen, was TiSA für wichtige Dienstleistungen bedeutet.

Aus den geleakten Texten geht hervor, dass TiSA aus einer Präambel und vier Teilen besteht: I. Allgemeine Bestimmungen, II. Verpflichtungslisten, III. Neue und verbesserte Disziplinen (einschließlich Anhänge), IV. Institutionelle Bestimmungen. In der folgenden Übersicht wird in allgemeiner Form erläutert, welche Auswirkungen TiSA für die ITF-Mitglieder haben könnte. In Anhang A sind die bekannten Bestimmungen aufgelistet, und Anhang B gibt einen genaueren Überblick. Das Glossar dürfte beim Lesen hilfreich sein.

### 3.1 DIE HAUPTZIELSETZUNGEN

Struktur und Inhalt von TiSA werden am ehesten klar, wenn sie mit Blick auf die weiterreichenden Zielsetzungen analysiert werden:

- Erarbeitung eines modularen Abkommens, das in die WTO eingegliedert werden kann, um den Interessen der OECD-Staaten und ihrer transnationalen Unternehmen besser dienlich zu sein als das GATS;
- Ermöglichung eines nahtlosen globalen Handels durch einen ungehinderten grenzüberschreitenden Fluss von Daten, Kapital, Finanzen und Elitepersonal;
- Reorganisation und Erweiterung der GATS-Kategorien von Dienstleistungssektoren, Zusammenfassung einiger Sektoren und Hinzufügung neuer Sektoren;
- Beschränkung der Möglichkeiten von Regierungen, künftige Dienstleistungen und Technologien zu regulieren, durch Verabschiedung stärker normierender Regeln und durch Anwendung von Stillhalte- und Ratchetverpflichtungen in den Verpflichtungslisten der Länder;



- Abschaffung von Sonderbehandlungen und Flexibilitäten zugunsten von ‚Entwicklungsländern‘, selbst im begrenzten Ausmaß, das das GATS ermöglicht;
- Anwendung der verbindlichen und einklagbaren Verpflichtungen eines ‚Handels‘abkommens zur Marginalisierung internationaler Fachorganisationen und Instrumente, wie des Weltpostvereins (UPU), der Internationalen Zivilluftfahrtsorganisation (ICAO) und der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO); sowie
- Sicherstellung, dass neuartige Bestandteile des gescheiterten TPPA unter TiSA weiterleben (vor allem zu SOE, elektronischem Handel und Regeln über Datenlokalisierung) und dass, wenn möglich, über alle bestehenden Abkommen hinausgegangen wird.

### 3.2 HANDSCHELLEN FÜR EINE KÜNFTIGE REGULIERUNG

Im Kerntext von TiSA heißt es: ‚Die Parteien anerkennen das Recht, die Erbringung von Dienstleistungen auf ihren Territorien zu regulieren und neue Vorschriften einzuführen, um ihre Politikziele zu erreichen‘.<sup>56</sup> Was jedoch unklar bleibt, ist, dass dieses Recht den Regeln des Abkommens unterliegt, die das souveräne Recht zu wählen, welche Gesetze, Vorschriften oder Verfahren verabschiedet werden, grundlegend untergraben. Wie das WTO-Panel in einem GATS-Streit mit den USA zu Online-Glücksspielen bekanntlich feststellte:

*Die Regelungshoheit der Mitglieder ist eine wesentliche Säule der zunehmenden Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen, doch endet diese Hoheit, sobald die Rechte anderer Mitglieder im Rahmen des GATS verletzt werden.<sup>57</sup>*

Die Zielsetzung von Team TiSA in Bezug auf ein Abkommen für das 21. Jahrhundert bedeutet, dass die Regeln und Verpflichtungen genügend flexibel und umfassend sein müssen, um den sich ändernden Strukturen des Kapitalismus und dem Modus Operandi einflussreicher Unternehmensinteressen für die kommenden Jahrzehnte gerecht zu werden. Die Unternehmen beklagen, dass das GATS starr und seine Verpflichtungslisten und Klassifikationen obsolet sind; als das GATS 1994 verabschiedet wurde, befand sich das Worldwide Web noch in den Kinderschuhen. Die **Klassifizierungsliste**, die zur Identifizierung der vom GATS erfassten Dienstleistungen verwendet wird – als **W/120**<sup>58</sup> bezeichnet –, umfasst 160 Teilbereiche (Anlage D). Sie geht auf eine Liste zurück, die die Statistikabteilung der UN 1991 aufgestellt hatte; sie erfasst also beispielsweise nicht die Cloudcomputing-Dienste, Suchmaschinendienste, E-Books, Uber-Taxi-Apps oder die sozialen Netze. Man kann einwenden, dass sie bereits unter bestehende weiter gefasste Klassifikationen im Rahmen von Computerdienstleistungen fallen, aber die Technologieunternehmen wollen, dass sie explizit genannt werden.

Genauso wenig, wie man vorhersagen konnte, wie sich das Internet entwickeln und wie es den internationalen Handel verändern würde – oder damit zusammenhängende Probleme hinsichtlich der Informationsflüsse und der Datenspeicherung, des Schutzes der Privatsphäre, der Finanzstabilität und der nationalen Sicherheit vorhersehen konnte –, ist es möglich vorherzusagen, welche Technologien in Zukunft entstehen könnten und welche neuen Regelungen man brauchen würde. Die künstliche Intelligenz zum Beispiel eröffnet gegenwärtig unvorstellbare Möglichkeiten, und eine Nachfolgetechnologie könnte das Internet überflüssig machen. Dienstleistungen werden vielleicht auch eine ganz andere ökonomische und soziale Rolle in der zukünftigen Wirtschaft spielen, neuartige umweltbezogene und kulturelle Probleme hervorbringen und viel stärkere negative Folgen für die Arbeitnehmerschaft oder schutzbedürftige Gemeinschaften haben. Das Team TiSA und die aggressivsten TiSA-Parteien wollen, dass die Regierungen zusagen, niemals Dienstleistungen, die noch nicht existieren, oder neue Technologien zu regulieren, die die Art und Weise verändern, wie Dienstleistungen, für die sie im Rahmen der TiSA-Regeln Verpflichtungen eingegangen sind, bereitgestellt werden.

<sup>56</sup> TiSA, Artikel [...] Innerstaatliche Regelung, § 1, Kerntext vom Juli 2016

<sup>57</sup> WTO, Panel Report, US – Internet Gambling, WT/D285/R, 10. November 2004, § 6.316

<sup>58</sup> WTO, ‚Services Sectoral Classification List‘ (Klassifizierung der Dienstleistungsbereiche), MTN.GNS/W/120, 10 July 1991 (W/120), <http://i-tip.wto.org/services/default.aspx>

## KERNREGELN UND VERPFLICHTUNGSLISTEN

Zur Erreichung ihres Ziels schlägt TiSA mehrere ergänzende Methoden vor. Die Kernregeln für den Marktzugang und die Inländerbehandlung sind die gleichen wie im GATS. Die Marktzugangsregel besagt, dass eine Regierung den Wettbewerb auf den Dienstleistungsmärkten und deren potenzielle Ausweitung weder regional noch landesweit durch die Auferlegung von mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung einschränken darf, selbst wenn diese Beschränkungen auch für Einheimische gelten.<sup>59</sup> Beispiele für unzulässige Marktzugangsmaßnahmen wären etwa ein Transportmonopol, eine Verpflichtung zum Nachweis eines unbefriedigten Bedarfs vor dem Öffnen eines neuen Großmarktes oder Hafens, Beschränkungen der Größe und Anzahl von Flughäfen oder Kreuzfahrtdockanlagen, eine Obergrenze für Taxilizenzen in einer Region, ein Verbot von Offshore-Windparks oder die Anforderung, dass eine Investition in notwendige Infrastruktur über ein Joint-Venture oder eine Tochtergesellschaft und nicht über eine Agentur erfolgen muss.

Die Regel zur **Inländerbehandlung** besagt, dass eine Regierung inländische Dienstleistungen und inländische Erbringer nicht besser behandeln darf als deren Mitwettbewerber aus einem anderen TiSA-Land.<sup>60</sup> Beispiele einer diskriminierenden Behandlung wären der Ausschluss von ausländischen Betreibern von Inlandskabotage; lokale Einstellungsbedingungen; Auszahlung von Fördermitteln nur an lokale Anbieter; ein Verbot für ausländisches Eigentum an Land oder Vermögen; Vorbehalt von lokalen Transport- oder Ökotourismusaktivitäten für lokale Unternehmen; Erhebung von Sanierungsversicherungen nur für Offshore-Plattformen im ausländischen Besitz; ausschließliche Zulassung von Staatsbürgern für die Position des Schiffsführers.

Der Hauptunterschied bei TiSA besteht darin, wie jedes Land seine **Verpflichtungen zu diesen Regeln in den Verpflichtungslisten festlegt**. Das Konzept der **Positivliste** im GATS findet noch immer Anwendung auf die Marktzugangsregel – jede Regierung listet auf, welche Dienstleistungen sie unter die Regel fallen lässt und welche Beschränkungen für diese Verpflichtung gelten sollen.<sup>61</sup> Zum Beispiel kann es keine Begrenzung der Anzahl von Containerhäfen geben, aber die Investitionen müssen über ein Joint Venture laufen, oder grenzüberschreitende Einzelhandelstransaktionen können keinen Beschränkungen unterliegen mit Ausnahme von Alkohol und Tabak.

Sobald jedoch eine Marktzugangsverpflichtung eingegangen wurde, wird davon ausgegangen, dass die Nichtdiskriminierungsregel (Inländerbehandlung) automatisch gilt (für immer), sofern es die Verpflichtungsliste nicht ausdrücklich anders vorschreibt.<sup>62</sup> Das Konzept der **Negativliste** dient dazu, die Erfassung von Dienstleistungen unter die Nichtdiskriminierungsregel zu maximieren und den gesetzlichen Spielraum für neue Beschränkungen gegenüber ausländischen Dienstleistungen oder Dienstleistungsfirmen oder für neue Präferenzregelungen für Inländer einzuschränken. Die Aufnahme von Dienstleistungen in eine Negativliste setzt künftige regulatorische Möglichkeiten eines Landes der Gefahr von Irrtümern, Unterlassungen, unvorhergesehenen oder unvorhersehbaren Situationen oder der Gefahr einer stark liberalisierenden Regierung aus, die entschlossen ist, ihren Nachfolgern die Hände zu binden. Am größten sind die Risiken für Länder des Globalen Südens mit einem schwachen Regulierungsrahmen sowie begrenzten Verhandlungsressourcen und begrenzten Einflussmöglichkeiten. Negativlisten bergen ein hohes Risiko selbst für Regierungen mit einer langen Erfahrung bei der Liberalisierung, Privatisierung, Deregulierung und marktbasierter Regulierung sowie mit einem gut ausgestatteten Beamtenapparat und erfahrenen Verhandlungsführern.

Es gibt zwei Möglichkeiten, wie sich Regierungen vor diesen Risiken schützen können. Erstens kann es einer Vertragspartei erlaubt sein, eine Dienstleistung oder eine Maßnahme in ihrer Verpflichtungsliste von der Inländerbehandlung auszunehmen, was in **TiSA als policy space exception, Ausnahme für den Erhalt des politischen Spielraums**, bezeichnet wird.<sup>63</sup> Das gilt jedoch nur für die Nichtdiskriminierungsregel (Inländerbehandlung). Der kumulative Effekt der Marktzugangsregel und vieler anderer Regeln könnten einer Regierung immer noch die Hände

59 TiSA, Artikel I-3, Kerntext, vom 14. Juli 2016

60 TiSA, Artikel I-4, Kerntext, vom 14. Juli 2016

61 TiSA, Artikel II-1, Kerntext, vom 14. Juli 2016

62 TiSA, Artikel II-2.1, Kerntext, vom 14. Juli 2016

63 TiSA, Artikel II-2.4, Kerntext, vom 14. Juli 2016

binden, wenn sie eine neue Dienstleistung oder eine neue Art der Bereitstellung dieser Dienstleistung regulieren will.<sup>64</sup>

Ein Schutz des ‚Politikspielraums‘ könnte nicht angestrebt oder von den anderen Parteien nicht gestattet werden; die Alternative besteht darin, Maßnahmen zur Unterstützung einheimischer Dienstleistungen und Erbringer auf dem bestehenden Niveau beizubehalten (**Stillhalteklause**l).<sup>65</sup> Damit wird der Status quo in dem betreffenden Subsektor eingefroren; die Regierung kann keine Richtlinien, Regelungen oder andere Maßnahmen verabschieden, die für ausländische Dienstleistungsfirmen restriktiver oder für inländische Firmen günstiger sind, zum Beispiel durch Rückgängigmachung einer Privatisierung. Eine Stillhalteklause

erhöht erheblich die Gefahren, die aus strategischem, regulatorischem, sozialem oder politischem Versagen entstehen können, und kann es einer Regierung unmöglich machen, auf neue Bedingungen, unter anderem auf unvorhergesehene Auswirkungen von Technologien, zu reagieren. Eine Stillhalteklause

ist von einer **Ratchet**-Klause

l begleitet:<sup>66</sup> Immer wenn eine Regierung eine stärker liberalisierte Maßnahme gegenüber ausländischen Dienstleistungen und Dienstleistungsfirmen ergreift oder einen Vorteil für Inländer abschafft, gilt diese Maßnahme automatisch für immer. Dabei ist es irrelevant, ob die Regierung falsch beraten, rücksichtslos oder ideologisch motiviert, korrupt oder von den Unternehmense

liten beeinflusst war. Die Ratchet-Klause

64 Siehe Anhang B für die Definitionen von ‚Erbringung‘ einer Dienstleistung, ‚Maßnahme‘, die eine Dienstleistung ‚betrifft‘, für den Umfang einiger Sektoren (z. B. Computerdienstleistungen oder Datendienste), für die unterschiedlichen Formen des Handels (Modes), das Konzept der ‚technologischen Neutralität‘ und die Disziplinen für innerstaatliche Regelung.

65 TiSA, Artikel II-2.2, Kerntext, vom 14. Juli 2016

66 TiSA, Artikel II-2.3, Kerntext, vom 14. Juli 2016

67 TiSA, Artikel IV 7 und 8, Kerntext, vom November 2016

68 Mark Weisbrot, ‚The United States and Bolivia: A new beginning?‘, Huffington Post, 25 May 2011, [http://www.huffingtonpost.com/mark-weisbrot/the-united-states-and-bol\\_b\\_170006.html](http://www.huffingtonpost.com/mark-weisbrot/the-united-states-and-bol_b_170006.html)

festgeschrieben, und ihr Status ist umstritten.<sup>69</sup> Das Konzept wurde in einem Streit von Antigua und Barbuda mit den USA über ein Verbot des Online-Glücksspiels erörtert; das Streitbeilegungsgremium bemerkte lediglich, dass das Prinzip ‚im Wesentlichen von den WTO-Mitgliedstaaten geteilt zu werden scheint‘.<sup>70</sup> China brachte zu seiner Verteidigung in einem von den USA angestrebten Verfahren vor, dass das Prinzip niemals von den WTO-Mitgliedstaaten angenommen worden sei; nach Auffassung des Streitbeilegungsgremiums war es unnötig, über diese Frage zu entscheiden, wemgleich es die Möglichkeit nicht verwarf.<sup>71</sup> Wenn TiSA die technologische Neutralität als gegeben behandelte, hätte das größere Auswirkungen als im Rahmen des GATS, denn von den Ländern wird erwartet, dass sie mit dem raschen Aufkommen neuer Technologien umfassendere Verpflichtungen zur grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen eingehen. In den geleakten Texten finden sich Hinweise, dass darüber diskutiert wurde,<sup>72</sup> aber es geht aus ihnen nicht hervor, auf welchen Standpunkt man sich geeinigt hat, wenn überhaupt.

### WEITERE ‚DISZIPLINEN‘ FÜR STAATLICHE REGELUNGEN

Zusätzliche Einschränkungen gelten für die Kriterien für regulatorische Entscheidungen und deren Verfahren. Es ist ein ideologisches Dogma des Neoliberalismus, dass Regierungen einen minimalistischen und marktbasieren Ansatz für die **innerstaatliche Regelung** verfolgen sollten; so sehen es die OECD-Leitlinien zur Regulierungspolitik vor.<sup>73</sup> Dieses unternehmensfreundliche Vorgehen hat den Ruf nach ausgewogeneren Kriterien laut werden lassen, wie im Fall des EU-Maßnahmenpakets zur besseren Rechtsetzung,<sup>74</sup> und wurde im Kapitel zur Regulatorischen Kohärenz des TPPA infolge des Widerstands mehrerer Entwicklungsländer verwässert.<sup>75</sup> Seit der Uruguay-Runde haben mehrere pro-Handels-Regierungen (Neuseeland, Australien, Hongkong, die Schweiz) versucht, diese Kriterien auf drei Arten von Dienstleistungsregulierungen anzuwenden: Qualifikationsanforderungen und -verfahren, Berechtigungsanforderungen und -verfahren und technische Standards (die Merkmale einer Dienstleistung oder wie sie erbracht wird).

Dieselben Länder drängen auf den Anhang über innerstaatliche Regelung im TiSA (siehe Anhang B). Wie die sektoralen Fallstudien zeigen, hätten diese Regeln besorgniserregende Folgen für die ITF, da sie unternehmensfreundliche minimalistische Regulierungen zu Frachtgutvorschriften, Gesundheits- und Sicherheitscodes, Kilometerzähleranforderungen, Verbraucherschutz und Universaldienstverpflichtungen wie auch für Berufsqualifikationen und Berechtigungen erfordern würden. Zusätzliche Regeln würden die ‚unzumutbare‘ Verwaltung der allgemeinen Vorschriften, die Transaktionen im Dienstleistungsbereich ‚betreffen‘, verbieten.

Die Neuerungen in TiSA werden noch gefährlicher, wenn eine Regierung nicht darauf bestehen kann, dass die Wirtschaftseinheit, die von außerhalb des Landes eine Dienstleistung erbringt, eine Präsenz im Lande hat (was die Unternehmen **erzwungene lokale Präsenz** nennen). Diese Regel wurde im Text vom November 2016 vereinbart,<sup>76</sup> was bedeutet, dass Firmen, die grenzüberschreitend Dienstleistungen erbringen, den Regeln ihres Heimatlandes unterliegen, auch ihren Arbeitsgesetzen in Bezug auf Löhne, Arbeitsbedingungen und gewerkschaftliche Organisation. Die Nichtexistenz einer lokalen Präsenz würde auch die wirksame gesetzliche Haftung, Verbraucherschutz, Steuerfähigkeit, die Prüfung von Qualifikationen und die Bewertung der Einhaltung technischer und professioneller Standards ernsthaft behindern. Indem Regierungen

69 Jia-Xiang Hu, 'When Trade Encounters Technology: The role of the technological neutrality principle in the development of WTO rules' in Bryan Mercurio and Kuei-Jung Ni, *Science and Technology in International Economic Law: Balancing Competing*. Routledge, 2013, 75- 89, at 86

70 WTO, Panel Report, US – Gambling, WT/DS285/R, 10 November 2004, § 6.285

71 WTO, Panel Report, China – Publications and Audiovisual Products, WT/DS363/R, 12 August 2009, § 7.1257

72 Technologische Neutralität ist als Grundprinzip in dem geleakten TiSA-Textvorschlag von Island und Norwegen zu energiebezogenen Dienstleistungen enthalten. <https://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Energy---draft-IS-NO-energy-proposal-TISA-rev-141114.pdf>. Fußnote 1 zum TiSA-Anhang zum Luftverkehr lautet: ‚Einige TiSA-Verhandlungspartner unterscheiden nicht zwischen Dienstleistungen, die von den Transportmitteln abhängen, mittels derer sie bereitgestellt werden (Luft, See, Land). Diese Partner sprechen sich für ein ‚technologieneutrales‘ Herangehen aus und stellen diese Kategorie in die entsprechende Hauptdienstleistungskategorie ein (z. B. werden Luftaufnahmen unter fotografische Dienstleistungen gefasst). Auf das für die Erstellung der Verpflichtungsliste verwendete Verfahren [NZ gegen: sollte][NZ Vorschlag: soll] in den Orientierungssätzen zu den Verpflichtungslisten hingewiesen werden.‘ Das wurde in der Fassung vom November 2016 gestrichen, was darauf hindeutet, dass die Angelegenheit geklärt ist. Wenn das so ist, ist unklar, was beschlossen wurde

73 OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.

74 Siehe the Better Regulation Watchdog, <http://www.betterregwatch.eu>

75 Jane Kelsey, 'A preliminary analysis of the draft TPP chapter on regulatory coherence', Oktober 2011; Jane Kelsey, 'The TPPA: Treaty Making, Parliamentary Democracy, Regulatory Sovereignty and the Rule of Law, Expert paper #1, November 2015, pp.25-26, <https://tplegal.wordpress.com/>; cf Chapter 25, TPPA 2016

76 TiSA, Artikel X.1 Lokale Präsenz, Für alle Dienstleistungen geltende neue Bestimmungen vom November 2016

dieser Regel zustimmen, können sie faktisch einen Teil ihrer Regulierungshoheit an die Gesetzgeber eines anderen Landes abtreten.

Ebenso würde eine vorgeschlagene Regel gegen die sogenannte **erzwungene Lokalisierung von Daten** im Kapitel über den elektronischen Handel den Erbringern einer Dienstleistung das Recht einräumen, die Daten im Zusammenhang mit einer Dienstleistung überall in der Welt vorzuhalten.<sup>77</sup> Es gibt noch keine Einigung darüber, ob Informationen, die von einer Regierung oder in deren Namen gespeichert oder verarbeitet werden, davon ausgenommen würden.<sup>78</sup> Die Regeln, die dann auf diese Daten zutreffen, würden davon abhängig sein, wo der Server ansässig ist. Die ‚Cloud‘ meint gewöhnlich die USA, deren Gesetze zum Schutz persönlicher Daten lax sind, deren Gesetze zur Überwachung in die persönliche Sphäre eingreifen und wo der kommerzielle Verkauf von Daten weit verbreitet ist. Nichts scheint dem entgegen zu stehen, dass Datendienstleistungen an einen Dritten in einem anderen Land, das kein TiSA-Vertragspartner ist, weitergegeben werden. Für Behörden könnte es äußerst schwierig werden, auf die notwendigen Daten zur Überwachung der Einhaltung von Sicherheitsstandards, Arbeitsgesetzen oder Finanzvorschriften durch die Unternehmen zuzugreifen.<sup>79</sup> Ein wirksamer Überblick und eine wirksame Durchsetzung würden von den Gesetzen dieser Länder, der Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden, dem erschwierlichen Zugang zu ihren Rechtssystemen, von der Bereitschaft ihrer Gerichte, die Rechtszuständigkeit zu akzeptieren und von der Stabilität ihrer rechtlichen Verfahren abhängen.

### 3.3 ÖFFENTLICHE DIENSTE

Das soziale Wesen von Dienstleistungen und deren vielfältige Funktionen bringen es mit sich, dass Verhandlungen über den Handel mit Dienstleistungen politisch sehr sensibel sind. Das ist ein Grund für die Geheimhaltung, aber es gibt auch falsche Zusicherungen in der Rhetorik von GATS und TiSA, hinter denen sich Regierungen hinterhältig verstecken. Das ‚Recht zu regulieren‘, wie weiter oben angeführt, ist nur eine davon.

#### IRREFÜHRENDE AUSNAHMEN

Verteidiger des GATS behaupten oft irreführenderweise, dass öffentliche Dienstleistungen ausgenommen sind.<sup>80</sup> Das trifft nur dann zu, wenn Dienstleistungen, die in **Ausübung hoheitlicher Befugnisse** erbracht werden, sowohl nichtkommerziell sind als auch keine Mitwettbewerber haben – ein Monopol, das Dienstleistungen kostenfrei anbietet.<sup>81</sup> Heutzutage gibt es nahezu keine Dienstleistungen, die diese Kriterien erfüllen. Die gleiche Bestimmung findet sich in TiSA, das heißt, dass Dienstleistungen, die dieser eng gefassten Definition nicht entsprechen, unter die TiSA-Regeln fallen.

Mitunter heißt es, dass Kernregeln des GATS und des TiSA nicht für die **öffentliche Beschaffung** von Dienstleistung gelten.<sup>82</sup> Der Terminus wird jedoch eng ausgelegt und deckt die Beschaffung von Dienstleistungen für den internen Gebrauch einer staatlichen Behörde ab, wo diese nicht für die Erbringung von verkauften Dienstleistungen verwendet werden.<sup>83</sup> Die Kernregeln über den Marktzugang und die Nichtdiskriminierung gelten weiterhin für Dienstleistungen, die von Regierungen beschafft und verkauft oder wiederverkauft werden, etwa Versorgungsleistungen wie Wasser und Strom, Straßen in öffentlich-privater Partnerschaft (PPP) oder Schienentransport, für den die Benutzer zahlen, oder Baudienstleistungen oder IT, wo diese Teil einer Dienstleistung sind, für die letztendlich Gebühren erhoben werden. Ein separater Anhang wurde für TiSA vorgeschlagen,<sup>84</sup> es gibt jedoch starken Widerstand, sodass dieser Anhang mit hoher Wahrscheinlichkeit wegfallen wird.

77 TiSA, Artikel II, Anhang zum elektronischen Handel vom November 2016

78 TiSA, Artikel I.5(c), Anhang zum elektronischen Handel vom November 2016

79 Der Vorschlag der USA, diese Regel auf Finanzdaten auszuweiten, ist besonders umstritten

80 Siehe TiSA, Artikel I-1.3(b) und (c), Kerntext, vom 14. Juli 2016. Siehe z. B. die Vorlagen des neuseeländischen Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten und Handel zu TiSA, 2016, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Uploads/TiSA-Public-Sessions-Presentation-June-2016.pdf>

81 „Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Befugnisse erbracht werden“, sind definiert als „eine Dienstleistung, die weder auf kommerzieller Grundlage noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungsanbietern erbracht wird“

82 TiSA, [Artikel XIII GATS: Öffentliche Beschaffung], Kerntext vom 14. Juli 2016.

83 Artikel XIII, GATS 1994

84 [https://wikileaks.org/tisa/document/201504\\_Annex-on-Government-Procurement/](https://wikileaks.org/tisa/document/201504_Annex-on-Government-Procurement/)

Gemäß dem Kerntext vom November 2016 würden **Erbringer von Monopoldienstleistungen** die Meistbegünstigungsklausel (MFN) (mit der Anbietern aus allen TiSA-Ländern dieselbe Vorzugsbehandlung zuteil wird) und auch einige andere noch nicht näher spezifizierte Verpflichtungen anwenden müssen.<sup>85</sup> Wo der Monopolanbieter oder die Post- oder Hafendienstleister in den Wettbewerb eintreten und Nicht-Monopoldienstleistungen bereitstellen, die den TiSA-Verpflichtungen unterliegen, dürfen sie ihre ‚Monopolstellung‘ nicht missbrauchen. Darunter könnte auch die direkte oder indirekte Quersubventionierung fallen, wie die gemeinsame Nutzung von Anlagen oder Dienstleistungen; ähnliche Regeln gelten für exklusive Dienstleister. Das wäre vermutlich zusätzlich zu den Regeln zur Quersubventionierung in anderen Anhängen, etwa für Zustelldienste, zu verstehen.

### eUnternehmen (SOE)

Mitte 2016 legten die USA verspätet einen Anhang zu staatseigenen Unternehmen vor, der auf ein Kapitel zurückgeht, auf das sie im TPPA bestanden hatten. Die USA verfolgen mehrere strategische Ziele:

- Sie verlangen von den Ländern, dass sie ein kommerzialisiertes und **privatisiertes** Modell für staatlich geführte Unternehmen übernehmen;
- Sie wollen dieses kommerzialisierte Modell langfristig **festschreiben**;
- Sie wollen Bedingungen zur **Privatisierung** fördern;
- Sie streben eine abschreckende Wirkung auf die Ausübung von Funktionen im ‚Allgemeininteresse‘ durch Regierungen und SOE an;
- Sie wollen eine **Präzedenznorm** als Vorreiter für Verhandlungen in der WTO schaffen, über die eine radikale wirtschaftliche Umstrukturierung von SOE im Globalen Süden erzwungen werden könnte;
- Sie wollen den ihrer Ansicht nach bestehenden Wettbewerbsvorteil **staatlich gelenkter Ökonomien** abschaffen, in denen staatseigene und staatlich geförderte Unternehmen eine beherrschende Rolle spielen, vor allem in China;<sup>86</sup>
- Sie wollen **TiSA als Rückversicherung für das TPPA** nutzen, obwohl die TiSA-Fassung nicht so weit geht.

Staatseigene Unternehmen, an denen die Zentralregierung<sup>87</sup> mehrheitlich beteiligt ist, müssten so handeln, als wären sie ein Unternehmen des Privatsektors, und müssten sich beim Verkauf oder Erwerb von Dienstleistungen von rein kommerziellen Erwägungen leiten lassen. Sie könnten auch inländische Verbraucher und Unternehmen nicht begünstigen, und die TiSA-Parteien könnten Informationen über die staatseigenen Unternehmen der anderen Seite einfordern.<sup>88</sup> Jedes Land könnte bestrebt sein, seine sensiblen staatseigenen Unternehmen zu schützen, aber alle anderen Vertragspartner müssten dem zustimmen.<sup>89</sup> Weitere Anhänge, die spezielle öffentliche Dienstleistungen betreffen, wie Zustelldienste, Telekommunikation, See- und Luftverkehr sowie das öffentliche Beschaffungswesen, würden auch für staatseigene Unternehmen gelten.

Die jüngsten Leaks zeigen, dass der Anhang in einer kleinen Gruppe ausgearbeitet wurde, der sowohl die USA als auch die EU angehörten. Ein Text vom Oktober 2016 legt nahe, dass die EU keine Einwände gegen den Anhang an sich hat. Mehrere darin enthaltenen Vorschläge würden in den Vorschlag der USA mehr EU-Wettbewerbsstrategien einbringen, vor allem zusätzliche Regeln für Monopole als Ergänzung zur Bestimmung über Monopole im Kerntext. Die EU strebt auch mehr Flexibilität für öffentliche Maßnahmen und den Schutz nichtkommerzieller Aktivitäten staatseigener Unternehmen an.<sup>90</sup> Aus einer späteren Fassung vom November 2016 geht hervor, dass die USA das EU-Dokument offenbar mehrheitlich ablehnen, aber nichts deutet auf eine

85 TiSA, Artikel X[...] Monopole und exklusive Dienstleister, Kerntext vom 14. Juli 2016.

86 Der Vorschlag der USA zu TiSA beinhaltet nicht die TPPA-Regel, die verhindert, dass staatseigenen Unternehmen ‚nichtkommerzielle Vorteile‘ gewährt werden, die negative Folgen für andere Vertragsparteien mit sich bringen, sondern würde vorsehen, dass Verhandlungen erforderlich würden, wollte ein anderes Land mit großen staatseigenen Unternehmen TiSA beitreten (Artikel X.8). Die EU ist gegen diesen Vorschlag, desgleichen weitere TiSA-Parteien. Für eine erste Analyse, welche Überlegungen sich hinter dem TPPA-Kapitel zu den staatseigenen Unternehmen verbergen, siehe: Jane Kelsey, ‚The Risks of Disciplines on State-owned Enterprises in the Proposed Trans-Pacific Partnership Agreement‘, 4 March 2012, <http://www.itsourfuture.org.nz/wp-content/uploads/2013/09/Kelsey-TPP-SOE-paper.pdf>

87 Der Anwendungsbereich ist in TiSA, Artikel X.1 und X.2, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, November 2016, definiert.

88 TiSA, Artikel X.4, Anhang zu staatseigenen Unternehmen vom November 2016

89 TiSA, Artikel X.2.5, Anhang zu staatseigenen Unternehmen vom November 2016

90 TiSA, Artikel X.2.1 und X.4 Anhang zu staatseigenen Unternehmen, September 2015 [mit EU-Kommentaren vom Oktober 2016]

Stellungnahme anderer TiSA-Vertragspartner hin. Diejenigen TiSA-Länder, die einem radikaleren TPPA-Kapitel zu staatseigenen Unternehmen zustimmten, könnten den Anhang möglicherweise annehmen. Andere wiederum könnten auch die Möglichkeit begrüßen, ihn zu verwässern oder ihn aus TiSA herauszunehmen. Nähere Einzelheiten zu den Regeln im Anhang finden sich in Anhang B.

Das hätte erhebliche Auswirkungen für die der ITF angeschlossenen Gewerkschaften. Aus einer OECD-Studie aus dem Jahr 2014 geht hervor, dass staatseigene Unternehmen noch immer in vielen Sektoren tätig sind.<sup>91</sup> Die Netzwerkindustrien (Versorgungsunternehmen und Post) machten in den OECD-Ländern etwa die Hälfte des Gesamtwerts des staatlichen Unternehmenssektors und 60 % der Beschäftigten aus; danach kommen Finanzen, wertmäßig mit etwa einem Viertel der staatseigenen Unternehmen, gefolgt vom Transportsektor und dem primären Wirtschaftssektor, einschließlich Bergbau. Aus den Daten der Studie geht ferner hervor, dass einige TiSA-Länder, darunter auch eine Reihe EU-Mitgliedstaaten, recht stark vom Anhang zu staatseigenen Unternehmen betroffen sind,<sup>92</sup> während andere Länder, wie die USA, über sehr wenige staatseigene Unternehmen verfügen, die betroffen wären.<sup>93</sup> Die potenziellen Auswirkungen für Fluggesellschaften, Reedereien und Bahnunternehmen sowie für Flughäfen, Seehäfen und weitere Einrichtungen und Infrastrukturen, die sich mehrheitlich im Besitz der Zentralregierung befinden oder von ihr kontrolliert werden, bringen es mit sich, dass der Anhang zu den staatseigenen Unternehmen von besonderer Bedeutung für die ITF ist..

## **PRIVATISIERUNG UND ÖFFENTLICHE DIENSTLEISTUNGSUNTERNEHMEN**

Der Anhang fordert nicht die Privatisierung staatseigener Unternehmen, und das ist nicht das unvermeidliche Ergebnis; vielmehr schafft er die Voraussetzungen für die Privatisierung. Seit den 1970er Jahren haben Regierungen das Modell der Privatisierung staatlicher Unternehmen dazu benutzt, um ihre sozialen Verpflichtungen sowie ihre Verantwortung für Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung über Bord zu werfen, um die Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst drastisch zu verringern und Arbeitnehmer in die Beschäftigungsbedingungen des Privatsektors zu drängen, um staatliche Subventionen und andere Unterstützungen zu kürzen, um lukrative Märkte für Privatunternehmen zu schaffen und um die staatseigenen Unternehmen auf die vollständige oder teilweise Privatisierung vorzubereiten. Sobald von einer öffentlichen Einrichtung gefordert wird, dass sie rein kommerziell agiert, besteht, abgesehen von der Einnahmequelle für die Regierung, kaum noch ein Grund dafür, dass sie in öffentlicher Hand verbleibt. Eine Teilprivatisierung wird oft als günstig dargestellt, um neues Eigenkapital einzubringen oder um Unternehmens- oder Staatsschulden abzubauen, während das Unternehmen unter öffentlicher Kontrolle verbleibt. Aber der Verkauf eines Minderheitsanteils schafft Investitionsbedarf und schwächt den politischen Widerstand gegen die weitere vollständige Privatisierung.

Zwar besagt der Anhang, dass Regierungen neue staatseigene Unternehmen gründen können, doch müssten diese dennoch den TiSA-Regeln gehorchen. Das könnte sich als sehr schwierig erweisen, da ein neues staatseigenes Unternehmen bei seiner Gründung gewöhnlich einer Sonderbehandlung bedarf. Der TiSA-Anhang würde es unmöglich machen, ein weniger kommerziell ausgerichtetes Modell eines öffentlichen Unternehmens zu entwickeln, selbst angesichts eines Politik-, Markt- oder sozialen Versagens. Die Erfahrung zeigt, dass Regierungen zuweilen privatisierte staatseigene Unternehmen retten müssen, wenn sie scheitern, oft infolge von Profitgier oder Beiseiteschaffung von Vermögenswerten, oder wenn soziales oder Marktversagen unannehmbare Kosten verursacht, wie es im Falle von Banken, Fluggesellschaften, Bahnunternehmen, Wasserwerken und anderen Versorgungseinrichtungen geschehen ist. Aber die Rückgängigmachung gescheiterter Privatisierungen bzw. eine Verstaatlichung wäre ein Verstoß gegen die Regel der Inländerbehandlung, wenn in dem betreffenden Sektor eine Verpflichtung eingegangen wurde, sofern man sich in der Länderliste nicht einen uneingeschränkten politischen Spielraum vorbehalten hat.

91 OECD, The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries, 2014, S. 15, Tabelle 2.

92 Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Kanada, Lettland, Litauen, Mexiko, Norwegen, Polen, Portugal, Schweden, Spanien, Südkorea, die Tschechische Republik, Ungarn und die Türkei haben alle etwa 50 oder mehr.

93 Australien, Belgien, Dänemark, Großbritannien, Italien, Neuseeland, Österreich, die Schweiz und die USA

## DIE FUNKTIONEN STAATSEIGENER UNTERNEHMEN IM SINNE DES GEMEINWOHLS

Es gibt drei mögliche Schutzmaßnahmen gegenüber diesen Regeln:

1. Der Text vom November 2016 würde es den Ländern ermöglichen, Aktivitäten staatseigener Unternehmen in die Verpflichtungsliste aufzunehmen, mit denen ansonsten gegen die Regel der Nichtdiskriminierung verstoßen würde, aber diese Liste wurde noch nicht ausgehandelt.<sup>94</sup>
2. Einem staatseigenen Unternehmen wären nichtkommerzielle Erwägungen gestattet (wie die Notwendigkeit der Gewährleistung des öffentlichen Zugangs, die Bezahlbarkeit oder kulturelle Sensibilitäten), wo es einen ‚öffentlich-rechtlichen Auftrag‘ erfüllt, mit dem eine Dienstleistung für die Öffentlichkeit innerhalb seines Territoriums verfügbar gemacht wird.<sup>95</sup> Dies schließt jegliche grenzüberschreitende Tätigkeit aus, und das staatseigene Unternehmen darf weiterhin nicht Dienstleistungen und Dienstleistungsanbieter anderer TiSA-Länder diskriminieren.
3. Die Nichtdiskriminierungsregel kann nicht die vorübergehende Reaktion einer Regierung oder eines staatseigenen Unternehmens auf einen nationalen oder globalen wirtschaftlichen Notfall einschränken; das gilt allerdings nicht für andere Notfälle. In solchen Situationen müssten sich die Regierungen auf die weiter unten erörterte unzureichende allgemeine Ausnahme stützen. .

### 3.4 SOZIALE RECHTE

Verfechter von Verträgen über den Handel mit Dienstleistungen fordern gemeinhin, dass öffentliche Politik, insbesondere die Umwelt- und die Gesundheitspolitik, ausgenommen wird. Das bezieht sich gewöhnlich auf die **allgemeine Ausnahme**, die Regierungen zu ihrer Verteidigung vorbringen können, wenn sie wegen eines Regelverstößes angeklagt werden. Sie wurde vom GATS in das TiSA-Abkommen übernommen und trifft auf Maßnahmen zu, die zum Schutz menschlichen Lebens oder der Gesundheit, der öffentlichen Moral und der öffentlichen Ordnung notwendig sind.<sup>96</sup> Ihr Anwendungsbereich ist sehr begrenzt. Sie deckt nicht ausdrücklich die Menschenrechte ab, darunter Arbeitnehmerrechte, wie sie in ILO-Konventionen oder sektoralen Instrumentarien festgelegt sind; sie müssten unter menschliche Gesundheit, öffentliche Moral oder öffentliche Ordnung gefasst werden.

Wo sie weiter gefasst sind, muss zur Verteidigung ein mehrschichtiger Test bestanden werden:

- Es darf keine weniger restriktive und angemessen verfügbare Alternative zur Erreichung des Ziels geben (bekannt als ‚**Notwendigkeitsprüfung**‘) – zum Beispiel könnte die Einführung strengerer Sicherheitsgesetze für den Flug- oder Straßenverkehr als Reaktion auf neue Technologien angefochten werden, wenn sie über die in anderen Ländern für ähnliche Situationen geltende Norm hinausgehen.
- Das Vorgehen darf nicht auf eine ‚willkürliche‘ oder ‚ungerechtfertigte‘ Diskriminierung oder auf eine versteckte Umgehung der TiSA-Verpflichtungen hinauslaufen.

Solche Prüfungen sind sehr schwer zu bestehen, wie die Tatsache zeigt, dass die Ausnahme nur einmal in 44 Fällen, in denen man sich im Rahmen der WTO darauf gestützt hat, Erfolg hatte.<sup>97</sup>

Die allgemeine Ausnahme kann auch zum Schutz der **Privatsphäre** herangezogen werden, aber das erweist sich als noch problematischer.<sup>98</sup> Sie schützt lediglich bei der geforderten Einhaltung von Gesetzen oder Vorschriften, die (a) ‚notwendig‘ sind, was bedeutet, dass keine weniger beschwerliche

94 TiSA, Artikel X.5, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, November 2016.

95 TiSA, Fußnote 4, Kerntext, vom 14. Juli 2016

96 TiSA, Artikel I-9, Kerntext, vom 14. Juli 2016

97 'Only One of 44 Attempts to Use the GATT Article XX/GATS Article XIV "General Exception" has Ever Succeeded: Replicating the WTO Exception Construct Will Not Provide an Effective TPP General Exception', Public Citizen, August 2015

98 TiSA, Artikel I-9(c)(ii), Kerntext, vom 14. Juli 2016



Option zur Erreichung dieses Schutzes angemessen zur Verfügung steht, und die (b) nicht im Widerspruch zu TiSA stehen. Sie stellt weniger einen Schutz dar, sondern zwingt faktisch zu einer zusätzlichen Erforderlichkeitsprüfung für etwas, was TiSA ansonsten gestatten würde. Die Gestaltung eines wirksamen Schutzes der Privatsphäre erweist sich als noch schwieriger, wenn die TiSA-Regeln besagen, dass Daten überall in der Welt gespeichert werden können.

### 3.5 NATIONALE SICHERHEIT

Die **nationale Sicherheit** ist von entscheidender Bedeutung für den Transportsektor, insbesondere für Luft- und Seeverkehrsdienstleistungen. TiSA lässt jedoch die eigentlichen strategischen und Sicherheitsdimensionen von Flughäfen und Seehäfen außen vor und behandelt sie wie einen rein kommerziellen Geschäftsbetrieb. Das bedeutet, dass Maßnahmen, die aus Sicherheitsgründen getroffen werden, gegen das Abkommen verstoßen können. Zum Beispiel könnte der Ausschluss ausländischer Anbieter von der Bereitstellung bestimmter Seeverkehrsdienstleistungen einen Verstoß gegen die Inländerbehandlung darstellen. Sicherheitsbezogene technische Standards könnten einen Verstoß gegen den Anhang über innerstaatliche Regelung bedeuten, wenn sie als eine Verschleierung der Beschränkung ausländischer Firmen angesehen oder auf unzumutbare Weise verordnet werden.

Die in TiSA enthaltene Ausnahme zur nationalen Sicherheit würde einer Regierung nur sehr begrenzten Schutz bieten. Sie entstammt dem GATS<sup>99</sup> und wurde bereits dort mit Abänderungen aus dem GATT 1947 übernommen; sie spiegelt Auffassungen zur nationalen Sicherheit aus der Zeit des 2. Weltkriegs wider. Sie ermöglicht Regierungen, nach eigenem Gutdünken Maßnahmen zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen zu ergreifen. Aber die Verteidigung trifft lediglich auf die direkten oder indirekten Zustelldienstleistungen zur Ausstattung einer militärischen Einrichtung in Bezug auf Nuklearmaterial in Kriegszeiten oder ‚andere Notsituationen in den internationalen Beziehungen‘ oder in Bezug auf Handlungen im Rahmen eines Mandats der Vereinten Nationen zu. Sie berücksichtigt nicht allgemeine Vorkehrungen zur nationalen Sicherheit oder ‚Antiterrorismus‘-Maßnahmen, sofern sie nicht als eine andauernde ‚Notsituation in den internationalen Beziehungen‘ betrachtet werden. Die Alternative würde darin bestehen, jenen Teil der allgemeinen Ausnahme heranzuziehen, in dem es um Maßnahmen geht, ‚die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erforderlich sind‘, aber diese würden den problematischen Erforderlichkeits- und Diskriminierungsprüfungen unterliegen. Die Ausnahme würde nicht gelten für weiter gefasste Vorstellungen von Bedrohungen der nationalen Sicherheit, wie für Maßnahmen zur Reaktion auf den Klimawandel.

---

99 TiSA, Artikel I-10, Kerntext, vom 14. Juli 2016

## TEIL 4. SEEVERKEHRSEKTOR

### 4.1 EINE MOMENTAUFNAHME

Das historische Patt in der Frage, wie der Seeverkehr in Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen behandelt wird, setzt sich in TiSA fort. Anfang der 1990er-Jahre bildete sich eine Gruppe mit dem Namen Friends of Maritime Services (Freunde maritimer Dienstleistungen) mit dem Ziel, die Liberalisierung des Sektors innerhalb des GATS voranzutreiben. Fast alle dieser ‚Friends‘ sind an TiSA beteiligt: Australien, die EU, Hongkong, Japan, Kanada, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Panama, Südkorea und Taiwan.<sup>100</sup> Sie setzen sich für einen Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen ein, der auf die gescheiterten Verhandlungen über Seeverkehrsdienstleistungen innerhalb des GATS, die Bestimmungen zu Seeverkehrsdienstleistungen in ihren verschiedenen Freihandelsabkommen (FTA) und die Internationale Vereinbarung der OECD über die Grundsätze des Seeverkehrs zurückgeht.<sup>101</sup>

Aus frühen geleakten Fassungen des TiSA-Anhangs geht hervor, dass diese Freunde Garantien forderten, dass Schifffahrtsunternehmen und ihre Seefahrzeuge internationale maritime Dienstleistungen in alle anderen TiSA-Länder erbringen sollten. Alle Ladungsanteilvereinbarungen würden abgeschafft werden. Technische Standards, auch solche, die die Schiffsbesatzung betreffen, würden auf eng ausgelegten unternehmensfreundlichen Kriterien beruhen. Die nationalen Rechte in Bezug auf Kabotage könnten geschützt werden, aber nur mit Zustimmung aller anderen TiSA-Parteien. Andere interne Zubringerdienste, die Rückführung von Containern und der Transport nach Offshore-Einrichtungen würden unter die TiSA-Regeln fallen. Ausländischen Unternehmen würde gleichberechtigter Zugang zu Häfen, Infrastruktur und Hilfsdiensten sowie deren Nutzung garantiert. Multimodale Betreiber würden zu neutralen Bedingungen garantierten Zugang zu Eisenbahn- und Straßenverbindungen sowie zu Wasserstraßen erlangen, was eine Ergänzung der vorgeschlagenen Anhänge zum Straßenverkehr und zu wettbewerbsfähigen Zustelldiensten und auch eine Rückfalloption wäre, sollten diese Anhänge keine Zustimmung erhalten.

