

TTIP: SCHUTZ DER DASEINSVORSORGE

Auf Seiten der Kommunen, Gewerkschaften, Verbände und Zivilgesellschaft werden oftmals Sorgen geäußert, dass TTIP die Daseinsvorsorge gefährden könnte. Die Europäische Kommission nimmt diese Sorgen sehr ernst. Handelskommissarin Cecilia Malmström hat wiederholt ihre Entschlossenheit betont, die Daseinsvorsorge in Handelsabkommen zu schützen.

Hier sind Antworten auf die häufigsten Fragen zum Schutz der Daseinsvorsorge in TTIP:

1. Die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in Europa zählen zu den besten der Welt. Die besondere Bedeutung der Daseinsvorsorge im europäischen Gesellschaftsmodell ist in **Artikel 14 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union** und **Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse** verankert. Diese vertragsrechtlichen Vorgaben binden die EU und ihre Mitgliedstaaten auch im Hinblick auf den Abschluss von Handelsabkommen.
2. Ziffer 19 der **Verhandlungsrichtlinien zu TTIP** betont die vertragsrechtlichen Grundlagen der Daseinsvorsorge. Darüber hinaus bekräftigen die Verhandlungsrichtlinien die bisherige Praxis der EU im Allgemeinen Dienstleistungsabkommen (GATS) der Welthandelsorganisation (siehe Punkt 3).
3. Die EU verfolgt in allen Handelsabkommen seit dem Inkrafttreten des GATS vor **20 Jahren einen einheitlichen Ansatz zum Schutz der Daseinsvorsorge**. Dieser Ansatz führt im Ergebnis dazu, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen zur Liberalisierung der Daseinsvorsorge¹ übernehmen. Die Organisationsform der Daseinsvorsorge bleibt durch Handelsabkommen unberührt. Der Ansatz der EU basiert auf **folgenden Grundpfeilern**²:

¹ In den Dienstleistungs- und Investitionskapiteln von Handelsabkommen werden in der Regel zwei Hauptverpflichtungen übernommen: Inländerbehandlung („national treatment“, Nicht-Diskriminierung) und Verzicht auf bestimmte mengenmäßige Beschränkungen wie z.B. Bedarfsprüfungen („market access“). Für diese Verpflichtungen können in Annexen zu den Abkommen Ausnahmen aufgenommen werden („reservations“). Dies bedeutet, dass für die in den Annexen genannten Sektoren keine Verpflichtungen zur Inländerbehandlung und/oder zum Verzicht auf bestimmte mengenmäßige Beschränkungen übernommen werden.

² Ein weiteres Element betrifft die Ausnahmeklausel für „Tätigkeiten, die mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt verbunden sind“. Diese Klausel dürfte wegen der zusätzlichen Tatbestandsmerkmale („weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder anderen Dienstleistungserbringern“) jedoch einen eher engen Anwendungsbereich haben.

- a. Eine **übergreifende sogenannte „public utilities“ Klausel**: Diese Klausel erlaubt es, öffentliche Monopole zu unterhalten oder privaten Betreibern ausschließliche Rechte (z.B. Konzessionen) zu gewähren. Dies gilt ausdrücklich auf allen Ebenen – einschließlich der kommunalen Ebene – und für eine nicht abschließend aufgeführte Vielzahl von Sektoren. Von dieser Klausel sind Sektoren wie Gesundheit, Bildung, soziale Dienste oder Wasserversorgung betroffen, aber auch z.B. der öffentliche Nahverkehr oder die Abfallbeseitigung. Aus historischen Gründen sind lediglich die Sektoren Telekommunikation und Computerdienstleistungen von dieser weitreichenden Klausel ausgenommen.
- b. **Sektorspezifische Ausnahmen**, die für bestimmte Sektoren EU-weit die Verpflichtung aufheben, Unternehmen von außerhalb der EU wie EU Unternehmen zu behandeln bzw. keine mengenmäßigen Beschränkungen anzuwenden. Diese Ausnahmen gestatten es u.a. ausdrücklich, Anbietern von außerhalb der EU – über