Möglich ist, dass der Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen aus TiSA herausgenommen wird. Aus der geleakten Fassung vom November 2016 geht hervor, dass der ursprüngliche Vorschlag stark zusammengestrichen wurde.<sup>102</sup> Selbst mit diesen Kompromissen konnten sich die Vertragsparteien lediglich auf die Definitionen einigen; der wesentliche Inhalt ist weiterhin umstritten. Das ist hauptsächlich dem Widerstand der USA zuzuschreiben, für die der Jones Act sakrosankt ist.<sup>103</sup> Das Gesetz schreibt neben anderen Maßnahmen vor, dass jeglicher Schiffsverkehr zwischen amerikanischen Häfen auf Schiffe beschränkt ist, die unter der Flagge der USA fahren, die in den USA hergestellt wurden, US-Staatsangehörigen gehören und von USA-Bürgern und Bürgern mit ständigem Wohnsitz bemannt werden. Der Schutz der inländischen Kabotage stellt politisch eine rote Linie dar. Der Text vom November 2016 zeigt, dass die USA weiterhin Widerstand leisten oder zu diesen Bestimmungen geschwiegen haben.

Auch ohne den Anhang würden jedoch andere Aspekte von TiSA den Seeverkehrssektor mit langfristig nachteiligen Folgen für die ITF-Mitglieder betreffen. Die Kernregeln zielen darauf ab, jegliche Sonderbehandlung gegenüber inländischen Dienstleistungen oder Beschränkungen ausländischer Firmen im Bereich der Schifffahrt, der Häfen und den damit verbundenen Dienstleistungen zu untersagen und Markteinschränkungen auf dem Gebiet dieser Dienstleistungen, durch Monopole oder durch Begrenzung der Anzahl von Betreibern oder Aktivitäten, zu verbieten. Gemäß dem vorgeschlagenen Anhang zur Arbeitskräftemobilität könnten TiSA-Regierungen ausländischen Arbeitnehmern in Führungspositionen oder Arbeitnehmern, die von

<sup>100</sup> China und Singapur sind ‚Friends‘, aber als solche nicht in TiSA engagiert

<sup>101</sup> OECD, International Understanding on Maritime Transport Principles, 28. Oktober 1999. Viele an dieser Vereinbarung beteiligte Parteien sind an TiSA beteiligt: Australien, Chile, China, Hongkong, Island, Japan, Kanada, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, die Schweiz, Südkorea, Taiwan, die Türkei, die USA und viele EU-Mitgliedstaaten.

<sup>102</sup> TiSA, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

<sup>103</sup> The Merchant Marine Act von 1920

ausländischen Auftragnehmern anderer TiSA-Länder, einschließlich Schifffahrtsunternehmen oder Hafenbetreibern, beschäftigt werden, zeitweilige Einreiserechte gewähren, um innerhalb ihrer Länder Dienstleistungen bereitzustellen. Ein weiterer Anhang würde die Gemeinwohl-Funktion von staatseigenen Unternehmen (SOE) einschränken.

Vier systemrelevante Auswirkungen auf den Seeverkehrssektor zeichnen sich dabei ab:

1. Die einflussreiche Schifffahrtslobby ist der Ansicht, dass TiSA Wettbewerbsgleichheit und höhere Effizienzen schaffen würde. Es würde mit größerer Wahrscheinlichkeit die Marktmacht internationaler Transport- und Logistikbetreiber stärken und ihre Dominanz über einheimische Firmen steigern. Inländische Unternehmen und Arbeitnehmer würden stärker von ihnen abhängig werden. Noch größere Marktmacht würde ihnen im Gegenzug weiteren Einfluss auf die nationalen Regulierungsbehörden und die Anbieter von Hafen- und Hilfsdiensten, auch auf staatliche Unternehmen, verschaffen.
2. Die Behandlung des Seeverkehrs und der Häfen als rein kommerzielle Dienstleistungen lässt ihren Status als wesentliche Dienstleistungen und ihre strategische Rolle für die nationale Sicherheit außer Acht, die restriktive und diskriminierende Regeln rechtfertigen könnte. Solche Erwägungen fallen nicht unter den begrenzten Anwendungsbereich der TiSA-Ausnahmeregelung zur nationalen Sicherheit, und Regierungen müssten sich auf die unzureichende allgemeine Ausnahme für Maßnahmen stützen, die für die ‚öffentliche Ordnung notwendig‘ sind.<sup>104</sup>
3. Die Einbindung weiterer Seeverkehrsdienstleistungen in ein ‚Handels‘abkommen, das kommerziellen Interessen und Faktoren Vorrang einräumt und das im Rahmen eines Schiedsverfahrens vor aus Handelsexperten bestehenden Gremien durchsetzbar ist, würde den Status der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) als internationalem Regulierungsgremium für den Sektor und ihr Mandat, wirtschaftliche, soziale und Sicherheitsinteressen auszugleichen, aushöhlen.
4. Die Garantie von Einreiserechten für ausländische Vertragsarbeiter sowie zunehmender Wettbewerb und Kontraktualisierung in den Häfen würden bestehende Vereinbarungen und die gewerkschaftliche Organisation der Arbeitnehmer unterminieren. Auch würde das wichtige Mitspracherecht maritimer Gewerkschaften in der IMO und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) geschwächt, da diese in einem ‚Handels‘umfeld, in dem der Schutz der Arbeitnehmer im Seeverkehr als ein zu beseitigendes Hemmnis angesehen wird, der Regelsetzungsmöglichkeit beraubt würde. Der Seeschifffahrtsbranche würde im Gegensatz dazu das Recht eingeräumt werden, sich zu neuen Gesetzen zu äußern, die von einzelnen TiSA-Ländern eingebracht werden und die ihre Interessen betreffen.

## 4.2 ZIELSETZUNGEN IN KÜRZE

Die Friends of Maritime Services wollen TiSA benutzen, um Folgendes zu erreichen:

- eine Vereinbarung über verbindliche Regeln für Seeverkehrsdienstleistungen, die sich im Rahmen des GATS als unmöglich erwiesen hat und der sich die USA in ihren FTA widersetzt haben;
- uneingeschränkten Güter- und Passagierschiffsverkehr zwischen TiSA-Ländern vom Ausfuhrhafen zum Einfuhrhafen, wobei jegliche Begrenzungen explizit in der Verpflichtungsliste eines Landes aufzuführen sind;
- Wiederaufnahme des Streits über die nationale maritime Kabotage zwischen denen, die ihre gänzliche Herausnahme aus Vereinbarungen über den Handel mit Dienstleistungen fordern, und denen, die der Ansicht sind, dass Länder in

<sup>104</sup> Fußnote 5 von Artikel XIV des GATS zur Allgemeinen Ausnahme besagt: ‚Die Ausnahmeregelung in Bezug auf die öffentliche Ordnung kann nur in Anspruch genommen werden, wenn eine wirkliche, ausreichend schwerwiegende Bedrohung der Grundwerte der Gesellschaft vorliegt.‘

der Lage sein sollten, sich zu einer offenen Kabotage zu verpflichten, und dass jene, die ein geschlossenes Regime beibehalten wollen, dies als Vorbehalt in ihre Liste aufnehmen müssen;

- Abschaffung aller Ladungsanteilvereinbarungen im Zusammenhang mit einem TiSA-Land;
- Erleichterung und Unumkehrbarmachung ausländischer Investitionen in Häfen und andere seeschiffahrtsbezogene Dienstleistungen;
- Sicherstellung, dass ausländische Betreiber zu den gleichen Bedingungen wie inländische Betreiber Zugang zu den Häfen und zum Umschlag von Frachten haben;
- Sicherstellung, dass technische Standards für maritime und damit verbundene Dienstleistungen auf ‚objektiven und transparenten‘ Kriterien beruhen und subjektive oder willkürliche Erwägungen ausschließen, die sich häufig auf Arbeitskräfte, Umwelt oder Sicherheit beziehen;
- Gewährleistung, dass Firmen, die einen multimodalen Transport unter Einschluss des Seeverkehrs anbieten, nichtdiskriminierenden Zugang zum Schienen- und Straßenverkehr sowie zu den Binnenwasserstraßen haben;
- die Bevorzugung kommerzieller Interessen gegenüber konkurrierenden Faktoren in der Regulierung des maritimen Dienstleistungssektors.

### 4.3 DIE UNTERNEHMENSLOBBYS

Zwei Lobbys in der Seeschiffahrtsbranche sind bei TiSA in den Vordergrund getreten. Am aktivsten ist der Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA), der für die EU und Norwegen tätig ist. Der ECSA kontrolliert nach eigenen Angaben 40 % der Weltflotte nach Bruttotonnage, 60 % der Containerschiffe in der Welt, 52 % der Mehrzweckschiffe und 43 % der Öltanker sowie 37 % der Offshore-Schiffe der Welt.<sup>105</sup> Er drängt die Europäische Kommission sicherzustellen, dass der Seeverkehr in alle FTA einbezogen wird, und CETA, TTIP, TiSA sowie das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Japan zu nutzen, ‚um ein besseres und stabileres Umfeld für Reedereien und andere Wirtschaftspartner zu schaffen‘.<sup>106</sup> Dazu gehört die Ermittlung aller Hemmnisse, die der ‚Einrichtung echter Meeresautobahnen‘ entgegenstehen,<sup>107</sup> wie Flaggenbeschränkungen und Eigentümeranforderungen, Marktzugangsbeschränkungen in Häfen, ‚überholte, unnötige und immer wiederkehrende‘ Verwaltungsformalitäten sowie mangelnde Reziprozität in multilateralen und bilateralen Foren.

Die in London ansässige Internationale Schifffahrtskammer (ICS) hat immer wieder die Liberalisierung der Schifffahrtsmärkte gefordert, um dem ‚Protektionismus‘ entgegenzuwirken, insbesondere in Afrika, Russland und den USA.<sup>108</sup> Sie arbeitet zusammen mit der von Dänemark geleiteten Consultative Shipping Group of Maritime Administrations (Beratende Schifffahrtsgruppe für maritime Verwaltungen). Nach Ansicht der Kammer stellt die regionale Regulierung eine Bedrohung für globale Regeln dar.<sup>109</sup> Sie billigt die Haltung der EU in der WTO und zu TiSA, warnt aber vor Forderungen der europäischen Seefahrgewerkschaften nach einem Äquivalent des Jones Act und drängt auf neue Umweltregeln, auch zum Klimawandel.

105 ECSA, 'Setting sail for 2017: A new boost for European shipping policy. Proposals of the European Community Shipowners' Associations (ECSA) for the European Commission's review of EU shipping policy', ohne Datum

106 ECSA, 'With global protectionism on the rise European shipowners call for a strong EU external maritime agenda', ohne Datum, <http://www.ecsa.eu/9-latest-news/266-with-global-protectionism-on-the-rise-european-shipowners-call-for-a-strong-eu-external-maritime-agenda>

107 ECSA, 'Setting sail for 2017', S. 5 -6

108 International Chamber of Shipping, 'Maintaining Free Trade', [http://www.ics-shipping.org/key-issues/all-key-issues-\(full-list\)/maintaining-free-trade](http://www.ics-shipping.org/key-issues/all-key-issues-(full-list)/maintaining-free-trade)

109 Simon Bennett, Sekretär, ICS, an das WTO Public Forum 2008, Sitzung 21: Trade Facilitation – Impossible without Facilitating Logistics; International Chamber of Shipping, 2016 Annual Review, S. 57

## 4.4 DER HISTORISCHE KONTEXT

Die TISA-Verhandlungen reichen bereits weit zurück. Der Seeverkehr war ein Hauptknackpunkt in der Uruguay-Runde, die zum GATS 1994 führte.<sup>110</sup> Seiner Unterstützung fehlte es an ‚kritischer Masse‘, hauptsächlich weil die USA die wichtigsten Vorschläge ablehnten. Die Verhandlungen zogen sich in die Länge und wurden dann im Juni 1996, als die Verhandlungsgruppe zu Seeverkehrsdienstleistungen keine Fortschritte erzielte, eingestellt.<sup>111</sup> Den WTO-Mitgliedern wurde erlaubt, ihre angebotenen Verpflichtungslisten zu Seeverkehrsdienstleistungen zu ändern; die Europäische Kommission zog zum Beispiel ihr Angebot zurück.<sup>112</sup> In einem Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen hieß es, künftige Verhandlungen würden Bestandteil der nächsten, für 2000 geplanten umfassenden GATS-Verhandlungsrunde sein und müssten spätestens zum Ende dieser Runde abgeschlossen werden.<sup>113</sup>

Das WTO-Sekretariat erarbeitete eine längere aktualisierte Note zu Seeverkehrsdienstleistungen für die GATS-2000-Gespräche,<sup>114</sup> die dann in die Doha-Runde einbezogen wurde. Die Friends of Maritime Services<sup>115</sup> legten eine Muster-Verpflichtungsliste für den maritimen Sektor vor, die im Verlauf der vorangegangenen Verhandlungen erarbeitet worden war und die auf drei Säulen beruhte:

1. Abdeckung von internationalen Seeverkehrsdienstleistungen (ohne Kabotage);
2. Abdeckung von maritimen Hilfsdiensten: Frachtumschlag (außer Dockarbeiter), Lagerung, Zollabfertigung, Containerstellplätze und Zwischenlagerung, Schifffahrtsagenturdienste, Spedition und
3. Zugang zu Hafendiensten und deren Nutzung, im Einzelnen zu folgenden neuen Dienstleistungen: Lotsendienste, Schub- und Schleppboothilfe, Abfall- und Ballastentsorgung, Hafenskapitänsdienste, Navigationshilfen, wesentliche landgestützte Betriebsdienste, Einrichtungen für dringende Reparaturen, Anker- und Anlegedienste.

Einige Länder gingen noch weiter. Australien schlug einen Clusteransatz vor, in dem die meisten ökonomisch wichtigen seeverkehrsbezogenen Dienstleistungen zusammengefasst sind. Es stellte auch Maßnahmen und Praktiken in Frage, die es für zu beschwerlich hielt, wie ‚unzumutbare Umwelt- und Sicherheitsstandards, belastende Prüfverfahren für Schiffe und Frachten sowie langwierige und umständliche Verfahren beim Hafenzugang und bei der Abfertigung‘. Nach Ansicht von Australien könnten diese Hemmnisse beseitigt werden, ‚ohne legitime Anforderungen an die Betriebssicherheit, die nationale Sicherheit und den Umweltschutz zu gefährden‘.<sup>116</sup>

Zu den drei Säulen kam mitunter eine vierte Säule für intermodale oder multimodale Transportdienstleistungen hinzu. Die Schweiz forderte einem integrierten und umfassenden Ansatz für alle Transportdienste und einen neuen Schwerpunkt auf Logistik und Hilfsdienste.<sup>117</sup> Die EU legte ebenfalls ein übergreifendes Positionspapier zum gesamten Transportsektor vor und wollte, dass sich die Gespräche über den Seeverkehr auf die Muster-Verpflichtungsliste und die Einbeziehung des multimodalen Betriebs konzentrieren.<sup>118</sup> Die hauptsächlichen Zielmärkte waren die USA, Argentinien, Brasilien und die ASEAN-Länder. Die USA unterbreiteten kein Angebot als Reaktion auf diese Anträge.

Im Einklang mit ihren vorangegangenen Positionspapieren hat die EU umfassende Bestimmungen über Seeverkehrsdienstleistungen in all ihren FTA gefordert. Im Unterschied dazu

110 Siehe die Geschichte dieser WTO-Verhandlungen unter [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/transport\\_e/transport\\_maritime\\_urneg\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/transport_e/transport_maritime_urneg_e.htm)

111 Verhandlungsausschuss zum Handel, Beschluss zu den Verhandlungen über Seeverkehrsdienstleistungen, 15. Dezember 1993

112 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, Mitteilung der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten, ‚GATS 2000: Transport Services‘, S/CSS/W/41, 22. Dezember 2000

113 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, Entscheidung über Seeverkehrsdienstleistungen, 28. Juni 1996, S/L/24 und Anhang zur Verhandlung von Seeverkehrsdienstleistungen

114 WTO-Sekretariat, ‚Maritime Transport Services. Background Note by the Secretariat‘, 4. Oktober 2001, S/CSS/W/106

115 Australien, China, EU, Hongkong, Island, Japan, Kanada, Mexiko; Neuseeland, Norwegen, Panama, die Schweiz, Südkorea und Taiwan, China; China gesellte sich später zu den Sponsoren der Muster-Verpflichtungsliste.

116 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, ‚Communication from Australia. Negotiating Proposal for Maritime Transport Services‘, S/CSS/W/111, 1. Oktober 2001

117 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, ‚Communication from Switzerland. GATS 2000: Services Auxiliary to all Modes of Transport‘, S/CSS/W/78, 4. Mai 2001

118 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, Mitteilung der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten ‚GATS 2000: Transport Services‘, S/CSS/W/41, 22. Dezember 2000

finden Seeverkehrsdienstleistungen in allen FTA der USA weiterhin keine Erwähnung, und den USA wurde gestattet, im TPPA keinerlei Verpflichtungen dazu einzugehen.<sup>119</sup>

## 4.5 DIE ABDECKUNG DES SEEVERKEHRS IN TiSA

Der Kerntext von TiSA würde den Seeverkehr und die damit verbundenen Transportsektoren auf vielerlei Weise betreffen, selbst ohne den Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen. Es ist wichtig, daran zu erinnern, dass die TiSA-Regeln ganz allgemein auf ‚**Maßnahmen**<sup>120</sup> zutreffen, die **auf zentraler, regionaler oder lokaler Regierungsebene** oder von einer **Einrichtung** getroffen werden, **die** von diesen Regierungen **dazu befugt wurde**, wie eine Hafenbehörde oder Zulassungsstelle im Bereich des Seeverkehrs, und die die ‚**Erbringung**<sup>121</sup> einer Dienstleistung *in einer der vier Erbringungsarten*<sup>122</sup> **berühren**.

Die Palette der von diesen Regeln abgedeckten Dienstleistungen ist sehr breit und etwas unberechenbar.

- Länder können ersuchen um – und anbieten – Verpflichtungen zum Zugang zum Markt für Seeverkehrsdienstleistungen und um nichtdiskriminierende Behandlung ausländischer Erbringer in den sechs Kategorien von Seeverkehrsdienstleistungen in der Standard-Klassifikationsliste:<sup>123</sup>
  - Passagierbeförderung,
  - Frachtbeförderung
  - Anmietung von Schiffen mit Besatzung,
  - Wartung und Reparatur von Schiffen,
  - Schub- und Schleppdienstleistungen und
  - unterstützende Dienstleistungen für den Seeverkehr
- sowie weitere einschlägige Dienstleistungen wie Miet-/Leasing-Dienste in Bezug auf Schiffe und andere Transportausrüstungen ohne Betreiber.<sup>124</sup>
- Verpflichtungen in allgemeineren Dienstleistungssektoren können ebenfalls für Seeverkehrsdienstleistungen gelten, wie technische Prüfung, Satellitendienste, Kommissionärsdienstleistungen, private Bildungsdienste, Großhandelsvertrieb, Abfallentsorgung, Vermittlung und Bereitstellung von Personal.
- Andere Transportarten, die Teil des multimodalen Transports sind – Straße, Schiene, Binnengewässer – sowie die damit verbundenen Hilfsdienste können ebenfalls durch die Verpflichtungslisten von Ländern und durch weitere TiSA-Anhänge abgedeckt sein.

## 4.6 ZUGANG ZUM SEEVERKEHRSMARKT

Eine vollständige Anwendung der **Marktzugangsregel**<sup>125</sup> würde eine Regierung oder von ihr befugte Behörde daran hindern, zahlenmäßige Grenzen festzulegen für:

- die Anzahl lizenzierter Schiffe;
- die Anzahl der Schiffe, die in einem Hafen andocken dürfen;
- die Größe der Schiffe, die in einer bestimmten Region oder im gesamten Land operieren dürfen;
- die Frachtmenge oder die Zahl von Passagieren, die in einem Hafen anlegen;

119 TPPA Anhang II: Vereinigte Staaten, lautet: ‚Die Vereinigten Staaten behalten sich das Recht vor, jede Maßnahme in Bezug auf die Bereitstellung von Seeverkehrsdienstleistungen und den Betrieb von Schiffen unter USA-Flagge, einschließlich [eine lange Liste von Aktivitäten], zu verabschieden oder beizubehalten. Dies gilt für Regeln zu grenzüberschreitenden Dienstleistungen und Investitionen in den Kapiteln über Meistbegünstigung, Inländerbehandlung, Marktzugang, Leistungsanforderungen, Vorstände und Aufsichtsräte sowie lokale Präsenz.‘

120 Im Kerntext definiert als Gesetz, Vorschrift, Regel, Verfahren, Entscheidung, Verwaltungsakt oder jede andere Form. TiSA, Artikel I.2(a), Kerntext vom 14. Juli 2016

121 Im Kerntext definiert als Produktion, Vertrieb, Vermarktung, Verkauf und Lieferung. TiSA, Artikel I.2(b), Kerntext vom 14. Juli 2016

122 1) grenzüberschreitend, 2) Inanspruchnahme der Dienstleistung im Ausland, 3) Einrichtung einer kommerziellen Präsenz, 4) zeitweilige Präsenz ausländischer natürlicher Personen. TiSA, Artikel I.1.2, Kerntext vom 14. Juli 2016

123 WTO, ‚Services Sectoral Classification List‘ (Klassifizierung der Dienstleistungsbereiche), MTN.GNS/W/120, 10. Juli 1991 (W/120), siehe Anhang D

124 Bezeichnet als ‚Unternehmensdienstleistung‘ in WTO, ‚Services Sectoral Classification List‘ (Klassifizierung der Dienstleistungsbereiche), MTN.GNS/W/120, 10. Juli 1991

125 TiSA, Artikel I-3, Kerntext, vom 14. Juli 2016

- die Anzahl von Häfen, die für Dienstleistungen in Bezug auf ein besonderes Erfordernis eingerichtet sind, wie für Flüssiggas-Tankschiffe;
- Häufigkeit des Anlaufens, einschließlich Kreuzfahrtschiffe;
- ein öffentliches oder privates Monopol auf Hafendienstleistungen;
- tägliche Begrenzungen der Anzahl von Schleppdienstleistungen in den Häfen und aus dem Hafen;
- Erfordernis des Nachweises eines unbefriedigten Bedarfs vor Genehmigung eines neuen Fährdienstes oder.
- ein Verbot des Anlegens oder Entladens einer bestimmten Art von Schiffen oder Ladungen

Von einer ausländischen Firma könnte nicht verlangt werden, in ein Joint Venture einzutreten oder ein Tochterunternehmen anstelle einer Agentur oder Niederlassung der Muttergesellschaft zu errichten. Die gesamten ausländischen Investitionen in einem Sektor wie Hafendienstleistungen könnten nicht gedeckelt werden.

## 4.7 NICHTDISKRIMINIERUNG UND KABOTAGE

Die Regel zur **Inländerbehandlung**<sup>126</sup> würde verhindern, dass inländische Erbringer einer breiten Palette an Seeverkehrsdienstleistungen besser behandelt werden als ausländische Anbieter, selbst wenn sie in der Vergangenheit stets solche Vorteile genossen haben.

Binnenkabotage ist die offenkundigste Maßnahme, die eine ausländische Firma von der Bereitstellung von Seeverkehrsdienstleistungen ausschließt, ob diese Firma im Land ansässig ist oder von offshore betrieben wird. Nach und nach geleakte Texte führen drei Positionen zur Kabotage auf:

- I. Die USA äußern sich nicht.
- II. Einige Länder<sup>127</sup> wollen einen Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen, wollen aber auch die Kabotage schützen – oder verhindern, dass die USA den Anhang mit einem Veto belegen. Sie haben eine Fußnote vorgeschlagen, die besagt, dass ‚für erhöhte Gewissheit‘<sup>128</sup> internationale Seeverkehrsdienstleistungen nicht die Kabotage in Seeverkehrsdienstleistungen umfassen sollten.<sup>129</sup> Diese Fußnote gilt nur für Bestimmungen im Anhang, die sich auf *internationale* Seeverkehrsdienstleistungen beziehen. Das ist inzwischen von geringerer Bedeutung, da Vorschläge zur Einbeziehung von Zubringerdiensten zwischen Häfen innerhalb eines Landes sowie maritime Offshore-Dienstleistungen wie Zubringerdienste zu Windfarmen, aus dem Anhang herausgenommen wurden.<sup>130</sup> Sie gilt nicht für ausländische Anbieter, die Leercontainer zwischen den Häfen innerhalb des Landes (ohne Bezahlung) umlagern; das ist zwar keine Kabotage, aber einige sehen darin eine Aushöhlung des Prinzips.
- III. Die dritte Option stammt von der EU, Australien, Kanada und anderen,<sup>131</sup> darunter einigen Befürwortern von Option (ii): einer Partei würde es gestattet sein, keine Verpflichtungen zu Seeverkehrsdienstleistungen ‚insoweit einzugehen, als sie in den Anwendungsbereich der Kabotage fallen‘, wie er in der Verpflichtungsliste des Landes definiert ist.<sup>132</sup> Dieses Vorgehen im Sinne einer Negativliste bedeutet, der Schutz würde nur für das gelten, was zum Zeitpunkt der Erstellung der Verpflichtungsliste eines Landes eindeutig als Kabotage definiert wurde. Uneinigkeit besteht darüber, wie detailliert die Eintragung zu sein hätte; denn die Verpflichtungsliste eines jeden Landes ist auszuhandeln, *alle anderen TiSA-Länder* würden der Herausnahme der Kabotage *und* ihrer

126 TiSA, Artikel I-4, Kerntext, vom 14. Juli 2016

127 Chile; Hongkong; Japan; Kolumbien; Mauritius; Mexiko; Neuseeland; Pakistan; Südkorea; die Türkei; Taiwan, China. Island spricht sich dagegen aus.

128 Was bedeutet ‚das besagt nach unserer Auffassung der Text, aber wir wollen es klarstellen, denn andere sind vielleicht nicht dieser Meinung‘

129 TiSA, Fußnote 1, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

130 TiSA, Artikel 1(e) und (f), Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 24. Mai 2016

131 Australien, die EU, Island, Japan, Kanada, Mauritius, Norwegen, Panama

132 TiSA, Artikel XVI, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

Definition zustimmen müssen. Wie weiter oben angemerkt, vermieden die USA mit ähnlichen Mitteln jegliche Verpflichtungen zu Seeverkehrsdienstleistungen im TPPA. Es kann jedoch sein, dass sie bei TiSA nicht so vorgehen werden, denn möglicherweise werden andere der von den USA vorgeschlagenen Formulierung nicht zustimmen oder die USA wollen vielleicht nicht, dass die Einbeziehung der Kabotage in globale Handelsregeln zur Norm wird.

Das Patt in der Frage der Kabotage könnte über das Schicksal des Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen entscheiden, aber das ist keine Frage der Inländerbehandlung. Viele andere gängige Vorgangsweisen, Vorschriften und Praktiken könnten gegen die Regel verstoßen, zum Beispiel;

- Prüfung ausländischer Investoren oder Begrenzung ausländischer Investitionen, die den internationalen Seeverkehr oder Hilfsdienste betreffen, wie zum Beispiel ausländische Investitionen in eine vollständige oder teilweise Privatisierung eines Hafens;
- Rückgängigmachung einer Privatisierung (Verstaatlichung);
- Forderungen, dass ausländische Reedereien inländische Firmen einsetzen, anstatt ihre eigenen Dienste zu nutzen;
- Prioritärer Zugang lokaler Firmen für die Ausfuhr ihrer verderblichen Waren;
- Steuernachlässe, die nur inländischen oder staatseigenen Firmen gewährt werden;
- Arbeitsplatzsubventionen oder andere Vergünstigungen, die ausländischen Firmen nicht gewährt werden, oder
- Ausschluss ausländischer Erbringer von Seeverkehrsdienstleistungen im Küstenbereich aus Sicherheitsgründen (was unter Umständen nicht unter die Ausnahmeklausel zur nationalen Sicherheit fällt).<sup>133</sup>

## 4.8 VERPFLICHTUNGSLISTEN

Regierungen, die TiSA beitreten, wären mit zwei Ebenen von Verpflichtungen zu Seeverkehrsdienstleistungen konfrontiert. Die erste ergibt sich aus ihren Verpflichtungslisten zu den gerade beschriebenen Regeln für den Marktzugang und die Inländerbehandlung. Jede TiSA-Vertragspartei kann entscheiden, ob sie die Marktzugangsregel auf Subsektoren im Zusammenhang mit dem Seeverkehr anwendet. Sollte sie sich dafür entscheiden, wird vorausgesetzt, dass die Regierung auf das Recht verzichtet, Inländer besser zu behandeln als ihre TiSA-Mitwettbewerber. Wenn alle anderen Länder zustimmen, könnte es ihr gestattet sein, das derzeitige Niveau der Diskriminierung einzufrieren, womit jede neue Liberalisierung automatisch unumkehrbar ist, oder keine Beschränkungen in Bezug auf derzeitige und künftige Präferenzen zu haben.

Darüber hinaus würde der Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen erfordern, dass die Regierungen eine Reihe anderer Regeln absolut anwenden. Diese Regeln betreffen den Zugang zu Häfen, zur Hafeninfrastruktur und zu Hafendienstleistungen sowie zu maritimen Hilfsdiensten;<sup>134</sup> ausländischen Firmen wäre es erlaubt, Leercontainer innerhalb eines Landes umzulagern;<sup>135</sup> ein Verbot von Ladungsanteilvereinbarungen;<sup>136</sup> und einen Vorschlag Panamas zur Anerkennung der Beflagung von Schiffen (der wenig Unterstützung genießt).<sup>137</sup> Andere Regeln würden Marktzugangspflichten voraussetzen, wobei Regierungen einen gewissen Spielraum hätten, in ihre Verpflichtungslisten Begrenzungen aufzunehmen. Diese werden weiter unten erörtert.

133 TiSA, Artikel I-10, Kerntext vom 14. Juli 2016, erörtert in Anhang B zu diesem Bericht

134 TiSA, Artikel VII, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

135 TiSA, Artikel V, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

136 TiSA, Artikel IV, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

137 TiSA, Artikel III, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016



## 4.9 HAFEN- UND HILFSDIENSTE

Eine absolute Verpflichtung würde erfordern, dass Erbringer von internationalen Seeverkehrsdienstleistungen aus einem TiSA-Land hinsichtlich der Rechte und Bedingungen des Zugangs zu Häfen, zur Hafeninfrastruktur und zu den Hafendiensten sowie zu den maritimen Hilfsdiensten genauso zu behandeln wären wie Inländer.<sup>138</sup>

„Hafendienstleistungen“ werden weit gefasst als:

- Lotsendienste;
- Schlepp- und Schubhilfe;
- Verproviantierung, Betankung und Wasseraufnahme;
- Müllabfuhr und Ballastentsorgung;
- Hafenskapitänsdienste;
- Navigationshilfen;
- küstenbasierte operative Dienstleistungen, die für den Schiffsbetrieb wesentlich sind, einschließlich Kommunikation, Wasser- und Stromversorgung;
- Notfallreparatureinrichtungen;
- Anker-, Liegeplatz- und Anlegedienstleistungen.<sup>139</sup>

„Maritime Hilfsdienste“ gibt es ähnlich viele:

- Umschlag von Seefracht durch Stauerbetriebe, einschließlich Terminalbetreiber, wenn unabhängig von diesen Betrieben organisiert (nicht einbezogen sind direkte Tätigkeiten von Dockarbeitern); dazu gehören ausdrücklich die Organisation und Überwachung des Beladens und Entladens der Schiffsfracht; das Laschen und Entlaschen von Schiffsladungen; die Entgegennahme/ Lieferung und sichere Verwahrung der Ladung vor dem Versand und nach dem Löschen;
- Speicher- und Lagerdienste;
- Zollabfertigungsdienste;
- Containerstellplatz- und Containerdepotdienste in Hafengebieten oder im Inland;
- Dienste von Schiffsagenturen, die die Geschäftsinteressen einer Schifffahrtslinie oder Reederei bei der Vermarktung und beim Verkauf von Seeverkehr- und damit zusammenhängenden Dienstleistungen vertreten oder die im Auftrag des Unternehmens das Anlaufen des Schiffes oder die Übernahme der Fracht organisieren, und
- Speditionsdienstleistungen.<sup>140</sup>

Diese Rechte würden unabhängig davon gelten, ob die ausländische Firma die Dienstleistung von außerhalb des Landes grenzüberschreitend oder durch eine lokale Agentur oder Gesellschaft erbringt, und in der Verpflichtungsliste wären *keine Begrenzungen* gestattet. In dem im November 2016 geleakten Anhang scheint es fast einhellige Unterstützung dafür zu geben; allerdings geht aus ihm nicht die Haltung der USA hervor.

## 4.10 ZUGANG MULTIMODALER BETREIBER ZUM BINNENTRANSPORT

Mit dem Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen wird beabsichtigt, multimodalen Transportbetreibern den uneingeschränkten Zugang zum gesamten nationalen Verkehrsnetz eines Landes zu sichern, sofern die Zustellung eine internationale Seeverkehrsteilstrecke umfasst.<sup>141</sup> Gemäß dem im November 2016 an die Öffentlichkeit gelangten Anhang, wären multimodale Transportbetreiber zum Zweck der Ausführung ihrer multimodalen

138 TiSA, Artikel VII.1 und VII.2, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

139 TiSA, Artikel I(h), Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

140 TiSA, Artikel I(b), Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

141 „Multimodaler Transport“ ist in TiSA, Artikel I(c), Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016, definiert als „Beförderung von Gütern durch mindestens zwei verschiedene Transportarten, die auf der Grundlage eines einzigen Transportdokuments eine internationale Seeteilstrecke umfasst“.

Transportoperationen zum Zugang und zur Nutzung von Straßen, Schienen und Binnengewässern sowie zu den entsprechenden Hilfsdiensten zu den gleichen Bedingungen wie inländische Betreiber und die anderer Länder berechtigt.<sup>142</sup>

Die Zugangsbedingungen müssen nicht nur nichtdiskriminierend, sie müssen auch ‚angemessen‘ sein.<sup>143</sup> Dieser subjektive Terminus lädt zu Angriffen auf jegliche Lizenzierung, Gebührenerhebung oder Regeln ein, die Menge oder Zeit des Zugangs einschränken, selbst wenn dieselben Regeln für alle gelten. Er könnte auch Abgaben verhindern, mit denen multimodale Betreiber gezwungen wären, zur Infrastruktur, die mit den Jahren von Steuerzahlern errichtet wurde, oder zu einem Fonds für die künftige Erhaltung und Erweiterung der Infrastruktur beizutragen. Der Anwendungsbereich dieses Vorschlags ist besonders weit gefasst, da der Anhang nicht die Hilfsdienste für diese anderen Transportarten definiert.

Während die Definition des multimodalen Transports eine internationale Seeteilstrecke erfordert, besagt die Definition des multimodalen Transportbetreibers<sup>144</sup> nicht, woher der Betreiber kommen muss. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, dass ein inländischer privater multimodaler Transportbetreiber Einspruch erheben könnte, wenn ein staatlicher Betreiber bevorzugten Zugang oder bevorzugte Bedingungen, zum Beispiel beim Schienentransport, genießen würde. Das Verbot von Beschränkungen würde auch für einen multimodalen Betreiber aus einem Nicht-TiSA-Land gelten.

Multimodale Betreiber hätten auch das Recht auf unverzügliche Beförderung ihrer Fracht, einschließlich Priorität gegenüber Fracht, die später im Hafen eintraf, ungeachtet des Prinzips der Abfolge der Arbeiten oder der Zeitempfindlichkeit der Produkte. Wenn Marktpreise den Zugang zur Infrastruktur bestimmen, können die großen Akteure dominieren, und die kleinen Player könnten über den Preis aus dem Markt gedrängt werden.

Auch dies wäre eine strikte Verpflichtung *ohne die Möglichkeit, in der Verpflichtungsliste Grenzen vorzusehen*. Jedoch würde ein neuer Vorschlag einer Vertragspartei erlauben, sich in ihrer Verpflichtungsliste ausdrücklich das Recht vorzubehalten, im Falle nicht definierter ‚außergewöhnlicher Umstände‘ gegen diese Verpflichtungen zu verstoßen.<sup>145</sup> Unklar ist, ob spezielle Arten von Maßnahmen, die ein Land treffen könnte, in die Verpflichtungsliste aufzunehmen sind.

Ein noch weiter gehender Vorschlag hätte multimodalen Betreibern, die eine Handelspräsenz in einem TiSA-Land unterhalten, uneingeschränkten Marktzugang und Inländerbehandlung in Bezug auf alle Elemente einer multimodalen Transportoperation garantiert.<sup>146</sup> Dieser wurde fallen gelassen. Aber auch ohne diesen Vorschlag würde die neueste Fassung des Anhangs zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen das gesamte Verkehrsnetz erfassen und das Recht von Regierungen einschränken, entsprechend den Grenzen ihrer festen Infrastruktur, wie zum Beispiel des Schienennetzes, oder entsprechend den operativen Bedürfnissen und Beschränkungen in Bezug auf den Hafen oder die Arbeitnehmer zu regulieren.

Über diese Bestimmung wurde noch keine Einigkeit erzielt. Hervorzuheben ist, dass der Anhang zum Straßenverkehr einen unterschiedlichen, aber überlappenden Vorschlag für multimodale Transportdienstleistungen aufweist.<sup>147</sup> Das legt nahe, dass dieser als Rückversicherung für den Fall dient, dass ein Anhang abgelehnt wird. Seit November 2016 besteht starker Widerstand gegen beide Anhänge.

## 4.11 TECHNISCHE STANDARDS FÜR MARITIME DIENSTLEISTUNGEN

Die Verpflichtungen, die die Länder in ihren Listen eingehen, haben einen weitergehenden Effekt für die anderen Regeln im Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen und in anderen Anhängen. Am stärksten sind die technischen Standards betroffen. Die technischen Standards für Seeverkehrsdienstleistungen, Hilfsdienste, multimodale Dienstleistungen, Häfen usw. umfassen fast

142 TiSA, Artikel VII.1(ii), Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

143 Nur von Costa Rica und Neuseeland heißt es, dass sie die Aufnahme von ‚angemessen‘ noch ‚erwägen‘

144 TiSA, Artikel I(d), Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

145 TiSA, Artikel 7.3, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

146 TiSA, Artikel VI insbesondere § 6.5, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 24. Mai 2016.

147 TiSA, Artikel VI, Anhang zum Straßengüterverkehr und verwandten Logistikdiensten vom 9. November 2016

jede operative Regel in Bezug auf Personalbesetzung, Arbeitssicherheit, Ladungen, Bedingungen an Bord, Inspektionen, Löschung, Sicherheit und vieles andere. Das Internationale Schiffsvermessungs-Übereinkommen bietet die Grundlage für wichtige Berechnungen, einschließlich Besatzungsstärke und räumliche Erfordernisse auf Schiffen. Die OECD-Grundsätze für den Seeverkehr beziehen sich auf Regeln und Standards bezüglich der Arbeitssicherheit auf Schiffen, der Personen an Bord und der Vermeidung von Verschmutzungen der Meeresumwelt.<sup>148</sup> Die Industrie hat ein Auge darauf, alle Standards, die sie als zu belastend empfindet, ausfindig zu machen und in Frage zu stellen. Jüngst äußerte die Internationale Schifffahrtskammer Bedenken zu Standards hinsichtlich des Klimawandels sowie der Zollabfertigungsverfahren.<sup>149</sup>

Einschränkungen zu technischen Standards finden sich in unterschiedlichen Teilen von TiSA. Die Vertragsparteien können sich nicht darüber einigen, inwieweit das Regulierungsrecht von Regierungen durch den vorgeschlagenen Anhang zur innerstaatlichen Regelung beschnitten werden sollte. Mehrere Länder<sup>150</sup> hatten gewollt, dass in den Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen eine zusätzliche Anforderung aufgenommen wird, nämlich dass technische Standards auf ‚objektiven und transparenten‘ Kriterien beruhen sollten, wie Kompetenz und die Fähigkeit, die Dienstleistung zu erbringen.<sup>151</sup> Damit wären möglicherweise gleichermaßen relevante Kriterien ausgeschlossen worden, wie Umwelt und Ökosystem, Menschenrechte und die Ansichten der vom Standard betroffenen Gemeinden. Dieser Vorschlag erforderte jedoch auch, dass bei der Entscheidung, ob sich ein technischer Standard mit der Bestimmung im Einklang befindet, die von der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verabschiedeten internationalen Standards ‚berücksichtigt‘ werden müssen. Wo Maßnahmen von diesen internationalen Standards ‚abweichen‘, müssten die alternativen Standards auf nicht-diskriminierenden, objektiven und transparenten Kriterien beruhen.

Eine Anerkennung der von der IMO und der ILO gesetzten Standards wirkte nach außen hin beruhigend. Das entsprach auch der Position der EU-Industrielobby ECSA, die die IMO für die einzige Institution hält, die eine globale Wettbewerbsgleichheit in regulatorischen Fragen bezüglich Arbeitssicherheit, Sicherheit und Umweltleistung im internationalen Seeverkehr herbeiführen könne.<sup>152</sup> Konkret forderte sie die EU auf, die Rolle der IMO zu stärken und sie in ihre Arbeit einfließen zu lassen, anstatt ihr Verfahren zu unterminieren oder zusätzliche Anforderungen hinzuzufügen.

Diese Bestimmung rief allerdings Bedenken in dreierlei Hinsicht hervor. Erstens lautet die Formulierung, diese Standards müssten von einem Land ‚berücksichtigt‘ werden, anstatt müssten ‚darauf beruhen‘ oder ‚mindestens‘. Zweitens erkennt sie an, dass ein Vertragspartner davon abweichen kann, ohne allerdings genau festzulegen, in welcher Richtung er abweichen kann. Ein Vertragspartner könnte Standards verabschieden, die über die Grundforderungen der IMO und der ILO hinausgehen, in welchem Fall die Industrie sie als unnötig oder unangemessen ablehnen könnte. Auch könnte ein TiSA-Vertragspartner nach unten abweichen und dennoch die Kriterien erfüllen, was diesen Ländern einen Wettbewerbsvorteil einräumen könnte. Dieser Mangel einer offenen Formulierung muss Absicht gewesen sein. Im Unterschied dazu heißt es in der Präambel zu den Grundsätzen des Seeverkehrs der OECD, sie ‚sollten von den Beteiligten unbeschadet jeglicher höherer Standards oder Verpflichtungen zum Nutzen eines freieren Seehandels und zur Erhöhung der Sicherheit auf See und zur Förderung der Meeresumwelt angewendet werden‘.<sup>153</sup>

Drittens könnte die Einbindung der IMO- und ILO-Standards in ein ‚Handels‘abkommen, das den kommerziellen Interessen Vorrang einräumt, dazu führen, dass diese Standards auf dem Wege eines Streitbeilegungsmechanismus einklagbar sind. Das ist problematisch, da die Schiedsrichter in solchen Streitbeilegungsverfahren Handelsexperten sind und es in TiSA offenbar keinen Berufungsmechanismus gibt. Wenn Handelsexperten befugt sind, ihre Instrumente im Kontext von Handelsvereinbarungen zu interpretieren, würde das den Ruf und die Funktion von

148 OECD Maritime Transport Principles, Principle III.1

149 International Chamber of Shipping, 2016 Annual Review, S. 32-3

150 Australien, Japan, Kolumbien, Neuseeland, Norwegen, Panama, Südkorea, Türkei

151 TiSA, Artikel XII, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen Die Aufnahme an dieser Stelle dürfte einen Wunsch nach unterschiedlichen Standards aus dem Anhang zur innerstaatlichen Regelung widerspiegeln; zum Beispiel enthält der Vorschlag zum Seeverkehr keine Notwendigkeitsprüfung. Alternativ kann das eine Rückversicherung sein, denn einige Länder widersetzen sich Disziplinen in Bezug auf technische Standards im Anhang zur innerstaatlichen Regelung.

152 ECSA, 'Setting sail for 2017', S. 7

153 OECD Maritime Transport Principles, Principle III.1

IMO und ILO als Regelungsgremium in ihren Spezialbereichen untergraben. Auch würde den Gewerkschaften, die in der IMO und der ILO präsent, aber in TiSA unsichtbar sind, im Prozess der Festlegung, der Überwachung, der Interpretation und der Anwendung dieser technischen Standards nur eine Nebenrolle zugewiesen.

Die Möglichkeit, dass ein Verstoß gegen die Handelsregeln Wirtschaftssanktionen nach sich zieht, birgt die Gefahr einer abschreckenden Wirkung auf die Verantwortlichen in der Regulierung und Verwaltung des Seeverkehrssektors. Der Vorschlag zur innerstaatlichen Regelung wurde jedoch aus dem im November 2016 geleakten Text des Anhangs zu Seeverkehrsdienstleistungen herausgenommen. Das bedeutet, die Regeln im Kerntext und im **Anhang zur innerstaatlichen Regelung** würden gelten.

Der Anhang zur innerstaatlichen Regelung wurde in Teil 3 und im Anhang B erörtert. Bezüglich der **Qualifikations- und Lizenzierungsanforderungen und -verfahren und technischen Standards** will eine Reihe von Ländern, angeführt von Neuseeland, eine ‚Notwendigkeitsprüfung‘ durchsetzen, die die am wenigsten restriktive Option zur Erreichung der Politikziele der Regierung favorisiert. Weder die USA noch die EU befürworten diese Position, und die USA haben sich in der Vergangenheit Beschränkungen des Rechts auf Festsetzung technischer Standards widersetzt. Sie haben jedoch dem Wortlaut im Anhang zur innerstaatlichen Regelung, der dem für den Anhang zu Seeverkehrsdienstleistungen vorgeschlagenen ähnlich ist, zugestimmt, nämlich sicherzustellen, dass Maßnahmen auf ‚objektiven und transparenten‘ Kriterien beruhen.<sup>154</sup>

Der Anhang zur innerstaatlichen Regelung ermöglicht es auch, dass die **Administration** von Qualifikationsanforderungen und -verfahren, Lizenzierungsanforderungen und -verfahren sowie von technischen Standards als nicht ‚angemessen, objektiv und unparteiisch‘ in Frage gestellt wird. Die Verwaltung von Vorschriften im gesamten Seeverkehrssektor würde für Lizenzanträge, die Anerkennung von Qualifikationen, Inspektionen und Überwachung der Einhaltung von Vorschriften, Durchsetzungsmechanismen und Sanktionen gelten. Es ist leicht vorstellbar, dass ein TiSA-Land im Namen einer unzufriedenen Branche oder eines einzelnen Mega-Betreibers Bedenken dahingehend äußert, dass die Administration solcher Maßnahmen nicht angemessen, gegenüber ausländischen Interessen voreingenommen (nicht unparteiisch) oder nicht objektiv war, weil der Entscheidungsträger nach eigenem Ermessen gehandelt oder subjektiv geurteilt, auf einen strittigen Beweis vertraut oder nicht-kommerzielle Erwägungen, darunter auch arbeitsbezogene Fragen, berücksichtigt hat. Selbst wenn solche Anfechtungen nicht zu einem formellen Disput führen, können sie doch für Regulierer und Administratoren eine abschreckende Wirkung haben.

## 4.12 WEITERE REGELUNGEN BETREFFEND SEEVERKEHRSDIENSTLEISTUNGEN

Die **Anwendung der Meistbegünstigung (MFN)** würde bedeuten, dass Schiffe oder Firmen aus einem TiSA-Land nicht schlechter behandelt werden dürften als die eines anderen Landes, sofern sie ähnliche Aktivitäten ausführen. Das könnte es unmöglich machen, strengere Anforderungen oder Aufsichtsmaßnahmen für Schiffe oder Firmen aus TiSA-Ländern mit einer schlechten Bilanz in der Einhaltung internationaler arbeitsbezogener oder maritimer Standards oder nationaler Gesetze durchzusetzen. Ob es eine Ausnahme für eine Sonderbehandlung im Rahmen der Freihandelsabkommen der Länder geben wird, muss noch entschieden werden

**Staatseigene Unternehmen:** Der von den USA vorgeschlagene Anhang zu staatseigenen Unternehmen würde sich auf Hafen-, Versand- und Binnentransportoperationen beziehen, die sich mehrheitlich im Besitz der Zentralregierung befinden. Sie müssten beim Einkauf oder Verkauf ihrer Dienstleistungen auf rein kommerzieller Basis tätig sein, sofern eine Dienstleistung nicht durch einen explizit öffentlich-rechtlichen Auftrag (vorgeschlagen von den USA) abgedeckt ist oder mit ihr legitime gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen erfüllt werden (vorgeschlagen von der EU). Das Mandat ist jedoch auf Dienstleistungen beschränkt, die innerhalb des Landes ausgeführt werden (was jegliche internationalen Seeverkehrsdienstleistungen ausschließt) und Firmen aus TiSA-Vertragsländern sind dieselben Vorteile zu gewähren wie inländischen Firmen im Rahmen des

öffentlich-rechtlichen Auftrags.<sup>155</sup> Unklar ist, ob der Anhang vollständig privatisierte Organisationen abdeckt, an denen die Regierung eine ‚goldene Aktie‘ besitzt, die ihr eine entscheidende Stimme bei strategischen Entscheidungen einräumt.

**Leistungsanforderungen an ausländische Investoren:** Von einer ausländischen Firma im maritimen Sektor, die über eine inländische Investition tätig ist, könnte nicht gefordert werden, dass sie irgendwelche inländischen Dienstleistungen nutzt oder inländische Personen zu leitenden Mitarbeitern oder mehrheitlich (wenn überhaupt) zu Direktoren in der Geschäftsleitung ernennt.<sup>156</sup>

Von grenzüberschreitenden Betreibern, Erbringern von internationalen Seeverkehrsdiensten, könnte nicht gefordert werden, dass sie eine **lokale Präsenz** in dem Land haben, für das sie ihre Dienstleistung erbringen.<sup>157</sup>

**Abschaffung von Ladungsanteilvereinbarungen:** Dabei handelt es sich um Vereinbarungen zwischen zwei oder mehr Handelspartnern, wonach der Güterverkehr zwischen ihnen in einem vereinbarten Verhältnis aufzuteilen ist und diese Güter auf Schiffen transportiert werden sollen, die sich unter der Kontrolle oder im Besitz ihrer Staatsangehörigen befinden. Das kann effizient sein und zur Sicherung des Überlebens nationaler Reedereien beitragen. Länder und Unternehmen, die von diesen Vereinbarungen ausgeschlossen sind, wenden ein, dass diese Vereinbarungen wettbewerbsschädigend sind und effizientere Betreiber aussperren. Ihre Abschaffung würde eine noch stärkere Konzentration in den Händen der maritimen Mega-Unternehmen ermöglichen. Sie war eine Standard-Forderung der EU in ihren Freihandelsabkommen, vermutlich deshalb, weil große Betreiber wie Maersk Zugang zu dem durch solche Vereinbarungen abgedeckten Geschäft erlangen wollen.

Im Freihandel werden Ladungsanteilvereinbarungen als diskriminierend und als ein Verstoß sowohl gegen die Inländerbehandlung als auch gegen die Meistbegünstigung angesehen. Eine Reihe von Ländern will verhindern, dass ein TiSA-Vertragspartner eine Vereinbarung eingeht, die eine Ladungsanteilvereinbarung für internationale Seeverkehrsdienstleistungen enthält, und will alle bestehenden Vereinbarungen beenden, sobald TiSA in Kraft tritt. Einem alternativen Vorschlag zufolge würden Ladungsanteilvereinbarungen zwischen TiSA-Vertragspartnern automatisch auslaufen, während Vertragspartner, die solche Vereinbarungen mit Nicht-TiSA-Partnern unterhalten, sich bemühen, diese so bald wie möglich zu beenden, sich verpflichten, sie nicht zu verlängern und sie in ihren Verpflichtungslisten zum maritimen Transport als Einschränkungen aufzuführen.<sup>158</sup> Diese Bestimmung würde nicht auf Handelsvereinbarungen zwischen Spediteuren zutreffen.

**Rückführung von Containern.** Länder müssen einem internationalen Transportbetreiber gestatten, die ihm gehörenden oder von ihm gemieteten Leercontainer zwischen Inlandshäfen umzulagern, sofern sie nicht als Fracht gegen Bezahlung transportiert werden.<sup>159</sup> Alle Einschränkungen dieser Verpflichtung müssten in der Verpflichtungsliste des Landes (Negativliste) aufgeführt werden. Dies könnte als weiterer Schritt hin zur offenen Kabotage gesehen werden, obwohl die Rückführung bereits in vielen TiSA-Ländern erlaubt ist.

**Ausflaggung** Panama fordert, dass allen Schiffen unter der Flagge eines TiSA-Landes, die internationale Seeverkehrsdienstleistungen erbringen, uneingeschränkter Zugang zu den internationalen Seeverkehrsmärkten dieses Landes auf kommerzieller und nichtdiskriminierender Basis gewährt wird.<sup>160</sup> Ein Land könnte diese Verpflichtung in seiner Verpflichtungsliste nicht einschränken. Ein TiSA-Land müsste auch die Nationalität eines Schiffes auf der Grundlage des Schiffszertifikats anerkennen, das die zuständige Behörde des anderen TiSA-Landes entsprechend

155 TiSA, und X.4 Anhang zu staatseigenen Unternehmen, September 2016 [mit EU-Kommentaren vom Oktober 2016]

156 TiSA, Artikel X.3, Localisation Provisions (Niederlassungsbestimmungen) vom November 2016

157 TiSA, Artikel X.1, Localisation Provisions (Niederlassungsbestimmungen) vom November 2016

158 TiSA, Artikel IV, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

159 TiSA, Artikel V, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

160 TiSA, Artikel III, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016

seinen Rechtsvorschriften ausgestellt hat. Eine Reihe von Ländern, unter ihnen die USA, ist gegen diese Bestimmung.

**Hafengebühren und -abgaben:** Der Anhang fordert Hafengebühren und -kosten sowie Inspektionen bezüglich der Tonnage auf der Grundlage des Internationalen Schiffsvermessungsübereinkommens.<sup>161</sup> Dies wurde noch nicht vereinbart, vermutlich weil nicht alle TiSA-Teilnehmer diesem Übereinkommen beigetreten sind.<sup>162</sup>

## 4.13 AUSWIRKUNGEN AUF ARBEITNEHMER UND GEWERKSCHAFTEN IM BEREICH DES SEEVERKEHRS

TiSA würde in mehrererlei Hinsicht Auswirkungen für die inländischen Arbeitnehmer und Gewerkschaften des maritimen Sektors haben..

### ARBEITSKRÄFTEMOBILITÄT

Ein vorgeschlagener Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen (bekannt als Mode 4) umfasst den zeitweiligen Zugang spezifischer Kategorien ausländischer Arbeitnehmer zur Bereitstellung von Dienstleistungen in einem TiSA-Land (dies wird in Teil 7 näher untersucht). Eine Reihe von Ländern<sup>163</sup>, auch die EU, fordert, dass jedes TiSA-Land Verpflichtungen eingetht, um die Einreise von konzernintern entsandten Arbeitnehmern und Erbringern von Vertragsleistungen zu gestatten.<sup>164</sup>

- **Konzernintern entsandte Arbeitnehmer** hätten das Recht auf Einreise für mindestens ein Jahr oder für die Dauer ihres Vertrags, je nach dem, was kürzer ist, ohne Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit. Die EU vertritt den Standpunkt, dass das automatisch erfolgen sollte, wenn ein TiSA-Land sich verpflichtet hat, die Errichtung einer kommerziellen Präsenz in dem Land zu gestatten (Mode 3).<sup>165</sup> Einige Reedereien und Seeverkehrfirmen können das ausnutzen, um nicht leitende Angestellte, wie höherrangige Schiffsbesatzungen, Hafearbeiter mit Spezialausbildung für die Schiffe einer Flotte oder in der Technologie und Datenanalyse einer Reederei geschulte Computertechniker überall in der Welt einzusetzen.
- **Erbringer von Vertragsleistungen** sind Angestellte einer Firma aus einem TiSA-Land, die einen Vertrag über die Erbringung einer seeverkehrsbezogenen Dienstleistung in einem anderen TiSA-Land hat, wo deren Arbeitnehmer zur Vertragserfüllung anwesend sein müssen. Sie könnten bis zu drei Monate kumulativ innerhalb eines Jahres oder für die Dauer des Vertrags, wenn dieser früher ausläuft, verbleiben. Das könnte auf ausländische Transportarbeiter zutreffen, die bei einem ausländischen multimodalen Betreiber angestellt sind, der Lieferverträge innerhalb des Landes hat, oder auf Stauer, die bei einem ausländischen Unternehmen angestellt sind, wenn der Arbeitgeber der Auffassung ist, dass diese Arbeitnehmer über spezielle Fähigkeiten und Fertigkeiten verfügen, die zur Erfüllung des Vertrags unentbehrlich sein. Die derzeitigen Vorschläge besagen, dass TiSA-Länder bestrebt sein sollten, Verpflichtungen zu dieser Kategorie einzugehen. Die EU will, dass diese Verpflichtung einer wirtschaftlichen Notwendigkeitsprüfung unterliegt, die nachweisen soll, dass keine inländischen Arbeitnehmer für die jeweilige Arbeit verfügbar sind.

<sup>161</sup> TiSA, Artikel XIII, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen, 14. November 2016

<sup>162</sup> Costa Rica, Hong Kong, Liechtenstein und Taiwan sind offenbar daran nicht beteiligt. <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002800e0101>

<sup>163</sup> Chile, die EU, Island, Japan, Kanada, Kolumbien, Mauritius und Norwegen

<sup>164</sup> TiSA, Artikel X.1, Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom 8. November 2016

<sup>165</sup> TiSA, Artikel VI.2(a) Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom 8. November 2016

Die Verpflichtungen im Anhang würden vorübergehend erlöschen, wenn die Präsenz des Arbeitnehmers die Beilegung eines kollektiven Arbeitskonflikts an der Arbeitsstätte oder das Beschäftigungsverhältnis eines in den Arbeitskonflikt involvierten Arbeitnehmers nachteilig beeinträchtigen könnte.<sup>166</sup> Es obliegt der Regierung, sich auf diese Option zu berufen.

Zusätzlich zu den offenkundigen Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und die gewerkschaftliche Organisierung könnte der Anhang dazu führen, dass Arbeitnehmer aus anderen TiSA-Ländern oder Drittländern herbeigebracht werden, die über eine minimale Gesundheits- und Arbeitssicherheitsausbildung und über allgemeine Qualifikationen, aber auf niedrigerem Niveau, verfügen. Die Verwendung schlecht ausgebildeter Arbeitnehmer für spezialisierte Tätigkeiten, wie etwa Löschen, bringt für die Arbeitnehmer und für die Fracht Gesundheits- und Sicherheitsprobleme mit sich und könnte eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit darstellen.

## WEITERE AUSWIRKUNGEN AUF DIE ARBEITNEHMER

Die Rechte auf nichtdiskriminierenden Zugang zu Häfen und Hafendienstleistungen könnten den Druck erhöhen, die Selbstabfertigung durch ausländische Seeleute auf Schiffen, die unter das TiSA-Abkommen fallen, zu erlauben. Im Text vom November 2016 wurde das vorgeschlagene Recht auf ‚Nutzung‘ dieser Einrichtungen und Dienstleistungen fallen gelassen, welches für ausländische Firmen eine bessere Basis geschaffen hätte, günstige Verträge, billigere Arbeitskräfte und einen höheren Automatisierungsgrad zu fordern, .

Die Rechte multimodaler Betreiber auf Zugang zu allen Transportarten würde den Forderungen nach stärkerer Integration der Arbeitnehmerschaft über alle einschlägigen inländischen Transportdienstleistungen hinweg Auftrieb geben. Betreiber könnten das Recht fordern, nur Arbeitnehmer einzusetzen, denen Fachkenntnisse fehlen, die im geringsten Maße gewerkschaftlich organisiert sind, am schlechtesten bezahlt werden und unter den schlechtesten Bedingungen arbeiten. Diese Entwicklung würde auch die beruflichen Abgrenzungen und die Geltung konkreter Tarifvereinbarungen unterminieren und Berufe unterbieten, in denen ein hoher Grad gewerkschaftlicher Organisierung besteht.

## ZWISCHEN JUNI UND NOVEMBER 2016 FALLEN GELASSENE VORSCHLÄGE

Aus dem im November 2016 geleakten Text geht hervor, dass mehrere Vorschläge, die von besonderer Bedeutung für Arbeitnehmer und Gewerkschaften im maritimen Sektor sind, seit der geleakten Fassung vom Juni 2016 fallen gelassen wurden.

- **Abdeckung von Zubringerdiensten<sup>167</sup> und maritimen Offshore-Dienstleistungen<sup>168</sup>**. Es gab eine Reihe von Vorschlägen, die kommerziell etablierten ausländischen Firmen und Erbringern von internationalen Seeverkehrsdienstleistungen das Recht einräumten, Zubringerdienste und maritime Offshore-Dienstleistungen (für Windfarmen, Ölplattformen usw.) bereitzustellen<sup>169</sup>. Die Anwendung des Prinzips der Inländerbehandlung hätte einer ausländischen Crew die Möglichkeit gegeben, diese inländischen Dienstleistungen auszuführen.
- Die Türkei forderte, dass jeder TiSA-Vertragspartner gültige Ausweisdokumente von Seeleuten und der Crew anerkennt, die von der zuständigen Behörde eines anderen TiSA-Vertragspartners ausgestellt und genehmigt wurden.<sup>170</sup> In Abhängigkeit von seinen Einwanderungsgesetzen müsste jedes Land einer Crew mit gültigen Ausweispapieren einen zeitweiligen Landgang gestatten, vorausgesetzt, den Passkontroll- oder Einwanderungsbehörden wurde eine

<sup>166</sup> TiSA, Artikel III.4 Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom 8. November 2016. Die Schweiz sprach sich anfangs gegen diese Bestimmung aus.

<sup>167</sup> TiSA, Artikel I(e), Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 24. Mai 2016

<sup>168</sup> TiSA, Artikel I(f), Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 24. Mai 2016

<sup>169</sup> Definiert als Dienstleistungen zwischen einem Hafen und jedem Offshore-Standort im Zusammenhang mit der Erkundung und Ausbeutung natürlicher Ressourcen oder zwischen solchen Standorten, plus inländischen Schub- und Schleppdiensten im Zusammenhang mit der Erkundung und Ausbeutung natürlicher Ressourcen.

<sup>170</sup> TiSA, Artikel XIV, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 24. Mai 2016.

Liste der Schiffsbesatzung ausgehändigt. Der Crew hätte auch gestattet werden müssen, sich an dem Ort, wo sie sich befindet, auf das Schiff in einem TiSA-Land zu begeben, wenn sie eine diesbezügliche Erklärung der Reederei oder ihres Agenten vorlegen kann, und es müsste ihr erlaubt sein, das Schiff ohne weiteres zu verlassen, wenn ihr Arbeitsverhältnis an diesem Ort endet. Während ihres Aufenthalts dürfte die Crew nicht auf diskriminierende Weise behandelt werden. Sollte ein Seemann während des Schiffsaufenthalts einer ärztlichen Kontrolle oder Behandlung aufgrund einer Erkrankung bedürfen, müsste ihm gestattet sein, für eine im Text nicht angegebene Dauer bis zur Reisefähigkeit zu verbleiben, und er müsste ärztliche Hilfe gemäß nationalen Gesetzen erhalten. Der Vorschlag der Türkei spiegelt offenbar die Ziele der ILO-Konvention 185 über Ausweise für Seeleute (Neufassung) von 2003 und die Leitlinien von 2006 über die faire Behandlung von Seeleuten bei einem Unfall auf See wider.<sup>171</sup>

Taiwan unterstützte anfangs die Türkei, zog diese Unterstützung jedoch zurück. Australien, Kanada, Costa Rica und die USA sprachen sich gegen den Vorschlag aus. Aus dem geleakten Anhang vom November 2016 geht hervor, dass Panama gemeinsam mit Peru, Pakistan und anderen interessierten Partnern an einem ‚alternativen Konzept zu Transportbetreibern‘ arbeiten werde, das Seeleute einbezieht. Die Aufnahme dieses Vorschlags wird ebenfalls erwogen werden.<sup>172</sup> In einer Anmerkung heißt es, dass die Türkei der ‚Stabilisierung‘ (dem Abschluss) keines Anhangs zum Transport zustimmen werde, bis dieses Problem geklärt ist.

---

171 UNCTAD, Review of Maritime Transport 2015, S. 95

172 Anmerkung eingefügt zwischen Artikel XIII und XIV, TiSA, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom 14. November 2016



## TEIL 5. LUFTVERKEHR

### 5.1 EINE MOMENTAUFNAHME

Seit den 1970er-Jahren, als die USA mit der Deregulierung der Luftfahrtindustrie begann, gibt es Turbulenzen im Luftverkehr. Heute ist das Eigentum an Fluggesellschaften, Luftfahrtunternehmen und Bodenabfertigungstätigkeiten zunehmend konzentriert und zentralisiert. Durch Privatisierung, Outsourcing und Verdrängungswettbewerb zwischen traditionellen Luftfahrtunternehmen und Billiglinien sowie Luftverkehrsdienstleistungen am Boden sind tausende hochqualitative Arbeitsplätze verschwunden. Sicherheitsprobleme und Wirtschaftskrisen haben zusätzliche Instabilität geschaffen, und Arbeitnehmer in der Luftfahrtindustrie mussten als Stoßdämpfer herhalten, um den Konjunkturzyklus und externe Krisen zu managen. In einem Umfeld, das von starker Konkurrenz und von zunehmendem Outsourcing von Flugpersonal und Bodenabfertigung bei Billiglinien geprägt ist, ziehen nationale Qualitätsfluglinien vermehrt nach. All das untergräbt unmittelbar die Arbeitsplätze und die Arbeitsbedingungen der in dieser Branche Beschäftigten.

Durch die Öffnung der Märkte haben ausländische Luftfahrtunternehmen die inländischen, vor allem die staatlichen, Fluglinien verdrängt, die angesichts des Wettbewerbs zusammengebrochen sind oder im Rahmen liberalisierter Regeln für ausländische Investitionen übernommen wurden. Vielen Entwicklungsländern blieben teure und ineffiziente Dienste, als ihre staatlichen Fluglinien schwer zu kämpfen hatten und ausländische Anbieter wenig Interesse zeigten. Dieselben Kräfte sorgten für die Kontraktualisierung der Branche im Bereich der Beschäftigten und der Dienstleistungen in der Luft und am Boden. Die meisten Flughäfen sind heute teilweise oder gänzlich privatisiert, kommerzialisiert oder werden durch private Managementverträge betrieben. Ausländische Fluglinien haben damit begonnen, strategische Investitionen in der Luftfahrtindustrie und den zugehörigen Einrichtungen anderer Länder zu tätigen. Selbst die Flugsicherung wurde privatisiert.

Der Zweck der Regulierung hat sich ebenfalls verändert. Das Abkommen von Chicago von 1944 anerkannte das souveräne Recht eines Staates, den Himmel über seinem Territorium zu beherrschen. Fluglinien und Flughäfen wurden als Teil der nationalen Infrastruktur betrachtet und dienten einer Reihe von wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitstechnischen Funktionen. Das wurde durch die neoliberale Agenda der Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung ausgehöhlt, und es erzeugte ein Spannungsverhältnis zwischen Regulierungsrahmen, die die Souveränität über den Luftraum und den Schutz nationaler Interessen anerkennen, und einer globalisierten Industrie, in der ein Oligopol mächtiger Akteure versucht, die Regeln neu zu gestalten.

Wie im Falle anderer Transportdienstleistungen beklagen die großen, die Branche dominierenden Betreiber, dass sie seitens nationaler Regulierungssysteme immer noch durch Hemmnisse und Ineffizienzen belastet würden, und fordern ‚Open Skies‘ (‚offene Himmel‘) zwecks Wettbewerbsgleichheit und weitere Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung. Bislang haben Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen wenig dazu beigetragen, diese Agenda voranzubringen. Das GATS in der WTO findet nur auf drei Luftverkehrsdienstleistungen Anwendung: auf Luftfahrzeugreparatur- und -wartungsdienstleistungen, den Verkauf und die Vermarktung von Luftverkehrsdienstleistungen und auf Computerreservierungssystem-Leistungen. Folglich sind Regierungen nur sehr wenige Verpflichtungen zu den Kernregeln eingegangen, die Einschränkungen des Marktzugangs und lokale Präferenzen oder Höchstgrenzenregelungen für ausländische Firmen im Luftverkehrssektor verbieten. Weitere Verpflichtungen würden im Gegenzug Beschränkungen darin bewirken, wie Regierungen die Lizenzierungs- und Qualifikationssysteme sowie die technischen Standards festlegen und verwalten können.

Der kurze TiSA-Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen zielt darauf ab, den Geltungsbereich auf sechs Subsektoren zu erweitern. Der geleakte Text vom November 2016 zeigt, dass es erhebliche Unterstützung für eine Erweiterung um Bodenabfertigungsdienste und Flughafenbetriebsdienste gibt; weniger Begeisterung besteht für spezielle Luftfahrtleistungen. Andere Anhänge würden eine unterstützende Rolle spielen. Dem Luftverkehr kommt bei Zustelldiensten eine Schlüsselrolle

zu; Betreiber wie Amazon haben inzwischen ihre eigenen Flotten und Flughäfen; der Anhang zu Zustelldiensten erleichtert ihre grenzüberschreitende Ausdehnung und Konsolidierung. Der Anhang zur innerstaatlichen Regelung zielt auf eine unternehmensfreundlichere Handhabung der Lizenzierung, der Qualifikationen und der technischen Standards ab. Der Anhang zu staatseigenen Unternehmen (SOE) würde die im Besitz der Zentralregierungen befindlichen Fluglinien, Flughäfen und damit verbundenen Unternehmen kommerziellen Imperativen und den Regeln der Nichtdiskriminierung unterordnen. Der Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen könnte Managern im Flughafenbetrieb oder – was von besonderer Wichtigkeit für die ITF ist – Angestellten von Firmen mit Verträgen über Dienstleistungen am Boden zeitweilige Rechte zur Einreise aus einem TiSA-Land in ein anderes einräumen.

Die TiSA-Verpflichtungen würden sich nicht auf den eigentlichen Luftverkehr oder auf Luftverkehrsrechte erstrecken, obwohl der SOE-Anhang dennoch Anwendung finden würde. Allerdings würde eine Ausdehnung von ‚Handels‘regeln auf weitere Bereiche des Sektors den Wettbewerb, das Offshoring und die Deregulierung intensivieren und systemische Auswirkungen auf die gesamte Branche haben. Sie würde den Vorrang von bilateralen und regionalen Luftverkehrsvereinbarungen weiter untergraben und das Gleichgewicht von Betriebssicherheit, Sicherheit, Umwelt- und Wirtschaftsfaktoren, wie es von der Internationalen Zivilluftfahrtsorganisation (ICAO) gefordert wird, weiter zugunsten kommerzieller Prioritäten und Interessen verschieben.

Weit davon entfernt, die viel gepriesene ‚Wettbewerbsgleichheit‘ zu schaffen, hat TiSA das Potenzial, die Macht jener Betreiber von Flug- und Logistikdiensten, die die Branche bereits jetzt dominieren, weiter zu festigen. Forderungen nach großflächiger Liberalisierung von Bodenabfertigungsdiensten und nach Beseitigung von Hemmnissen, die der grenzüberschreitenden Erbringung dieser Dienstleistungen im Wege stehen, würden ein weiteres Offshoring, den Wettbewerbsvorteil suchende vertragliche Untervergabe und Kostensenkungsmaßnahmen fördern. Für die Arbeitnehmer im Luftverkehr bedeutet das stärkeren Druck auf Löhne, Gehälter und Arbeitsbedingungen, Schulung, Arbeitssicherheit und gewerkschaftliche Organisation.

TiSA gibt auch Anlass zu Bedenken der Öffentlichkeit, denn in dieser Branche sind Fachkenntnisse, Betriebssicherheit und Sicherheit untrennbar miteinander verbunden. Es besteht die ernsthafte Gefahr, dass es Regierungen nicht möglich sein wird, technische Standards, Qualifikations- und Lizenzierungsanforderungen über das absolute Minimum hinaus festzulegen und durchzusetzen, und dass die Schwelle ständig weiter gesenkt wird. Die allgemeinen Ausnahmen wären keine angemessene oder verlässliche Grundlage, auf der erheblich strengere Standards, vor allem als vorbeugende Maßnahme, verabschiedet werden können. Ebenso setzt die Ausnahme aus Gründen der nationalen Sicherheit einen Notfall in den internationalen Beziehungen voraus. Das bedeutet, vorbeugende Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit, die nicht als Reaktion auf einen unmittelbaren Notfall getroffen werden, könnten angefochten werden.

## 5.2 ZIELSETZUNGEN IN KÜRZE

Die Liberalisierung des Luftverkehrs unter TiSA hätte mehrere signifikante Auswirkungen:

- Ausweitung des Umfangs der Verpflichtungen von drei kommerziellen Aktivitäten im GATS auf die sechs im Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPPA) vereinbarten Verpflichtungen: Luftfahrzeugreparatur- und -wartungsdienstleistungen, Verkauf und Vermarktung von Luftverkehrsdienstleistungen, Computerreservierungssystem-Leistungen, Flughafenbetriebsdienstleistungen, Bodenabfertigungsdienste und spezielle Luftverkehrsdienstleistungen;
- Anwendung unternehmensfreundlicher technischer Standards und Lizenzierungsregeln auf diese Aktivitäten;
- Betrieb staats eigener Fluggesellschaften auf rein kommerzieller Basis auf einem internationalen Markt, der von einer mächtigen Gruppe traditioneller Fluggesellschaften und Billiglinien beherrscht wird, und
- weitere Unterminierung des Status der ICAO als wichtigstes Gremium zur Festlegung von Regeln und Standards in der Zivilluftfahrt.

### 5.3 INDUSTRIELOBBYISTEN

Die sichtbarste Unternehmenslobby im Bereich des Luftverkehrs ist im Zusammenhang mit TiSA die Global Express Association, die die vier großen Expressdienste vertritt: DHL, Fedex, TNT und UPS. Sie wollen offene Luftfrachtmärkte zur Einbindung der gesamten Palette von Verkehrsrechten und dass die Länder ihre Märkte öffnen, so dass sie ihre „Flotten optimieren können, indem sie die Fracht an Bord nehmen können, wo eine Nachfrage nach dieser Dienstleistung besteht, und sie sie dorthin transportieren können, wo der Kunde sie haben will, und das mit ihrer eigenen Flotte über den effizientesten Transportweg.“<sup>173</sup> Ferner wollen sie für einen Expressdienstbetreiber das Recht auf den Besitz oder den Betrieb eigener Anlagen (zum Beispiel Warenlager oder Flughafenterminals oder überhaupt Flughäfen), auf den Betrieb eigener lokaler Bodentransportnetze, auf den Betrieb grenzüberschreitender Speditionsdienste usw.<sup>4</sup> erwirken.

### 5.4 AKTIVISTENSTAATEN

Eine kleine Gruppe von Ländern, die während der GATS-Verhandlungen bei Luftverkehrsdiensten die Führung übernommen hatten, ist weiterhin bei TiSA dabei. Chile steht dieser sektoralen Gruppe vor, weitere „Hardliner“ sind Neuseeland, die Schweiz, Norwegen und Island. Bei einer Reihe von Punkten zeigt sich die EU aggressiv. Die USA unterstützen die beim TPPA angenommene Position der Erweiterung auf sechs Luftverkehrsdienstleistungen.

### 5.5 DER KONTEXT: DAS GATS UND DAS TPPA

#### DAS GATS

Pan Am war eines jener einflussreichen US-Unternehmen, welche Mitte der 1970er-Jahre internationale Regeln zum Handel mit Dienstleistungen vorschlugen, was schließlich zu Verhandlungen über das GATS im Rahmen der Uruguay-Runde führte. Eine Reihe von Ländern versuchte, das GATS zu nutzen, um die Zivilluftfahrt zu liberalisieren und zu deregulieren und auf diese Weise die ICAO zu umgehen. Vorschläge, bilaterale Luftverkehrsvereinbarungen dem GATS unterzuordnen, brachten die gesamten Verhandlungen über Dienstleistungen beinahe zum Scheitern. Die USA verweigerten ihre Zustimmung dazu, dass die Liberalisierung in zwei- und mehrseitigen Vereinbarungen multilateral für alle WTO-Länder gelten sollte.<sup>174</sup> Als Kompromiss schützte der Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen bestehende bilaterale Luftverkehrsvereinbarungen vor den GATS-Regeln. Darüber hinaus wurden „bereits gewährte Verkehrsrechte, gleichviel auf welche Weise sie gewährt wurden, oder Dienstleistungen, die mit der Ausübung von Verkehrsrechten in unmittelbarem Zusammenhang stehen“ davon ausgenommen. Das GATS galt ausdrücklich für nur drei luftfahrtspezifische Aktivitäten:

- Luftfahrzeugreparatur- und -wartungsdienstleistungen an einem aus dem Verkehr gezogenen Luftfahrzeug, ausgenommen die von den Luftfahrtunternehmen durchgeführten Wartungsarbeiten;
- Verkauf und Vermarktung von Luftverkehrsdienstleistungen und
- Computerreservierungssystem-Leistungen.

Andere luftfahrtbezogene Dienstleistungen fallen nicht vollständig aus dem GATS heraus. Wie die EU bemerkte, können sie durch eine Verpflichtung zu einer separaten Dienstleistung,<sup>175</sup> wie Leasing von Flugzeugen ohne Bediener (Unternehmensdienstleistungen),<sup>176</sup> Catering (Hotels und Restaurantdienstleistungen)<sup>177</sup> und Schulung der Besatzung (Dienstleistungen auf dem Gebiet der

173 Global Express Association, 'Position on Air Transport Liberalisation', Oktober 2015, [http://www.global-express.org/assets/files/Members-Library-2/GEA-position-paper-on-air-transport-liberalisation-FINAL-\(adopted\).pdf](http://www.global-express.org/assets/files/Members-Library-2/GEA-position-paper-on-air-transport-liberalisation-FINAL-(adopted).pdf)

174 Unter der Meistbegünstigungsklausel (MFN)

175 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, Mitteilung der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten, 'GATS 2000: Transport Services', S/CSS/W/41, 22. Dezember 2000, S. 5

176 UN CPC 83104

177 UN CPC 6423

Erwachsenenbildung)<sup>178</sup> abgedeckt werden. Zu weiteren einschlägigen Dienstleistungen, zu denen Verpflichtungen eingegangen werden können, gehören: technische Prüfung, Datenverarbeitung, Ingenieursdienstleistungen, Reinigung, Einzelhandelsvertrieb, Anlagenmanagement und Abfallbeseitigung.

Der GATS-Anhang erfordert eine Überprüfung der Luftverkehrsdienstleistungen, einschließlich des Anwendungsbereichs, mindestens alle fünf Jahre. Die erste Überprüfung war Bestandteil der GATS-2000-Verhandlungen. Das WTO-Sekretariat erarbeitete seit der Uruguay-Runde sieben Hintergrundinformationen über Entwicklungen auf dem Luftverkehrssektor.<sup>179</sup> Mehrere Länder drängten intensiv auf die Ausweitung des Anwendungsbereichs in der Zivilluftfahrt. Neuseeland vertrat die Ansicht, dass stärker liberalisierte Dienstleistungen im Rahmen des GATS sich durchaus mit bilateralen Luftverkehrsvereinbarungen vertragen könnten.<sup>180</sup> Die EU schlug vor, dass eine Reihe zusätzlicher Dienstleistungen abgedeckt werden und dennoch ‚gewährleistet werden könnte, dass ein angemessenes Niveau von Betriebssicherheit, Sicherheit und Beschäftigungsbedingungen beibehalten wird und den entsprechenden Einrichtungen obliegt‘.<sup>181</sup> Kolumbien verteidigte die Rolle der ICAO bezüglich der Verkehrsrechte, zeigte sich allerdings bereit, eine Liberalisierung von Nebendienstleistungen zu erwägen.<sup>182</sup> Costa Rica verlangte einen besseren Zugang zur Ausführung von Reparatur- und Wartungsdienstleistungen.<sup>183</sup>

Die zweite integrierte Überprüfung nahm 2005 ihren Anfang, als die selbsternannten Friends of Services mehrseitige Gespräche begannen. Neuseeland, Australien, Chile, die EU, Norwegen und die Schweiz argumentierten, dass die Bestimmung, die ‚direkt mit der Ausübung von Verkehrsrechten verbundene Dienstleistungen‘ ausschloss, eng auszulegen sei und dass die Bodenabfertigung mit abgedeckt werden sollte. Ferner verlangten sie eine Klarstellung, welche Merkmale sogenannte ‚hard rights‘ im Zusammenhang mit Verkehrsrechten gegenüber ‚soft rights‘, zu denen Catering, Gepäckabfertigung, Check-in und Counter, Reinigung, Vorfelddienste, Lager- und Betankungsdienste gehören könnten, auszeichnen sollten.<sup>184</sup> Für jede Dienstleistung war eine gesonderte Muster-Verpflichtungsliste beigefügt. Kanada, Japan und die USA widersetzten sich vehement der Einbeziehung der Bodenabfertigung, die ihrer Meinung nach durch die ICAO-Vorlage und viele bilaterale Luftverkehrsvereinbarungen abgedeckt würde und eine notwendige Ergänzung zu den Verkehrsrechten darstellte. Eine Änderung dieses Status würde eine formelle Abänderung des GATS erfordern.<sup>185</sup> Inzwischen sind sie jedoch offenbar bereit, dies in TiSA zu akzeptieren.

## DAS TPPA

Das TPPA liefert einen weiteren wichtigen Kontext, da die acht Länder auch in TiSA bereits der Ausweitung des Anwendungsbereichs auf sechs Luftverkehrsdienstleistungen zugestimmt haben.<sup>186</sup> Der Geltungsbereich für den Luftverkehr im TPPA weicht von dem im GATS ab. Es gibt dort keinen Ausschluss in Bezug auf ‚Verkehrsrechte‘. Statt dessen gilt das Kapitel über grenzüberschreitende Dienstleistungen<sup>187</sup> nicht für ‚Luftverkehrsdienste, einschließlich inländische und internationale Luftverkehrsdienstleistungen‘ oder damit verbundene unterstützende Dienstleistungen, abgesehen von den sechs genannten Dienstleistungen. Zusätzlich zu den ursprünglichen drei Sektoren im GATS umfasste das TPPA:

- spezielle Luftverkehrsdienste;
- Flughafenbetriebsdienste und
- Bodenabfertigungsdienste.

178 UN CPC 92310

179 WTO, Dokument S/C/W/163 und sechs Anlagen, konsolidiert als WTO, Air Transport and the GATS. Documentation for the First Air Transport Review under the General Agreement on Trade in Services (GATS). 1995-2000 in Review, WTO, Genf, Juni 2006

180 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, ‚Mitteilung von Neuseeland – Verhandlungsvorschlag für Luftverkehrsdienstleistungen‘, S/CSS/W/92, 26. Juni 2001 und Rat für den Handel mit Dienstleistungen, ‚Mitteilung Australiens, Chiles, der Europäischen Gemeinschaften, Neuseelands, Norwegens, der Schweiz. Trade in Services to the Aviation Industry. A case for commitments under the GATS‘, TN/S/W/29, 16. Februar 2005

181 Diese umfassten Bodenverkehrsdienste, die administrative Abfertigung am Boden, Passagierabfertigung, Gepäckabfertigung, Fracht- und Postabfertigung, die Vorfeldabfertigung, den Flugzeugservice, Betankungsdienste, Flugbetrieb und Besatzungsdienste, Bodenbeförderung, Cateringdienste plus Terminal- und Landebahnbetrieb, Leasing ohne Besatzung, Aufbewahrung und Lagerung. WTO, S/CSS/W/41, 22. Dezember 2000, S. 5-6

182 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, ‚Communication from Colombia. Luftverkehrsdienstleistungen‘, S/CSS/W/124, 27. November 2001

183 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, ‚Communication from Costa Rica – Luftfahrzeugreparatur- und -wartungsdienstleistungen, S/CSS/W/138, 19. März 2002

184 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, TN/S/W/29, 16. Februar 2005, vorgeschlagene CPC dargelegt in S/C/w/163/Add.1

185 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, ‚Communication from Canada, Japan and the United States. Handel mit Luftverkehrsdienstleistungen‘, TN/S/W/33, 18. Februar 2005

186 TPPA Artikel X.2.5

187 Das umfasst die kommerzielle Niederlassung (Mode 3).

Jedes Land konnte die Anwendung der Kernregeln auf jede dieser Dienstleistungen beschränken,<sup>188</sup> aber das galt auf Basis einer Negativliste sowohl für den Marktzugang als auch für Regeln der Inländerbehandlung. Jede Regierung musste die existierenden Maßnahmen oder Aktivitäten auflisten, die sie beibehalten oder für die sie um Zustimmung ersuchen wollte, um sich für die Zukunft den uneingeschränkten politischen Spielraum vorzubehalten. Diese Listen wurden zwischen den Vertragspartnern ausgehandelt.

Im Falle von Unvereinbarkeiten zwischen dem Dienstleistungskapitel im TPPA und einer Vereinbarung zwischen mehreren TPPA-Partnern über Luftverkehrsdienste würde letztere vorrangig gelten.<sup>189</sup> Die Partner würden ferner die Maßnahmen zur Streitbeilegung im Rahmen des Luftverkehrsabkommens ausschöpfen müssen, ehe sie die Streitigkeit im Rahmen des TPPA vorbringen. Allerdings würde jede Besserbehandlung, die ein TPPA-Partner einem anderen Land in einer bilateralen oder multilateralen Luftverkehrsvereinbarung gewährt, auch anderen TPPA-Partnern gewährt werden müssen, es sei denn, es wurde ein spezieller Vorbehalt zu dieser Verpflichtung (MFN) verankert. Die meisten in den Verpflichtungslisten aufgeführten Ausnahmen von der Meistbegünstigungsklausel galten nur für bestehende Vereinbarungen.

Das SOE-Kapitel des TPPA hatte auch eine Auswirkung für den Luftverkehr; nationale Fluggesellschaften überschritten eindeutig die Schwelle des Anwendungsbereichs. Die Liste der geschützten SOE wurde intensiv verhandelt. Vietnam beispielsweise wurde erlaubt, die Airports Corporation of Viet Nam, die Vietnam Airlines Corporation, die Viet Nam National Shipping Lines und deren Tochtergesellschaften und Nachfolgeunternehmen davon auszunehmen, allerdings nur von einigen Regeln für eng definierte Maßnahmen und Dienstleistungen.<sup>190</sup>

## 5.6 DER TiSA-ANHANG

Der Luftverkehrsanhang in TiSA ist kurz und konkret. Er sieht nicht direkt neue ‚Handels‘regeln für die Luftverkehrsbranche und damit verbundene Dienstleistungen vor, sondern erweitert vielmehr die Kategorien der Luftverkehrsdienstleistungen, die von TiSA-Regeln erfasst werden und zu denen die Länder in ihren Listen Verpflichtungen eingehen können. Diese würden zusätzlich zu den in anderen Dienstleistungskategorien eingegangenen Verpflichtungen gelten, wie Fotografie oder Dienstleistungen in Verbindung mit Landwirtschaft, Einzelhandelsvertrieb, Ingenieursdiensten und Werbung, die auch auf den Luftverkehr oder auf Flughäfen zutreffen können.

### AUSWEITUNG DES GELTUNGSBEREICHS DES GATS

Der Text vom November 2016 zeigt, dass die Parteien lediglich der Definition von fünf der vom Anhang abgedeckten Dienstleistungen, aber keiner der inhaltlichen Regelungen zugestimmt haben. Abgesehen von den Positionspapieren der Länder bestehen nur geringfügige Unterschiede zu dem durchgesickerten Text vom Juni 2015. Die USA und die EU lehnen beide mehrere wichtige Vorschläge ab, die über den Umfang des neuen Anwendungsbereichs entscheiden würden.

Es gibt zwei wesentliche strittige Punkte. Der erste ist, ob die Liste der durch TiSA abgedeckten Subsektoren ‚offen‘ oder ‚geschlossen‘ sein sollte. Die Hardliner<sup>191</sup> wollen eine ‚offene‘ Formulierung; der Anhang sollte ‚Maßnahmen, die den Handel mit Luftverkehrsdienstleistungen betreffen‘ umfassen, und es werden sechs solcher Dienstleistungen aufgeführt.<sup>192</sup> Verkehrsrechte und Dienstleistungen mit direktem Bezug zu Verkehrsrechten würden ausgenommen, sofern sie nicht unter diese sechs Dienstleistungen fallen. Allerdings gibt es nichts, was die Parteien daran hindern könnte, Verpflichtungen über die aufgeführten Dienstleistungen hinaus einzugehen, auch in Sektoren, die sich nicht explizit auf den Luftverkehr beziehen. Die EU argumentiert, dass

188 Marktzugang, Meistbegünstigung und Inländerbehandlung für grenzüberschreitende Dienstleistungen und Investitionen, Einreise für Führungskräfte und Vorstände sowie Leistungsanforderungen für Investitionen.

189 TPPA Artikel X.2.6

190 zum Beispiel Bodenabfertigungsdienste zu einem Vorzugstarif oder eine Kreditgarantie als Bestandteil einer internationalen Finanzierungsvereinbarung, sofern das nicht den Marktanteil des SOE erheblich vergrößert hätte oder die Preise unterboten würden. TPPA Anhang IV – Vietnam, [https://www.mfat.govt.nz/assets/\\_securedfiles/trans-pacific-partnership/annexes/annex-iv.-viet-nam.pdf](https://www.mfat.govt.nz/assets/_securedfiles/trans-pacific-partnership/annexes/annex-iv.-viet-nam.pdf)

191 Die EU, Island, Norwegen und die Schweiz (zahlreiche Länder haben die Seiten gewechselt)

192 TiSA, Artikel I, II und III, Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen vom 3. November 2016

die Kategorien im Anhang nur insoweit gelten, als die Aktivität nicht durch eine andere Kategorie abgedeckt ist.<sup>193</sup>

Eine Mehrheit der Länder sprach sich für ein ‚geschlossenes‘ Konzept aus,<sup>194</sup> aus welchem klar hervorgeht, dass TiSA nicht für andere ‚Luftverkehrsdienstleistungen oder damit verbundene Dienstleistungen zur Unterstützung von Luftverkehrsdiensten‘ gilt als für die festgelegten Dienste. Allerdings werden ‚damit verbundene Dienstleistungen‘ nicht definiert und könnten recht weit ausgelegt werden, indem sie Duty-Free-Einzelhändler oder das Parken auf Flughäfen einbeziehen könnten. Als die EU ihre Mitgliedstaaten im Juni 2016 zu einem möglichen Kompromiss konsultierte, stellte sie fest, dass sie nachdrücklich auf einem offenen Konzept bestanden ha<sup>195</sup> Im Text vom November heißt es, ihre Position würde davon abhängen, welche Dienstleistungen in die geschlossene Liste aufgenommen würden.

Der zweite Dissens bestand darin, welche Dienstleistungen ausdrücklich unter die TiSA-Regeln fallen sollten. Anfangs wurden sechs vorgeschlagen; drei stammen aus dem GATS mit denselben Definitionen:

- **Luftfahrzeugreparatur- und -wartungsdienstleistungen** bezeichnet derartige Arbeiten an einem aus dem Verkehr gezogenen Luftfahrzeug oder Luftfahrzeugteil und schließt die von den Luftfahrtunternehmen durchgeführten Wartungsarbeiten aus;
- **Verkauf und Vermarktung von Luftverkehrsdienstleistungen** bezeichnet die Möglichkeiten des betreffenden Luftfahrtunternehmens zum freien Verkauf und zur freien Vermarktung seiner Luftverkehrsdienstleistungen einschließlich aller Aspekte der Vermarktung wie Marktforschung, Werbung und Vertrieb (die auch durch eine andere Klassifikation und/oder die Definition für die Erbringung einer Dienstleistung abgedeckt sind); und
- **Computerreservierungssystem-Leistungen (CRS)** bezeichnet Dienstleistungen, die mit Hilfe computergestützter Systeme erbracht werden, welche Informationen über die Flugpläne von Luftfahrtunternehmen, die Verfügbarkeit von Beförderungskapazitäten, Flugpreise und Flugpreisregelungen enthalten und mit deren Hilfe Buchungen vorgenommen oder Flugscheine ausgestellt werden können.

Drei weitere werden vorgeschlagen, wobei dieselben Definitionen wie im TPPA verwendet werden:

- **Abfertigung am Boden:** Erbringung der folgenden Dienstleistungen auf einem Flughafen gegen eine Gebühr oder auf vertraglicher Grundlage: Vertretung der Fluggesellschaft, Verwaltung und Überwachung; Passagierabfertigung; Gepäckabfertigung; Vorfelddienstleistungen; Catering, außer Zubereitung von Mahlzeiten; Luftfracht- und Postabwicklung; Betankung eines Luftfahrzeugs; Flugzeugwartung und -reinigung; Bodentransport; und Flugbetrieb, Besatzungsdienste und Flugplanung. Die Abfertigung am Boden umfasst nicht: Selbstabfertigung; Sicherheit; Vorflugwartung; Luftfahrzeugreparatur und -wartung; oder das Management oder den Betrieb wesentlicher zentralisierter Flughafeninfrastruktur wie Enteisungseinrichtungen, Kraftstoffverteilungssysteme, Gepäckabfertigungssysteme und fest installierte Transportsysteme innerhalb des Flughafens;<sup>196</sup>
- **Flughafenbetrieb:** Erbringung von Dienstleistungen zum Betrieb von Flughafen terminals, Flugfeldern und anderer Flughafeninfrastruktur gegen Gebühr oder auf Vertragsbasis. Flughafenbetriebsdienste umfassen nicht Flugnavigationsdienste;<sup>197</sup> und
- **spezielle Luftverkehrsdienste:** jeglicher spezieller kommerzieller Betrieb mit Benutzung eines Luftfahrzeugs, dessen vorrangiger Zweck nicht die

193 Europäische Kommission, ‚For the attention of the INTA Committee: TiSA negotiations – Annex on Air transport services‘, 27. Juni 2016, [https://wikileaks.org/tisa/document/20160627\\_TiSA\\_Air-Transport-Services\\_INTA-Cover-Note/20160627\\_TiSA\\_Air-Transport-Services\\_INTA-Cover-Note.pdf](https://wikileaks.org/tisa/document/20160627_TiSA_Air-Transport-Services_INTA-Cover-Note/20160627_TiSA_Air-Transport-Services_INTA-Cover-Note.pdf)

194 Australien, Chile, Japan, Kanada, Kolumbien, Mauritius, Mexiko, Neuseeland, Peru, die Türkei und die USA

195 Europäische Kommission, ‚TiSA negotiations – Annex on Air transport services‘, 27. Juni 2016

196 TiSA, Artikel III(d), Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen vom Donnerstag, 3. November 2016

197 TiSA, Artikel III(e), Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen vom 3. November 2016

Beförderung von Gütern oder Passagieren ist, wie Feuerbekämpfung aus der Luft, Flugausbildung, Sightseeing, Sprühen, Vermessung, Kartierung, Fotografie, Fallschirmspringen, Segelflugschlepp und Hubschraubertransport für Abholzen und Bauten sowie weitere luftgestützte landwirtschaftliche, industrielle und Inspektionsdienstleistungen.<sup>198</sup>

„Abfertigung am Boden“ und „Flughafenbetriebsdienstleistungen“ finden weitgehende Unterstützung, auch von den USA und der EU. Größeren Widerstand gibt es in Bezug auf „spezielle Luftverkehrsdienste“, auch von der EU, nach deren Auffassung die Kategorien nur auf Luftverkehrsdienstleistungen zutreffen würden, die nicht unter andere Klassifikationen fallen (wie fotografische Dienstleistungen).<sup>199</sup>

Möglicherweise hat die EU vorgeschlagen, zwei weitere anzufügen. In einem an die Öffentlichkeit gelangten Papier aus dem Juni 2016 heißt es seitens der Kommission, dass im Einklang mit ihren Freihandelsabkommens die „Anmietung eines Luftfahrzeugs mit Besatzung“<sup>200</sup> und „Flugnavigationsdienstleistungen“<sup>201</sup> in die Liste aufgenommen werden sollten.<sup>202</sup> Das wäre sehr umstritten gewesen: Es hätte potenziell alle TiSA-Länder an ein privatisiertes und kontraktualisiertes Modell für Luftfahrt- und Flughafendienste gebunden, die selbst über das TPPA hinaus kritisch für Beschäftigung, Arbeitssicherheit und Sicherheit sind. Diese Kategorien erscheinen nicht in dem TiSA-Text vom November 2016.

Höchstwahrscheinlich wird der endgültige Anhang, sollte er verabschiedet werden, eine geschlossene Liste von fünf Dienstleistungen sein.

## DIE KERNREGELN

Und wieder ist der Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen unbedingt als Teil des umfassenderen TiSA-Textes zu lesen. Befürworter der offenen Liste wollen, dass der Anhang „Maßnahmen“ umfasst, die von einer zentralen oder lokalen Regierungsbehörde oder einer damit beauftragten Einrichtung wie einer professionellen Zulassungsbehörde oder einer Zivilluftfahrtbehörde getroffen werden, wenn diese Maßnahmen den „Handel“ (in allen Modes<sup>203</sup>) mit Luftverkehrsdienstleistungen „betreffen“. Die „geschlossene“ Liste verwendet nicht solche weitgehenden Begriffe; sie besagt – unter Verwendung einer wenig hilfreichen doppelten Verneinung –, dass TiSA nicht für Luftverkehrsdienste oder damit verbundene Dienstleistungen gilt mit Ausnahme der aufgeführten. Das mag keinen großen Unterschied machen, da der Kerntext besagt, dass die Regeln zum Marktzugang und zur Inländerbehandlung (Nichtdiskriminierung) für „Maßnahmen“ auf allen Regierungsebenen gelten würden, die den Handel mit diesen Dienstleistungen „betreffen“, und das würde in den Anhang aufgenommen werden. Einfach ausgedrückt, besagt die „geschlossene“ Liste auf komplizierte Weise, dass der Anhang nur für Maßnahmen gilt, die die sechs aufgeführten Sektoren betreffen.

Die **Marktzugangsregel**<sup>204</sup> würde Gesetze, Vorgangsweisen, Regulierungen oder andere staatliche Maßnahmen verbieten, die den Umfang und das Wachstum des kommerziellen Marktes in den aufgelisteten Luftverkehrsdienstleistungen und allen anderen Dienstleistungen, die von damit verbundenen Klassifikationen abgedeckt werden, einschränken. Eine Verpflichtung zum Marktzugang könnte für das gesamte Land oder für spezielle Regionen eines Landes verbieten:

- eine Monopolstellung im Bereich der Flugsicherung oder der Abfertigung am Boden;
- Begrenzung der Zahl der Passagiere, der Flüge und/oder der Fracht, die zur Beförderung in eine sensible Region vermarktet und verkauft werden können;

198 TiSA, Artikel III(f), Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen vom 3. November 2016

199 Europäische Kommission, „TiSA negotiations – Annex on Air transport services“, 27. Juni 2016

200 UN CPC734: Miet- und Leasingdienstleistungen in Bezug auf Fracht- oder Passagierluftfahrzeuge (einschließlich Hubschrauber) oder Raumfahrzeuge jeglicher Art und für jeden Zweck, mit Bedienung. Diese Dienstleistungen werden im Allgemeinen auf Zeitbasis erbracht und umfassen oft mehrere unterschiedliche Destinationen

201 Flugsicherungsdienste; Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste; meteorologische Dienstleistungen für die Flugnavigation; und aeronautische Informationsdienstleistungen

202 Europäische Kommission, „TiSA negotiations – Annex on Air transport services“, 27. Juni 2016

203 Grenzüberschreitung, kommerzielle Niederlassung, zeitweilige Präsenz natürlicher Personen

204 TiSA, Artikel I-3, Kerntext, vom 14. Juli 2016

- eine Prüfung des Arbeitsmarkts als Voraussetzung für die Aufnahme ausländischer Luftfahrttechniker;
- das Erfordernis des Nachweises eines unbefriedigten wirtschaftlichen Bedarfs für einen neuen Inlandsflughafen;
- ein Verbot für die Offshore-Luftfahrzeugreparatur und -wartung;
- eine Höchstgrenze für die gesamte Auslandsbeteiligung an einer Flughafengesellschaft;
- eine Beschränkung der Zahl akkreditierter Anbieter von Schulungsleistungen für Piloten;
- eine Begrenzung der Zahl von Betreibern von Abenteuer- und Hubschrauber- oder ein Verbot von mit hohem Risiko verbundenen Aktivitäten;
- das Erfordernis, dass ein ausländisches Bodenabfertigungsunternehmen eine Tochtergesellschaft errichtet anstatt einer Agentur oder eines Repräsentationsbüros;
- das Erfordernis, dass eine ausländische Investition in einen privatisierten Flughafen über ein Joint Venture zu erfolgen hat.

Gemäß der Regel zur **Inländerbehandlung (Nichtdiskriminierung)**<sup>205</sup> müssen ausländische Erbringer der aufgelisteten Dienstleistungen und anderer einschlägiger Dienstleistungen aus anderen TiSA-Ländern zumindest so gut behandelt werden wie ihre inländischen Mitbewerber. Zu den Maßnahmen, mit denen gegen diese Regel verstoßen würde, gehören:

- Vorschriften für Auslandsinvestitionen, die per definitionem Kriterien und Prüfverfahren vorschreiben, die nicht für Inländer gelten, zum Beispiel das Land für einen Hangar oder ein privates Rollfeld zu besitzen oder zu pachten oder Anteile an einem Unternehmen zu erwerben, in dessen Eigentum sich der Hauptflughafen des Landes befindet;
- Beschränkung eines ausländischen Anteilseigners aus einem TiSA-Land auf eine Minderheitsbeteiligung an einem Flughafenmanagementunternehmen, während keine ähnlichen Beschränkungen für Inländer gelten;
- Erfordernis, dass die Direktoren eines Unternehmens aus einem anderen TiSA-Land, das einen Vertrag zum Betreiben des Gateway-Flughafens hat, mehrheitlich Inländer sein müssen;
- eine goldene Aktie, die der Regierung das Veto-Recht in strategischen Entscheidungen in Bezug auf Flughäfen und ihren Betrieb einräumt;
- Beschränkung von Subventionen für Flugschulungen auf lokale staatliche oder private Anbieter und
- privilegierter Zugang zu beschleunigten Luftfrachtdienstleistungen für die Inlandsbeförderung verderblicher Produkte, zum Beispiel wenn dominierende ausländische Firmen den Preis für Dienstleistungen so weit in die Höhe treiben, dass Inländer ohne Sonderbehandlung nicht mithalten können.

## VERPFLICHTUNGLISTEN

Der Anhang zum Luftverkehr würde nicht *erfordern*, dass Länder Verpflichtungen in den aufgelisteten Luftfahrtaktivitäten eingehen oder ein Stillhalten zur Inländerbehandlung beschließen, aber es würde erheblicher Druck bestehen, das zu tun. Das Standardkonzept der Verpflichtungslisten in TiSA würde es einem Land ermöglichen zu wählen, welche Luftfahrtsubsektoren der Marktzugangsregel unterliegen. Dann würde eine Verpflichtung zur Inländerbehandlung vorausgesetzt, was bedeutet, dass ausländische Firmen keine weniger günstige Behandlung erfahren dürfen als ihre einheimischen Mitbewerber. Es gibt drei Optionen:

- I. Wenn ein Land in seiner Verpflichtungsliste keinen Subsektor aufführt, kann es nicht einmal seine bestehenden Maßnahmen beibehalten;
- II. Es könnte eine völlige Herauslösung für eine Dienstleistung oder eine Maßnahme zum Schutz künftiger Regulierungsrechte anstreben, vorausgesetzt dass kein anderes Land seine Zustimmung dazu verweigert;



- III. Es könnte ein Stillhalten bezüglich der Inländerbehandlung anbieten, mit dem das derzeitige Niveau der Sonderbehandlung für diesen Subsektor eingefroren wird, was bedeutet, es könnte keine neuen Beschränkungen für ausländische Dienstleistungen und Anbieter einführen, und jede neue Liberalisierung würde automatisch unumkehrbar. Andere TiSA-Vertragspartner müssten wiederum zustimmen.

Anträge zur Vorbehaltung eines uneingeschränkten politischen Spielraums für Luftverkehrsdienstleistungen können durchaus auf Widerstand stoßen. Das Endergebnis wäre eine Sache von Kompromissen in den Verhandlungen.

## FESSELN FÜR DIE REGULIERUNGSBEHÖRDEN

Rasche Änderungen auf den Luftfahrtmärkten und in der Technologie sowie neue Sicherheitsrisiken machen es immer wichtiger, dass Regierungen ein Spielraum für neue Regulierungen als Reaktion darauf zur Verfügung steht. Zahlreiche Regeln und Anhänge in TiSA würden die Möglichkeiten von Regulierungsbehörden im Luftverkehrssektor, über die angemessenste Reaktion zu entscheiden, über die Verpflichtungslisten hinaus einschränken.

Wenn sich die Parteien darauf einigen, das Konzept der **technologischen Neutralität**<sup>206</sup> anzuwenden, würde jede heute eingegangene Verpflichtung für jede neue Technologie gelten, die künftig zur Erbringung dieser Dienstleistung verwendet wird, z. B. Roboter für die Wartung oder Drohnen für spezielle Dienstleistungen in der Luftfahrt. Eine Verpflichtung zu grenzüberschreitenden Dienstleistungen würde bedeuten, dass zur Erbringung der Dienstleistung von außerhalb des Landes jede neue Technologie verwendet werden könnte.

Eine Verpflichtung zu den aufgelisteten Luftverkehrsdienstleistungen und zu anderen einschlägigen Dienstleistungen in der Verpflichtungsliste eines Landes würde weitere Regeln bedingen. Der Anhang zur **innerstaatlichen Regelung** engt die **Qualifikationsanforderungen und -verfahren, Lizenzierungsanforderungen und -verfahren und technischen Standards** ein. In der Luftfahrtindustrie können Fachkenntnisse, Ausbildung und Qualität der Qualifikationen über Leben und Tod entscheiden. Technische Standards für luftfahrtbezogene Dienstleistungen sind von besonderer Bedeutung für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, die Servicequalität und die Sicherheit der Luftfahrt. Die Standards umfassen Sicherheitsregeln, Sicherheitsüberprüfungen von Arbeitnehmern, die in der Reparatur und Wartung von Luftfahrzeugen beschäftigt sind, Inspektionsanforderungen und Flughafenbetriebszeiten. Kostendruck und Wettbewerb verringern bereits jetzt die Qualitätsbedingungen und begünstigen schlechtere Technologie und Kürzungen.

In der Fassung vom November 2016 wird im Anhang gefordert, dass die Kriterien, auf denen diese Regelungen beruhen, ‚objektiv und transparent‘ sein sollen.<sup>207</sup> In einer Fußnote heißt es, zu den Kriterien können Kompetenz und die Fähigkeit zur Erbringung einer Dienstleistung gehören. Stark unterstützt wird offenbar die Einbeziehung der potenziellen Auswirkungen einer Genehmigungsentscheidung auf die Gesundheit oder die Umwelt, aber Neuseeland und die Schweiz sprechen sich dagegen aus.

Die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen bedeutet, dass die Firma zu ihren Inlandsbedingungen arbeitet, einschließlich Arbeitsgesetzgebung, Berechtigungen und Standards. Einem Regulierer dürfte es schwer fallen, die Qualität oder die Gleichwertigkeit von Offshore-Regelungen zu bewerten, vor allem dann, wenn es Sprachprobleme gibt oder eine vertrauliche Behandlung aus geschäftlichen Gründen gefordert wird.

Neuseeland und Hongkong wollen noch weiter gehen und fordern einen Minimalansatz, der ‚nicht restriktiver für den Handel ist als zur Erreichung der politischen Ziele der Maßnahme erforderlich‘.<sup>208</sup> Das bedeutet, dass die Wahl einer Maßnahme durch eine Regierung als restriktiver als andere verfügbare Optionen angefochten werden kann. Die USA und die EU wenden sich neben anderen vehement gegen diese ‚Notwendigkeits‘prüfung.

<sup>206</sup> Es gibt keinen konkreten Text, der sich mit der technologischen Neutralität befasst, und es ist nicht bekannt, ob die Verhandlungspartner Einigkeit darüber erzielt haben. Wie in Teil 3 angemerkt, wird dies in den geleakten Texten verschiedener Anhänge angesprochen

<sup>207</sup> TiSA, Artikel IV, Anhang zur innerstaatlichen Regelung, vom 15. November 2016.

<sup>208</sup> TiSA, Artikel 4(a), Anhang zur innerstaatlichen Regelung, vom 15. November 2016.

Der Kerntext ermöglicht die Beanstandung der **Administration** aller allgemeinen Regelungen aus dem Grund, dass diese nicht auf ‚angemessene, objektive und unparteiische Weise‘ gehandhabt werden.<sup>209</sup> Alle diese Termini sind elastisch und uneindeutig, was Möglichkeiten für ihre Beanstandung schafft. Der Anhang zur innerstaatlichen Regelung würde spezielle Anforderungen hinsichtlich der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit bei der Handhabung der Qualifikations- und Zulassungsanforderungen und -verfahren sowie möglicherweise bei technischen Standards hinzufügen. Beispiele für die ‚Handhabung‘ sind Zulassungsanträge, die Anerkennung von Qualifikationen, Inspektionen und Überwachung der Einhaltung von Vorschriften, Durchsetzungsmechanismen und Sanktionen. TiSA würde gewaltigen Spielraum für Anfechtungen bieten, zum Beispiel:

- Handlungen oder Entscheidungen, die nach Ermessen oder nach subjektiver Einschätzung getroffen werden, können als nicht ‚objektiv‘ angefochten werden; zum Beispiel wenn die Gleichwertigkeit einer Ausbildung oder Akkreditierung in einem anderen Land oder die Erfolgsbilanz und das Ansehen eines Unternehmens für Luftfahrzeugwartung hinsichtlich Sicherheit zu beurteilen sind;
- Erwägungen wie die Behandlung des Widerstands einer lokalen Gemeinde als ausschlaggebend, wenn über die Bedingungen für eine Betriebsgenehmigung für einen Flughafen entschieden wird, könnten als ‚parteiisch, subjektiv und unangemessen‘ angefochten werden;
- die Anwendung von Anforderungen hinsichtlich Zulassung oder Qualifikation, wie hohe sprachliche Kompetenz und Kenntnisse der inländischen kulturellen Normen, strenge Streitbeilegungsverfahren und harte Strafen könnten als ‚unangemessen‘ betrachtet werden, während Verpflichtungen zur Einhaltung von Fortbildungspflichten in Fällen, in denen Bedenken hinsichtlich der Integrität der Verarbeiter oder Dienstleister eines anderen Landes bestehen, ebenfalls ‚subjektiv‘ sein könnten.

Streitverfahren sind teuer, ressourcenaufwendig und können dem Ansehen schaden. Risikovermeidung und Überlegungen, den Entzug von Ressourcen zu verhindern, könnten dazu führen, dass keine ausführlichen Unterlagen und Nachweise eingefordert werden, dass Bewerber, ob Luftfahrtunternehmen oder Einzelpersonen, tatsächlich den Anforderungen entsprechen.

Von **ausländischen Investoren** in den gelisteten Dienstleistungen könnte nicht verlangt werden, dass sie bestimmte Bedingungen erfüllen, zum Beispiel die Inanspruchnahme eines gewissen Anteils an inländischen Dienstleistungen<sup>210</sup> oder den Einsatz inländischen Führungspersonals (und möglicherweise inländischer Direktoren).<sup>211</sup>

Von grenzüberschreitenden Betreibern, wie Anbietern von Computerreservierungssystemen oder Ingenieurs- und Wartungsarbeiten auf Vertragsbasis, könnte nicht gefordert werden, dass sie eine **lokale Präsenz** (zum Beispiel eine Tochtergesellschaft) in dem Land haben, in dem sie ihre Dienstleistung erbringen.<sup>212</sup> Das ist besonders problematisch, wenn sie ihren Sitz in einem Land mit lockeren Steuer-, Beschäftigungs- oder Regulierungssystemen haben.

Computerreservierungssysteme werfen bereits jetzt Fragen zum Schutz der Privatsphäre, zur Sicherheit und zum Datenzugriff in Notfällen auf. Der strittige Vorschlag zur **Datenlokalisierung**<sup>213</sup> würde Regierungen daran hindern vorzuschreiben, dass die Daten innerhalb des Landes gespeichert werden oder dass eine Liste akzeptabler Länder für das Hosten des Servers erstellt wird..

Von Neuseeland und Australien angestrebte Verpflichtungen zur **privaten Erwachsenenbildung und -schulung** würden Einschränkungen der grenzüberschreitenden Bereitstellung und

209 TiSA, Artikel [...] Innerstaatliche Regelung, Kerntext, vom 14. Juli 2016.

210 TiSA, Artikel III.1(a) Localisation Provisions (Niederlassungsbestimmungen) vom November 2016

211 TiSA, Artikel II Localisation Provisions (Niederlassungsbestimmungen) vom November 2016

212 TiSA, Artikel I Localisation Provisions (Niederlassungsbestimmungen) vom November 2016

213 TiSA, Artikel II, Anhang zum elektronischen Handel vom November 2016. Die Probleme im Zusammenhang mit dem Schutz der Privatsphäre sind in der EU heftig umstritten

Sonderbehandlung von aus- und inländischen Anbietern verhindern. Es gibt Bedenken, dass dies wirksame Qualitätskontrollen und die Möglichkeit des Vorschreibens von entsprechenden lokalen Inhalten unterminieren und praktische Sprach- und Kommunikationsprobleme schaffen könnte.

Der Anhang zur **Transparenz** würde erfordern, dass andere TiSA-Regierungen und die Unternehmen des Landes über vorgeschlagene neue Regelungen informiert werden und dass ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, dazu Stellung zu nehmen und Gehör zu erhalten, um so ihren Einfluss auf Regelungs- und Verwaltungsbehörden zu erhöhen.

Der kumulative Effekt könnte Entscheidungsträger und Regulierungsbehörden ‚abschrecken‘ und zu einem konservativen Vorgehen veranlassen.

## 5.7 STAATSEIGENE UNTERNEHMEN

Der von den USA vorgeschlagene Anhang zu **staatseigenen Unternehmen** zielt auf kommerzielle Betriebe ab, die Eigentum von Zentralregierungen sind, zu denen Luftfahrtunternehmen, Flughäfen und die Flugsicherung gehören würden. Ein teilprivatisiertes Unternehmen würde als staatseigenes Unternehmen gelten, wenn die Regierung die Anteilsmehrheit innehat oder die Mehrheit des Vorstands ernennt; eventuell auch, wenn eine goldene Aktie der Regierung das letzte Wort in strategischen Entscheidungen einräumt. Solch ein SOE muss beim Ankauf und Verkauf von Dienstleistungen auf rein kommerzieller Basis operieren.<sup>214</sup>

Die USA würden eine Ausnahme zulassen, wenn eine Dienstleistung durch einen explizit öffentlich-rechtlichen Auftrag für *im Inland* erbrachte Dienstleistungen gedeckt ist. Damit bleiben grenzüberschreitende Aktivitäten von Fluggesellschaften ungeschützt und wäre nicht praktikabel in Fällen, in denen inländische und internationale Aktivitäten der Fluggesellschaft zumindest teilweise integriert sind. Ein öffentlich-rechtlicher Auftrag ist definiert als ‚ein Auftrag der Regierung, gemäß dem ein staatseigenes Unternehmen der Öffentlichkeit direkt oder indirekt eine Dienstleistung bereitstellt‘.<sup>215</sup> Allerdings hätte das SOE dennoch nicht die Möglichkeit, inländische Erwerber seiner Dienstleistungen besser zu behandeln als jene aus anderen TiSA-Ländern. Die EU hat einen Gegenvorschlag, der darauf hinausläuft, eine Ausnahme für eine ‚legitime gemeinwirtschaftliche Verpflichtung‘, die nicht definiert ist, zu gestatten.<sup>216</sup> Das SOE hätte dennoch nicht die Möglichkeit, zwischen inländischen Erwerbern seiner Dienstleistungen und jenen aus anderen TiSA-Ländern zu unterscheiden.

Es scheint, dass keine der beiden Optionen einer Regierung gestatten würde, Flugpreise<sup>217</sup> einer nationalen Fluglinie für lokale Gemeinden in entlegenen Gebieten zu rabattieren oder Frachtgebühren für einheimische verderbliche Erzeugnisse zu subventionieren, denn damit würden Kunden aus einem anderen TiSA-Land diskriminiert.

Dieser Anhang hätte ernsthafte Folgen für die Entwicklung, vor allem wenn man davon ausgeht, dass TiSA wieder in die WTO eingegliedert wird. Staatliche Fluggesellschaften zu zwingen, nach rein kommerziellen Gesichtspunkten zu operieren, missachtet deren strategische Bedeutung, insbesondere, aber nicht ausschließlich, in Ländern des Globalen Südens. Einheimische Fluggesellschaften in diesen Ländern kämpfen bereits jetzt um ihr Überleben im internationalen Wettbewerb. Von ihnen zu verlangen, dass sie auf rein kommerzieller Basis agieren, wäre für die meisten untragbar. Die Menschen und Händler wären von privaten Fluggesellschaften abhängig, die zur Maximierung ihrer Netzeffizienz den Inlandsmarkt aufgeben oder sich die lukrativen Flugrouten herauspicken beziehungsweise Frachten oder Passagiere ablehnen können. Regionale Gemeinschaften und Produkte könnten ohne funktionsfähige oder erschwingliche Beförderungsmöglichkeiten dastehen oder müssten gar teure grenzüberschreitende Reisen kaufen, nur um sich im eigenen Land zu bewegen.

Das Problem ist nicht auf den Globalen Süden beschränkt. Wenn rein kommerzielle oder privatisierte Fluggesellschaften oder Flughäfen scheitern, springen Regierungen oft wieder ein. Dies könnte einen Verstoß gegen die TiSA-Verpflichtungen zum Stillhalten und zur Rückführung

214 TiSA, Artikel X.4, Anhang zu staatseigenen Unternehmen vom November 2016

215 TiSA, Artikel X.1, Anhang zu staatseigenen Unternehmen vom November 2016

216 TiSA, und X.4 Anhang zu staatseigenen Unternehmen, September 2016 [mit EU-Kommentaren vom Oktober 2016]

217 Vorausgesetzt, es stehen Mittel dafür zur Verfügung

für die Inländerbehandlung *und* die Nichtdiskriminierungsregel für SOE bedeuten, wenn subventionierte Dienstleistungen Einheimischen vorbehalten sind. Bereits im Rahmen von bilateralen Investitionsverträgen könnten Länder in Streitigkeiten zwischen dem Investor und dem Staat eines Verstoßes gegen die Inländerbehandlung bezichtigt werden. TiSA könnte Klagen im Zusammenhang mit Verstößen gegen faire und gleichberechtigte Behandlung mehr Nachdruck verleihen, wenn die Regierung ihre Zusage, sich so oder so zu verhalten, nicht einhält und dadurch ein Nachteil für die ausländische Investition eintritt.

Die USA rechtfertigen den Anhang zu staatseigenen Unternehmen damit, dass ‚Wettbewerbsgleichheit‘ zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen geschaffen wird. Ironischerweise stellen gerade die staatseigenen Fluggesellschaften Chinas und arabischer Länder die größte Gefahr im Wettbewerb mit den traditionellen Fluggesellschaften dar, vor allem deshalb, weil sie geringere überkommene Arbeitskosten haben und über reichlich Investmentkapital verfügen. Diese staatseigenen Fluggesellschaften würden nicht unter TiSA fallen und würden folglich einen Wettbewerbsvorteil genießen.

## 5.8 INTERNATIONALE LUFTVERKEHRSABKOMMEN

Das Abkommen von Chicago von 1944 anerkannte das souveräne Recht eines Staates, den Himmel über seinem Territorium zu beherrschen. Dieses Prinzip ging in die fünf ‚Freiheiten der Luft‘ ein, mit denen internationale Verkehrsrechte gewährt werden.<sup>218</sup> Die internationale Luftfahrt organisierte sich hauptsächlich über bilaterale oder plurilaterale Luftverkehrsabkommen zwischen Staaten und durch die Festsetzung von Standards durch die zwischenstaatliche ICAO. Die ursprünglich fünf ‚Freiheiten der Luft‘ wurden auf acht erweitert.<sup>219</sup> Bilaterale und regionale Luftfahrtabkommen sind nach wie vor das Hauptinstrument zur Organisation des Luftverkehrs zwischen Staaten. Sie umfassen eine Reihe von Aktivitäten, von denen einige auch unter die TiSA-Regeln fallen würden. Daraus ergeben sich zwei Fragen.

**1 Was geschieht im Falle eines Konflikts zwischen einem Luftverkehrsabkommen und TiSA?** Staaten sind rechtlich an beide gebunden. Nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge würde von mehreren Abkommen zwischen Vertragspartnern zum selben Gegenstand im Falle von Abweichungen das spätere (TiSA) gelten, sofern nicht anders festgelegt. Das GATS wandelte dies ab, demnach betrifft keine GATS-Verpflichtung die Pflichten eines WTO-Mitglieds aus einem zwei- oder mehrseitigen Abkommen über Luftverkehrsdienstleistungen, das am 1. Januar 1995 in Kraft war, aber für die Zeit danach gibt es keine Regelung.<sup>220</sup>

Der geleakte Text vom November 2016 zeigt, dass für das Wechselverhältnis dieser Abkommen in TiSA noch keine Lösung gefunden wurde. Eine Reihe von Ländern<sup>221</sup> hat vorgeschlagen, dass jedes bestehende oder künftige bilaterale oder plurilaterale Luftfahrtabkommen im Konfliktfall vorrangig gelten soll (wie im TPPA<sup>222</sup>). Kanada, Mexiko und Peru haben ebenfalls ein im GATS und im TPPA enthaltenes Erfordernis vorgeschlagen, nämlich dass die Parteien alle in bi- und multilateralen Abkommen über Luftverkehrsdienstleistungen vorgesehenen Streitbeilegungsverfahren ausschöpfen müssen, ehe sie den Streitbeilegungsmechanismus des TiSA anrufen. Weder die USA noch die EU haben eine Stellungnahme abgegeben.

Da es dazu Diskussionen gegeben hat, wäre ein Schweigen als Absicht anzusehen und würde implizieren, dass die Parteien die Anwendung des Wiener Übereinkommens wünschen. Die USA würden auch diesem schwerlich zustimmen.

**2 Würde die Meistbegünstigungsklausel von den Parteien verlangen, dass sie einem anderen TiSA-Partner im Luftverkehrsabkommen eine Besserbehandlung einräumen?** Das ist problematisch, da bilaterale und plurilaterale Luftverkehrsabkommen auf speziellen Kompromissen zwischen den Beteiligten beruhen. Eine Ausweitung der Meistbegünstigungsklausel auf diese

218 Freiheit 1. Das Recht einer Fluggesellschaft eines Landes, das Territorium eines anderen Staates zu überfliegen; 2. Das Recht einer Fluggesellschaft eines Landes, in einem anderen Staat zu nichtkommerziellen Zwecken zwischenzulanden (d. h. zum Auftanken oder in einem Notfall); 3. und 4. Das Recht auf entgeltliche Beförderung (bringen) vom Heimatland in das Land des Vertragspartners und vom Land des Vertragspartners zurück ins Heimatland (holen); 5. Das Recht einer Fluggesellschaft eines Landes auf entgeltliche Beförderung zwischen zwei anderen Ländern als Dienstleistung, die ihren Start- oder Endpunkt im Heimatland hat

219 <http://www.icao.int/Pages/freedomsAir.aspx>

220 GATS 1994, Artikel I, Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen.

221 Costa Rica, Japan, Kanada, Mauritius, Mexiko, Türkei, Peru

222 TPPA, Artikel X.2.6

Abkommen könnte erhebliche Folgen für die Rentabilität, den Wettbewerb und die Sicherheit haben. Die USA hatten sich zuvor geweigert, die Meistbegünstigungsklausel auf solche Abkommen anzuwenden.

## 5.9 ICAO

Das Chicagoer Abkommen bestimmt die ICAO zum zwischenstaatlichen Fachgremium für die Festlegung von Standards für die Zivilluftfahrt im Bereich der globalen Sicherheit und der Umwelt und für das Abwägen derartiger Überlegungen, wenngleich sie keine formelle regulatorische Funktion hat.<sup>223</sup> Mit dem Anwachsen des Netzes bilateraler und plurilateraler Abkommen erarbeitete die ICAO Musterklauseln als Hilfe bei der Harmonisierung von Herangehensweisen und bei der Verbesserung der Kohärenz. Machtasymmetrien bedeuten, dass wohlhabende Länder in den Arbeitsgruppen der ICAO dominieren und ihre Lieblingsprojekte fördern. Den Entwicklungsländern war es nicht möglich, ihre Interessen zu schützen. Zwar haben Gewerkschaften in den Arbeitsgruppen der ICAO eine Beobachterfunktion, doch mangelt es ihnen an einer wirksamen Mitsprache. Im Unterschied zum Seeverkehrssektor hat die ILO keine Standards für die Luftfahrt, ihre Beziehungen zur ICAO sind schwach entwickelt.

Die ICAO nimmt eine abwartende Haltung in der Frage der Regulierung neuer Entwicklungen ein und überlässt die Regulierungsautorität faktisch den USA und der EU. Das GATS, Freihandelsabkommen, megaregionale Abkommen wie das TPPA und nunmehr TiSA füllen dieses Vakuum. Unter dem Druck der liberalisierenden Länder, der Industrie und der Handelsabkommen fördert die ICAO proaktiv die Liberalisierung, wobei sie immer noch bestrebt ist, ein Gleichgewicht zwischen unterschiedlichen Überlegungen herzustellen. Der Rat der ICAO bestätigte im November 1999, dass die Herausnahme der Verkehrsrechte und mit deren Ausübung unmittelbar verbundener Dienstleistungen aus dem GATS im Einklang stehe mit dem generellen Ziel der Luftfahrtgemeinschaft einer allmählichen, zunehmenden, geordneten und gesicherten Veränderung in Richtung Marktzugang und mit der effektiven und nachhaltigen Teilnahme aller Staaten am internationalen Luftverkehr.<sup>224</sup> Er forderte die Teilnehmerstaaten auf sicherzustellen, dass sich ihre zuständigen nationalen Luftfahrtbehörden an den GATS-2000-Verhandlungen beteiligen und dass sie die Implikationen für die Sicherheit des internationalen Luftverkehrs sorgfältig prüfen. Der Rat mahnte an, dass in den Verhandlungen auch die Pflichten der ICAO-Mitglieder, die zu der Zeit nicht der WTO angehörten, berücksichtigt werden sollten. Er ersuchte die WTO, die konstitutionelle Verantwortung der ICAO und deren Politik auf dem Gebiet des Handels mit Dienstleistungen anzuerkennen und sie in alle Überarbeitungen der GATS-Klassifikation aktiv einzubeziehen.

Zu der Zeit hieß es, das ICAO-Sekretariat würde ein Musterabkommen für die Liberalisierung von Luftverkehrsdienstleistungen erarbeiten, das Sicherheitsfragen, Elemente des Marktzugangs und Absicherungen enthalte und das die Staaten auszugswise oder vollständig entweder bilateral und multilateral verwenden könnten.<sup>225</sup> Der von der ICAO verwendete Begriff der ‚abgesicherten Liberalisierung des internationalen Luftverkehrs‘ spiegelt ihr vorrangiges Ziel wider, ‚zu gewährleisten, dass die Sicherheit nicht durch wirtschaftliche Erwägungen beeinträchtigt wird und, folglich, dass Sicherheit und wirtschaftliche Regulierung nicht voneinander getrennt zu behandeln seien‘.<sup>226</sup> Das war nicht das Ziel des GATS und offenkundig auch nicht von TiSA.

Die USA haben ein faktisches Veto-Recht in der ICAO und haben Vorstöße zur Förderung eines multilateralen ‚Open-Skies‘-Abkommens anstelle des bilateralen Systems blockiert, um ihre einheimische Industrie zu schützen. Aus dem geleakten TiSA-Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen vom Juni 2015 geht hervor, dass Neuseeland, das den Vorsitz in der ICAO-Arbeitsgruppe ‚Open Skies‘ führt, und Chile, das den Vorsitz in der TiSA-Gruppe innehat, wollten, dass TiSA seine Parteien beauftragt, in ‚entsprechenden Foren wie der ICAO‘ auf ein ‚Open-

223 ICAO, Air Transport Policy and Regulation – Trade in Services. ICAO's Role in Facilitating Air Transport Liberalisation, 2000, [http://www.icao.int/sustainability/Pages/eap\\_ep\\_ts\\_liberalization.aspx](http://www.icao.int/sustainability/Pages/eap_ep_ts_liberalization.aspx)

224 ICAO Council Resolution on Trade in Services, 22. November 1999 [http://www.icao.int/sustainability/pages/eap\\_ep\\_ts\\_councilres.aspx](http://www.icao.int/sustainability/pages/eap_ep_ts_councilres.aspx)

225 ICAO, ICAO's Role in Facilitating Air Transport Liberalization',

226 ICAO, ‚ICAO's Role in Facilitating Air Transport Liberalization‘

Skies'-Abkommen hinzuarbeiten.<sup>227</sup> Die Schweiz spricht lieber von einem ‚liberalen multilateralen Abkommen‘ in der ICAO. Sollte es angenommen werden, würde das die Machtasymmetrien in der ICAO vertiefen. Ein kollektiver Vorstoß seitens einflussreicher TiSA-Länder mit einer vorbestimmten Position würde es besonders den Ländern des Globalen Südens schwer machen, sich dem zu widersetzen. Auch die Gewerkschaften wären mit einer kollektiven TiSA-Position konfrontiert. In dem weitaus schwächeren Vorschlag vom November 2016 heißt es, die Parteien ‚sollten in geeigneten Foren auf ein liberales multilaterales Abkommen über Luftverkehrsdienstleistungen hinarbeiten‘<sup>228</sup>. Er wurde lediglich von der Schweiz, von Neuseeland und Pakistan unterstützt, während sich eine große Zahl von TiSA-Teilnehmern dagegen aussprach.

Selbst ohne dieses ausdrückliche Mandat würde TiSA den Anwendungsbereich durchsetzbarer ‚Handels‘regeln und Verpflichtungen zum Luftverkehr auf der Grundlage eng gefasster kommerzieller Zielsetzungen erweitern. Die Rolle der ICAO als anerkannte Organisation auf dem Gebiet der Festsetzung von Standards für die Luftfahrtindustrie und deren ausgewogeneres Herangehen an die Regulierung einer wesentlichen Industrie würden weiter untergraben.

## 5.10 AUSWIRKUNGEN AUF ARBEITNEHMER UND GEWERKSCHAFTEN IM BEREICH DES LUFTVERKEHRS

Die von TiSA geförderte Deregulierung, Liberalisierung, Privatisierung, das Outsourcing und Offshoring würde auf Jahrzehnte hinaus den künftigen Luftverkehrsmarkt und das Verhalten der Industrie bestimmen. Die Arbeitnehmer in der Branche bekämpfen bereits heute viele dieser Trends. Der Druck zur Profitmaximierung und zu Kostensenkungen in einer Branche, die einem harten Wettbewerb ausgesetzt, aber zunehmend stärker konzentriert ist, hat Besatzungsstärke, Qualifikationsniveau, Bezahlung, Arbeitsbedingungen und die gewerkschaftliche Organisation in der Luft und am Boden sinken lassen. Der intensive Wettbewerb in der Untervergabe von Dienstleistungen wie Bodenabfertigung, Wartung, Flughafenmanagement und Catering droht die Sicherheitsstandards am Arbeitsplatz und die öffentliche Sicherheit wie auch die Bezahlung und die Arbeitsbedingungen zu untergraben. Billiglinien, die sich in Steueroasen mit geringer Regulierung niederlassen, können billige Besatzungen aus Drittländern unter Vertrag nehmen, Tarifvereinbarungen umgehen und die Verhandlungskraft der Gewerkschaften unterminieren.

TiSA würde diesen Abwärtsdruck auf Regelungen und Regulierungsbehörden in der Fest- und Durchsetzung von Qualifikations-, Lizenzierungs- und technischen Standards, von denen Leben abhängen, verstärken. Die Luftfahrtbranche ist risikoreich und komplex. Sachpolitische Maßnahmen und Regulierung erfordern Branchenkompetenz und ein sorgfältiges Abwägen von Überlegungen wie Kostendruck, Sicherheit, Ausbildung und Beschäftigung. Die Ursache von Unfällen, die Arbeitnehmer und Reisende betreffen, sind oft menschliche Faktoren. Der Preisdruck dürfte zu schlechteren Gesundheits- und Sicherheitsvorkehrungen und geringeren Wartungsstandards geführt haben, auch bei Fluggesellschaften, die traditionell bewussten Wert auf Sicherheit und Mitarbeiter legen. Festangestellte Fachkräfte werden bereits jetzt durch Zeitarbeiter in der Luft und am Boden ersetzt, wodurch Kompetenz, institutionelles Wissen, Verantwortlichkeit und Engagement für den Job und für die Branche ausgehöhlt werden. Die Überwachung und das elektronische Monitoring sowohl für Sicherheits- als auch für Beschäftigungszwecke untergraben das Vertrauen und bringen neuen Stress mit sich zu einer Zeit, da die Arbeitskräfte unter dem Druck stehen, alte Luftfahrzeuge weiter zu verwenden und gleichzeitig technologisch sehr moderne Fahrzeuge zu bedienen.

Dass TiSA den Schwerpunkt auf die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen legt, erhöht diese Risiken. Das Offshoring von Wartung, Reparatur und Instandsetzung gestaltet die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften extrem problematisch, insbesondere wenn entscheidende Daten in einem anderen Land von privaten Firmen gespeichert werden, die sich auf eine vertrauliche Behandlung aus geschäftlichen Gründen berufen. Regulierungsbehörden, Angestellte und Kunden müssen sich in der Überwachung der Standards, der Untersuchung von Mängeln und der Ahndung von Verletzungen der Vorschriften auf die

227 TiSA, Artikel IV, [Anhang] über Luftverkehrsdienstleistungen, Juni 2015

228 TiSA, Artikel IV, Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen vom 3. November 2016

Regulierungsbehörden eines anderen Landes verlassen. Dieses Modell setzt voraus, dass der andere Staat kooperiert und öffentliche Mittel einsetzt, um den Interessen eines anderen Landes zu dienen. Jüngste Flugunglücke haben gezeigt, wie schwer es an sich schon ist, einen gegenseitigen Datenzugang zu ermöglichen, bevor diese zusätzlichen Hindernisse zum Tragen kommen.

Dazu kommt das potenzielle Recht zur Einreise für Erbringer einer Dienstleistung, die bei einem Rechtsträger eines anderen TiSA-Landes angestellt sind, für die Dauer von bis zu 90 Tagen im Jahr zum Zwecke der Erbringung einer Dienstleistung. Diese Arbeitnehmer können aus einem Drittland stammen, selbst außerhalb von TiSA, und zu ausbeuterischen Vertragsbedingungen arbeiten, die die Arbeitsbedingungen im gesamten Land verschlechtern sollen. Die Kombination dieser weiteren Auslegung von Mode 4 mit der Abdeckung von Bodendienstleistungen, Ingenieurs- und Wartungsdienstleistungen durch TiSA bedeutet, dass ausländische temporäre Vertragsarbeiter diese Arbeiten anstelle einheimischer Arbeitnehmer ausführen könnten. Zwar bezieht TiSA nicht die Fluggesellschaften und die Flugbesatzungen ein, doch der Einsatz dieser Vertragsarbeiter als ‚Handels‘modus hätte eine weitergehende normierende Wirkung für die gesamte Branche.

## TEIL 6.

# POST- UND EXPRESSZUSTELLUNG

### 6.1 EINE MOMENTAUFNAHME

The TiSA agenda for postal, courier and express delivery services belongs to the Big Four. Die TiSA-Agenda für Post-, Kurier- und Expresszustelldienstleistungen gehört den großen Vier der Global Express Association oder Express Association of America: DHL, Fedex, TNT und UPS. Die öffentlichen Postsysteme schränken ihre Ausweitung ein, während Unterschiede in nationalen Regelungen die effiziente Nutzung ihrer globalen Netze behindern. Das GATS hatte wenig Einfluss darauf, sodass beide nun zu den TiSA-Zielen gehören. Die USA und die EU treiben die Verhandlungen in diesem Sektor voran, auch mit einem Sektoranhang zu Zustelldiensten. Der jüngste geleakte Text vom November 2016 enthält keine Länderzuschreibungen, doch Vergleiche mit früheren Texten zeigen, dass er einen Mittelweg zwischen den Positionen der USA und der EU darstellt. Andere, nicht genannte Länder sind bestrebt, sich mehr Spielraum zu bewahren.

Für die Erreichung der Ziele der Branche gibt es ein historisches und ein politisches Hindernis. Das Klassifikationssystem für die Definition der Dienstleistungen in den GATS-Verpflichtungslisten eines Landes wurde 1991 erstellt. Damals waren die meisten Postdienste noch staatliche Monopole<sup>229</sup> und die Hauptzusteller für Briefe und Pakete. Die private Zustellung war marginal. Öffentliche Postdienste waren nicht durch die vermeintliche ‚Ausnahme öffentlicher Dienstleistungen‘ im GATS geschützt, denn das gilt lediglich für Dienstleistungen, die nicht kommerziell sind *und* keinen Wettbewerber haben. So unterlagen öffentliche Postdienste potenziell den in den ursprünglichen GATS-1994-Verpflichtungslisten von den Ländern eingegangenen Verpflichtungen.

Die Länder konnten sie dennoch bis zu einem gewissen Grad schützen, da die Klassifikationsliste zwischen Post- und Kurierdiensten unterscheidet und ihre Beschreibungen sich gegenseitig ausschließen: Postdienste werden von der ‚nationalen Postverwaltung erbracht‘, Kurierdienste sind privat. Das Konzept der Positivliste bei den Verpflichtungen bedeutete, dass die meisten Regierungen die Wahl hatten, keine Verpflichtungen zum öffentlichen Postdienst einzugehen. Diese Verpflichtungslisten wurden nicht aktualisiert. Seit die staatlichen Postmonopole dereguliert und privatisiert wurden, ist diese Unterscheidung unscharf, aber die Klassifikation wurde nicht aktualisiert, und die GATS-Verpflichtungen zu Zustelldiensten blieben begrenzt. Die ursprüngliche Fassung des TiSA-Anhangs sollte das in eine neue Definition fassen. Der Text vom November 2016 zielt indirekt auf eine ähnliche Wirkung ab.

Das zweite Problem ist politischer Natur. Den Regierungen ist bewusst, dass sich Angriffe auf wesentliche öffentliche Dienstleistungen als die Achillesferse in den Verhandlungen über den Handel mit Dienstleistungen erwiesen haben. Als Mitglieder des Weltpostvereins (UPU) haben sie auch eine Pflicht zur Erbringung eines universellen Postdienstes. Die USA, die EU und die Unternehmenslobby wird sie dazu bringen müssen, ihre öffentlichen Postdienstmärkte in ihren Verpflichtungslisten zu öffnen, Monopolstellungen zu beseitigen oder stark einzuschränken, dieselben Regeln für alle Zustelldienste – öffentliche und private, ausländische und inländische – anzuwenden und ‚Wettbewerbsgleichheit‘ für ausländische Zustellfirmen zu schaffen, indem sie Unterstützungen abschaffen, mit denen ihre staatseigenen Postämter kommerziell lebensfähig erhalten werden.

Sie versuchen, das durch eine Kombination TiSA-Kerntext, Verpflichtungslisten der Länder und dem vorgeschlagenen Anhang über Zustelldienste zu erreichen<sup>230</sup>. Der erste geleakte Text des Anhangs vom April 2014 zeigte, dass sie sich für einen integrierten kommerziellen Zustellsektor einsetzten, der öffentlich und privat durch neue Definitionen für ein Postmonopol und für kommerzielle oder Expresszustellung bei einem minimalen universellen Dienstleistungsmonopol

229 Mitunter waren auch Telekommunikation und Bankwesen eingeschlossen

230 TiSA, Annex on Competitive Delivery Services, vom 16. April 2014; Assessment by the International Transport Workers' Federation (ITF) on the TiSA Annex on Competitive Delivery Services, Juni 2015 [https://wikileaks.org/tisa/document/20140416\\_Annex-on-Competitive-Delivery/](https://wikileaks.org/tisa/document/20140416_Annex-on-Competitive-Delivery/)



vermischte. Der jüngste Text vom November 2016<sup>231</sup> bestätigt diese Zielsetzung; aber sie versuchen nicht länger, Post- und Kurierdienste neu zu definieren, sondern die allgemeinen Regeln auf beide Dienste anzuwenden.

Trotz dieser gemeinsamen Mission reflektieren die Konzepte der USA und der EU ihre unterschiedlichen regulatorischen Systeme. Den **USA** geht es vornehmlich darum, Expresszusteller von jeglichen direkten oder indirekten öffentlichen Dienstleistungsverpflichtungen fernzuhalten. Die **EU** nähert sich dem Sektor aus der Sicht der Wettbewerbspolitik, eine Vorgangsweise, die sie den jeweiligen Verhandlungen über verschiedene Freihandelsabkommen und auch TiSA anpasste. Sie ist aggressiver als die USA in ihrem Bestreben, den Anwendungsbereich von Postdiensten und die Verpflichtung zum Universalpostdienst zu beschränken. Aus geleakten Anträgen geht hervor, dass Druck auf verschiedene lateinamerikanische Ländern ausgeübt wird, ihre öffentlichen Postdienste für ausländische Betreiber zu öffnen – vor allem in Form von Direktinvestitionen.

Auch weitere vorgeschlagene Anhänge sind für Post- und Zustelldienste relevant. Gemäß dem Anhang zu staatseigenen Unternehmen würde das öffentliche Postamt beim Verkauf seiner Dienstleistungen als Privatunternehmen agieren müssen und bestimmte Dienstleistungen nicht auf Inländer beschränken dürfen, selbst wenn sie vom Steuerzahler subventioniert werden. Der Anhang zur innerstaatlichen Regelung würde die Bedingungen und die Verwaltung der Zulassungen sowie technische Standards für Zustelldienste betreffen.

Die Expresszustelllobby setzt sich aus multimodalen Betreibern zusammen, die Interesse an allen Beförderungsarten sowie an Hafen- und Bodendienstleistungen, Lagerung, öffentlicher Beschaffung von Zustelldiensten und für Versicherungen haben. Diese werden alle von den allgemeinen Regeln sowie von den Anhängen zu internationalen See-, Luft- und/oder Straßengüterverkehr abgedeckt. Hervorzuheben ist, dass diese traditionellen multinationalen Unternehmen selbst darum kämpfen, mit neueren Akteuren wie Amazon Schritt zu halten, die ihren eigenen Logistikbetrieb und vielfache, mitunter konkurrierende, Vertriebsnetze aufbauen. Sie profitieren vom Anhang zum elektronischen Handel und zu anderen Beförderungsdienstleistungen sowie von den Einreiserechten für ausländische Vertragsarbeiter. Der Transparenz-Anhang würde sicherstellen, dass TiSA-Regierungen und alle diese Unternehmen das Recht haben, an neuen regulatorischen Entscheidungen, die ihre Interessen betreffen, mitzuwirken. Die Arbeitnehmerschaft in den Bereichen Beförderung, Post- und Zustelldienste kann sich auf größere Umwälzungen einstellen, die neue und kreative Strategien zum Schutz ihrer Arbeitsplätze und ihrer Interessen erfordern.

## 6.2 ZIELSETZUNGEN IN KÜRZE

Wenn die USA, die EU und die großen Vier Erfolg haben, würde TiSA:

- die verbleibenden Postmonopole beseitigen;
- die bestehende und künftige Liberalisierung und Deregulierung der Post unumkehrbar machen;
- eine Quersubventionierung von Postmonopoldiensten zu anderen Zustelldiensten verhindern;
- den staatseigenen Postämtern Praktiken des Privatsektors auferlegen, was häufig ein erste Schritt zur vollständigen Deregulierung und/oder Privatisierung ist;
- die Pflicht zum Universalpostdienst (UPSO) minimieren und private Firmen vor damit verbundenen Kosten und Verantwortlichkeiten schützen;
- Regulierungsbehörden stärkerer Kontrolle unterwerfen, insbesondere wenn sie den öffentlichen Postdienst betreiben;
- verbindliche und durchsetzbare ‚Handels‘regeln verabschieden, die zu einer Unterminierung der Rolle und der maßgeblichen Position des Weltpostvereins (UPU) als internationale Fachorganisation für Postdienste führen würden, und
- Bedingungen zur raschen Ausweitung des globalen e-Handels schaffen, wodurch ironischerweise die Dominanz der großen Vier durch Betreiber digitaler Plattformen wie Amazon verblassen könnte.

231 TiSA, Anhang zu Zustelldiensten, vom 9. November 2016

## 6.3 DIE FORDERUNGEN DER UNTERNEHMEN

Die **Global Express Association/Express Association of America** legte eine umfassende Liste an Forderungen für die drei Mega-Abkommen (TPPA, TTIP und TiSA) vor, die in Teil 2 aufgelistet wurden. Die Association trug für TiSA drei spezifische Forderungen zur Expresszustellung vor:

**Fairer Wettbewerb/Wettbewerbsgleichheit.** *TiSA sollte bestrebt sein, den Handel mit Paketzustelldiensten weiter zu liberalisieren, indem Wettbewerbsgleichheit für alle vom Wettbewerb geprägten Dienste geschaffen wird, die außerhalb der Ausübung hoheitlicher Befugnisse erbracht werden,<sup>232</sup> insbesondere im Hinblick auf staatseigene und staatlich subventionierte Unternehmen (SOE/SSE). Es besteht eine Notwendigkeit, ehrgeizigere Verpflichtungen und Disziplinen für die innerstaatliche Regelung und einen fairen Wettbewerb sicherzustellen, indem gestattet wird, dass die Prinzipien des freien Marktes den hoch kompetitiven Expresssektor bestimmen oder, falls erforderlich, dass eine unabhängige Regulierung und Wettbewerbsgleichheit mit von den Postbehörden angebotenen Diensten wie Eilzustellungen ermöglicht werden. Ausschlüsse und nichtkonforme Maßnahmen (NCM) für Postdienste sollten möglichst eng definiert werden, zum Beispiel durch Anwendung eines angemessenen Preis/Gewicht-Vielfachen.*

**Transparenz/Regulatorische Kohärenz und Konsultation des Privatsektors.** *Für mehr Transparenz, Koordination, Konsultation und Partnerschaft zwischen Expresszustelldiensten und Regulierungsbehörden sollte TiSA die Schaffung eines nationalen Koordinierungsgremiums, -verfahrens und -mechanismus durch jeden Vertragspartner vorsehen, um einen ressortübergreifenden Ansatz, regulatorische Kohärenz und ein institutionalisiertes Mitwirken des Privatsektors sicherzustellen. Die Vertragsparteien sollten auch Mechanismen zur Überprüfung der Auswirkung bestehender oder vorgeschlagener Maßnahmen und Berufungsmöglichkeiten für den Fall vorsehen, dass mit einer Maßnahme nicht die gewünschten Ergebnisse erzielt werden.*

**Integriertes Herangehen, insbesondere für Zollverfahren.** *Schwerpunkt von TiSA sollte die Beseitigung von Hemmnissen für Expresszustelldienste sein angesichts der Tatsache, dass diese Dienste in einigen Ländern mit einem antiquierten politischen Umfeld konfrontiert sind, etwa mit mühsamen Regelungen in Bezug auf die grenzüberschreitende Beförderung, ineffizienter Grenzabfertigung und den fairen Wettbewerb verzerrender innerstaatlicher Regelung. Um angemessen auf die Art und den Umfang der von dieser Branche erbrachten Dienstleistungen reagieren zu können, muss TiSA auf die besonderen Bedürfnisse der Erbringer von Expresszustelldiensten eingehen, darunter auf die Notwendigkeit eines integrierten Herangehens an die Zollabfertigung, einer nahtlosen Regulierung über mehrere Beförderungsarten hinweg und auf Verpflichtungen zu elektronischer Grenzabfertigung mit unverzüglicher Freigabe an einem einzigen Schalter.*

## 6.4 AKTIVISTENSTAATEN: DIE USA UND DIE EU

### DIE USA

Die USA möchten eine klare Linie zwischen dem Postmonopol und Expresszustelldiensten ziehen, indem die Art und Weise, wie das Monopol funktionieren muss, definiert und eine Quersubventionierung verhindert wird. Sie sind auch bestrebt, ihre großen Expresszusteller vor jeglichen Verpflichtungen in Bezug auf Universaldienste zu schützen. Die US-Position in dem geleakten TiSA-Anhang von 2014 geht auf den Anhang 10-B über Expresszustelldienste im TPPA zurück. Dieser geht ausdrücklich von der Erwartung aus, dass Marktzugangsverpflichtungen

zumindest ein Stillhalten in Bezug auf die derzeitige Regelung garantieren würden.<sup>233</sup> Diese Position ist im Text vom November 2016 nicht mehr enthalten.

## DIE EU

Rückblickend gesehen, ist das Vorgehen der EU aggressiver. Im Jahr 2005 schlug die EU im Rahmen der plurilateralen Verhandlungen über Dienstleistungen in der WTO ein Referenzpapier zu Post- und Kurierdiensten vor,<sup>234</sup> das auf einem früheren Dokument aus dem Jahr 2001 aufbaute.<sup>235</sup> Darin wurde beklagt, dass im Post-/Kuriersektor zu wenige Verpflichtungen eingegangen würden und dass die seinerzeitige CPC-Klassifikation nicht mehr der Realität des Marktes gerecht würde. Die EU schlug eine neue Klassifikation vor und rief alle WTO-Mitglieder auf, mittel- oder langfristig ein maximales, mit der UPSO kompatibles Niveau an Verpflichtungen zu Post- und Kurierdiensten einzugehen. Kurzfristig sollten die Länder uneingeschränkte Verpflichtungen zur Öffnung und Nichtdiskriminierung von Expresszustelldiensten, zur Beförderung adressierter Päckchen und Pakete, zur Beförderung adressierter Presseerzeugnisse, zur Beförderung nicht adressierter Sendungen und zum Dokumentenaustausch eingehen. Die EU war bereit, sich mit einer allmählichen Marktöffnung und mit der Inländerbehandlung bei der Beförderung von adressierten schriftlichen Mitteilungen und bei der Beförderung von eingeschriebenen oder versicherten Postsendungen zufrieden zu geben.

Die Position der EU wurde in ihren bilateralen Freihandelsabkommen weiterentwickelt. Das 2008 mit den Staaten des Cariforum (Caribbean Forum) unterzeichnete Abkommen ging hier am weitesten.<sup>236</sup> Der Abschnitt über ‚Kurierdienste‘ konzentrierte sich auf die Verhinderung wettbewerbsschädlicher Praktiken, aber ‚Kurierdienste‘ wurden nicht definiert. Lizenzen konnten lediglich für die Erbringung des Universaldienstes angefordert werden, und die Regulierungsbehörden mussten unabhängig von den Anbietern sein (was bedeutete, nicht der öffentliche Postdienst). Länder konnten ihren eigenen Universaldienst definieren, aber er durfte nicht aufwendiger als für diese Ebene und Art der Dienstleistung notwendig sein, und er musste auf transparente, nichtdiskriminierende und ‚wettbewerbsneutrale‘ Weise verwaltet werden.

Das jüngere Freihandelsabkommen zwischen der EU und Vietnam enthält einen weniger umfangreichen Abschnitt zu Postdiensten, der vermutlich den Entwicklungsstand Vietnams und dessen weit verbreitete staatseigene Unternehmen widerspiegelt (wenngleich die Cariforum-Staaten auch zu den Ländern des Globalen Südens gehören). In ihm werden ausdrücklich die Klassifikationen von 1991 verwendet, in denen zwischen öffentlichen Post- und privaten Kurierdiensten unterschieden wird. Die Bestimmungen umfassen wettbewerbsschädliche Praktiken, die Transparenz von Lizenzanforderungen und eine unabhängige Regulierungsbehörde.<sup>237</sup> Nicht erwähnt wird der Universaldienst – im Gegensatz zum Telekommunikationsabschnitt, wo er in ähnlicher Formulierung wie im Cariforum-Abkommen vorkommt. Postdienste fallen auch explizit unter die Verpflichtung zur Meistbegünstigung (MFN), was bedeutet, dass Vereinbarungen mit Drittländern ebenfalls unter dieses Abkommen fallen würden.<sup>238</sup>

Das Freihandelsabkommen zwischen Kanada und der EU (CETA) enthält einen kurzen Anhang, in dem bestätigt wird, dass Kurierdienste den Kapiteln über Investitionen und grenzüberschreitende Dienstleistungen zugeordnet sind, aber dass diese Verpflichtungen Luftverkehrsrechte für Erbringer von Kurierdiensten ausschließen.<sup>239</sup> Diese Rechte sind Gegenstand des bilateralen Luftverkehrsabkommens zwischen Kanada und der EU. Der CETA-Anhang über vorübergehende Einreise und den Aufenthalt natürlicher Personen stellt klar, dass Verpflichtungen zur Erlaubnis der Einreise für Erbringer von Vertragsdienstleistungen Post- und Kurierdienste einschließen,<sup>240</sup>

233 TPPA, Anhang 10-B, Express Delivery Services, § 4.

234 WTO, Mitteilung der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten: Reference paper on postal and courier services, TN/S/W/26

235 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, Mitteilung der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten: GATS 2000: Post-/Kurierdienste, 23. März 2001, S/CSS/W/61

236 Wirtschaftspartnerschaftsabkommen EG-CARIFORUM 2008, Abschnitt 3

237 Freihandelsabkommen EU-Vietnam 2016, Abschnitt IV, Fußnote 54

238 Freihandelsabkommen EU-Vietnam 2016, Kapitel II: Artikel IV.3

239 Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada (CETA) 2016, Anhang 9-C Vereinbarung über Kurierdienstleistungen

240 CETA, § 9, Anhang 10-E Sektorbezogene Verpflichtungen in Bezug auf Erbringer vertraglicher Dienstleistungen und Freiberufler, mit Bezug auf Kapitel 10: Vorübergehende Einreise und vorübergehender Aufenthalt von Geschäftszwecke verfolgenden natürlichen Personen

das bedeutet, eine ausländische Firma könnte ausländische Vertragsarbeiter zur Erbringung von Post- und Kurierdiensten in dem anderen Land einsetzen.

Die EU hat anfänglich die weitergehende Cariforum-Position auch für TiSA vorgeschlagen, hat sie aber in dem Text vom November 2016 abgeschwächt.

## 6.5 EU-FORDERUNGEN AN LATEINAMERIKA

Die TiSA-Verpflichtungslisten werden über wiederholte Forderungen und Angebote vereinbart. Nach Abschluss von TiSA ersetzen diese Verpflichtungslisten die GATS-Verpflichtungen zwischen den TiSA-Partnern. Die anfänglichen und die überarbeiteten Angebote eines Landes sind geheim, sofern die Regierung sich nicht zu ihrer Offenlegung entscheidet. Es besteht die Gefahr, dass Regierungen der Liberalisierung ihrer Postdienste als Reaktion auf derartigen Druck zustimmen, ohne die Öffentlichkeit oder das Parlament zu informieren.

Die Anfragen der EU an Chile, Costa Rica, Mexiko, Panama und Peru vom Juni 2016 sind an die Öffentlichkeit gelangt. Die EU hat jedes dieser Länder aufgefordert, umfassende Verpflichtungen zu ‚Postdiensten‘ einzugehen, wobei gewöhnlich die alte Klassifikation verwendet wurde; das bedeutet, dass die EU um Verpflichtungen zu Dienstleistungen ersucht, die von der nationalen Postverwaltung erbracht werden. Sanya Reid Smith schreibt über das Ersuchen der EU, dass Costa Rica seine Postdienste für ausländische Investoren liberalisieren möge (Errichtung einer kommerziellen Präsenz oder Mode 3), dass:

*idies nicht nur mehr Konkurrenz für die Postdienste in Costa Rica bedeutet, sondern auch, dass privatisierte Dienste, die sich als problematisch herausstellen, nicht wieder verstaatlicht und zu einem öffentlichen Monopol werden können. [...] Während die EU in anderen Sektoren offenbar nur Verpflichtungen in Mode 3 für nichtstaatliche Dienstleistungen will, scheut sie nicht davor zurück, eine Liberalisierung des Postsektors, einschließlich öffentlicher Dienstleistungen, zu fordern. Sie mag das deshalb getan haben, weil Costa Rica den Postsektor bereits für US-Unternehmen im Rahmen seines Freihandelsabkommens mit den USA geöffnet hat, also fordert die EU lediglich den gleichen Marktzugang, wie ihn die US-Unternehmen bereits haben. Costa Rica hat seine Postdienste in der WTO oder in seinen Freihandelsabkommen mit der EU oder der EFTA nicht liberalisiert, ein Eingehen auf das Ersuchen der EU in diesem Sektor würde also eine weitere Liberalisierung beinhalten, auch gegenüber Unternehmen zusätzlicher TiSA-Länder<sup>241</sup>*

Die zweiten überarbeiteten Angebote der Zielländer, datiert vom August 2016, wurden ebenfalls bekannt und geben die Antworten auf das Ersuchen der EU wieder. Diese fallen unterschiedlich aus: Chile machte keine Änderungen; Peru nahm Kurierdienste in Mode 3 auf, aber keine grenzüberschreitenden Post- und Kurierdienste oder postalischen Dienste, wie die EU gewollt hatte. Das ist ein fortlaufender Prozess, der es Gewerkschaften und anderen erschwert zu wissen, was ihre Regierungen anbieten, und über die fachlichen Kapazitäten zur Interpretation der vorläufigen Verpflichtungslisten zu verfügen, wenn sie Zugang zu ihnen haben.

## 6.6 WAS IST NEU IM TISA HINSICHTLICH POSTALISCHER DIENSTE

Die Kernregeln von TiSA sollen Marktbeschränkungen abschaffen, darunter die Postmonopole, und Maßnahmen beseitigen, die inländische Anbieter, vor allem die Betreiber der öffentlichen Post, begünstigen. Die TiSA-Mechanismen der Verpflichtungslisten zielen darauf ab, diese Verpflichtungen zu maximieren. Beschränkungen der Zulassungserfordernisse und der technischen Standards, die beschreiben, wie eine Dienstleistung funktionieren muss, würden auf diese Verpflichtungen anwendbar sein.

Der Kerntext von TiSA bildet stets den Ausgangspunkt für die Analyse. Die Standard-**Marktzugangsregel** aus dem GATS würde der Kurier- und Expresszustellbranche uneingeschränkter Zugang zum Markt eines Landes gewähren, ohne dass ihr Monopole oder Einschränkungen im Umfang oder Anwendungsbereich ihrer Tätigkeit oder in der geografischen Abdeckung im Wege stünden. Sie wäre nicht gezwungen, sich durch Tochtergesellschaften oder Joint Ventures anstelle von Agenturen zu etablieren oder eine lokale Präsenz in dem Land zu errichten, wenn sie von jenseits der Grenze aus operiert. Eine uneingeschränkte Verpflichtung zur **Nichtdiskriminierung** (Inländerbehandlung) auf einem wenig regulierten Markt würde es den dominierenden globalen Firmen gestatten, in Abwesenheit eines wirksamen inländischen Wettbewerbs die sogenannte ‚Wettbewerbsgleichheit‘ zu kontrollieren.

Die TiSA-Regeln für Verpflichtungslisten gehen davon aus, dass die Länder bestehende Diskriminierungen bei den Zustelldiensten beseitigen oder einfrieren, sobald sie eine Marktzugangspflicht eingegangen sind, und jede künftige Liberalisierung ermöglichen, sofern sie nicht eine Ausnahme für eine bestehende und künftige Diskriminierung erwirken. Es gibt keinen realistischen Weg, dass Länder einmal eingegangene Verpflichtungen zurücknehmen.

Diese Verpflichtungslistenregeln zeigen, wie wichtig die Klassifizierung einer Dienstleistung ist. Wie bereits weiter oben bemerkt, unterschieden die von den Ländern angewendeten **Klassifikationen** zur Planung ihrer GATS-Verpflichtungen zum Marktzugang und zur Nichtdiskriminierung eindeutig zwischen Post-<sup>242</sup> und Kurier-<sup>243</sup> Dienstleistungen. Mit dem geleakten Anhang zu kommerziellen Lieferdiensten aus dem Jahr 2014 beabsichtigte man, diese Klassifikationen zu aktualisieren, indem zwischen einem Postmonopol und *Expresszustelldiensten* (von den USA bevorzugt) oder *kompetitiven Zustelldiensten* (von der EU bevorzugt), die auch die Teile der öffentlichen Postdienste ohne Monopolstellung umfassen würden, unterschieden wurde.

Im geleakten Text vom November 2016 wurden die Termini in *Postmonopol-* und *Zustelldienste* geändert.<sup>244</sup> Über das Wesen des exklusiven Monopolrechts bestand keine Einigung, einige wollten es auf einen Betreiber innerhalb des Territoriums einer Vertragspartei beschränkt wissen. Zustelldienste wurden definiert als Abholung, Sortierung, Beförderung und Zustellung von Dokumenten, Drucksachen, Päckchen, Waren und anderen Sendungen, wobei die Dienstleistungserbringer miteinander im Wettbewerb stehen. In einer nicht eindeutigen Fußnote heißt es: ‚Im Interesse größerer Sicherheit gilt dieser Anhang für in CPC 751 klassifizierte Dienstleistungen (Post- und Kurierdienstleistungen)‘.<sup>245</sup> Das könnte bedeuten, dass der Anhang für die übergeordnete Klassifikation gilt, die nicht zwischen Post- und Kurierdienstleistungen unterscheidet, oder dass er auf die Bestandteile dieser Klassifikation, einschließlich ihrer internen Unterscheidungen, anwendbar ist. Eine Umbenennung des Anhangs in ‚Lieferdienste‘ anstelle der früheren ‚Kompetitiven Lieferdienste‘ legt nahe, dass es keine Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen gibt, außer insoweit, als die Postmonopole speziellen Regeln unterliegen.

Sobald sich ein Land in seiner Verpflichtungsliste zum Marktzugang gemäß diesen Definitionen verpflichtet hat, gelten auch die Regeln im *Anhang zur innerstaatlichen Regelung*.<sup>246</sup> Diese setzen Zulassungsanforderungen und -verfahren voraus, die auf ‚objektiven‘ Kriterien beruhen müssen, zum Beispiel unterliegen sie nicht dem eigenen Ermessen; einige Länder bestehen auch darauf, dass sie die Belastungen für diejenigen, die um eine Zulassung nachsuchen, minimieren müssen,

<sup>242</sup> **Postzustelldienste** wurden eingeteilt in:

**Postdienste in Bezug auf Briefe (75111):** Dienstleistungen umfassen die Annahme-, Beförderungs- und Zustelldienste von Briefen, Zeitungen, Zeitschriften, Periodika, Broschüren, Prospekten und ähnlichen Drucksachen, sei es nach Zielen im Inland oder Ausland, wie sie von der nationalen Postverwaltung erbracht werden

**Postdienste in Bezug auf Pakete (75112):** Dienstleistungen umfassen die Annahme-, Beförderungs- und Zustelldienste von Päckchen und Paketen, sei es nach Zielen im Inland oder Ausland, wie sie von der nationalen Postverwaltung erbracht werden

**Schaltdienste in Postämtern (75113):** Dienstleistungen, die an Postamtschaltern erbracht werden, z. B. Verkauf von Briefmarken, Handhabung von eingeschriebenen Briefen und Paketen sowie andere Dienstleistungen am Postamtschalter

**Andere Postdienste (75119):** Postfachmietdienste, postlagernde Dienstleistungen und öffentliche Postdienste, die nicht anderweitig klassifiziert sind. Ausnahme: Dienstleistungen in Bezug auf Postgiro- und Postsparkonten sind in Klasse 8111 klassifiziert (Dienstleistungen von Spezialkreditinstituten)

<sup>243</sup> **Kurierdienste** wurden unterteilt in:

**Multimodale Kurierdienste (75121):** Dienstleistungen umfassen die Annahme-, Beförderungs- und Zustelldienste von Briefen, Päckchen und Paketen, sei es nach Zielen im Inland oder Ausland, wie sie von einem Kurier unter Nutzung einer oder mehrerer Transportarten und nicht von der nationalen Postverwaltung erbracht werden. Diese Dienstleistungen können durch Nutzung eigener oder öffentlicher Transportmittel erbracht werden

**Andere Kurierdienste (75129):** Andere Kurierdienste für Waren, sofern sie nicht anderweitig klassifiziert sind, z. B. Güterfracht- oder Transferdienstleistungen ohne Lagerung

<sup>244</sup> TiSA, Artikel I, Anhang zu Zustelldiensten, vom 9. November 2016

<sup>245</sup> TiSA, Fußnote 1, Anhang zu Zustelldiensten, vom 9. November 2016

<sup>246</sup> Neuseeland will, dass sie unabhängig von den Verpflichtungslisten anwendbar sind, doch das stößt auf starken Widerstand

obwohl sich die USA und die EU dem widersetzen, so dass eine Annahme unwahrscheinlich ist. Dieselbe Prüfung gilt für technische Standards, zu denen genaue Angaben zu Größe, Gewicht usw. für jede Kategorie, die Häufigkeit der Zustellung, Abhol- und Zustellpunkte, Verpflichtungen in Bezug auf ländliche Gebiete und die Bedingungen der Universaldienstverpflichtung gehören. Die Administration dieser Regelungen muss ‚angemessen, objektiv und unparteiisch‘ erfolgen. Dieser Anhang würde der Expresszustelllobby großen Spielraum geben, ihre Regierung zu drängen, Einwände gegen die regulatorischen Verfahren und Entscheidungen anderer TiSA-Länder zu erheben.

## 6.7 ÖFFENTLICHE POSTDIENSTE

Der vorgeschlagene Anhang zu Zustelldiensten unterteilt den Markt in ein sehr eng gefasstes und spezifiziertes Postmonopol und einen breiteren kompetitiven Zustellmarkt, auf dem alle – die Postbehörde, Expresszustellfirmen und andere kommerzielle Anbieter von Zustelldiensten – operieren.

### EINSCHRÄNKUNG DES POSTMONOPOLS

Über die Definition eines **Postmonopols** wurde im Anhang zu Zustelldiensten noch nicht entschieden.<sup>247</sup> Ein oder mehrere Länder wollen es auf spezifische Zustelldienste *innerhalb* des Territoriums einer Vertragspartei, die mittels Regierungsmaßnahme übertragen werden, beschränken. Das wurde noch nicht vereinbart, aber es werden keine Alternativen genannt. Der Anwendungsbereich des Postmonopols muss unter Verwendung ‚objektiver‘ Kriterien definiert werden, die quantitative Kriterien wie Preis- und/oder Gewichtsgrenzwerte einschließen.<sup>248</sup> Fraglich ist, ob geografische Gebiete als ‚objektiv‘ gelten würden, wenngleich sie eindeutig definiert werden können, da nur produktbasierte Beispiele angeführt werden. Qualitative Faktoren wie die Bedürfnisse bestimmter Gemeinden, würden, wenn die Kriterien für zu vage oder subjektiv gehalten werden, möglicherweise nicht darunter fallen. Mehrere ungenannte Vertragspartner wollen sich das Recht vorbehalten, in ihren nationalen Gesetzen über ihre eigenen Kriterien zu entscheiden.

Eine separate Bestimmung zur **Quersubventionierung** verbietet einem Erbringer einer Dienstleistung, die unter ein Postmonopol fällt, seine eigenen kompetitiven Zustelldienste oder die eines anderen Erbringers<sup>249</sup> mit Einnahmen aus dem Monopol quersubventionieren;<sup>250</sup> Quersubvention ist nicht definiert und könnte so ausgelegt werden, dass sie gemeinsam genutzte Betriebsgelände, IT- oder Verwaltungssysteme einbezieht. Das Monopol darf auch nicht ‚ungerechtfertigterweise‘ unterschiedliche Preise oder andere Bedingungen für verschiedene Nutzer, wie Großversender oder Sammelladungsspediteure, anwenden.

Der Anhang verlangt von der **Regulierungsbehörde**, dass sie äquivalente (öffentliche und private) Zustelldienste in Bezug auf dieselben Dienstleistungen unparteiisch behandelt.<sup>251</sup> Diese Behörde hat ihren Sitz oft im öffentlichen Postamt. Der Anhang würde ihre Verfahren und Entscheidungen einer externen Aufsicht unterwerfen; allerdings wurde ein früheres Erfordernis, dass eine Behörde unabhängig von den Anbietern zu sein hat, fallen gelassen.

Die USA wollen auch Erbringer einer Expresszustelldienstleistung davor schützen, dass von ihnen verlangt wird, einen Vertrag mit einem anderen Dienstleistungsanbieter (zum Beispiel mit einem Postamt) zur Erbringung eines Teils ihrer Dienstleistung zu schließen, oder dass ihnen untersagt wird, einen Vertrag mit einem Anbieter ihrer Wahl einzugehen.

### DER AUSSCHLUSS DER ‚STAATLICHEN DIENSTLEISTUNGEN‘

Der Kerntext von TiSA schließt ‚Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Befugnisse erbracht werden‘, aus der Definition von ‚Dienstleistungen‘ aus.<sup>252</sup> Um als solche zu gelten, dürfen sie ‚weder auf kommerzieller Basis noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren

247 TiSA, Artikel I, Anhang zu Zustelldiensten, vom 9. November 2016

248 TiSA, Artikel II, Anhang zu Zustelldiensten, vom 9. November 2016

249 Wie eine Tochterfirma

250 TiSA, Artikel VII, Anhang zu Zustelldiensten, vom 9. November 2016

251 TiSA, Artikel III, Anhang zu Zustelldiensten, vom 9. November 2016

252 Auf der Grundlage von Artikel I.3 des GATS 1994.

Dienstleistungsanbietern' erbracht werden. Postdienste, die im Rahmen einer Monopolstellung erbracht werden, sind nicht kompetitiv, aber sie sind kommerziell.

### UNIVERSELLE GEMEINWIRTSCHAFTLICHE VERPFLICHTUNG

Im Text vom November 2016 fehlen einige der weitergehenden Vorschläge der EU zur Einschränkung des Geltungsbereichs der universellen Postdienst-Verpflichtung (UPSO) und zur Art ihrer Erbringung.<sup>253</sup> Die neue Fassung besagt, dass die Länder definieren können, welche Art der UPSO sie wollen. Aber sie müssen diesen Dienst auf ,transparente, nichtdiskriminierende und neutrale/unparteiische Weise im Hinblick auf alle Anbieter, die dieser Verpflichtung unterliegen', *administrieren*.<sup>254</sup> Unklar ist, ob zu dem ,Administrieren' der Verpflichtung durch eine Regierung die Zuweisung der Verantwortung für die Bereitstellung des UPSO oder die Ausführung der einmal zugewiesenen Verpflichtung gehört. ,Transparenz' würde bedeuten, dass die Bedingungen der Verpflichtung klar und öffentlich sind. Doch der Unterschied zwischen nichtdiskriminierender und neutraler/unparteiischer Administration ist nicht klar. Beides könnte implizieren, dass ausländische Privatfirmen unter Vertrag genommen werden können, um der UPSO nachzukommen, und dass das öffentliche Postamt in diesem Bereich keine Vorzugsrechte genießen sollte. Der Anhang besagt auch, dass von kommerziellen Betreibern nicht verlangt werden kann, dass sie Universaldienste als Voraussetzung dafür erbringen, dass sie für die Erbringung anderer Zustelldienste autorisiert oder zugelassen werden; auch kann zur Finanzierung des UPSO keine Abgabe *ausschließlich* von denen erhoben werden, die diese UPSO nicht erfüllen.

### STAATSEIGENE POSTÄMTER

Die USA haben einen Anhang zu staatseigenen Unternehmen vorgeschlagen, der auf das öffentliche Postamt zutreffen würde, wenn es sich zu mindestens 50 % im Besitz der Zentralregierung befindet und ,in der Hauptsache' mit ,kommerziellen Aktivitäten' befasst ist; das wird als Aktivitäten definiert, die ,mit Gewinnorientierung', nicht nur kostendeckend, ausgeführt werden. Die Mehrzahl der öffentlichen Postdienste würde unter diese Definition fallen.<sup>255</sup> Das Postamt müsste beim Ankauf oder Verkauf seiner Dienstleistungen auf rein kommerzieller Basis tätig sein. Ländern könnte es erlaubt sein, ihre postalischen staatseigenen Unternehmen im Rahmen einer Verpflichtungsliste aus dem Anhang herauszunehmen, aber das müsste von allen TiSA-Vertragspartnern, auch von den USA, genehmigt werden.

Die USA sind bereit, im Rahmen eines expliziten öffentlich-rechtlichen Auftrags, etwa einer klar definierten UPSO, einen gewissen begrenzten Schutz für Dienstleistungen, die von einem staatseigenen Unternehmen erbracht werden, zu erlauben.<sup>256</sup> Aber das könnte nur auf Postdienste zutreffen, die im Rahmen des Auftrags *innerhalb* des Landes erbracht werden; jeder internationale Postdienst wäre immer noch an die Verpflichtungen im Anhang gebunden. In der Praxis würden inländische Postdienste im öffentlich-rechtlichen Auftrag oft in die weiter gehenden Tätigkeiten des Postdienstes eingebunden sein. Die EU würde für jede ,legitime gemeinwirtschaftliche Verpflichtung' einen umfassenderen Schutz erlauben.<sup>257</sup> Gemäß den Absichten der USA und der EU könnte ein staatseigenes Unternehmen immer noch nicht benachteiligen, wenn es Postdienstleistungen an Personen einer anderen TiSA-Vertragspartei verkauft.

## 6.8 DER WELTPOSTVEREIN

Eine unausgesprochene Folge von TiSA besteht darin, dass Sonderorganisationen der UNO, die für bestimmte Dienstleistungen internationale Standards festlegen, an Einfluss verlieren. In der Vergangenheit versuchte die EU, den Weltpostverein (UPU) über das GATS direkt zu schwächen. In einem Papier zu den GATS-Verhandlungen aus dem Jahr 2005 erkannte die EU an, dass der

253 TiSA, Artikel VI, VII und VIII, Anhang zu kompetitiven Zustelldiensten, vom 16. April 2014.

254 TiSA, Artikel IV, Anhang zu Zustelldiensten, vom 9. November 2016

255 TiSA, Artikel X.1, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, November 2016.

256 TiSA, Artikel X.4, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, November 2016.

257 TiSA, Artikel X.4, Anhang zu staatseigenen Unternehmen [EU-Kommentare vom Oktober 2016

Welpostvertrag und seine Bestimmungen für alle Mitgliedstaaten des Welpostvereins verbindlich sind. Sie schlug damals vor:

*Diese Vereinbarungen sollten, soweit notwendig, auf die GATS-Verpflichtungslisten übertragen werden, um die Kohärenz zwischen den beiden Abkommen zu gewährleisten und für den Sektor einen Streitbeilegungsmechanismus bereitzustellen. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle WTO-Mitglieder ihre Verpflichtungen aus dem Welpostverein in ihre GATS-Verpflichtungslisten einfließen lassen.<sup>258</sup>*

Das zeigt, dass nach Ansicht der EU zumindest einige Verpflichtungen im Hinblick auf den Welpostverein mit den Marktzugangs- und Nichtdiskriminierungsregeln des GATS unvereinbar sind. Auch schlug die EU vor, die Beziehung zwischen dem Welpostverein und dem GATS durch ein Referenzpapier, ähnlich jenem zur Telekommunikation, zu klären; dieses sollte den Geltungsbereich des Universaldienstes und Bereiche beschreiben, die der öffentlichen Postverwaltung vorbehalten oder nicht vorbehalten sind. Dieser Vorschlag hätte der WTO die Verantwortung für die Interpretation und Durchsetzung sowohl der Welpostverein-Verpflichtungen als auch der GATS-Regeln und -Verpflichtungen zu Post- und Kurierdiensten übertragen, was wiederum die Autorität der internationalen Sonderorganisation untergraben hätte, bei der die Verantwortung für Postdienste liegt. Für TiSA legt die EU keinen äquivalenten Vorschlag vor. Aber schon umfassendere, verbindliche und durchsetzbare Regeln zu Postdiensten TiSA würden die Führungsrolle des Welpostvereins aushöhlen und die künftige Ausarbeitung strategischer und regulatorischer Vorschläge im Welpostverein einschränken.

## 6.9 ELEKTRONISCHER HANDEL UND GLOBALE LIEFERKETTEN

Die Liberalisierung der Postzustellung zugunsten privater Expresszusteller ist eine Voraussetzung für die Ausdehnung globaler Lieferketten und grenzüberschreitenden e-Handels. Die großen globalen Akteure verwenden vielfältige Modelle zur Verlinkung von Business-to-Business (B2B), Business-to-Consumer (B2C) und vermehrt auch Consumer-to-Consumer (C2C) über digitale Marktplätze. Multimodale und Mehrkanal-Operationen bringen auch eine stärkere Zersplitterung der globalen Lieferketten mit sich. Änderungen gehen rasch vonstatten, sie sind flüchtig und lassen sich nicht vorhersagen.

In der Praxis finden sich die Länder des Globalen Südens und ihre Arbeitnehmer wahrscheinlich am unteren Ende der globalen Wert- und Lieferketten wieder. Bestehende Outsourcing-Modelle zwischen den Heimatländern der TNK und dem Globalen Süden beruhen hauptsächlich auf Kostensenkungen auf dem Wege der Untervergabe. Neue Arbeitsplätze, die im e-Handel entstehen, machen die Beschäftigungslage wahrscheinlich noch prekärer.

Diese Turbulenzen stellen auch die traditionellen Akteure der Branche, wie DHL und Fedex, vor Herausforderungen. Die Technologieunternehmen der neuen Generation, wie Amazon, haben eine weniger tiefe Infrastruktur, sie können ihre Operationen anpassen und Standorte leichter verschieben, und sie verfügen über eine weitgehend nicht gewerkschaftlich organisierte, nur über Vertrag beschäftigte Arbeiterschaft. Sie üben ein unterschiedliches Maß an direkter Kontrolle über jeden Teilbereich ihrer Operationen – Produktbeschaffung, Online-Kaufverfahren und Erfüllung nach Eingang der Bestellung – aus. Beim Vertrieb und bei der letztendlichen Zustellung wird eine Vielfalt von Logistikmöglichkeiten genutzt: einige umfassen langfristige Beziehungen, einige sind interne Dienste, einige experimentieren mit neuer Technologie, wie Drohnen und fahrerlose Fahrzeuge.<sup>259</sup> Da sich sowohl das Tempo des Wandels als auch der Wettbewerb intensivieren, werden die großen Vier im Bereich der Expresszustellung um ihr Überleben in ihrer derzeitigen Form kämpfen. Ein Artikel in Bloomberg Businessweek erschien kürzlich unter der dramatischen

258 WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen, Mitteilung der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten: GATS 2000 Post-/Kurierdienste, S/CSS/W/61, § 5 und Seite 4

259 Kathrin Birner, One click to empowerment? Opportunities and challenges for labour in the global value chain of e-commerce, 7 (1-2), International Journal of Labour Research, 2015, 55-74.



Überschrift: ‘Will Amazon Kill Fedex?’ (Wird Amazon Fedex den Garaus machen?) und deutet an, dass Amazon eine Art Walmart des e-Handels mit einem Fedex-Anhängsel<sup>260</sup> werden wird.

Amazon würde wohl mehr als DHL und Fedex von den zukunftsfähigen Elementen in TiSA profitieren – Aufnahme weiterer Zusagen zur grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen (Mode 1) in die Verpflichtungslisten, unterstützt von den Stillhalte- und Ratchetklauseln, keine Regulierung neuer Dienstleistungen, keine Lokalisierungsregeln für Daten oder lokale Präsenz, technologische Neutralität.

## 6.10 AUSWIRKUNGEN FÜR ANGESTELLTE DES POST- UND ZUSTELLDIENSTES

Die Postangestellten im öffentlichen Sektor stehen seit Jahren unter Druck, da Betreiber von Expressdiensten und Kurierfirmen die Löhne drücken und die Arbeitsbedingungen verschlechtern, und die Angestellten in Konkurrenz mit Vertragsarbeitern treten. TiSA zielt im Namen höherer Effizienz auf eine Intensivierung des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten, inländischen und Offshore-Unternehmen ab. Die meisten dieser Effizienzen ergeben sich aus der Senkung der Arbeitskosten, wodurch die Arbeitnehmer gegeneinander ausgespielt werden.

Die Ausdehnung des grenzüberschreitenden e-Handels mittels digitaler Plattformen bringt weitere vielfältige Herausforderungen für die bestehende Arbeiterschaft und die ITF-Gewerkschaften mit sich. Wie Kathrin Birner feststellt, spiegeln die strukturelle Macht der Arbeitnehmer und die organisatorische Fähigkeit der Gewerkschaften die Stellung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft wider.

Diese Stellung wird im Fulfilment- und Zustellbereich der Lieferketten des e-Handels zunehmend prekärer. Das vermehrte Zurückgreifen auf kurzfristige Verträge und Unterauftragnehmer macht die Jobunsicherheit zu einem großen Problem. Zeitarbeitnehmer haben in Verhandlungen nur minimale Möglichkeiten zur Mitbestimmung. Amazon ist bereits berüchtigt für stark ausbeuterische Arbeitsbedingungen, für das Eindringen in die Privatsphäre der Angestellten, für ständige Überwachung durch elektronische Geräte, für die Schikanierung ausländischer Zeitarbeiter und seinen Widerstand gegenüber gewerkschaftlicher Organisation.<sup>261</sup> Die Arbeit in den Fulfilment-Zentren ist zunehmend automatisiert. Aufgaben werden auf Empfänger, Stauer, Kommissionierer und Verpacker aufgeteilt, die alle elektronisch überwacht werden. Das Bestehen einer Vielzahl von Fulfilment-Zentren bedeutet, dass Arbeiter im Fall eines Streiks ersetzt werden können.

Parallele Trends zeigen bereits ihre Auswirkung auf die Zustellarbeit durch eine noch stärkere Nutzung von ‚selbstständigen‘ Fahrern, automatisierten Verteilungszentren und fahrerlosen Fahrzeugen. Diese Veränderungen wurden nicht durch TiSA verursacht, aber TiSA wird sie gewiss verstärken.

260 Devin Leonard, ‘Will Amazon Kill Fedex’, Bloomberg Businessweek, 31. August 2016, <https://www.bloomberg.com/features/2016-amazon-delivery>

261 Kathrin Birner, One click to empowerment? Opportunities and challenges for labour in the global value chain of e-commerce, (2015) vol 7, issue 1-2, International Journal of Labour Research 55-74

# TEIL 7. WAS TiSA FÜR DIE ORGANISIERTE ARBEITNEHMERSCHAFT BEDEUTET

## 7.1 EINE MOMENTAUFNAHME

Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen sind dazu da, dem Kapital zu dienen. Die Arbeit wird selten wahrgenommen, außer als Ware, als Art der Bereitstellung oder als ein ‚Handelshemmnis‘ – wenngleich es die Arbeiter sind, die die Dienstleistungen, mit denen ‚gehandelt‘ wird, erbringen. In den seltenen Fällen, in denen die Really Good Friends of Services und das Team TiSA positiv über Arbeitnehmer sprechen, geht es darum, diesen entweder eine fantastische Zunahme der Beschäftigung durch TiSA zu versprechen oder die Vorzüge größerer Arbeitnehmer-Flexibilität durch den Einsatz neuer Technologien zu preisen.

Ihrer Vision eines global integrierten Dienstleistungsmarkts mangelt es jeder politischen Ausrichtung oder sozialen Verantwortung; ihnen geht es um ihre Freiheit zur Profitmaximierung durch ständige Reorganisation, Verlagerung und technologische Innovation. Unternehmerischer Reichtum und Macht konzentrieren sich an der Spitze der Pyramide und operieren über mehrere Ebenen intensiv konkurrierender Subunternehmer, die eine zersplitterte, ungeschützte und ausgebeutete Arbeitnehmerschaft beschäftigen. Die Vision des 21. Jahrhunderts als eines Jahrhunderts ständiger Umbrüche und kreativer Zerstörung stellt für die arbeitenden Menschen, ihre Familien und Gemeinschaften eine existenzielle Bedrohung dar.

Dieser Trend ist nicht neu, aber TiSA wird den internationalen Wettlauf nach unten für die Arbeitnehmer in mindestens viererlei Hinsicht beschleunigen:

- International gesehen, spielen die Unternehmen die Länder gegeneinander aus, um sich die am wenigsten belastenden Vorschriften und Steuern zu sichern;
- Innerhalb der Nationen untergräbt ein Wettrennen nach unten zwischen mehreren Ebenen von Vertragsverhältnissen, Vertragsarbeitern und den nominell ‚Selbstständigen‘ den hart erkämpften Schutz, es schafft neue Hindernisse für die Organisation der Arbeitnehmerschaft und unterminiert die Verhandlungsposition derer, die gewerkschaftlich organisiert sind;
- In dem Maße, wie neue Technologien die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen ermöglichen, die zuvor territorial gebunden waren, werden Arbeitsplätze von einem Land in ein anderes ausgelagert und nach offshore verschoben, es werden prekäre neue Jobs geschaffen, die leicht woanders hin verlagert oder von neuen Technologien verdrängt werden können; und
- Unter dem Deckmantel des ‚Handels‘ werden ausländische Arbeitnehmer für kurze Zeiträume zur Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen Land zu Beschäftigungsbedingungen importiert, die oft ausbeuterisch sind und das Sozialdumping im Gastland verschärfen.

Alles hat ein gemeinsames Thema: Arbeiter werden in einem Kampf ums Überleben, den sie nicht zu verantworten haben, gegeneinander ausgespielt.

Dieses Wirtschaftsmodell ist nicht nur ungerecht; es ist sozial und politisch unhaltbar. Weit verbreitete Ungleichheit und die wirtschaftliche Not von Familien, Gemeinden und ganzen Nationen lassen den Widerstand gegen solche Abkommen zunehmen. Zwar sorgt der Umbruch in den USA und in Europa für Schlagzeilen, doch der Globale Süden bekommt die Auswirkungen dieser radikalen Veränderungen am heftigsten zu spüren. Die Arbeitnehmer dort haben geringere Möglichkeiten, wie auch die kleinen und mittleren Unternehmen dieser Ländern oder sogar ihre Staatsbetriebe. Das Versprechen neuen Wohlstands durch die digitale Wirtschaft und die globalen Lieferketten ist eine grausame Illusion.<sup>262</sup> Je mehr sich Macht bei denen konzentriert, die die globalen Finanz-,

Logistik- und digitalen Plattformen kontrollieren, desto geringer wird die Macht der Regierungen, der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften im Globalen Süden.

## 7.2 ZIELSETZUNGEN IN KÜRZE

Die Auswirkungen für Arbeitnehmer und Gewerkschaften betreffen hauptsächlich jene Systemebene, auf die das TiSA-Projekt abzielt, um:

- die globalen Reorganisation des Kapitals durch eine digitale Produktionsweise zu unterstützen;
- global integrierte, aber höchst fragmentierte Logistik und Lieferketten zu ermöglichen;
- hyperkompetitive Erbringung von Dienstleistungen durch Outsourcing und Kontraktualisierung zu fördern;
- Hemmnisse für grenzüberschreitende Dienstleistungen und Offshoring zu beseitigen;
- wirtschaftliche Strategien und Maßnahmen zu verbieten, die die Binnenwirtschaft und Binnenjobs unterstützen;
- beschäftigungsbezogene Verpflichtungen oder Erfordernisse eines Ankaufs im Inland für ausländische Investoren zu beseitigen;
- das Recht von Unternehmenseliten zu sichern, in andere TiSA-Länder einzureisen und dort tätig zu werden;
- ausländischen Firmen den Einsatz ausländischer Vertragsarbeiter für die Erbringung von Dienstleistungen in einem TiSA-Land zu erlauben;
- Arbeitgebern die Umgehung von Tarifvereinbarungen und Vermeidung der gewerkschaftlichen Organisation der Arbeitnehmer zu ermöglichen;
- wirtschaftsfreundliche Konzepte in Bezug auf Berechtigungen, Qualifikationen und technische Standards, einschließlich solcher, die unmittelbar die Arbeitskräfte betreffen, vorzuschreiben, und
- die normierende Rolle internationaler Fachgremien, insbesondere im Bereich des Transports, zu schwächen

## 7.3 POLITISCHER KONTEXT

Die USA und die EU werden die letztendliche Gestalt von TiSA bestimmen, wenn das Abkommen jemals abgeschlossen werden sollte. Diese politischen Sensibilitäten werden ihren Positionen zu Angelegenheiten, die unmittelbar die Arbeitnehmerschaft betreffen, den Rahmen geben.

**Verfassungsfragen der USA:** Die USA können keine TiSA-Verpflichtungen zur Arbeitskräftemobilität, auch nicht für Arbeitskräfte in Schlüsselpositionen, eingehen, da der Kongress verlauten ließ, er werde nicht zulassen, dass seine verfassungsmäßige Autorität in der Frage der Einwanderung durch Freihandelsvereinbarungen weiter untergraben wird.<sup>263</sup> Der politische Widerstand gegen die Einbeziehung der Arbeitskräftemobilität in Handelsabkommen wird unter Präsident Trump wahrscheinlich noch zunehmen. Den USA wurde zugestanden, im TPPA keinerlei Verpflichtungen dazu einzugehen. Eine ähnliche Befreiung wäre für die Freizügigkeit von temporären Arbeitnehmern (Mode 4) im TiSA-Abkommen erforderlich, aber die gegenwärtigen Vorschläge garantieren keine solche Flexibilität.

**Sozialdumping:** Sozialdumping wurde inzwischen, zumindest in der EU, als die Kehrseite der Freizügigkeit erkannt. Wenn Vertragsarbeiter aus Billiglohnländern zur Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen in Länder mit höheren Arbeitsstandards eingesetzt werden, werden die Rechte dieser Arbeitnehmer oft verletzt, und die gesetzlichen oder in Tarifverhandlungen

<sup>263</sup> Das wurde nach den Freihandelsabkommen der USA mit Chile und Singapur klargestellt, in denen Verpflichtungen zur Einreise einer bestimmten Zahl von Arbeitnehmern im Rahmen des H-1B-Visa-Programms übernommen wurden. Siehe Lori Wallach und Todd Tucker, 'Debunking the Myth of Mode 4 and the U.S. H-1B Visa Program', März 2006, [https://www.citizen.org/documents/Mode\\_Four\\_H1B\\_Visa\\_Memo.pdf](https://www.citizen.org/documents/Mode_Four_H1B_Visa_Memo.pdf)

festgelegten Mindeststandards im Gastland werden untergraben. Auch Umweltdumping kommt vor, wie der Streit zwischen den USA und Mexiko um den grenzüberschreitenden Güterfrachtverkehr im Rahmen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) zeigt.<sup>264</sup>

**Grenzsicherheit:** Die grenzüberschreitende Freizügigkeit von Personen ist besonders in der EU wegen der Flüchtlingskrise und der verstärkten Grenzsicherung zu einem höchst sensiblen Thema geworden, von den Regierungen wird jedoch gefordert, dass sie den Zugang für Arbeitnehmer im Dienstleistungsbereich garantieren. Es kann sein, dass die Regierungen diesen Zugang aus Sicherheitsgründen einschränken wollen. Doch die Ausnahmeregelung aus Gründen der nationalen Sicherheit (die dem geleakten Kerntext zufolge dieselbe ist wie im GATS) ist eng gefasst. Die Entscheidung, ob ein Land Maßnahmen zum Schutz seiner ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen‘ ergreift, liegt im eigenen Ermessen, doch kann es das nur ‚in Kriegszeiten oder in einem anderen Notfall in den internationalen Beziehungen‘ tun. Ein hartes Durchgreifen, durch das ausländische Firmen an Aktivitäten oder an der Erbringung von Dienstleistungen, die sie in der Vergangenheit erbracht haben, gehindert werden, könnte durchaus angefochten werden. Regierungen würden sich auf die problematische Verteidigungsklausel im Rahmen der allgemeinen Ausnahme für Maßnahmen berufen müssen, die ‚zum Schutz der öffentlichen Ordnung erforderlich sind‘.

Die Reaktion der EU auf diese beiden Probleme in TiSA ist eine vorgeschlagene EU-spezifische ‚Erklärung‘ im Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen. Das würde erfordern, dass die Herkunftsländer in TiSA die **Rückkehr und Rückübernahme von Staatsbürgern** akzeptieren, die gemäß dem geltenden internationalen Recht gegen die Regeln für die Einreise und den Aufenthalt verstoßen haben.<sup>265</sup> Wenn zwischen der EU und einem anderen TiSA-Vertragspartner ein bilaterales Abkommen über die Rückkehr und Rückübernahme besteht und die EU der Auffassung ist, dass diesem nicht nachgekommen wird, kann die EU die Wirkung des TiSA-Anhangs für die Dienstleistungserbringer dieses Landes einseitig aufheben. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass irgendein anderes Land die EU darin unterstützt. Der Vorschlag der EU wird als einseitige Erklärung eingebracht, die in einem multilateralen Abkommen einen fragwürdigen Rechtsstatus hat. Er mag ein Unterpfand sein, um sich das Recht zu sichern, einen Erbringer von Vertragsdienstleistungen einer wirtschaftlichen Notwendigkeitsprüfung zu unterziehen, oder er kann aus innenpolitischen Gründen eingereicht worden sein.

## 7.4 ALLGEMEINE AUSWIRKUNGEN VON TiSA AUF DIE ARBEITNEHMERSCHAFT

Teile von TiSA haben in verschiedener Hinsicht Auswirkungen auf die Arbeit, die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften. Diese lassen sich einteilen in: allgemeine Auswirkungen auf die Arbeitsregeln; den Anhang, der die Einreise ausländischer Arbeitnehmer ermöglicht; Regeln, die eine Bedrohung der inländischen Unternehmen und Arbeitsplätze darstellen; Sozialdumping und das Fehlen von sozialen und Arbeitnehmerrechten. Im restlichen Teil 7 werden diese Auswirkungen im Einzelnen untersucht.

Dienstleistungen stehen im Mittelpunkt des sozialen, kulturellen, umweltbezogenen, wirtschaftlichen und politischen Lebens von Gemeinschaften; sie sind darüber hinaus *die* wichtigste Quelle für Beschäftigung. TiSA hat unmittelbare Folgen für beides:

- Die Marktzugangsregel in TiSA beseitigt die wichtigsten Instrumente wirtschaftlicher Steuerung sowie die Möglichkeit der Zentral-, Regional- und Kommunalregierungen, die Dienstleistungsökonomie zu gestalten.
- Die Nichtdiskriminierungsregel beseitigt das Recht, ausländischen Firmen Beschränkungen aufzuerlegen und inländische Unternehmer und deren

264 'Teamsters Denounce DOT Decision to Open Borders to Mexican Trucks', 9. Januar 2015, <https://teamster.org/news/2015/01/teamsters-denounce-dot-decision-open-border-mexican-trucks>

265 TiSA, 'EU-Erklärung zur Zusammenarbeit bei der Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme' (nicht nummeriert), Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen, TiSA/JUL.2015/Verhandlungstext/MNP, vom 8. November 2016.

Arbeitnehmer durch Kampagnen zum Kauf heimischer Produkte und durch Subventionen für Lehrlingsausbildung zu unterstützen.

- Stillhalteklausele zur Vorzugsbehandlung und Restriktionen für ausländische Firmen sowie eine Ratchetklausele für neue Liberalisierungen, machen gewerkschaftsfeindliche und arbeitnehmerfeindliche neoliberale Maßnahmen unumkehrbar.
- Regierungen können ausländischen Dienstleistungsfirmen, die sich im Lande etablieren, keinen Inlandsanteil vorschreiben, der lokalen Unternehmen zugute kommen und Arbeitsplätze sichern würde.
- Förderung des elektronischen Handels und globaler Lieferketten durch digitale Plattformen verstärkt die ‚Uberisierung‘ der Wirtschaft.
- Mehr Liberalisierung und Wettbewerbsdruck durch Vertrags- und Untervertragsvergabe drücken die Löhne, richten sich gegen gewerkschaftliche Organisation, verschlechtern Ausbildungsniveau, Sicherheit am Arbeitsplatz und die Verantwortlichkeit.
- Der neue Fokus auf grenzüberschreitende Dienstleistungen und e-Handel fördert Outsourcing und Offshoring und den Einsatz von Plattformarbeitern, die euphemistisch als ‚Selbstständige‘ bezeichnet werden.
- Die garantierte Einreise von ausländischen Mitarbeitern ausländischer Vertragsnehmer schafft das Potenzial, diese Arbeitnehmer auszubeuten und einen Wettlauf nach unten in Bezug auf Löhne, Gehälter und Arbeitsbedingungen auszulösen, der das Sozialdumping verschärft.
- Die Rechte, Dienstleistungen grenzüberschreitend ohne lokale Präsenz zu erbringen und alle Daten offshore zu speichern, schränkt die Möglichkeit von Regierungen ein, die ‚Gig‘-Ökonomie und ihre Auswirkungen zu regulieren.
- Flughäfen, Eisenbahnen und Häfen, die sich im Besitz der Zentralregierungen befinden, müssen wie Privatgesellschaften nach einem privatrechtlichen Organisationsmodell betrieben werden, das Kostensenkungen, Entlassungen und Privatisierung fördert.
- Unternehmerfreundliches Herangehen an die technische Regulierung, an Zulassungen und Berufsqualifikationen für Beförderungsdienstleistungen verzerren das Gleichgewicht zwischen ökonomischen, sozialen und sicherheitstechnischen Erwägungen und unterminieren den Schutz von Arbeitnehmern und Verbrauchern, wie Gesundheits- und Sicherheitsstandards, Personalbesatz und Betriebserfordernisse.

## **7.5 INTERNATIONALE ARBEITSKRÄFTEMOBILITÄT ‚MODE 4‘**

Die grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität zur Erbringung einer Dienstleistung (bekannt als ‚Mode 4‘) war stets ein Streitpunkt bei den Verhandlungen über den Handel mit Dienstleistungen. Die reichen Länder wollen die Mobilität von Führungspersonal als ‚Handels‘problem definieren, behandeln aber die internationale Mobilität anderer Arten von Arbeitnehmern als ein Einwanderungsproblem. Viele Länder des Globalen Südens wollen Facharbeiter und ungelernete Arbeitskräfte exportieren, um die Arbeitslosigkeit zu verringern und Überweisungen zu ermöglichen. Keine dieser Positionen berücksichtigt in irgendeiner Weise die Rechte oder das Wohl von Wanderarbeitern oder die Folgen für die von ihnen verdrängten Arbeitskräfte. Der vorgeschlagene TiSA-Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen würde vier Kategorien privilegierten Zugang vorsehen: innerbetrieblich versetzte ausländische Arbeitnehmer, Geschäftsreisende, Freiberufler und Erbringer von Vertragsdienstleistungen, was potenziell einer großen Zunahme von ausländischen Vertragsarbeitern die Tore öffnet.

### GATS ,MODE 4‘

Die temporäre Freizügigkeit natürlicher Personen zur Erbringung einer Dienstleistung in einem anderen Land wird als eine der vier Modes für den internationalen ‚Handel‘ mit Dienstleistungen anerkannt und ist gemeinhin als Mode 4 bekannt. Diese Kategorien wurden in den 1980er Jahren ausgearbeitet, als das GATS verhandelt wurde. Damals richtete sich das Hauptaugenmerk auf ausländische Investitionen, die formell als Errichtung einer kommerziellen Präsenz bezeichnet wurden (Mode 3). Vorherrschend war die Haltung, dass Personal in Schlüsselpositionen – Vorstände, Manager und Freiberufler – als wertvoller Aktivposten für das Unternehmen und die Ware Arbeitskraft als Kosten für das Geschäft, die ohne Weiteres durch andere Arbeitnehmer oder durch Technologie ersetzbar wäre, zu behandeln seien. Ein solch grober Klassenunterschied hätte jedoch die Widerstände der Entwicklungsländer gegen das GATS als Deal für reiche Länder, deren Unternehmen und Eliten erhöht. Daher unterscheidet Mode 4 im GATS nicht zwischen Klassen von Arbeitskräften. Stattdessen wird unterschieden zwischen der Einreise einer Person, die *von einem Dienstleistungsanbieter eines anderen GATS-Landes beschäftigt wird*, um eine Dienstleistung zu erbringen, was als ‚Handel‘ anzusehen ist, und den Personen, die beabsichtigen, in den Arbeitsmarkt einzutreten, was als Einwanderung zum Zweck der Aufnahme einer Beschäftigung behandelt wird.<sup>266</sup> Das kann eine willkürliche Unterscheidung sein, da die im ‚Handel‘ tätigen Personen oft direkt oder indirekt einheimische Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt des Gastlandes verdrängen.

Technisch ist Mode 4 des GATS auf alle Kategorien von Arbeitnehmern anwendbar, die von einem Dienstleistungserbringer eines anderen GATS-Landes beschäftigt werden, sowie auf Freiberufler. Regierungen war es freigestellt, in ihren Verpflichtungslisten Verpflichtungen zu Mode 4 einzugehen, die die Einreise von Arbeitskräften,<sup>267</sup> einschließlich Pflegekräften, Bauarbeitern und Landarbeitern, die von einem Dienstleistungserbringer aus einem anderen Land beschäftigt werden, garantieren. Das geschah nicht, weil das Konzept der Positivliste es den bevorzugten Zielländern erlaubte, sie nicht in ihren Verpflichtungslisten aufzuführen. Stattdessen beschränkten sie die Einreiserechte auf innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer, Manager und Führungskräfte, Spezialisten und einige Freiberufler in bestimmten Subsektoren.

Seither haben viele Freihandelsabkommen den Anwendungsbereich von Mode 4 ausdrücklich auf das Elitepersonal von Unternehmen und auf Freiberufler eingeeengt. TiSA indes behält das ursprüngliche Konzept von Mode 4 bei, weil es mit dem GATS kompatibel sein muss, und hat es durch einen Anhang ergänzt, der von den Parteien erfordert oder sie motiviert, den Schwerpunkt auf die prioritären Kategorien zu legen.

### DER TISA-ANHANG ZUR ARBEITSKRÄFTEMOBILITÄT

Die zuletzt an die Öffentlichkeit gelangte Fassung des TiSA-Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom November 2016<sup>268</sup> behält die Unterscheidung zwischen Personen, die von einem Dienstleistungsanbieter aus einem anderen TiSA-Land *beschäftigt* werden, und Personen, die Zugang zum *Arbeitsmarkt* suchen, bei. Die Unterscheidung wird in TiSA noch weniger glaubwürdig, weil Regierungen dazu angeregt werden, die Einreise ausländischer Arbeitnehmer zur Erbringung von Vertragsdienstleistungen in Volkswirtschaften mit hohem Anteil an Vertragsarbeit zu garantieren. Über vier Fragen hat man sich im Anhang geeinigt:

- **Verpflichtungslisten.** <sup>269</sup>Die TiSA-Vertragspartner würden Verpflichtungen eingehen, um den Zugang für Dienstleistungsanbieter in Mode 4 standardmäßig zu gestatten:
  - I. eine Verpflichtung gemäß Mode 4, den temporären Zugang einer ausländischen Person zum Binnenmarkt zur Erbringung einer Dienstleistung in einem spezifischen Sektor nicht einzuschränken, würde auf einer Positivliste beruhen. Das würde oft die Form einer horizontalen Verpflichtung annehmen, die für alle Sektoren gilt, zu denen man sich in der Verpflichtungsliste verpflichtet hat, vorbehaltlich

<sup>266</sup> GATS 1994, Artikel II, Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen, die im Rahmen des Abkommens Dienstleistungen erbringen

<sup>267</sup> GATS 1994, Artikel III, Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen, die im Rahmen des Abkommens Dienstleistungen erbringen

<sup>268</sup> TiSA, Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen, TISA/JUL.2015/Verhandlungstext/MNP, vom 8. November 2016.

<sup>269</sup> TiSA, Artikel III Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom 8. November 2016

aller Einschränkungen, die das Land beibehalten will (wie eine zeitliche Begrenzung oder eine Begrenzung der Anzahl von Personen, denen die Einreise gestattet wird);

II. sobald die Marktzugangspflicht eingegangen wurde, würde entweder:

- eine Stillhalteklausele jegliche neue oder stärkere Schutzmaßnahme für Inländer, wie vorbehaltene Berufe, verhindern, zusammen mit einer Ratchetklausele, die jegliche neue Liberalisierung unumkehrbar macht; oder
- der Erhalt des uneingeschränkten politischen Spielraums ermöglichen, dass bestehende oder neue Regeln für ausländische und inländische Arbeitnehmer in dieser Dienstleistung gelten.

vorausgesetzt, die anderen TiSA-Partner haben dem zugestimmt.

- **Streikbrechen:**<sup>270</sup> Ein Land kann die in seiner Verpflichtungsliste zu Mode 4 eingegangenen Verpflichtungen aussetzen, wenn die Einreise und der vorübergehende Aufenthalt die Beilegung eines kollektiven Arbeitskonflikts an der betroffenen Arbeitsstätte oder das Beschäftigungsverhältnis eines in den Arbeitskonflikt involvierten Arbeitnehmers nachteilig beeinträchtigen könnte. Dies ist der einzige indirekte Bezug auf Gewerkschaften im Anhang. Der Schutz ist jedoch schwach, denn es liegt an der Regierung, sich darauf zu berufen, und er wäre nicht anwendbar, wenn die Streikbrecher die Dienstleistung von offshore erbringen.
- **Einwanderung und Visagesetze:**<sup>271</sup> Den Staaten wird zugesichert, dass sie die Einreise und den temporären Aufenthalt regulieren können, einschließlich des Schutzes der Unverletzlichkeit ihrer Grenzen, aber nur wenn das den vom Anhang oder von einer Verpflichtung in der Verpflichtungsliste erwarteten Nutzen für ein anderes TiSA-Land nicht zunichte macht oder beeinträchtigt. Dieser vom GATS übernommene Vorbehalt würde auch dann gelten, wenn die Maßnahme keinen direkten Verstoß gegen eine TiSA-Regel darstellt – zum Beispiel, wenn eine Regierung komplexere, kostenaufwendige oder langwierige Einwanderungs- oder Visaverfahren zur Genehmigung verabschiedet hat, die die Möglichkeiten einer ausländischen Firma, ihr Geschäft in dem Land so auszuüben, wie sie es gemäß TiSA erwartet hatte, ernsthaft behindern würden.
- **Information<sup>272</sup> und Einreise<sup>273</sup> verfahren:** Bestimmte Informationen müssen öffentlich zugänglich sein, und Bearbeitung, Gebühren, erforderliche Nachweise, Mehrfachvisa und Überprüfungsmöglichkeiten sollten die Einreise gemäß TiSA erleichtern. Das könnte die Einreise für alle Arten von Arbeitnehmern leichter machen, ist aber mit Verpflichtungen in den Verpflichtungslisten verbunden, die in der Hauptsache für Elitekategorien gelten. Eine Person, der die Einreise gewährt wird, müsste zur Ausübung ihres Berufs dennoch die Zulassungserfordernisse erfüllen oder Verhaltenskodizes einhalten. Die Beschleunigung des Zugangs, wie hier vorgeschlagen, birgt das Risiko einer qualitativ unzureichenden Prüfung und eines unbemerkten Betrugs in sich, insbesondere wenn Arbeitnehmer Anreize haben, die lockereren Regelungen zu missbrauchen.

270 TiSA, Artikel III.4 Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom 8. November 2016

271 TiSA, Artikel I.3 Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom 8. November 2016

272 TiSA, Artikel II Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom 8. November 2016

273 TiSA, Artikel V Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom 8. November 2016

## NEUDEFINITION VON ‚MODE 4‘

Über die strittigsten Teile des Anhangs wurde keine Einigkeit erzielt. Kanada, Kolumbien, die EU, Norwegen und Mauritius legen die Priorität darauf, die Verpflichtungen zu Mode 4 in vier Personenkategorien sicherzustellen, die von einem Dienstleistungsanbieter eines TiSA-Vertragspartners zur Erbringung einer Dienstleistung in einem anderen TiSA-Land beschäftigt werden.<sup>274</sup>

- I. innerbetrieblich versetzte Personen;
- II. Geschäftsreisende;
- III. Freiberufler;
- IV. Anbieter von Vertragsdienstleistungen.

Keine der Kategorien wird definiert; in der nachfolgenden Erörterung wird stellvertretend die Definition aus dem CETA verwendet, aber in TiSA könnte die Bedeutung davon abweichen. Jeder Kategorie würde ein unterschiedliches Maß an Berechtigung zukommen. Jeder TiSA-Vertragspartner müsste Verpflichtungen zumindest für die Kategorie (i) innerbetriebliche Versetzungen eingehen. Für die ITF sind zwei Kategorien von besonderer Bedeutung.

**Innerbetrieblich versetzte Personen**<sup>275</sup> sind äußerst wichtig für die Unternehmenslobby, da den Unternehmen die Möglichkeit eingeräumt wird, Führungspersonal zur Leitung des Unternehmens in aller Welt einzusetzen, eine Aufstiegsmöglichkeit innerhalb der Firma zu schaffen und Fachwissen sowie unternehmenseigenes Wissen in der Firma zu halten. Die die Bestimmung<sup>276</sup> vorschlagen, wollen eine automatische Einreise für unternehmensintern versetzte Personen (und Geschäftsreisende), sobald ein Land die Errichtung einer Handelsniederlassung (Mode 3) in einem Sektor zugesagt hat. Das würde die beherrschenden Schiffsverkehrs-, Luftverkehrs- und Logistikunternehmen in die Lage versetzen, ihr Personal mitzubringen und in jedem TiSA-Land Verwaltungen im Stile einer Kolonialmacht zu haben. Gemäß dem Anhang würde dem Personal die Einreise für mindestens ein Jahr oder für die Dauer ihres Vertrags, sollte dieser Zeitraum kürzer sein, gewährt.<sup>277</sup>

Der für die ITF wichtigere Vorschlag betrifft die Erbringer vertraglicher **Dienstleistungen**. Mangels Definition wird stellvertretend das CETA herangezogen, in dem ‚Erbringer vertraglicher Dienstleistungen‘ wie folgt definiert wird:

*natürliche Personen, die bei einem Unternehmen einer Vertragspartei beschäftigt sind, das im Gebiet der anderen Vertragspartei keine Niederlassung hat und mit einem Verbraucher dieser anderen Vertragspartei (und nicht über eine Agentur im Sinne des CPC 872<sup>278</sup>) einen treugläubigen Vertrag über die Erbringung einer Dienstleistung geschlossen hat, zu dessen Erfüllung die vorübergehende Präsenz seiner Beschäftigten im Gebiet dieser anderen Vertragspartei erforderlich ist.*<sup>279</sup>

Die grundlegende Absicht ist klar: Wenn eine Firma in einem TiSA-Land einen Vertrag zur Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen TiSA-Land hat, muss es ihr erlaubt sein, Arbeitnehmer einzusetzen, die sie aus ihrem eigenen Land oder einem Drittland (selbst einem Nicht-TiSA-Land) zur Erbringung der Dienstleistung angestellt hat, wenn der Vertrag die vorübergehende Anwesenheit dieser Arbeitnehmer erfordert. Der diesbezügliche Vertrag besteht zwischen den Vertragsparteien zur Erbringung und Inanspruchnahme der Dienstleistung. Es bestehen keine Regeln hinsichtlich der Nationalität der Angestellten des die Dienstleistung erbringenden Vertragspartners. Zum Beispiel könnte ein neuseeländisches Unternehmen, das einen Vertrag über die Erbringung von Dienstleistungen zur Wartung von Luftfahrzeugen für eine Flugesellschaft auf Londoner

274 TiSA, Artikel X, Spezielle Verpflichtungen, Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom 8. November 2016

275 Gemäß CETA Artikel X.1 trifft der Terminus ‚unternehmensintern versetzte Personen‘ auf Führungspersonal zu, das in einer Führungsposition in einem Unternehmen tätig ist und höhere Leitungsfunktionen ausübt oder erhebliche autonome Befugnisse oder Aufsichtsfunktionen hat; auf Spezialisten, die über außergewöhnliche Kenntnisse über die Waren oder Dienstleistungen des Unternehmens und ihren Einsatz auf internationalen Märkten oder über ein hohes Maß an Kenntnissen über die Prozesse und Verfahren des Unternehmens verfügen – Kenntnisse, die außergewöhnlich sind und sich kurzfristig nicht ohne Weiteres an andere natürliche Personen weitergeben lassen; oder auf Trainees mit Abschluss für Zwecke des beruflichen Fortkommens.

276 Mit Stand vom November 2016 waren das Chile, die EU, Island, Japan, Kanada, Kolumbien, Mauritius, Norwegen

277 TiSA, Artikel X.2(a), Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom 8. November 2016

278 In der UNCPK-Klassifikationsliste umfasst das: 87201 - Vermittlungsdienstleistungen bezüglich Führungskräften; 87202 - Vermittlung von Bürohilfskräften und sonstigem Personal; 87203 - Überlassung von Bürohilfskräften; 87204 - Überlassung von Haushaltshilfen; 87205 - Überlassung von kaufmännischen oder industriellen Arbeitskräften; 87206 - Überlassung von Pflegepersonal; 87209 - Überlassung von sonstigem Personal – wenig hilfreich definiert als ‚Überlassung von sonstigem, anderweitig nicht genanntem Personal‘

279 Artikel X.1 CETA. Das ist schlecht formuliert in der Frage, wer den Vertrag zur Erbringung der Dienstleistung innehat.



Flughäfen hat, Arbeitnehmer aus Pakistan oder Vietnam zur Erbringung der Dienstleistung in London beschäftigen.

Für die Löhne und Arbeitsbedingungen dieser Beschäftigten gelten ihr Arbeitsvertrag mit dem Erbringer der Dienstleistung und die für diesen Arbeitsvertrag maßgeblichen Gesetze. Es ist möglich, dass der Dienstleistungsvertrag erfordert, dass die Arbeitnehmer gemäß den Arbeitsgesetzen des Landes, in dem sie die Dienstleistung erbringen, anzustellen sind, aber das ist nicht üblich. Auch ist es möglich, dass das Land, in dem die Dienstleistung erbracht wird, fordert, dass für die ausländischen Angestellten ausländischer Vertragspartner die lokalen Arbeitsgesetze, wie Mindestlohn, gelten, aber das ist normalerweise nicht der Fall.

Auch das Erfordernis, dass der Vertrag zur Erbringung der Dienstleistung ‚die Anwesenheit‘ der ausländischen Beschäftigten in dem Land ‚erfordert‘, ist unklar. Das bedeutet nicht, dass keine Inländer für die Arbeit zur Verfügung stehen, da die EU vorschlägt, dieses Erfordernis (eine ‚wirtschaftliche Notwendigkeitsprüfung‘) der Bestimmung hinzuzufügen. Das legt nahe, dass ‚erfordert die Anwesenheit‘ sich auf das beziehen kann, was im Vertrag steht und letztlich eine Privatangelegenheit zwischen den Vertragsparteien ist.

Der Vorschlag räumt Regierungen mehr Flexibilität ein als im Fall der Verpflichtungen zu den unternehmensintern versetzten Personen. Die Länder würden ‚sich bemühen‘<sup>280</sup>, die Einreise für bis zu 90 Tage kumulativ innerhalb eines Jahres oder für die Dauer des Vertrags, wenn dieser früher ausläuft, zu garantieren.<sup>281</sup> ‚Bemühen‘ verlangt von den TiSA-Ländern, solche Verpflichtungen nach Treu und Glauben aktiv zu erwägen.

Würden solche Verpflichtungen auf den Straßengüterverkehr, den Luftverkehr, den Personen- und Güterseeverkehr angewendet, würden sich die Probleme der Ausbeutung von Arbeitskräften und des Sozialdumpings vervielfachen, denen das Europäische Parlament ein Ende setzen will. Und doch unterstützt die EU diesen Vorschlag, vorausgesetzt, dass sie sich das Recht vorbehalten kann, eine wirtschaftliche Notwendigkeitsprüfung zu verlangen. Selbst wenn die wirtschaftlichen Notwendigkeitsprüfungen wirksam sind und durchgesetzt werden (und oft ist das nicht der Fall), können andere Teile von TiSA sie in der Praxis schwer durchführbar machen. Zum Beispiel erfordert der Anhang zur innerstaatlichen Regelung, dass die Administration allgemeiner Regelungen angemessen, objektiv und unparteiisch sein soll. Es könnte ohne Weiteres vorkommen, dass eine wirtschaftliche Notwendigkeitsprüfung als Verstoß gegen diese Erfordernisse angefochten wird.

## 7.6 DIE AUSWIRKUNGEN VON TiSA AUF LOKALE ARBEITSPLÄTZE

Eine Reihe von TiSA-Regeln hat direkte Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsnormen. Einige der schlimmsten Regeln, die aus dem gescheiterten Multilateralen Investitionsabkommen (MAI) übernommen wurden, sind in den zuletzt geleakten Texten nicht mehr enthalten.<sup>282</sup> Aber die verbliebenen Bestimmungen sind problematisch genug.

Drei **Niederlassungs**erfordernisse würden verboten:

- Es wurde vereinbart, dass ein TiSA-Land von einem Offshore-Erbringer einer Dienstleistung nicht verlangen kann, dass er eine **lokale Präsenz** auf dem Territorium des TiSA-Landes hat.<sup>283</sup> Das fördert das Offshoring von Arbeitsplätzen. Wenn es nicht einmal einen lokalen Vertreter gibt, wird es sehr schwierig, an die Informationen zu kommen, die zur Überwachung der Qualifikationen, Fähigkeiten und Ausbildung von Offshore-Arbeitnehmern oder die Einhaltung der Standards und Arbeitsplatzbedingungen benötigt werden, oder Maßnahmen zu ihrer Durchsetzung zu ergreifen. .
- Eine Regierung darf nicht bestimmte **Leistungsanforderungen an ausländische Firmen** als Voraussetzung dafür stellen, dass sie ein Geschäft innerhalb des

280 Kolumbien und Mauritius sind gegen diese Einschränkung.

281 TiSA, Artikel X.2(c), Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom November 2016

282 Die EU wollte, dass ausländische Investoren vor einer Reihe von Leistungsanforderungen, einschließlich dessen, dass sie inländische Arbeitnehmer beschäftigen, geschützt werden. TiSA, Artikel X.3.1(h), Localization Provisions (Niederlassungsbestimmungen), vom Juni 2016. Siehe die Analyse von Sanya Reid Smith, 'Localisation provisions analysis – second update', 7. Oktober 2016. [https://wikileaks.org/tisa/document/201606\\_TiSA\\_Annex-on-Localisation](https://wikileaks.org/tisa/document/201606_TiSA_Annex-on-Localisation)

283 TiSA, § X.1 'Localization Provisions' (Niederlassungsbestimmungen) vom November 2016

Landes zur Erbringung einer Dienstleistung oder zur Inanspruchnahme einer Subvention oder ähnlichen Vorteils eröffnen. Sie kann von der Firma nicht fordern, einen bestimmten Inlandsanteil zu erreichen, einschließlich der Nutzung eines Anteils an inländischen Dienstleistungen,<sup>284</sup> inländische Technologie zu übertragen oder zu nutzen<sup>285</sup> oder Inländer zu schulen oder zu beschäftigen, wenn das den Transfer geschützter Informationen<sup>286</sup> erfordern würde – alles das wären Möglichkeiten, die inländische Wirtschaft und Existenzgründer zu fördern und die Beschäftigung zu erhalten. Regierungen könnten dennoch Subventionen und andere Unterstützungen unter der Voraussetzung zugänglich machen, dass ein Investor sich in einer bestimmten Region niederlässt, Arbeitnehmer ausbildet oder anstellt<sup>287</sup>.

- Die Parteien vereinbarten ferner, dass keine TiSA-Regierung verlangen kann, dass **Führungspositionen** mit Inländern oder mit Personen aus einem bestimmten Land besetzt werden; Geschäftsbetreiber müssen also über keine örtliche Kenntnis verfügen.<sup>288</sup> Uneinigkeit besteht darin, ob und welche Staatsbürgerschaftsregeln für **Vorstände** gelten könnten. Die Erfahrung zeigt, dass es viel schwieriger ist, ausländische Direktoren und Führungskräfte für einen Unfall oder eine Katastrophe, für Rentenbetrug oder Dienstvergehen rechtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Diese Regeln, die Niederlassungserfordernisse verbieten, unterliegen einer Stillhalteklausele, die bestehende Maßnahmen schützt, die in der Verpflichtungsliste eines Landes aufgeführt sind, und jede künftige Liberalisierung unumkehrbar macht, oder den viel weiter gefassten Vorbehalten eines ‚politischen Spielraums‘.<sup>289</sup> Beide Arten des Vorbehalts sind von der Zustimmung der anderen Vertragsparteien abhängig.

Der vorgeschlagene **Anhang zum öffentlichen Beschaffungswesen** würde die Unterstützung verringern, die das öffentliche Auftragswesen einheimischen Dienstleistungsfirmen und Arbeitsplätzen gewährt, er würde Anreize für kurzfristige Outsourcing-Verträge bieten und das Offshoring fördern. Die uneingeschränkte grenzüberschreitende Beschaffung von Dienstleistungen würde die beschäftigungspolitischen und wirtschaftlichen Vorteile öffentlich finanzierter Beschaffungsverträge nach außerhalb des Landes verlagern. Es kann schwierig werden, in Beschaffungsverträgen minimale Beschäftigungsstandards zu verankern, und es könnte praktisch unmöglich sein, sie zu überwachen oder wirksam durchzusetzen, selbst wenn sie in diesen Verträgen enthalten wären. Angesichts der starken Integration von Waren und Dienstleistungen in Beschaffungsverträgen würde dieser Anhang faktisch auch für Waren Anwendung finden. Wenn die Waren oder Dienstleistungen mangelhaft sind, könnten die Vertragsbedingungen die ausländischen Angestellten des Auftragnehmers dazu berechtigen, Nachbesserungen im Rahmen der Lohn- und Arbeitsbedingungen ihres Heimatlandes auszuführen. Dieser Anhang findet jedoch nur begrenzte Unterstützung. Das spiegelt die Position in der WTO wider. Dienstleistungen sind im multilateralen Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>290</sup> nicht enthalten, und die Verhandlungen über das öffentliche Beschaffungswesen bleiben im GATS weiterhin eine unerledigte Aufgabe, wenngleich eine Reihe von TiSA-Partnern einer Einbeziehung in ihre Freihandelsabkommen zugestimmt haben.

Dieser von den USA unterstützte **Anhang zu staatseigenen Unternehmen** würde verlangen, dass Unternehmen im Besitz der Zentralregierung beim Erwerb von Waren und Dienstleistungen sowie beim Verkauf von Dienstleistungen unter rein kommerziellen Bedingungen agieren. Dieses organisationsprivatisierte Modell fördert die Erbringung einstiger öffentlicher Dienstleistungen zu Wettbewerbsbedingungen. Das spezielle Wesen der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, zum Beispiel in Postämtern oder Häfen, wird gewöhnlich durch die im Privatsektor herrschenden

284 TiSA, §§ X.3.1(a) und X.3.2(a), 'Localization provisions' (Niederlassungsbestimmungen), vom November 2016

285 TiSA, §§ X.3.1(c) und (d) sowie X.3.2(c) und (d), Localisation Provisions (Niederlassungsbestimmungen), November 2016

286 TiSA, Fußnote 8 'Localization Provisions' (Niederlassungsbestimmungen), vom November 2016

287 TiSA, § X.3.4 'Localization Provisions' (Niederlassungsbestimmungen) vom November 2016

288 TiSA, § X.2 'Localization Provisions' (Niederlassungsbestimmungen) vom November 2016

289 TiSA, § X.4 'Localization Provisions' (Niederlassungsbestimmungen) vom November 2016

290 Allerdings werden die Länder in der Regel aufgefordert, Dienstleistungen einzubeziehen, wenn sie dem Abkommen beitreten

Bedingungen ersetzt, begleitet von Umstrukturierungen, Entlassungen und späterer teilweiser oder gänzlicher Privatisierung. Staatseigene Unternehmen daran zu hindern, inländische Dienstleistungen und Waren zu bevorzugen, würde eine wichtige Unterstützung für einheimische Firmen und Arbeitnehmer wegfallen lassen und große internationale Wettbewerber begünstigen.

## 7.7 SOZIALES DUMPING

Sozialdumping bedeutet zweifache Ausbeutung: die ausländischen Arbeitnehmer, die Dienstleistungen erbringen, werden im Allgemeinen ausgebeutet und sind schutzlos, und die Arbeitnehmer, die sie ersetzen, stehen unter dem Druck, ihre Standards abzusenken, um ihren Arbeitsplatz zu erhalten und überleben zu können.

### DIE EU-ERFAHRUNG

Im Jahr 2015 verabschiedete das Europäische Parlament eine umfassende Entschließung zum Sozialdumping als Reaktion auf Besorgnisse, die von der ITF und anderen vorgetragen worden waren. Es beschrieb das Sozialdumping als:

*eine große Bandbreite vorsätzlich missbräuchlicher Praktiken und die Umgehung geltender europäischer und einzelstaatlicher Rechtsvorschriften (einschließlich Gesetze und allgemein verbindlicher Tarifverträge), die durch die unrechtmäßige Minimierung von Personal- und Betriebskosten zur Entwicklung eines unlauteren Wettbewerbs beitragen sowie die Verletzung von Arbeitnehmerrechten und Ausbeutung der Arbeitnehmer bewirken.*<sup>291</sup>

In der Präambel zur Entschließung heißt es zu Beginn:

*In der Erwägung, dass nicht angemeldete Erwerbstätigkeit ebenso wie Scheinselbständigkeit Wettbewerbsverzerrungen verursachen kann, was die Sozialversicherungssysteme nachhaltig schädigt, zu einer Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse und einer Verschlechterung des Arbeitnehmerschutzes und der Arbeitsplatzqualität insgesamt führt und daher bekämpft werden sollte; in der Erwägung, dass die wachsenden Tendenzen zur Auslagerung von Dienstleistungen und Unterauftragsvergabe, Möglichkeiten zum Missbrauch oder zur Umgehung des geltenden Arbeits- und Sozialrechts schaffen kann; in der Erwägung, dass einem solchen Missbrauch entgegengewirkt werden muss, wenn die Freizügigkeit im Binnenmarkt und die Solidarität in der Union erhalten werden sollen;*<sup>292</sup>

Die Auswirkungen des Sozialdumpings umfassten drei wichtige Aspekte:

- *den wirtschaftlichen Aspekt:* Nutzung illegaler Praktiken wie nicht angemeldete Erwerbstätigkeit oder missbräuchliche Praktiken wie Scheinselbständigkeit, was zu erheblichen Marktverzerrungen führen kann, die gutgläubigen Unternehmen schaden;
- *den sozialen Aspekt:* Diskriminierung und ungerechte Behandlung von Arbeitnehmern und Verwehrung der wirksamen Ausübung ihrer sozialen Rechte und Arbeitnehmerrechte, auch in Bezug auf Entlohnung und sozialen Schutz;
- *den finanziellen und haushaltspolitischen Aspekt:* die Nichtzahlung fälliger Sozialversicherungsbeiträge und Steuern, was eine Gefahr für die finanzielle Nachhaltigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit und die öffentlichen Finanzen schafft.<sup>293</sup>

Die Entschließung des Parlaments nennt konkret die Gefahren im Straßenverkehr, im See- und Luftverkehrssektor, einschließlich Briefkastenfirmen, die lange Unterauftragsketten nutzen, Scheinselbstständigkeit, Nichtzahlung von Lohn und mangelnde soziale Absicherung, prekäre

<sup>291</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2016 zu Sozialdumping in der Europäischen Union (2015/2255(INI)), § I.1

<sup>292</sup> § A, Entschließung des Europäischen Parlaments zu Sozialdumping (2015/2255(INI)).

<sup>293</sup> Teil I: 1, Entschließung des Europäischen Parlaments zu Sozialdumping (2015/2255(INI)).

Arbeitsbedingungen, Ausbildung und Zulassung unterhalb der geltenden Normen und Verweigerung von gewerkschaftlichen Rechten und von Tarifverhandlungen.

Paradoxe Weise steht die EU bereits jetzt dem Dilemma gegenüber, dass offene Grenzen das Recht von Mitgliedstaaten auf Regulierung zur Bekämpfung des Sozialdumpings einschränken. Die Europäische Union ging rechtlich gegen Deutschland und Frankreich vor, die von ausländischen Straßenverkehrsunternehmen verlangten, ihren Fahrern beim Durchfahren ihrer Länder den nationalen Mindestlohn zu zahlen, was ein Verstoß gegen die Binnenmarktregeln, sei.<sup>294</sup> Im Januar 2017 versprach die EU-Verkehrskommissarin neue europaweite Arbeitsregeln für Lkw-Fahrer.<sup>295</sup> Aber eine wirksame Regulierung würde im Rahmen von Regeln, die dem ‚freien Handel‘ für internationale Transportbetreiber gegenüber der nationalen Gesetzgebung faktisch den Vorrang einräumen, für alle TiSA-Partner höchst problematisch werden.

### WIE DIE TiSA-REGELN DAS SOZIALE DUMPING VERSTÄRKEN

Eine Reihe von Bestimmungen im Kerntext von TiSA und in anderen Anhängen würde, wenn sie verabschiedet würden, die Gefahr des Sozialdumpings verstärken und eine neue Regelung dazu verhindern:

- Der Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen (Mode 4) beinhaltet einen Vorschlag, dass die Regierungen sich ‚bemühen‘ sollten, Mehrfacheinreiserechte für die Dauer von 90 Tagen über einen Zeitraum von 12 Monaten hinweg für Erbringer von Vertragsdienstleistungen zu gewähren, die in einem Unternehmen in einem anderen TiSA-Land beschäftigt sind und deren Einreise für die Erbringung der Dienstleistung erforderlich ist.
- Qualifikationen, technische Standards und Zulassungserfordernisse müssten auf ‚objektiven und transparenten‘ Kriterien beruhen<sup>296</sup>, und alle Maßnahmen müssten auf ‚angemessene, unparteiische und objektive Weise‘ durchgesetzt werden.<sup>297</sup> Einige wollen auch, dass die Regelungen nicht belastender sein dürfen, als zur Erreichung der Qualität der Dienstleistung erforderlich ist (doch es ist unwahrscheinlich, dass das angenommen wird). Diese Anforderungen könnten es schwer machen, neue und strengere Regelungen zur Verhinderung des Sozialdumpings einzuführen, wie sie von der EU hinsichtlich der Scheinselbstständigkeit, des Nachweises sozialer Absicherung oder der Einhaltung von Sicherheitsvorschriften, der Steuerflucht usw. vorgeschlagen wurden.
- Sobald eine Regierung sich verpflichtet, den Zugang für einen ausländischen Transportbetreiber (und seine Fahrer) zu ihrem Markt nicht zu beschränken, könnte sie ihm gegenüber keine strengeren Regeln anwenden als gegenüber den entsprechenden inländischen Betreibern, sofern nicht die anderen TiSA-Parteien zustimmen, dass sie entweder ihre derzeitigen Gesetze beibehält, aber für jede künftige Regelung offen bleibt, oder sich den uneingeschränkten politischen Spielraum zur Einführung neuer Beschränkungen vorbehält.<sup>298</sup>
- Andere TiSA-Regierungen und ihre Straßenverkehrs- und Logistiklobby könnten gemäß dem Transparenzanhang das Recht einfordern, alle vorgeschlagenen neuen Regelungen zum Sozialdumping einzusehen und zu kommentieren, und verlangen, dass diese Kommentare berücksichtigt werden.<sup>299</sup> Einwände, dass mit den Vorschlägen gegen eine TiSA-Regel verstoßen würde, könnten eine abschreckende Wirkung für die Sozialvorschriften haben.
- Von einem Transportbetreiber aus einem TiSA-Land könnte nicht verlangt werden, in dem TiSA-Land, in dem er die Dienstleistung erbringt, eine Präsenz

294 European Commission, 'Transport: Commission takes legal action against the systematic application of French and German minimum wage legislation to the transport sector', Brüssel, 16. Juni 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2101\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2101_en.htm)

295 Catherine Stupp, 'Commission to tighten labour rules for truck drivers in May', EurActiv, 26 January 2017, <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/commission-to-tighten-labour-rules-for-truck-drivers-in-may>

296 Artikel IV(a), Anhang zur innerstaatlichen Regelung, vom 5. November 2016.

297 TiSA, Artikel ‚Innerstaatliche Regelung‘, Kerntext, vom 14. Juli 2016.

298 TiSA, Artikel I.4. und II.2, Kerntext, vom 14. Juli 2016.

299 TiSA, Artikel III, Transparenz-Anhang, vom 6. November 2016

zu unterhalten (z. B. ein Tochterunternehmen oder auch nur eine Vertretung).<sup>300</sup> Das erschwert Verantwortlichkeit und Haftung erheblich und erleichtert die Nutzung von Briefkastenunternehmen.

- Die vorgeschlagene Regel gegen ‚erzwungene Datenlokalisierung‘ bedeutet, dass Regierungen nicht verlangen könnten, dass Daten in Bezug den Betrieb oder die Betreiber von Straßentransporten in dem Land vorgehalten werden müssen, in dem die Dienstleistung erbracht wird.<sup>301</sup> Das bedeutet, die Daten unterlägen den Datenschutzgesetzen des Landes, das den Server hostet (oder nicht vorhandenen Datenschutzgesetzen, wie im Fall der USA). Der Zugriff darauf würde die Mitarbeit der ausländischen Firma und erforderlichenfalls der Behörden jenes Landes voraussetzen.
- Die allgemeine Ausnahme in dem geleakten Kerntext könnte als Schutzmaßnahme ins Feld geführt werden, wenn mit der Maßnahme einer Regierung zum Schutz der öffentlichen Gesundheit oder der Umwelt gegen ihre TiSA-Verpflichtungen verstoßen würde.<sup>302</sup> Zur Verteidigung der Einführung neuer sozialer Absicherungen oder Arbeitsstandards müsste die Kategorie der ‚öffentlichen Moral‘ herangezogen werden. Doch selbst wenn die Maßnahme unter eine dieser Kategorien fällt, muss die Regierung einer mehrschichtigen Prüfung standhalten, mit der nachgewiesen wird, dass sie die Belastung für ein Unternehmen minimiert hat und dass die Maßnahme nicht unangemessen diskriminierend war oder mit ihr durch die Hintertür ausländische Betreiber behindert wurden. Die Anwendung der allgemeinen Ausnahme ist so schwierig, dass sie fast nie Erfolg hatte.<sup>303</sup>

## DER ANHANG ZUM INTERNATIONALEN STRASSENGÜTERVERKEHR

Der vorgeschlagene Anhang zum internationalen Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikdiensten würde ganz konkrete neue Gefahren des Sozialdumpings mit sich bringen. Eine geleakte frühe Fassung des Anhangs vom Juni 2015 war besonders aggressiv:

- Das erklärte Ziel bestand darin, den Zugang zum Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikmärkten zu liberalisieren, um den Wettbewerb und eine reibungslose Beförderung von Waren ‚unter Anerkennung des Rechts von Regierungen, externe Auswirkungen für die Öffentlichkeit zu kontrollieren‘, zu fördern.<sup>304</sup> Alles, was die kommerziellen Interessen der Fracht- und Logistikunternehmen nicht berührte, erhielt den Status einer beiläufigen Folge, einschließlich Arbeitsschutz, Verkehrssicherheit und Umweltverschmutzung.
- Von jedem TiSA-Partner wurde erwartet, ‚so weit wie praktikabel‘ einen gewissen Marktzugang für Berufskraftfahrer <sup>305</sup> von Fahrzeugen aus anderen TiSA-Ländern, die Straßenbeförderungsdienstleistungen in ihrem Land erbringen, zu garantieren.<sup>306</sup> Das würde bedeuten: keine zahlenmäßige Begrenzung von Fahrern, keine Begrenzung der Zahl und der Dauer der Fahrten, keine wirtschaftlichen Notwendigkeitsprüfungen usw.
- Die Verpflichtungslisten der Länder würden keine Begrenzungen zu Fahrzeugen im Transitverkehr und ihren Fahrern auferlegen können, außer wenn es *notwendig* ist, die öffentliche Sicherheit, die Umwelt, die Infrastruktur und andere öffentliche Belange zu schützen und zu wahren.<sup>307</sup> ‚Notwendig‘ bedeutet,

300 TiSA, Artikel X.1, Localisation Provisions (Niederlassungsbestimmungen) vom November 2016

301 TiSA, Artikel II, Anhang zum elektronischen Handel vom November 2016.

302 TiSA, Artikel I-9, Kerntext, vom 14. Juli 2016 Die Umwelt würde in der Kategorie ‚Tier- oder Pflanzenleben oder Gesundheit‘ zu erörtern sein.

303 ‘Only One of 44 Attempts to Use the GATT Article XX/GATS Article XIV “General Exception” has Ever Succeeded: Replicating the WTO Exception Construct Will Not Provide an Effective TPP General Exception’, Public Citizen, August 2015

304 TiSA, Artikel I, Anhang zum Straßengüterverkehr und verwandten Logistikdiensten vom 30. Juli 2015.

305 In TiSA, Artikel III.3, Anhang zum Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikdiensten, vom 30. Juli 2015, definiert als ‚eine Person, die ein Fahrzeug lenkt, um Straßengüterverkehrsdienstleistungen zu erbringen, sowie jede andere Person, die das Fahrzeug führt und einen gültigen von den zuständigen Behörden der Vertragsparteien ausgestellten Führerschein besitzt.‘

306 TiSA, Artikel IV.1, Anhang zum Straßengüterverkehr und verwandten Logistikdiensten vom 30. Juli 2015

307 TiSA, Artikel IV.2, Anhang zum Straßengüterverkehr und verwandten Logistikdiensten vom 30. Juli 2015

dass die Regierungen die am wenigsten restriktive verfügbare Option zur Erreichung ihres politischen Zwecks anwenden müssen. Darüber hinaus darf die Begrenzung nicht belastender sein als für inländische oder andere ausländische Betreiber.

- Jedes TiSA-Land hatte in seiner Verpflichtungsliste alle Begrenzungen von Maßnahmen festzulegen, die Berufskraftfahrer betreffen, die die benannten Logistikleistungen aus anderen TiSA-Ländern erbringen. Der Verpflichtungsliste etwas hinzuzufügen, könnte unerschwinglich teuer sein, weil das Land eine Verpflichtung für eine Dienstleistung eingehen müsste, die es vorher als unantastbar bezeichnet hatte.<sup>308</sup>
- Die Regierungen hatten alle administrativen oder technischen Erfordernisse und Verfahren abzuschaffen, die eine diskriminierende oder verschleierte Einschränkung der ‚freien Erbringung‘ internationaler Transportdienstleistung und damit verbundener Logistikdienstleistungen darstellen könnten, selbst wenn das nicht ihr unmittelbares Ziel war.<sup>309</sup> Eine weite Auslegung administrativer Verfahren und technischer Erfordernisse umfasst die Protokollierung oder Dokumentation in bestimmten Sprachen, Regeln zu Verträgen, maximale Fahrstunden oder Sozialversicherungsanforderungen.

Diese extremen Vorschläge finden sich nicht in dem neuesten geleakten Text vom November 2016.<sup>310</sup> Dennoch geht der Anwendungsbereich des Anhangs in der Fassung vom November 2016 potenziell über *Maßnahmen, die den internationalen Straßengüterverkehr betreffen*, hinaus.<sup>311</sup> Mehrere Länder, unter ihnen die USA und die Schweiz, wollen ihn um Frachturnschlag, Lagerung und sonstige Hilfs- und Nebendienstleistungen erweitern<sup>312</sup> – mit anderen Worten, um die gesamte Logistiklieferkette. Die Türkei will den Transitverkehr einbeziehen.<sup>313</sup> Ob die Straßenklotage herauszunehmen sei, wurde noch diskutiert.<sup>314</sup>

Die vorgeschlagenen Regeln fordern nunmehr in erster Linie einen ‚angemessenen‘ und ‚nicht diskriminierenden‘ Zugang ausländischer Betreiber zu solchen Dienstleistungen und Infrastrukturen<sup>315</sup> sowie grenzüberschreitende Mobilität und den Transit von Transportmitteln wie Containern<sup>316</sup> und das Recht auf Wahl der von ihnen bevorzugten Routen<sup>317</sup> oder der Kombination von Transportarten und Betreibern.<sup>318</sup> Spezielle Ausnahmen im Anhang würden den Regierungen gestatten, Maßnahmen zum Schutz der Integrität und des ordnungsgemäßen Betriebs der Transportinfrastruktur und zur Gewährleistung der Einhaltung der Sicherheitsstandards zu treffen, aber diese Maßnahmen dürften nicht diskriminierend und nicht restriktiver sein, als für die Erreichung des Zwecks notwendig ist.<sup>319</sup>

Es besteht erheblicher Widerstand gegen die übrigen Bestimmungen, die hauptsächlich von der Türkei vorgeschlagen wurden. Die EU hat stets betont, sie sehe, angesichts der Natur des Straßenverkehrs, keinen klaren Wert in diesem Anhang. Nichtsdestoweniger ist es wichtig, darauf hinzuweisen, was einige TiSA-Länder beabsichtigen, denn die Verhandlungen laufen noch, und es wird auch in der Zukunft Verhandlungen geben, in denen wahrscheinlich ähnliche Vorschläge

308 TiSA, Artikel IV.1, Anhang zum Straßengüterverkehr und verwandten Logistikdiensten vom 30. Juli 2015

309 TiSA, Artikel V.1, Anhang zum Straßengüterverkehr und verwandten Logistikdiensten vom 30. Juli 2015

310 TiSA, Anhang zum [internationalen] Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikdiensten, vom 9. November 2016

311 Definiert als Fahrt eines Fahrzeugs mit oder ohne Ladung, wobei der Abfahrts- und der Ankunftspunkt auf dem Gebiet zweier unterschiedlicher Vertragspartner oder im Gebiet eines Vertragspartners und in einem Drittland liegen, mit Transit durch das Territorium eines oder mehrerer Vertragspartner. TiSA, Artikel III.2, Anhang zum [internationalen] Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikdiensten, vom 9. November 2016

312 TiSA, Artikel II.1 und alIII.8, Anhang zum internationalen Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikdiensten, vom 9. November 2016 Die diesbezüglichen Klassifikationen umfassen: Frachtvermittlungsdienstleistungen; Dienstleistungen zur Rechnungsprüfung und Frachtrateninformation; Dienstleistungen zur Erstellung der Transportpapiere; Dienstleistungen auf dem Gebiet der Verpackung und Verpackung in Kisten sowie des Entpackens und Entpackens der Kisten; Frachtinspektion; Wiege- und Probenentnahmedienstleistungen; und Frachtempfangs- und -annahmedienstleistungen (einschließlich Abholung und Zustellung im Inland).

313 TiSA, Artikel II.3, Anhang zum internationalen Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikdiensten, vom 9. November 2016 Das würde den Disziplinen von Artikel V des GATT und möglicherweise dem Handelserleichterungsabkommen der WTO unterliegen. Eine Reihe von Ländern, unter ihnen Kanada, Japan, die USA und die Schweiz, erwägen eine Unterstützung.

314 TiSA, Artikel II.2, Anhang zum internationalen Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikdiensten, vom 9. November 2016

315 TiSA, Artikel VI, Anhang zum internationalen Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikdiensten, vom 9. November 2016

316 TiSA, Artikel V.3, Anhang zum internationalen Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikdiensten, vom 9. November 2016

317 5.4, Anhang zum internationalen Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikdiensten, vom 9. November 2016

318 TiSA, Artikel V.2, Anhang zum internationalen Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikdiensten, vom 9. November 2016

319 TiSA, Artikel IX, Anhang zum Straßengüterverkehr und verwandten Logistikdiensten vom Mittwoch, 9. November 2016.

vorgelegt werden. Und selbst ohne den Anhang zum Straßenverkehr könnte TiSA es unmöglich machen, dem zunehmenden Problem des Sozialdumpings zu begegnen.

## 7.8 ARBEITNEHMER IM GLOBALEN SÜDEN

Der Weltentwicklungsbericht 2016 der Weltbank mit dem Titel *Digitale Dividenden*<sup>320</sup> preist den potenziellen Nutzen der vierten industriellen Revolution für den Globalen Süden und seine Arbeitnehmer. In der Praxis finden sie sich wahrscheinlich am unteren Ende der globalen Wert- und Lieferketten wieder. Bestehende Outsourcing-Modelle zwischen den Heimatländern der TNK und dem Globalen Süden beruhen hauptsächlich auf Kostensenkungen auf dem Wege der Untervergabe: ‚unregulierte Märkte haben die Tendenz, die Entwicklungsländer in eine sozioökonomische Position zu drängen, die die Unterentwicklung reproduziert. Die zunehmende Integration der Entwicklungsländer in die globalen Wertketten hat daran nichts Wesentliches geändert‘.<sup>321</sup> Auch der e-Handel wird daran nichts ändern. TiSA könnte die Kluft sogar vertiefen.

Die Weltbank nimmt zur Kenntnis, dass die Kompetenz- und Infrastrukturdefizite den potenziellen Nutzen untergraben können, und ist sich der Risiken bewusst, wenn eine kleine Anzahl von Privatunternehmen den digitalen Bereich kontrolliert. Sie bietet aber weder Marktlösungen noch überhaupt Lösungen für die Probleme an. Die Weltbank gibt sich vor allem dann arrogant und widersprüchlich, wenn es um Arbeitsplätze geht. Sie anerkennt, dass die Technologie vermehrt höhere Qualifikationen erfordert und Routinejobs ersetzt und so viele Arbeitnehmer zwingt, um gering bezahlte Jobs untereinander zu konkurrieren, vor allem im Globalen Süden, wo sich die Automatisierung noch nicht so stark ausgewirkt hat. <sup>322</sup>Im typischen Weltbankstil heißt es im Bericht: ‚Die Anpassung braucht Zeit und wird für viele Menschen schmerzhaft sein, aber so schreiten die Volkswirtschaften eben voran‘.<sup>323</sup> Die Lösungen sind uns auch vertraut. Zusätzlich zu besseren Qualifikationen:

*erfordern Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt auch ein Umdenken im Bereich des sozialen Schutzes und der Steuersysteme. Die On-Demand-Wirtschaft führt zu mehr informeller Beschäftigung, indem Versicherungs- und berufliche Verpflichtungen auf Freiberufler übergehen. Strenge arbeitsrechtliche Vorschriften, wie sie in Entwicklungsländern üblich sind, und das übertriebene Vertrauen in die Besteuerung der Arbeit begünstigen eine raschere Automatisierung, indem Einstellungen teurer werden. Besser wäre es, den Schutz der Arbeitnehmer unabhängig von Arbeitsverträgen durch Abkoppelung der Sozialversicherung von der Beschäftigung zu stärken, indem unabhängige Sozialfürsorge angeboten und den Arbeitnehmern bei der Umschulung und dem raschen Finden einer neuen Beschäftigung geholfen wird.*<sup>324</sup>

## 7.9 PROFESSIONELLE DIENSTE

Australien, Norwegen und Island drängen auf einen **Anhang zu professionellen Diensten**,<sup>325</sup> aber hier wurde noch nahezu keine Einigkeit erzielt. Der Anhang würde für Maßnahmen gelten, die den ‚Handel‘ nach im Berufsregister aufgeführten Berufen<sup>326</sup> mittels jeder Art der Bereitstellung betreffen, und würde der ‚technologischen Neutralität‘ unterliegen (indem Verpflichtungen auf alle neuen Technologien anwendbar sind, die zur Bereitstellung der Dienstleistung benutzt werden). Die Liste der professionellen Dienste umfasst nicht solche, die für die ITF am wichtigsten sind, wie Piloten und Schiffsoffiziere sowie andere Experten auf dem Gebiet des See-, Luft- und Straßenverkehrs, aber sie deckt auch Ingenieursdienstleistungen ab. Australien und die Türkei wollen verhindern, dass ein

---

320 Weltentwicklungsbericht 2016: Digital Dividends,

321 Bezhad Azarhoushang, et al, ‚Value chains, underdevelopment and union strategy‘, 7(1-2) International Journal of Labour Research, 2015, 153-175, 154

322 World Bank, World Development Report 2016, 3

323 World Bank, World Development Report 2016, 19

324 World Bank, World Development Report 2016, 36

325 TiSA, Anhang zu professionellen Diensten, vom 10. November 2016

326 Dienstleistungen in folgenden Bereichen werden vorgeschlagen: Recht; Rechnungswesen, Rechnungsprüfung und Buchführung; Steuern; Architektur; Ingenieurwesen; integriertes Ingenieurwesen und ingenieursbezogene wissenschaftliche Dienstleistungen und Beratung; Städteplanung und Landschaftsarchitektur.

TiSA-Land eine wirtschaftliche Notwendigkeitsprüfung nur bei Ausländern vornimmt, auch keine Arbeitsmarktprüfung, um nachzuweisen, dass keine Inländer für die Arbeit zur Verfügung stehen.<sup>327</sup>

Die zunehmende grenzüberschreitende Bereitstellung professioneller Dienstleistungen erschwert es den Regierungen und den Menschen, die die Dienstleistungen nutzen, immer mehr, die Echtheit von Qualifikationen und die Qualität und Ethik der diese Berufe Ausübenden zu prüfen, Verbraucherschutzgesetze anzuwenden und Zuwiderhandlungen zu ahnden.

Es besteht offenbar weitgehende Unterstützung für die Anwendung des Anhangs zur innerstaatlichen Regelung auf ‚Maßnahmen, die den Handel mit professionellen Dienstleistungen betreffen‘, einerlei, ob für den speziellen Sektor in der Verpflichtungsliste eines Landes Verpflichtungen eingegangen wurden oder nicht.<sup>328</sup> Das würde jedoch nur auf jene Dienstleistungen zutreffen, die im Anhang zu professionellen Diensten aufgeführt sind.

Die Parteien haben vereinbart, Berufsverbände dazu anzuhalten, in einen Dialog über Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung einzutreten und eine Arbeitsgruppe zu professionellen Diensten zu bilden. Regierungen und Berufsverbände geben sich traditionell zurückhaltend in der Frage der Anerkennung ausländischer Qualifikationen und ziehen gewöhnlich eher begrenzte Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung vor. Das ist im Kerntext von TiSA zu denselben Bedingungen vorgesehen wie im GATS.<sup>329</sup> Die ITF möchte sich ein Teilnahmerecht an Diskussionen über einschlägige Berufe vorbehalten, vor allem wenn die Kategorien der professionellen Dienste erweitert werden.

## 7.10 ARBEITNEHMERRECHTE

In TiSA gibt es keine Klausel und keinen Anhang zu Arbeitnehmerrechten. Ihre Einbindung wäre für viele WTO-Mitglieder ein Gräuöl und daher fatal für die Zielsetzung, TiSA wieder in das GATS einzugliedern. Die in den Mega-Abkommen wie im TPPA vereinbarten Kapitel zur Beschäftigung sind ohnehin schwach<sup>330</sup> und würden nicht auf die systemischen Auswirkungen von TiSA auf die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt, auf das Wohl der Arbeitnehmer und die gewerkschaftliche Organisierung eingehen.

Im Gegensatz dazu möchte der **Transparenz-Anhang**, dass die TiSA-Regierungen und ihre Unternehmen im Voraus über neue Regelungen informiert werden, so dass sie Lobbyarbeit zum Schutz ihrer Interessen betreiben können.<sup>331</sup> Die Formulierung im Anhang scheint neutral zu sein, indem sie sich auf die Information ‚interessierter Personen‘ bezieht. Doch in einer früheren Fassung beschrieb Neuseeland explizit den Zweck, nämlich diese Personen in die Lage zu versetzen, bewerten zu können, ob und wie ihre ‚Handelsinteressen‘ betroffen sind.<sup>332</sup> Viele Länder bieten bereits einen ähnlichen Zugang durch sogenannte ‚bessere Regulierungsverfahren‘, aber das ist nationale Politik, die geändert werden kann, keine bindende Verpflichtung in einem einseitigen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen. Eine Verankerung der Verpflichtung zur Transparenz durch TiSA würde das Interessengleichgewicht im Gesetzgebungsprozess angesichts der massiven Ressourcen, die diesen ausländischen Unternehmen zur Verfügung stehen, dauerhaft verzerren.

Die einzige Erwähnung von Arbeitnehmerrechten in TiSA fand sich in einem frühen Entwurf des Anhangs zum Seeverkehr. Die Türkei wollte garantierte Rechte für Seeleute in ein TiSA-Land zum Landgang, zur Anmusterung und zur Abmusterung nach Beendigung des Einsatzes in ein TiSA-Land einzureisen.<sup>333</sup> Der Vorschlag wurde von Taiwan mitunterstützt, die Unterstützung wurde aber später zurückgezogen. Australien, Costa Rica, Kanada und die USA sprachen sich gegen die Bestimmung aus. Die Türkei schlug auch im Anhang zum Straßengüterverkehr ein eingeschränkteres Konzept zur beschleunigten Einreise für Berufskraftfahrer vor.<sup>334</sup> Aber damit

327 TiSA, Artikel VIII, Anhang zu professionellen Diensten, vom Donnerstag, 10. November 2016. Chile, Island, Japan, Kanada, Kolumbien, Norwegen, Mauritius, Neuseeland und die USA erwägen das.

328 Dieser Artikel ist nicht nummeriert. Die EU hat keine Stellung bezogen.

329 TiSA, Artikel I.6, Kerntext, vom 14. Juli 2016

330 ITUC, 'TransPacific Partnership Labour Chapter Scorecard. Fundamental Issues remain Unaddressed', December 2015, <https://tpplegal.files.wordpress.com/2015/12/ituc-labour-chapter-analysis.pdf>

331 TiSA, Artikel III, Transparenz-Anhang, vom 6. November 2016.

332 TiSA, Fußnote zu Artikel I-2, Transparenz-Anhang, vom Januar 2015

333 TiSA, Artikel XIV, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom Dienstag, 24. Mai 2016

334 TiSA, Artikel 8, Anhang zum Straßengüterverkehr und verwandten Logistikdiensten vom 30. Juli 2015



sollte das Fracht- und Logistikgeschäft erleichtert werden, weniger ging es um den Nutzen für Arbeitnehmer, und es hätte potenziell die Probleme des Sozialdumpings verschärft.

Zwar wurden diese spezifischen Vorschläge aus den später an die Öffentlichkeit gelangten Anhängen herausgenommen,<sup>335</sup> doch eine Anmerkung besagt, dass die Türkei gemeinsam mit Peru, Pakistan und anderen interessierten Partnern an einem alternativen Konzept zu ‚Transportbetreibern‘ arbeiten werde. Die Türkei ließ auch verlauten, dass eine Lösung in dieser Frage eine Voraussetzung für die Stabilisierung (den Abschluss) der Anhänge zu Verkehrsleistungen sei.<sup>336</sup> Ein Konsens, der solche Regeln erlauben würde, ist allerdings schwer vorstellbar.

Ein früherer Entwurf des Anhangs zum Seeverkehr erkannte auch die internationalen Standards der IMO und der ILO zum Seeverkehr in Bezug auf Arbeitsfragen an; aber die ungenaue Formulierung hätte es den TiSA-Partnern erlaubt, niedrigere Standards anzusetzen, als sie von diesen Organisationen vorgegeben worden waren.<sup>337</sup> Diese Bestimmung scheint im Text vom November 2016 nicht auf.

Wie bereits bemerkt, ist es Regierungen gestattet, von den in ihren Verpflichtungslisten zu Mode 4 eingegangenen Verpflichtungen abzuweichen, wenn der Aufenthalt des ausländischen Arbeitnehmers die Beilegung eines kollektiven Arbeitskonflikts an der betroffenen Arbeitsstätte oder das Beschäftigungsverhältnis eines in den Arbeitskonflikt involvierten Arbeitnehmers nachteilig beeinträchtigen könnte.<sup>338</sup> Es liegt jedoch an der Regierung, sich darauf zu berufen, und trifft nur für ausländische Arbeitnehmer innerhalb des Landes zu und nicht, wenn streikbrechende Dienstleistungen grenzüberschreitend erbracht werden.

## 7.11 KAMPFANSAGE AN DAS TISA-PROJEKT

Im Namen der ‚Freiheit‘ versuchen die Really Good Friends of Services und das Team TiSA bewusst, die Instabilität und die Umbrüche in der heutigen sozialen und ökonomischen Welt zu intensivieren. Ihre Vision für das 21. Jahrhundert ist eine Zukunft, in der Arbeitnehmer schutzlos und entbehrlich und die Bürgerinnen und Bürger sowie das Wahlvolk entrechtet sind. Ihr Projekt bedeutet einen fundamentalen Angriff auf die Demokratie, angefangen von ihren umfassenden unternehmerfreundlichen Zielsetzungen, der Geheimhaltung der Verhandlungen und der Durchsetzung der TiSA-Regeln durch ausländische Staaten vor Offshore-Schiedsgerichten bis hin zu den konkreten Verbots- und Niederlassungsanforderungen und der Anwendung von Stillhalte- und Ratchet-Mechanismen in potenziell unveränderlichen Verpflichtungslisten.

Die Regierungen müssen in der Lage sein, unvorhergesehene Probleme nach eigenem Ermessen zu regulieren und auf sie zu reagieren, ohne der Gefahr eines Rechtsstreits oder von Wirtschaftssanktionen ausgesetzt zu sein. Was bei einer ersten Vereinbarung als geringes Risiko erscheinen könnte, kann sich zu einer erheblichen Haftung ausweiten. Selbst ohne signifikanten Wandel sind Dienstleistungen ein solch komplizierter Bereich, dass bei Vertragsentwürfen leicht Fehler auftreten können. Die Kombination von Kerntext, Anhängen und Verpflichtungslisten in TiSA würde die Staaten dauerhaft um jene Flexibilität bringen, die sie brauchen, wenn sich die nationalen und globalen wirtschaftlichen Bedingungen ändern und neue Technologien die Auswirkungen von Regeln und Verpflichtungen verändern – ganz abgesehen von den Fällen, in denen eine demokratisch gewählte Regierung ein anderes Mandat erhält.

Sie handeln diesen Deal im Geheimen zu einer Zeit aus, da die Legitimität des neoliberalen Modells, das in den vergangenen vier Jahrzehnten geherrscht und diese Abkommen beherrscht hat, ihren Tiefpunkt erreicht hat. Doch die bindenden und durchsetzbaren Verpflichtungen sind als eine Einbahnstraße ohne erkennbare Umkehrmöglichkeit gedacht. TiSA würde explizit die Möglichkeit einer alternativen Vision für das 21. Jahrhundert ausschließen, die die vor uns liegenden Herausforderungen erkennt und ihnen begegnet – Begrenzung der riesigen Ungleichheiten bei Reichtum, Geschlecht und Rasse innerhalb der Länder und zwischen den Ländern; Gewährleistung der Arbeitsplatzsicherheit und des sozialen Schutzes von Arbeitnehmern und Gemeinschaften

335 TiSA, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen, 14. November 2016; TiSA, Anhang zum [internationalen] Straßengüterverkehr und damit verbundenen Logistikdiensten, 9. November 2016

336 TiSA, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen, 14. November 2016 zwischen Artikel XIII und Artikel XIV

337 TiSA, Artikel XII, Anhang zu internationalen Seeverkehrsdienstleistungen vom Dienstag, 24. Mai 2016

338 TiSA, Artikel III.4 Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen vom 8. November 2016

angesichts der störenden Wirkung neuer Technologien; radikales Umdenken in der Frage, wie wir Naturressourcen, Dienstleistungen, Kapital und Technologie angesichts des Klimawandels nutzen; Zügelung der spekulativen und destabilisierenden Finanzmärkte und vieles mehr.

TiSA vertieft das bestehende Paradoxon: diese Abkommen sind bindend, durchsetzbar und sollen ewig gelten; doch indem sie die gesellschaftlichen Realitäten der Menschheit und die politischen Verantwortlichkeiten der Staaten leugnen, machen sie sich selbst unhaltbar. Die Regierungen und Unternehmen, die TiSA verfechten, erwarten von den Menschen als Bürger, Arbeitnehmer und Verbraucher, dass sie auf unbestimmte Zeit kleinlaut auf ihre Rechte und auf ihre Macht verzichten, mit demokratischen Maßnahmen und gewerkschaftlich organisiert Einfluss auf die Regeln zu nehmen, die ihr Leben bestimmen. Sie weigern sich, die Lehren aus dem Scheitern von TPPA und TTIP zu ziehen: ihr Bestehen auf TiSA wird diese Entfremdung vertiefen und Forderungen nach einem fortschrittlicheren (oder zuweilen rückwärts gerichteten) Wandel hervorrufen.

Es steht unglaublich viel auf dem Spiel. Mit der Ablehnung von TiSA wird die vierte industrielle Revolution nicht aufgehalten und die Gefahren für Arbeitnehmer, Gewerkschaften und das Streben nach sozialer Gerechtigkeit bleiben bestehen. Aber die Ablehnung des Abkommens wird dazu beitragen, den weltweiten und nationalen Gewerkschaften den Spielraum für die Entwicklung neuer Antworten zum Schutz der Rechte der Menschen als Arbeitnehmer und Bürger im 21. Jahrhundert zu erhalten. In der Zwischenzeit werden neue Strategien erforderlich sein, um den durch den globalen e-Handel geschaffenen Herausforderungen zu begegnen, auch international über Sektoren und Länder hinweg koordiniert werden.

Das Scheitern eines weiteren Deals unter dem irrigen Namen ‚Handel‘ sollte die Gewerkschaften, Gesetzgeber und die freien Berufe beflügeln, die gerechtfertigte Rolle internationaler Organisationen zu stärken, deren Fachexpertise die Notwendigkeit anerkennt, die ökonomischen, sozialen, Verbraucher- und Sicherheitsbelange durch Mitwirkung möglichst aller Beteiligten auszugleichen.



# ANHÄNGE

## ANHANG A: DER INHALT DES TISA

(Basierend auf geleakten Unterlagen aus der Verhandlungsrunde im November 2016. Noch nicht endgültiger Text erscheint kursiv.)

### PRÄAMBEL

#### TEIL 1: ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

I-1. Umfang

I-2. Definitionen

[...] *Meistbegünstigung*

[...] *Wirtschaftliche Integration – GATS Artikel V*

I-3. Marktzugang

I-4. Inländerbehandlung

I-5. Zusätzliche Verpflichtungen

[...] *Transparenz*

[...] *Offenlegung vertraulicher Informationen*

[...] *Innerstaatliche Regelung*

I-6. Anerkennung

I-7. Zahlungen und Überweisungen

*I-8. Beschränkungen zur Absicherungen der Zahlungsbilanzen*

[...] *Monopole und Dienstleister mit ausschließlichen Rechten*

I-9. Allgemeine Ausnahmen

I-10. Ausnahmen aus Sicherheitsgründen

[...] *Anhänge*

[...] *Nichtgewährung von Vergünstigungen*

[GATS Artikel XIII] *Öffentliche Beschaffung*

[Platzhalter für Subventionen]

#### TEIL II: VERPFLICHTUNGSLISTEN

II-1. Verpflichtungen zum Marktzugang

II-2. Verpflichtungen zur Inländerbehandlung

*II-3. Auflistung von Maßnahmen, die weder dem Marktzugang noch der Inländerbehandlung entsprechen*

*II-4. Zusätzliche Verpflichtungen*

#### TEIL III: NEUE UND VERBESSERTE DISZIPLINEN

[...] [bekannte vorgeschlagene Anhänge]

Luftverkehrsdienstleistungen

Zustelldienste

Innerstaatliche Regelung

Elektronischer Handel

Energienahe Dienstleistungen

Umweltdienstleistungen

Finanzdienstleistungen

Öffentliche Beschaffung

Gesundheitsdienste

Niederlassungsbestimmungen

Internationale Seeverkehrsdienstleistungen

Freizügigkeit natürlicher Personen

Professionelle Dienstleistungen

Straßengüterverkehr und verwandte Logistikdienste  
 Staatseigene Unternehmen  
 Telekommunikationsdienste  
 Transparenz  
Ausnahme  
 [...] Vertrag von Waitangi

## TEIL IV: INSTITUTIONELLE BESTIMMUNGEN

*Abschnitt 1: Beilegung von Streitigkeiten*  
*Abschnitt 2: Zukünftige Teilnahme an diesem Abkommen*  
*Abschnitt 3: Multilateralismus*  
*Abschnitt 4: Institutionelle Bestimmungen*  
 [Artikel IV-x] Auslegungen

## ANHANG B: ANALYSE DES TISA-TEXTES

(Stand November 2016, <http://www.bilaterals.org/?+-tisa-+>)

Die Anlage bietet eine technische Zusammenfassung des TiSA-Kerntextes vom 14. Juli 2016 und der Anhänge zur innerstaatlichen Regelung und staatseigenen Unternehmen.

## KERNTEXT

### TEIL 1: ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Nahezu der gesamte Teil I orientiert sich am GATS und übernimmt dessen Standarddefinitionen und Regeln. Das vereinfacht die Eingliederung von TiSA zurück in die WTO. Wie das GATS würde auch das TiSA weitreichende Anwendung finden auf jede:

- „**Maßnahme**“ (definiert als Gesetz, Vorschrift, Regel, Verfahren, Beschluss, Verwaltungshandeln oder jegliche andere Form) ...
- Auf **zentraler, regionaler oder örtlicher Regierungsebene** und auf nichtstaatliche Stellen in Ausübung der ihnen übertragenen hoheitlichen Aufgaben(wobei die Zentralregierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Einhaltung der Maßnahme zu sorgen hätte) ...
- „**Welche ... betrifft**“ (nicht nur ausgerichtet ist auf ...)
- Die „**Erbringung**“ (definiert als Produktion, Vertrieb, Vermarktung, Verkauf und Bereitstellung) ...
- Einer „**Dienstleistung**“<sup>339</sup>.

Um die Einflussnahme von Regierungen auf bestimmte Dienstleistungen beschränken zu können, muss es eine gemeinsame Vorgehensweise zur Definition dieser Dienstleistungen geben. Die **Klassifizierungsliste**, die zur Identifizierung der vom GATS erfassten Dienstleistungen verwendet wird, umfasst 160 Teilbereiche (Anlage D). Sie ist bekannt als **W/120**<sup>340</sup> und geht auf eine 1991 von der UN-Statistikabteilung erstellte Liste zurück.<sup>341</sup> Die W/120 ist die wichtigste Bezugnahme in TiSA auf die Verpflichtungen in den Länderlisten, wenngleich einige TiSA-Anhänge auf Änderungen oder Ergänzungen abzielen und Länder neue Klassifizierungen aus jüngeren Fassungen hinzugefügt haben.

Die Klassifizierung von Dienstleistungen ist kompliziert, insbesondere angesichts der breiten Anwendung der Regeln auf Maßnahmen, die die Erbringung der jeweiligen Dienstleistung betreffen. Arbeiten, die von Transportarbeitern selbst durchgeführt werden, könnten unter die Dienstleistung

339 TiSA, Artikel I-2, Kerntext, vom 14. Juli 2016

340 WTO, ‚Sektorale Klassifizierungsliste der Dienstleistungen‘, MTN.GNS/W/120, 10. Juli 1991, [http://tsdb.wto.org/Includes/docs/W120\\_E.doc](http://tsdb.wto.org/Includes/docs/W120_E.doc)

341 <https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=9&Top=1&Lg=1>

selbst und/oder unter einen Bestandteil der Dienstleistung fallen. Die Frachtabfertigung wird beispielsweise ausdrücklich von einem der Teilbereiche des Seeverkehrs erfasst, andere verwandte Leistungen, wie Finanzen (Abrechnung), Vermittlungsleistungen und Zolldienste, haben ihre eigenen Beschreibungen. Regierungen können Verpflichtungen für einige oder alle dieser Dienstleistungen erstellen. Jede Verpflichtung legt den Regierungen Handschellen für deren Aktionen an.

Die Definition der „Erbringung“ einer Dienstleistung, einschließlich der Produktion, Vertrieb, Vermarktung, dem Verkauf und der Bereitstellung einer Dienstleistung, erweitert die Reichweite der Klassifizierung sogar noch weiter. Eine Verpflichtung bezüglich einer scheinbar begrenzten Dienstleistung kann eine extrem breite Anwendung haben. Beispielsweise könnte eine Verpflichtung zu Marktzugang oder Nichtdiskriminierung in Veröffentlichungsdiensten, die über Landesgrenzen hinweg erbracht werden, das Recht einer Regierung zur Regelung des Vertriebs von Büchern über Amazon beschränken; oder Verpflichtungen für grenzüberschreitende Computerdienste könnten bedeuten, dass die TiSA-Regeln auf die letzte Meile der Bereitstellung von 3D-gedruckten Produkten Anwendung finden.<sup>342</sup>

„**Handel mit Dienstleistungen**“ kann auf vier verschiedene Arten durchgeführt werden:<sup>343</sup>

1. **Grenzüberschreitend** (z. B. internationaler Luftverkehr, internationale Kurierdienste, Buchkauf auf Amazon) (**Modus 1**)
2. **Nutzung von Diensten im Ausland** (z. B. Offshore-Schiffsreparaturen, Flugreisen in einem anderen Land, Auslandsstudien) (**Modus 2**)
3. **Aufbau einer kommerziellen Präsenz** in einem anderen TiSA-Land (z. B. ausländisches Eigentum an Flughäfen, die Auslandsniederlassungen von DHL, die ausländische Agentur oder Niederlassung einer Seeversicherungsgesellschaft) (**Modus 3**)
4. **Temporäre Einreise von ausländischen natürlichen Personen** (z. B. Flugpersonal, Techniker, IT-Experten, Vertragsfahrer) (**Modus 4**)

Die zwei Hauptregelungen sind gegenüber dem GATS unverändert:

- I. **Marktzugang:**<sup>344</sup> Eine Regierung darf den Wettbewerb in oder die mögliche Erweiterung von Dienstleistungsmärkten, ob regional oder landesweit, nicht beschränken, indem Beschränkungen auferlegt werden, die quantitativ sind oder eine vergleichbare Wirkung haben, selbst wenn diese Beschränkungen auch auf Einheimische Anwendung finden. Beispiele für unzulässige Marktzugangsmaßnahmen wären etwa ein Transportmonopol, eine Verpflichtung zum Nachweis eines unbefriedigten Bedarfs vor dem Öffnen eines neuen Großmarktes oder Hafens, Beschränkungen der Größe und Anzahl von Flughäfen oder Kreuzfahrtanläufen, eine Obergrenze für Taxilizenzen in einer Region, ein Verbot von Offshore-Windparks oder die Anforderung, dass eine Investition in notwendige Infrastruktur über ein Joint-Venture oder eine Tochtergesellschaft und nicht über eine Agentur erfolgen muss.
- II. **Inländerbehandlung:**<sup>345</sup> Diese Regel besagt, dass eine Regierung lokale Dienstleistungen und Erbringer nicht besser behandeln darf als solche aus anderen TiSA-Ländern. Beispiele einer diskriminierenden Behandlung wären der Ausschluss von ausländischen Betreibern von Inlandskabotage; lokale Einstellungs voraussetzungen; Auszahlung von Fördermitteln nur an lokale Anbieter; ein Verbot für ausländisches Eigentum an Land oder Vermögen; Vorbehalt von lokalen Transport- oder Ökotourismusaktivitäten für lokale Unternehmen; Erhebung von Sanierungsversicherungen nur für Offshore-Plattformen im ausländischen Besitz; ausschließliche Zulassung von Staatsbürgern für die Position des Schiffsführers.

<sup>342</sup> Es besteht keine Einigkeit darüber, ob diese Produkte Waren oder Dienstleistungen sind.

<sup>343</sup> TiSA, Artikel I-12, Kerntext, vom 14. Juli 2016

<sup>344</sup> TiSA, Artikel I-3, Kerntext, vom 14. Juli 2016

<sup>345</sup> TiSA, Artikel I-4, Kerntext, vom 14. Juli 2016

Teil II (und mehrere verwandte Anhänge) schlägt wesentliche und kontroverse Erweiterungen von anderen Teilen des GATS-Textes vor, obwohl deren Inhalt noch verhandelt wird:

- Ein Minimalansatz für zukünftige **innerstaatliche Regelungen** für: :
  - *Qualifikationsanforderungen und -verfahren* (z. B. für Luftfahrzeugführer, Techniker, Schiffsoffiziere);
  - *Lizenzanforderungen und -verfahren* (z. B. Transportbetreiber, Satellitenbetreiber, Ausbildungsanbieter);
  - *Technische Normen* (z. B. Abfallentsorgung, Personalstärke, Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften, Standort und Größe von Großmärkten, tägliche Kilometerleistung und Lenkzeiten für Güterkraftverkehrsunternehmen);
 und ein unternehmensfreundlicher Ansatz für die Verwaltung allgemeiner Regulierungsmaßnahmen.<sup>346</sup>
- Die Möglichkeit für ausländische Staaten und „Interessenträger“, die vorgeschlagenen Gesetze und Vorschriften (sowie möglichen Verfahren und Verwaltungserlässe) bezüglich aller von TiSA erfassten Angelegenheiten zu prüfen und alle wesentlichen Auswirkungen zu bewerten sowie zu berücksichtigende Bemerkungen vorzubringen (**Transparenz**)<sup>347</sup>; und
- Das Recht aller TiSA-Parteien auf eine günstigere Behandlung, welche einem gleichwertigen Dienstleistungserbringer aus einem anderen Land zuteil wird, einschließlich eines Freihandelsabkommens (FTA), das andere TiSA-Parteien geschlossen haben (Meistbegünstigung oder MFN). Im GATS konnten Länderabkommen oder Vereinbarungen mit Ländern nennen, auf die dies nicht zutreffen würde. Dies sollte vorübergehend gelten, aber die meisten dieser Einschränkungen gelten nach 20 Jahren immer noch. Es wurde noch nicht entschieden, ob dies bei TiSA zulässig sein wird; es gibt auch noch keine Einigung darüber, ob einige FTA von der MFN-Regel ausgenommen werden können.<sup>348</sup>

Es gibt zwei Ausnahmen, die öffentliche Dienstleistungen schützen dürften, deren Geltungsbereich ist jedoch sehr beschränkt.

- **Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Befugnisse erbracht werden**, dürfen *weder* kommerziell handelbar sein *noch* Wettbewerber haben – ein Monopol, das Dienstleistungen kostenlos erbringt.<sup>349</sup> Heutzutage gibt es nahezu keine Dienstleistungen, die diese Kriterien erfüllen. Die gleiche Bestimmung findet sich in TiSA, das heißt, dass Dienstleistungen, die dieser eng gefassten Definition nicht entsprechen, unter die TiSA-Regeln fallen.
- Es gibt eine äußerst beschränkte Ausnahme für die **öffentliche Beschaffung** in GATS: der Begriff ist eng definiert und erfasst nur die Beschaffung von Dienstleistungen zur internen Verwendung durch eine Regierungsbehörde, wenn diese Dienstleistungen nicht für die Erbringung von verkauften Dienstleistungen verwendet werden.<sup>350</sup> Beschaffungen außerhalb dieser Definition unterliegen den GATS-Regeln. Ein separater Anhang zur öffentlichen Beschaffung wurde für TiSA vorgeschlagen, es gibt jedoch starken Widerstand, sodass dieser Anhang mit hoher Wahrscheinlichkeit wegfallen wird. Der Kerntext schlägt jedoch vor, dass die sehr beschränkte Ausnahme für die **öffentliche Beschaffung** von Dienstleistungen übernommen wird.<sup>351</sup>

346 Die Bestimmung zur Verwaltung ist Teil des Kerntextes: TiSA, Artikel [...] Innerstaatliche Regelung, Kerntext, vom 14. Juli 2016. Die anderen werden im Anhang zur innerstaatlichen Regelung vorgeschlagen: TiSA, Artikel IV(a), Anhang zur innerstaatlichen Regelung, vom 15. November 2016. Es ist unwahrscheinlich, dass die radikalere Version „der am wenigsten aufwändigen“ Regelungen in den Kerntext übernommen wird, obwohl sie auch in einigen sektoralen Anhängen vorgeschlagen wird.

347 Die Bestimmung zur Transparenz im Kerntext erfordert nur die Veröffentlichung bestehender Maßnahmen; TiSA, Artikel [...] Transparenz, Kerntext, vom 14. Juli 2016. Artikel III des Anhangs zur Transparenz, vom 6. November 2016, befasst sich mit vorgeschlagenen neuen Maßnahmen und unterliegt der Maßgabe „soweit praktikabel“ und im Einklang mit der Rechtsordnung der Partei zur Erlassung von Maßnahmen.

348 TiSA, Artikel [...] Meistbegünstigung, Kerntext, vom 14. Juli 2016. Die EU, Schweiz und Norwegen sagen, dass es eine Ausnahme für FTA geben muss, die im GATS von dieser MFN-Regel ausgenommen sind, wenngleich dies zukünftige FTA nicht absichern würde (bekannt als die MFN-Forward-Regel); die USA lehnen diese Ausnahme jedoch ab.

349 TiSA, Artikel I-1.3(b) und (c), Kerntext, vom 14. Juli 2016. „Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Befugnisse erbracht werden“, sind definiert als „eine Dienstleistung, die weder auf kommerzieller Grundlage noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungsanbietern erbracht wird“

350 Artikel XIII, GATS 1994

351 TiSA, [GATS Artikel XIII: Öffentliche Beschaffung], Kerntext, vom 14. Juli 2016

## TEIL II: VERPFLICHTUNGSLISTEN

Jede Partei hat eine Liste, in welcher die Verpflichtungen gegenüber den Kernregeln zu Marktzugang und Inländerbehandlung definiert werden. In diesen Verpflichtungslisten beschränken die TiSA-Parteien freiwillig die Rechte ihrer Regierungen, in Zukunft weniger liberalisierte Ansätze beizubehalten oder zu beschließen. Diese Verpflichtungen sind verbindlich und können von anderen TiSA-Parteien (nicht von Privatunternehmen) durchgesetzt werden, im Falle von Verstößen können rechtliche Schritte unternommen und Wirtschaftssanktionen verhängt werden. Fahrpläne wirken im TiSA-Ansatz stärker einschränkend als im GATS und sind mit deutlich umfangreicheren möglichen Haftungen verbunden. Wie bereits erwähnt, werden Dienstleistungen im Allgemeinen mithilfe der Klassifizierungsliste **W/120** aus dem Jahr 1991 identifiziert.<sup>352</sup> Bestimmte Anhänge würden Dienstleistungen umfassen, die zuvor von GATS ausgenommen waren, wie die Bodenabfertigung und Flughafenbetriebsdienste aus dem Anhang zum Luftverkehr.

Jede Länderliste wird von allen einzelnen TiSA-Parteien über einen Prozess aus Forderungen und Angeboten entwickelt, die anschließend konsolidiert werden, damit alle Parteien die gleichen Vorteile erhalten.

Jede TiSA-Partei garantiert die Öffnung ihres „Marktes“ in einem Dienstleistungssektor oder Subsektor (**Marktzugang**) auf die gleiche Weise wie in GATS: durch Auflistung der erfassten Subsektoren für jede Art der Bereitstellung der Dienstleistung (bekannt als **Positivlisten**-Ansatz) zusammen mit jeglichen Einschränkungen der Öffnung.<sup>353</sup> In TiSA wird erwartet, dass sich Länder zumindest zum höchsten in ihren bestehenden FTA gegebenen Maß an Marktzugang verpflichten, auch wenn die Auswirkungen der Gewährung eines solchen Zugangs für alle TiSA-Länder wesentlich mehr Signifikanz haben könnten; ob Länder dies umsetzen, wird viel über innerstaatliche Sensibilitäten und Verhandlungsstärke aussagen.

Wenn eine Regierung Marktzugang für einen Dienstleistungsteilbereich versprochen hat, geht das TiSA davon aus, dass die Regel zur Nicht-Diskriminierung (**Inländerbehandlung**) für **alle Ebenen der Regierung** (das ist ein **Negativlisten-Ansatz**) angewandt wird.<sup>354</sup> Bestehende Vorzugsbehandlungen von Einheimischen oder Beschränkungen für ausländische Dienstleistungen und Erbringer, die gegen diese Regel verstoßen würden und nicht ausdrücklich aufgelistet sind, wären nicht zulässig.

Es gibt zwei Wege, wie eine Partei der Vermutung der Inländerbehandlung entgegenwirken könnte:

- I. eine Regierung könnte den Erhalt einer diskriminierenden Maßnahme, die beim Inkrafttreten des TiSA Bestand hatte, aushandeln (**Stillhalteklause**l); sie könnte jedoch keine neuen diskriminierenden Maßnahmen einführen.<sup>355</sup> Alle neuen Liberalisierungen würden automatisch gesperrt und könnten nicht mehr rückgängig gemacht werden („**Ratchet**“ oder „**Sperrklinkenklause**l“).<sup>356</sup>
- II. eine Regierung könnte versuchen ihren **politischen Spielraum** zu erhalten, indem bestehende oder zukünftige Maßnahmen aus der Verpflichtung zur Nicht-Diskriminierung ausgenommen werden, dies muss jedoch in der Länderliste ausformuliert werden (auch hier eine **Negativliste**).<sup>357</sup>

**Alle anderen Parteien müssten zustimmen**, um einem Land die Aufnahme dieser Vorbehalte zu erlauben – in einem Verhandlungskontext, der auf maximale Liberalisierung abzielt und in welchem viele Parteien einen vorbeugenden Ansatz als völlig undenkbar ansehen. Einige vorgeschlagene TiSA-Anhänge, einschließlich der Anhänge zur internationalen Seeschifffahrt und zum Güterkraftverkehr, zielen darauf ab, das Recht eines Landes zur Auflistung jeglicher Vorbehalte für bestimmte Dienstleistungen oder auf den Erhalt bestehender Einschränkungen bei Marktzugang und Inländerbehandlung aufzuheben.

Das Eingehen einer Verpflichtung für eine Dienstleistung im Hinblick auf Marktzugang und Inländerbehandlung würde andere Regeln nach sich ziehen, etwa Regeln, die einschränken, , wie

352 WTO, ‚Sektorale Klassifizierungsliste der Dienstleistungen‘, MTN.GNS/W/120, 10. Juli 1991, [http://tsdb.wto.org/Includes/docs/W120\\_E.doc](http://tsdb.wto.org/Includes/docs/W120_E.doc)

353 TiSA, Artikel II-1, Kerntext, vom 14. Juli 2016

354 TiSA, Artikel II-2.1, Kerntext, vom 14. Juli 2016

355 TiSA, Artikel II-2.2, Kerntext, vom 14. Juli 2016

356 TiSA, Artikel II-2.3, Kerntext, vom 14. Juli 2016

357 TiSA, Artikel II-2.4, Kerntext, vom 14. Juli 2016



eine Regierung Qualifikationen, Berechtigungen und technische Normen regulieren kann, wie nachfolgend besprochen.

Wie auch bei GATS ist es extrem schwer, Verpflichtungslisten zu einem späteren Zeitpunkt zu ändern, da dies die Zustimmung aller anderen Parteien erfordert und neue Zugeständnisse als Preis für die Zustimmung gefordert werden könnten.<sup>358</sup>

### TEIL III: NEUE UND VERBESSERTE DISZIPLINEN

Dieser Teil des TiSA bezieht sich auf vorgeschlagene Anhänge (siehe Anlage B). Jeder Anhang hat einen bestimmten Fokus und verfolgt eines oder mehrere der folgenden Ziele:

- Veranlassung von Regierungen, einen wirtschaftsfreundlichen Ansatz in ihrer Ordnungspolitik zu verfolgen (z. B. unternehmensfreundliche innerstaatliche Regelung, Rechte für ausländische Staaten und Unternehmen zur Kommentierung vorgeschlagener Gesetze);
- Erweiterte Erfassung von Sektoren, welche vom GATS nur beschränkt erfasst werden (z. B. Luftverkehr, Seeverkehr);
- Einführung neuer Regeln für bestimmte Sektoren von besonderem Interesse für einige Länder (z. B. Straßenverkehr, Energie, professionelle Dienstleistungen, Umwelt); und
- Anwendung der Dienstleistungsregeln auf Aktivitäten oder Entitäten, die nicht vom GATS erfasst werden, aber in einigen FTAs und dem gescheiterten TPP-Abkommen enthalten sind (z. B. E-Commerce, SOE, öffentliche Beschaffung, Verbote des Erfordernis einer Gebietspräsenz und verbotene Leistungsanforderungen für ausländische Investoren).

### TEIL IV: INSTITUTIONELLE BESTIMMUNGEN

Der letzte Teil des TiSA definiert Mechanismen zur Entscheidungsfindung, Beilegung von Streitigkeiten und zur Umsetzung des Abkommens. Diese werden so definiert, dass die TiSA wieder in die WTO eingegliedert werden kann.

**Streitigkeiten:**<sup>359</sup> Ein TiSA-Streitbelegungsverfahren kann nur durch eine andere Vertragspartei angestrengt werden. Wie auch bei der WTO würde das Schiedsrichtergremium in einem Streitbelegungsverfahren aus Handelsexperten, nicht aus ordentlichen Richtern bestehen. Im Gegensatz zur WTO sieht der vorgeschlagene Text keine Rechtsmittel gegen die Entscheidung der Schiedsrichter vor. Wenn ein Verstoß gegen die TiSA-Regeln durch eine Partei festgestellt wird, muss die Partei diese nicht konforme Maßnahme aufgeben oder anpassen oder es könnten Sanktionen gegen andere Teile der Exportwirtschaft dieser Partei, wie Landwirtschaft oder verarbeitende Industrie, verhängt werden.

Ausländische Investoren haben nicht das Recht, ein TiSA-Streitbelegungsverfahren anzustrengen. Möglicherweise könnte ein Investor eines TiSA-Landes geltend machen, berechnete Erwartungen gehabt zu haben, dass eine andere TiSA-Partei ihre Verpflichtungen erfüllen würde und deren Nichterfüllung gegen sein Recht auf faire und gleichberechtigte Behandlung gemäß eines *Investitionsabkommens* zwischen den beiden Staaten verstoßen würde. Das wäre jedoch eine separate Streitigkeit aus dem Investitionsabkommen.

**Inkrafttreten:**<sup>360</sup> Eine Mindestanzahl an Erstunterzeichnern müsste das TiSA ratifizieren, bevor dieses in Kraft treten kann; derzeit wird zwei Drittel vorgeschlagen.

**Beitritt zu TiSA (Beitritt):**<sup>361</sup> Alle Länder, die dem TiSA beitreten wollen, müssen die Genehmigung aller bestehenden Parteien einholen, zunächst einzeln und dann gemeinsam. In der Praxis bedeutet dies, dass sie mehr versprechen müssten, als in dem ursprünglichen TiSA enthalten war, und dass allen ursprünglichen TiSA-Parteien ein Veto eingeräumt wird.

358 TiSA, Artikel IV 7 und 8, Kerntext, vom November 2016

359 TiSA, Beilegung von Streitigkeiten, konsolidierte Fassung, 9. November 2016

360 TiSA, Artikel IV 16, Kerntext, November 2016

361 TiSA, Artikel IV 9 und 10, Kerntext, November 2016

## DISZIPLINEN DER INNERSTAATLICHEN REGELUNG

### UMFANG DER REGULIERUNGSDISZIPLINEN DES GATS

Drei Arten an innerstaatlichen Regelungen werden neben den Regeln für Marktzugang und Inländerbehandlung behandelt:

- **Technische Normen:** Technische Normen sind grundsätzlich Maßnahmen zur Regulierung der Merkmale einer Dienstleistung oder der Art ihrer Erbringung.<sup>362</sup> Das deckt nahezu alle Arten von Dienstleistungen ab, die den Alltag der Menschen betreffen, einschließlich von Regeln zur Frachtbeladung, Bauvorschriften, Wasserqualität, Abwasserabführung, Ökotourismusregeln, Städteplanung und Zoneneinteilung, Ladenöffnungszeiten, Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen, Kilometerzähleranforderungen, Verbraucherschutz und Universaldienstpflichten. Es gibt keine Definition im Text vom November 2016.
- **Qualifikationsanforderungen und -verfahren:** Dies bezieht sich auf fachliche Anforderungen an die Befähigung einer natürlichen Person zur Erbringung einer Dienstleistung, welche für die Berechtigung zur Erbringung jener Dienstleistung nachgewiesen werden müssen (z. B. ein spezieller Abschluss oder ein Diplom einer akkreditierten Stelle). Es bezieht sich aber auch auf Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften für den Nachweis der Compliance (z. B. Praxis oder weitere Schulung und Ausbildung, Zulassung durch einen Berufsverband und Bezahlung der damit verbundenen Gebühren). Das würde eindeutig für traditionelle Berufe und Fachleute gelten, die berufliche Qualifikationen benötigen, wie Techniker, Luftfahrzeugführer, Schiffsoffiziere und Architekten, sowie für Berufsgruppen, die eine berufliche Ausbildung erfordern, wie Feuerwehrmänner. Es erstreckt sich aber wohl auch auf Personal, das eine Berechtigung für die Erbringung einer Dienstleistung benötigt, wie LKW-Fahrer oder Triebfahrzeugführer.
- **Zulassungsanforderungen und -verfahren.** Bei vielen Dienstleistungen muss das Betreiberunternehmen und/oder das Personal über eine Berechtigung zur Erbringung der Dienstleistung verfügen: Transportdienstleister (Bus, Fähre, Taxi, Zug, Häfen, Flughäfen), Versorgungsunternehmen (Telekommunikation und Satelliten, Abfallentsorgung), Importeure und Zollagenten, Anwaltskanzleien, Immobilienbüros, Einzelhändler für bestimmte Produkte, Bergbau- und Forstunternehmen, Devisenhändler, Sicherheitsfirmen, Personalagenturen und andere mehr. Wie auch die Qualifikationen gelten diese Disziplinen für die Form und Kriterien für eine Berechtigung sowie für das Verfahren für den Erhalt der Berechtigung.

### DIE GATS-DISZIPLINEN

Die GATS-Bestimmung zur innerstaatlichen Regelung verhängt einen mehrstufigen Test, der grundsätzlich besagt, dass Regierungen den angemessensten Minimalansatz verfolgen müssen, um das Ziel dieser Regelung zu erreichen.<sup>363</sup> Diese Regeln wurden im GATS niemals abgeschlossen und es gelten nur einstweilige Regeln.<sup>364</sup> Länder, die diese Regeln in die WTO einbringen wollten

<sup>362</sup> Diese Definition war in Artikel III(e), Anhang zur innerstaatlichen Regelung, 10. Oktober 2015, wurde aber nicht von den Parteien vereinbart; vermutlich da sich die USA und die EU der Anwendung innerstaatlicher Regelungskriterien im Stil des GATS auf technische Normen widersetzen. Sie ist in den neuesten Texten nicht enthalten

<sup>363</sup> Artikel VI.4, GATS 1994

<sup>364</sup> Artikel VI.5, GATS 1994

– insbesondere Neuseeland, Hongkong, China, Schweiz, Australien – wollen dies jetzt über das TiSA erzielen.

Diese Disziplinen gelten für Maßnahmen „in Verbindung mit“ technischen Normen sowie Qualifikations- und Berechtigungsanforderungen und -verfahren, die sich auf den Handel mit Dienstleistungen „auswirken“. Die vorgeschlagenen Regeln aus dem GATS würden auf alle Regelungen zutreffen, auch die nicht diskriminierenden Regeln. Regelungen müssen insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Keine „**unnötigen**“ Barrieren für den Handel mit Dienstleistungen auferlegen; das lädt zur Behauptung ein, die Regierung hätte einen weniger restriktiven Ansatz wählen können, um ihre Absichten zu verwirklichen, oder man hätte sich auf fehlerhafte Erkenntnisse gestützt;
- Sie müssen auf „**objektiven und transparenten**“ Kriterien basieren, wie der Kompetenz und der Fähigkeit zur Erbringung der Dienstleistung. Das bietet die Möglichkeit zur Anfechtung jeglicher Regelungen, die „subjektive“ Kriterien heranziehen, wie umfangreiche Umwelt-, Sozial- und regionale Entwicklungserwägungen, Bedenken auf Kommunalebene oder Rechte indigener Völker, oder die der zuständigen Einrichtung erheblichen Spielraum einräumen (z. B. Abwägungsprüfungen, die mehrere Faktoren und Normen für die Genehmigung einer Pipeline oder einer Hafenanlage anwenden).
- Die Regel darf nicht „**aufwendiger als nötig**“ sein, um diese „**Qualität der Dienstleistung**“ zu erzielen. Auch das lädt zu Behauptungen ein, dass eine weniger aufwendige Alternative entsprechend verfügbar war, um das eng gesteckte Ziel der „Qualität“ der Dienstleistung für einen Verbraucher zu erzielen – ohne Berücksichtigung der Auswirkung einer Dienstleistung auf die Gesellschaft oder Umwelt;;
- Zulassungs- und Qualifikationsverfahren dürfen die Erbringung der Dienstleistung selbst nicht beschränken; beispielsweise durch die Auferlegung von Sprach- oder Verfahrensanforderungen, die nur durch einige Antragsteller erfüllt werden können.

Internationale Normen der relevanten Organisationen (wie die internationale Seeschiffahrts-Organisation, die International Civil Aviation Organization, die internationale Arbeitsorganisation oder das internationale Schiffvermessungsübereinkommen) müssen bei der Beurteilung, ob eine Maßnahme diese Anforderungen erfüllt, berücksichtigt werden.<sup>365</sup> Das bietet einen gewissen Schutz bis zu diesem Grenzwert, doch Länder können nach Belieben niedrigere Standards anwenden. .

Obwohl die GATS-Disziplinen grundsätzlich weitreichend sind, war ihre Anwendung beschränkt. WTO-Mitgliedstaaten stimmten 1994 lediglich einer einstweiligen Anwendung zu, wenn die Regierung eine Regelung in einer Weise umsetzte, welche die Verpflichtungen bezüglich Inländerbehandlung oder Marktzugang aufhob und die Regelung beim Eingehen dieser Verpflichtung nicht vorhergesehen werden konnte.<sup>366</sup> Das gilt nur für die in der GATS-Länderliste aufgelisteten Subsektoren und hatte bisher kaum Wirkung. Die meisten neueren FTA verfolgen den gleichen Ansatz und sehen eine Übernahme der strikteren GATS-Regeln vor, sollten diese jemals abgeschlossen werden.

## TISA-ANHANG ZUR INNERSTAATLICHEN REGELUNG

Verhandlungen innerhalb der WTO zur Vereinbarung stärkerer Disziplinen zu innerstaatlichen Regelungen sind auch weiterhin verzögert. Die wichtigsten Befürworter – Neuseeland, Australien, Hongkong und die Schweiz – versuchen jetzt, ihre Forderungen über TiSA voranzubringen; durch den Kerntext und einen Anhang zur innerstaatlichen Regelung. Die USA, Kanada und die EU lehnen einige der schlimmsten Aspekte derselben ab.

365 Artikel VI.5(b), GATS 1994

366 Artikel VI.5(b), GATS 1994

Diese Regeln beziehen sich auf drei die Kategorien der Qualifikationsanforderungen und -verfahren sowie Berechtigungsanforderungen und -verfahren und auf technische Normen.<sup>367</sup> Nur Neuseeland möchte, dass diese auf alle Dienstleistungen anzuwenden sind, unabhängig davon, ob diese in die Verpflichtungsliste aufgenommen wurden.<sup>368</sup> Andere sagen, dass die Regeln nur auf die Dienstleistungen in der Länderliste Anwendung finden sollten, es gibt jedoch keine Möglichkeit in der Länderliste, die Anwendung dieser Disziplinen auf eine Dienstleistung zu beschränken, wie es für Verpflichtungen zu Marktzugang oder Inländerbehandlung möglich ist. Der Geltungsbereich wäre derart weitreichend, dass diese Disziplinen den politischen Spielraum und die Regelungsoveränität aller TiSA-Parteien erheblich einschränken würden. Die Erfahrung zeigt, dass der Minimalansatz, der eine Selbstregulierung oder eine beschränkte Aufsicht bevorzugt, den Schutz für Verbraucher und Arbeiter beschränkt, schwer zu überwachen ist und nicht wirksam durchgesetzt werden kann. Wenn Dienstleistungen über Landesgrenzen hinweg erbracht werden, wird die Verhandlung, Überwachung und Durchsetzung technischer Normen wesentlich schwieriger.

Eine Vereinbarung dieser Disziplinen in TiSA würde einen aussagekräftigen Präzedenzfall für die Umsetzung ähnlicher Regeln im GATS schaffen, was eine Mehrheit der GATS-Verhandlungsführer über die letzten zwei Jahrzehnte abgelehnt hat. Länder im globalen Süden sind unter ständigem Druck zur Deregulierung und Privatisierung. Sie wären einem hohen Risiko für Einwände ausgesetzt, wonach neue Regelungen wirtschaftliche Interessen unnötig stark belasten. Selbst reiche Länder, in denen der übermäßige Abbau von Regeln zu regulatorischen Mängeln führt, welche eine neue Regelungen erfordern, sind mit erheblichen Einschränkungen konfrontiert.

Der geleakte Text vom November 2016 zeigt, dass die USA und die EU die Kriterien „am wenigsten handelsbeschränkend“ oder „Notwendigkeit“ für innerstaatliche Regelungen ablehnen, sodass diese zumindest in ihrer aktuellen Form nicht übernommen werden.<sup>369</sup> Aber Teile des Anhangs, die bereits vereinbart wurden, erfordern auch weiterhin, dass Maßnahmen, die Qualifikations- und Zulassungsverfahren und -anforderungen betreffen, auf „objektiven und transparenten Kriterien“ basieren. Kriterien, die soziale, kulturelle und vorsorgliche Erwägungen anerkennen oder Regulierungsbehörden des „öffentlichen Interesses“ Spielraum geben, können als subjektiv und unüberschaubar zurückgewiesen werden. Die USA und die EU lehnen die Anwendung dieser Anforderung auf technische Normen ab. Alle drei Arten der Regelung müssen jedoch unabhängig verwaltet werden und einer langen Liste an verfahrensrechtlichen Verpflichtungen entsprechen, was sie anfechtbar macht.

## WIRTSCHAFTSFREUNDLICHE VERWALTUNG

Im Kerntext wird vereinbart,<sup>370</sup> die Regel aus dem GATS zu übernehmen<sup>371</sup>, wonach alle allgemeinen Maßnahmen, die den „Handel mit Dienstleistungen“ „betreffen“ (eine lange Kette an „Maßnahmen“, die den „Handel“ beeinflussen), auf „angemessene, objektive und unparteiische“ Weise verwaltet werden müssen – alles extrem anfechtbare Konzepte:

- Die „**Verwaltung**“ von Maßnahmen umfasst Entscheidungen über die Erlaubnis oder Berechtigung für das Erbringen einer Dienstleistung, den Nachweis der Echtheit von Qualifikationen, die Bewertung der Einhaltung von Verbraucherschutzgesetzen, Disziplinarmaßnahmen und das Verhängen von Sanktionen für den Verstoß gegen Regelungen.
- Nahezu alle Entscheidungen können durch eine andere TiSA-Regierung im Namen eines unzufriedenen ausländischen Unternehmens als „**unangemessen**“ angefochten werden.
- „**Objektiv**“ erfordert, dass die Auslegung der allgemeinen Kriterien sowie deren Gewichtung öffentlich, klar und explizit ist, durch stichhaltige Beweise unterstützt wird, keine Ermessenselemente oder stillschweigende Beurteilungen enthält. Doch viele gemeinwohlorientierte Regelungen umfassen Ermessenselemente und erfordern häufig explizite Beurteilungen basierend auf der Abwägung mehrerer Kriterien.

367 TiSA, Artikel I, Anhang zur innerstaatlichen Regelung, vom 15. November 2016.

368 TiSA, Artikel II, Anhang zur innerstaatlichen Regelung, vom 15. November 2016.

369 TiSA, Artikel IV, Anhang zur innerstaatlichen Regelung, vom 15. November 2016.

370 TiSA, Artikel [...]: Innerstaatliche Regelung, Kerntext, vom 14. Juli 2016

371 Artikel VI, GATS 1994

- Eine „**unparteiische**“ Entscheidung muss auf kommerziellen und Markterwägungen basieren; die Anerkennung indigener, kultureller, sozialer oder entwicklungsbezogener Faktoren könnte beispielsweise auf eine örtliche Voreingenommenheit hinweisen.

Die gleichlautende Bestimmung zur Verwaltung im GATS gilt nur in „Sektoren, in denen die Durchführung von Verpflichtungen“ gemäß einem Positivlisten-Ansatz erfolgt. Kanada, die USA und die EU fordern zumindest die Anwendung einer Negativliste – sie können in ihren Länderlisten Beschränkungen oder Konditionen für diese Regel definieren. Aber viele andere Länder, darunter Australien, die Schweiz, Norwegen und Japan, wollen die Anwendung auf alle Dienstleistungen in TiSA. Selbst wenn die Geltung auf die Länderlisten beschränkt ist, würden die weitreichenderen Verpflichtungen in TiSA die möglichen Auswirkungen über GATS und viele FTA hinaus ausdehnen.

Wie auch im GATS müssen Regierungen auch für eine rasche Prüfung von Verwaltungsentscheidungen vorsorgen.

Gemeinsam können diese „Disziplinen“ zu innerstaatlichen Regelungen eine wahrhaftig abschreckende Wirkung auf Regulierungsbehörden, Verwaltungsbehörden und Entscheidungsträger haben, die übervorsichtig werden, um öffentliche Bloßstellungen und lange, kostspielige Anfechtungsklagen zu vermeiden.

## STAATSEIGENE UNTERNEHMEN

Mitte 2016 legten die USA nachträglich einen Anhang zu staatseigenen Unternehmen vor, der auf dem SOE-Kapitel des TPP-Abkommens beruht. Das Folgende reflektiert den Vorschlag der USA vom November 2016,<sup>372</sup> zusammen mit wesentlichen Positionen der EU vom Oktober.<sup>373</sup>

## WELCHE UNTERNEHMEN GELTEN ALS SOE

Eine Reihe an Kriterien bestimmt, ob ein Unternehmen unter den Anhang fällt:

- Der Anhang gilt nur für Unternehmen, die im Besitz von Zentralregierungen sind.<sup>374</sup> Die EU will den Anhang auf alle Ebenen anwenden, wie es auch im TPP-Abkommen der Fall war. Die USA kann ihre Staaten jedoch nicht ohne deren Zustimmung zu diesen Regeln verpflichten.
- Das Unternehmen muss vor allem „kommerziellwirtschaften“, was vage als „Ausrichtung auf die Erzielung von Gewinn“<sup>375</sup> definiert wird, eine Ware oder Dienstleistung in Mengen und zu einem Preis bereitstellen, die das SOE (staatseigene Unternehmen) selbst bestimmt. Flug-, Schifffahrts-, Eisenbahngesellschaften oder Häfen im Besitz von Zentralregierungen können alle erfasst werden. Öffentliche Universitäten, die als Unternehmen strukturiert sind, fallen wahrscheinlich nicht darunter, insbesondere, wenn sie einen öffentlichen Bildungsauftrag haben.
- Um ein *staatseigenes* Unternehmen zu sein, muss die Zentralregierung mehr als 50 Prozent der Stimmrechte oder das Recht zur Bestellung von 50 Prozent des Aufsichtsrats halten.<sup>376</sup> Ob dies auch eine goldene Aktie umfasst, die dem Staat Stimmrechte und Vetorechte zu strategischen Angelegenheiten einräumt, ist unklar. Der Status von öffentlich-privaten-Partnerschaften (ÖPP), an denen der Staat eine Mehrheitsbeteiligung hat, ist ebenfalls ungewiss, da sie verschiedene Rechtsformen annehmen können. Die EU will, dass die Definition auch alle Unternehmen umfasst, über die die Regierung Kontrolle ausüben könnte, was den Umfang deutlich erweitert.
- Die meisten Regeln gelten nicht für SOEs mit einem abgeleiteten Jahresumsatz von weniger als 200 Millionen IWF-Sonderziehungsrechten (rund 270 Mio. USD)<sup>377</sup> aus den kommerziellen Aktivitäten in einem der drei Vorjahre.

372 TiSA, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, September 2015 [mit EU-Kommentaren vom Oktober 2016]

373 TiSA, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, vom November 2016

374 TiSA, Artikel X.1, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, November 2016

375 Fußnote 1 des SOE-Anhangs vom November 2016 besagt, dass dies keine Unternehmen umfasst, die nicht-gewinnorientiert oder kostendeckend arbeiten.

376 TiSA, Artikel X.1, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, November 2016

377 TiSA, Artikel X.7, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, November 2016. Der Grenzwert wird alle drei Jahre angepasst.

- Die meisten Regeln gelten nicht für einen Staatsfonds oder für selbständige Pensionskassen, deren Investitionen nicht von der Regierung geleitet werden (was SOE-spezifische Anweisungen zu ethischen Investitionen ausschließen könnte).<sup>378</sup>

Es gibt drei wesentliche Absicherungen gegen diese Regeln:

1. Der Text vom November 2016 würde Ländern eine Aufnahme von Aktivitäten von SOE in die Länderliste erlauben, die anderenfalls gegen die Regel der Nicht-Diskriminierung verstoßen würden.<sup>379</sup> Die Länderliste würde sie nicht vor anderen Regeln aus dem Anhang schützen, etwa der Anforderung des Wirtschaftens auf kommerzieller Basis. Der Inhalt der Verpflichtungsliste müsste verhandelt werden; die USA führten harte Verhandlungen über die SOE-Liste im TPP-Abkommen. Die EU überlegt, wie der Anhang mit den Verpflichtungslisten der Länder zu Marktzugang und Inländerbehandlung verknüpft ist.
2. Einem SOE könnte es erlaubt sein, nicht-kommerzielle Erwägungen anzuwenden (wie die Notwendigkeit zur Sicherstellung von öffentlichem Zugang, Erschwinglichkeit, oder kulturellem Feingefühl), sofern ein „öffentlich-rechtlicher Auftrag“ erfüllt wird. Ein „öffentlich-rechtlicher Auftrag“ ist definiert als staatlicher Auftrag, unter dem ein SOE eine Dienstleistung der Öffentlichkeit innerhalb seines Gebiets direkt oder indirekt anbietet; er umfasst den Vertrieb von Waren und die Erbringung allgemeiner Infrastrukturleistungen.<sup>380</sup> Die EU empfiehlt ein alternatives Recht zur Abweichung von kommerziellen Erwägungen für eine „legitime gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“.<sup>381</sup> Selbst wenn der explizite „Auftrag“ (USA) oder die umfangreichere „Verpflichtung“ (EU) vorhanden ist, darf das SOE Dienstleistungen und Dienstleistungsanbieter aus anderen TiSA-Ländern nicht diskriminieren. Dieser Schutz nimmt jegliche grenzübergreifenden Aktivitäten aus und geht, häufig unrealistisch, davon aus, dass SOE eine eindeutige Trennung zwischen den angeordneten inländischen und anderen inländischen und internationalen Dienstleistungen sowie zwischen Betriebsabläufen, die sich auf Waren, Dienstleistungen und die IT beziehen, aufrecht erhalten.
3. Die Regel zur Nicht-Diskriminierung kann nicht die temporäre Reaktion einer Regierung oder eines SOE auf einen nationalen oder globalen wirtschaftlichen Notfall einschränken.<sup>382</sup> Diese Bestimmung soll Hilfsmaßnahmen jener Art schützen, wie sie die USA während der globalen Finanzkrise leisteten. Sie erstreckt sich nicht auf die Reaktionen auf andere Notfälle, wie Naturkatastrophen oder Bürgerkriege, was für Transport-SOE von Bedeutung wäre; in diesen Situationen müssen sich Regierungen auf die unzureichende allgemeine Ausnahme, besprochen unter Teil 3, verlassen.
4. Die begrenzte Ausnahme für öffentliche Beschaffungen, die oben in Verbindung mit dem Kerntext besprochen wurde, würde auch auf SOE Anwendung finden.<sup>383</sup>

378 TiSA, Artikel X.2.4, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, November 2016

379 TiSA, Artikel X.5, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, November 2016.

380 TiSA, Fußnote 4, Kerntext, vom 14. Juli 2016

381 TiSA, Artikel X.2.1 und X.4 Anhang zu staatseigenen Unternehmen, September 2015 [mit EU-Kommentaren vom Oktober 2016]

382 TiSA, Artikel X.7.3, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, November 2016. TiSA, Artikel X.7.3, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, November 2016.

383 TiSA, Artikel X.2.6, Anhang zu staatseigenen Unternehmen, November 2016.

# ANHANG C: SEKTORKLASSIFIKATIONSLISTE W/120

## KLASSIFIZIERUNG DER DIENSTLEISTUNGSBEREICHE

### Notiz des Sekretariats

Das Sekretariat kündigte in seiner informellen, einen Klassifizierungsentwurf umfassenden Notiz (24. Mai 1991) die Erstellung einer überarbeiteten Fassung der Klassifizierung auf Grundlage der Kommentare der Teilnehmer an. Die beigefügte Liste berücksichtigt diese Kommentare so weit wie möglich. Es kann natürlich durch Entwicklungen in den Dienstleistungsverhandlungen und anderen laufenden Beratungen zu weiteren Änderungen kommen.

Das Problem mit TISA

SEKTOREN UND SUBSEKTOREN	ENTSPRECHUNG IN CPC
<b>1. DIENSTLEISTUNGEN FÜR UNTERNEHMEN</b>	<b>Abschnitt B</b>
<b>A. Dienstleistungen freier und akademischer Berufe</b>	
a. <b>Rechtsbesorgende Dienstleistungen</b>	861
b. Rechnungswesen, Rechnungsprüfung und Buchführung	862
c. Steuerberatung	863
d. Architekturdienstleistungen	8671
e. Ingenieursdienstleistungen	8672
f. Integrierte Ingenieursdienstleistungen	8673
g. Dienstleistungen von Städteplanern und Landschaftsarchitekten	8674
h. Ärztliche und zahnärztliche Dienstleistungen	9312
i. Tierärztliche Dienstleistungen	932
j. Dienstleistungen von Hebammen, Krankenpflegepersonal, Krankengymnasten und Sanitäter	93191
k. Sonstige	
<b>B. Computer- und verwandte Dienstleistungen</b>	
a. Beratung im Zusammenhang mit der Installation von Computerhardware	841
b. Softwareanwendungsdienste	842
c. Datenverarbeitungsdienste	843
d. Datenbankdienste	844
e. Sonstige	845+849
<b>C. Dienstleistungen im Bereich Forschung und Entwicklung</b>	
a. FuE-Dienstleistungen im Bereich Naturwissenschaften	851
b. FuE-Dienstleistungen im Bereich Sozial- und Geisteswissenschaften	852
c. Disziplinübergreifende FuE-Dienstleistungen	853
<b>D. Dienstleistungen von Immobilienmaklern</b>	
a. betreffend Eigentum oder geleaste Objekte	821
b. auf Honorar- oder Vertragsbasis	822

<b>E.</b>	<b><i>Miet-/Leasingdienstleistungen ohne Crew/Führer</i></b>	
a.	Schiffe	83103
b.	Luftfahrzeuge	83104
c.	Andere Transportmittel	83101+83102+83105
d.	Andere Maschinen und Ausrüstungen	83106-83109
e.	Sonstige	832
<b>F.</b>	<b><i>Sonstige Unternehmensdienstleistungen</i></b>	
a.	Werbung	871
b.	Marktforschung und Erhebung der öffentlichen Meinung	864
c.	Managementberatung	865
d.	Mit der Managementberatung verwandte Leistungen	866
e.	Technische Tests und Analysen	8676
f.	Beratung im Bereich Landwirtschaft, Jagd und Forsten	881
g.	Beratung im Bereich Fischerei	882
h.	Leistungen im Bereich Bergbau	883+5115
i.	Leistungen im Bereich Produktion	884+885 (ausgenommen 88442)
j.	Leistungen im Bereich Energieversorgung	887
k.	Arbeits- und Arbeitskräftevermittlung	872
l.	Auskunfts- und Schutzdienste	873
m.	Verwandte wissenschaftliche und technische Beratung	8675
n.	Wartung und Instandsetzung von Ausrüstungen (umfasst nicht Seeschiffe, Luftfahrzeuge und andere Transportmittel)	8861-8866
o.	Gebäudereinigung	874
p.	Fotografische Dienste	875
q.	Verpacken	876
r.	Druck und Veröffentlichung	88442
s.	Dienstleistungen im Bereich Konferenzen, Seminare usw.	87909*
t.	Sonstige	8790
<b>2.</b>	<b>KOMMUNIKATIONSDIENSTLEISTUNGEN</b>	
<b>A.</b>	<b><i>Postdienstleistungen</i></b>	7511
<b>B.</b>	<b><i>Kurierdienstleistungen</i></b>	7512
<b>C.</b>	<b><i>Telekommunikationsdienstleistungen</i></b>	
a.	Telefondienste	7521
b.	Paketvermittelte Datenübertragungsdienste	7523**
c.	Leitungsvermittelte Datenübertragungsdienste	7523**
d.	Telexdienste	7523**
e.	Telegrammdienste	7522
f.	Telefaxdienste	7521**+7529**
g.	Private Mietleitungsdienste	7522**+7523**
h.	E-Mail	7523**
i.	Sprachspeicherdienste	7523**
j.	Online-Informations- und Datenbankabfrage	7523**
k.	Elektronischer Datenaustausch (EDI)	7523**



l.	Erweiterte/Mehrwert-Telefaxdienste, inkl. „Store & Forward“ und „Store & Retrieve“	7523**
m.	Umschlüsselung und Protokollumsetzung	k.A.
n.	Online-Informations- und/oder Datenverarbeitung (inkl. Vorgangsbearbeitung)	
o.	Sonstige	
<b>D.</b>	<b><i>Audiovisuelle Dienstleistungen</i></b>	
a.	Film- und Videofilmherstellung und -vertrieb	9611
b.	Filmvorführung	9612
c.	Rundfunk und Fernsehen	9613
d.	Rundfunk- und Fernsehübertragungen	7524
e.	Tonaufzeichnung	k.A.
f.	Sonstige	
<b>E.</b>	<b><i>Sonstige</i></b>	
<b>3.</b>	<b>BAU- UND VERWANDTE INGENIEURSDIENSTLEISTUNGEN</b>	
<b>A.</b>	<b><i>Allgemeine Bauarbeiten für Gebäude</i></b>	<b>512</b>
<b>B.</b>	<b><i>Allgemeine Bauarbeiten für Hoch- und Tiefbau</i></b>	<b>513</b>
<b>C.</b>	<b><i>Installations- und Montagearbeiten</i></b>	<b>514+516</b>
<b>D.</b>	<b><i>Baufertigstellungs- und Ausbauarbeiten</i></b>	<b>517</b>
<b>E.</b>	<b><i>Sonstige</i></b>	<b>511+515+518</b>
<b>4.</b>	<b>VERTRIEBSDIENSTLEISTUNGEN</b>	
<b>A.</b>	<b><i>Dienstleistungen von Kommissionären</i></b>	<b>621</b>
<b>B.</b>	<b><i>Dienstleistungen von Großhändlern</i></b>	<b>622</b>
<b>C.</b>	<b><i>Dienstleistungen von Einzelhändlern</i></b>	<b>631+632 6111+6113+6121</b>
<b>D.</b>	<b><i>Franchising</i></b>	<b>8929</b>
<b>E.</b>	<b><i>Sonstige</i></b>	
<b>5.</b>	<b>BILDUNGSDIENSTLEISTUNGEN</b>	
<b>A.</b>	<b><i>Bildungsdienstleistungen der Primarstufe</i></b>	<b>921</b>
<b>B.</b>	<b><i>Bildungsdienstleistungen der Sekundarstufe</i></b>	<b>922</b>
<b>C.</b>	<b><i>Dienstleistungen im Bereich Hochschulbildung</i></b>	<b>923</b>
<b>D.</b>	<b><i>Dienstleistungen im Bereich Erwachsenenbildung</i></b>	<b>924</b>
<b>E.</b>	<b><i>Sonstige Bildungsdienstleistungen</i></b>	<b>929</b>
<b>6.</b>	<b>UMWELTDIENSTLEISTUNGEN</b>	
<b>A.</b>	<b><i>Abwasserbewirtschaftung</i></b>	<b>9401</b>
<b>B.</b>	<b><i>Müllbeseitigungsdienstleistungen</i></b>	<b>9402</b>
<b>C.</b>	<b><i>Sanitäre und ähnliche Dienstleistungen</i></b>	<b>9403</b>
<b>D.</b>	<b><i>Sonstige</i></b>	

<b>7.</b>	<b>FINANZDIENSTLEISTUNGEN</b>	
<b>A.</b>	<b><i>Alle Versicherungs- und versicherungsbezogenen Dienstleistungen</i></b>	<b>812**</b>
a.	Lebens-, Unfall- und Krankenversicherungsdienstleistungen	8121
b.	Sachversicherungsdienstleistungen	8129
c.	Rückversicherung und Folgerückversicherung	81299*
d.	Versicherungsbezogene Hilfsdienstleistungen (einschließlich Makler, Agentur)	8140
<b>B.</b>	<b><i>Bank- und sonstige Finanzdienstleistungen (ausgenommen Versicherungsdienstleistungen)</i></b>	
a.	Annahme von Spareinlagen und sonstigen rückzahlbaren Einlagen von Kunden	81115-81119
b.	Ausreichung von Krediten jeder Art, wie etwa Verbraucherkredit, Hypothekenkredit, Factoring und Finanzierung von Handelsgeschäften	8113
c.	Finanzleasing	8112
d.	Sämtliche Zahlungs- und Überweisungsdienstleistungen	81339**
e.	Bürgschaften und Verpflichtungen	81199**
f.	Geschäfte für eigene und für Kundenrechnung an Börsen, im Schalterverkehr oder in sonstiger Form, mit Folgenden:	
	- Geldmarkttiteln (einschließlich Schecks, Wechseln, Einlagenzertifikaten usw.)	81339**
	- Devisen	81333
	- Derivaten, einschließlich (ohne einschränkende Wirkung) Futures und Optionen	81339**
	- Wechselkurs -und Zinstiteln, einschließlich Swaps und Kurssicherungsvereinbarungen, usw.	81339**
	- begebaren Wertpapieren	81321*
	- sonstigen begebaren Instrumenten und Finanzanlagen einschließlich ungeprägten Goldes	81339**
g.	Beteiligung an Emissionen von Wertpapieren jeder Art einschließlich Übernahme und Platzierung von Emissionen als (öffentlicher oder privater) Finanzmakler sowie Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit derartigen Emissionen	8132
h.	Geldmaklergeschäfte	81339**
i.	Vermögensverwaltung, wie Kassenhaltung und Bestandsverwaltung, jede Art von kollektivem Anlagemanagement, Pensionsfondsverwaltung, Depotverwahrung, Auftrags- und Treuhandverwaltungsmanagement	8119+** 81323*
j.	Saldenausgleichs- und Verrechnungsdienstleistungen im Zusammenhang mit Finanzanlagen einschließlich Wertpapieren, Derivaten und sonstigen begebaren Instrumenten	81339** oder 81319**
k.	Beratungs- und sonstige Zusatzfinanzdienstleistungen in Bezug auf sämtliche in Artikel 1B MTN.TNC/W/50 aufgeführten Tätigkeiten, einschließlich Kreditauskunft und Bonitätsprüfung, Anlage- und Vermögensbestandsanalyse und -beratung sowie Beratung über Akquisitionen von Unternehmen und Unternehmensumstrukturierung und -strategie	8131 oder 8133

1.	Bereitstellung und Übermittlung von Finanzinformationen sowie Verarbeitung von Finanzdaten und sonstiger einschlägiger Software durch Erbringer anderer Finanzdienstleistungen	8131
<b>C.</b>	<b>Sonstige</b>	
<b>8.</b>	<b>DIENSTLEISTUNGEN DES GESUNDHEITS- UND SOZIALWESENS</b> (mit Ausnahme der unter 1.A von h bis j aufgeführten)	
<b>A.</b>	<b>Krankenhausleistungen</b>	<b>9311</b>
<b>B.</b>	<b>Sonstige Gesundheitsleistungen</b>	<b>9319</b> <b>(ausgenommen 93191)</b>
<b>C.</b>	<b>Dienstleistungen im Bereich Soziales</b>	<b>933</b>
<b>D.</b>	<b>Sonstige</b>	
<b>9.</b>	<b>DIENSTLEISTUNGEN IN DEN BEREICHEN FREMDENVERKEHR UND REISEN</b>	
<b>A.</b>	<b>Hotels und Restaurants (einschließlich Catering)</b>	<b>641-643</b>
<b>B.</b>	<b>Dienstleistungen von Reiseagenturen und Reiseveranstaltern</b>	<b>7471</b>
<b>C.</b>	<b>Dienstleistungen von Fremdenführern</b>	<b>7472</b>
<b>D.</b>	<b>Sonstige</b>	
<b>10.</b>	<b>DIENSTLEISTUNGEN IN DEN BEREICHEN FREIZEIT, KULTUR UND SPORT</b> (außer audiovisuellen Dienstleistungen)	
<b>A.</b>	<b>Unterhaltungsdienstleistungen (einschließlich Theater, Musikkapellen und Zirkus)</b>	<b>9619</b>
<b>B.</b>	<b>Dienstleistungen von Nachrichten- und Presseagenturen</b>	<b>962</b>
<b>C.</b>	<b>Bibliotheken, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen</b>	<b>963</b>
<b>D.</b>	<b>Sport- und sonstige Erholungsdienstleistungen</b>	<b>964</b>
<b>E.</b>	<b>Sonstige</b>	
<b>11.</b>	<b>VERKEHRSDIENSTLEISTUNGEN</b>	
<b>A.</b>	<b>Seeverkehrsdienstleistungen</b>	
a.	Fahrgastverkehr	7211
b.	Frachtverkehr	7212
c.	Vermietung von Schiffen mit Besatzung	7213
d.	Wartung und Instandsetzung von Schiffen	8868**
e.	Schub- und Schleppdienstleistungen	7214
f.	Unterstützungsdienstleistungen für den Seeverkehr	745**
<b>B.</b>	<b>Binnenschiffsverkehr</b>	
a.	Fahrgastverkehr	7221
b.	Frachtverkehr	7222
c.	Vermietung von Schiffen mit Besatzung	7223
d.	Wartung und Instandsetzung von Schiffen	8868**
e.	Schub- und Schleppdienstleistungen	7224
f.	Unterstützungsdienstleistungen für den Binnenschiffsverkehr	745**

<b>C.</b>	<b>Luftverkehrsdienstleistungen</b>	
a.	Fahrgastverkehr	731
b.	Frachtverkehr	732
c.	Vermietung von Luftfahrzeugen mit Besatzung	734
d.	Wartung und Instandsetzung von Luftfahrzeugen	8868**
e.	Unterstützungsdienste für Luftverkehrsdienstleistungen	746
<b>D.</b>	<b>Raumtransport</b>	<b>733</b>
<b>E.</b>	<b>Eisenbahnverkehrsdienstleistungen</b>	
a.	Fahrgastverkehr	7111
b.	Frachtverkehr	7112
c.	Schub- und Schleppdienstleistungen	7113
d.	Wartung und Instandsetzung von Eisenbahnausrüstung	8868**
e.	Unterstützungsdienste für Eisenbahnverkehrsdienstleistungen	743
<b>F.</b>	<b>Straßenverkehrsdienstleistungen</b>	
a.	Personenverkehr	7121+7122
b.	Frachtverkehr	7123
c.	Vermietung gewerblicher Fahrzeuge mit Führer	7124
d.	Wartung und Instandsetzung von Ausrüstung für den Straßenverkehr	6112+8867
e.	Unterstützungsdienste für Straßenverkehrsdienstleistungen	744
<b>G.</b>	<b>Rohrleitungsbeförderung</b>	
a.	Beförderung von Brennstoffen	7131
b.	Beförderung anderer Güter	7139
<b>H.</b>	<b>Hilfsdienste für alle Verkehrsträger</b>	
a.	Frachtumschlag	741
b.	Lagerdienstleistungen	742
c.	Speditiousleistungen	748
d.	Sonstige	749
<b>I.</b>	<b>Sonstige Verkehrsdienstleistungen</b>	
<b>12.</b>	<b>SONSTIGE, ANDERSWO NICHT ERFASSTE DIENSTLEISTUNGEN</b>	<b>95+97+98+99</b>

\* Die angeführte Dienstleistung ist Bestandteil einer stärker aggregierten CPC-Position, die an anderer Stelle in dieser Klassifizierungsliste erscheint.

\*\* Die angeführte Dienstleistung ist nur Teil der in CPC erfassten Aktivitäten (z. B. Sprachspeicherdienste sind nur eine Komponente der CPC-Position 7523).



Internationale Transportarbeiter-Föderation (ITF)  
49-60 Borough Road, London SE1 1DR, Großbritannien  
Tel.: (+4420) 7403 2733  
[www.itfglobal.org](http://www.itfglobal.org)



Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Hiroshimastraße 28, D-10785 Berlin, Deutschland  
Tel.: (+4930) 269 35-7458.  
[www.fes.de/gewerkschaften](http://www.fes.de/gewerkschaften)

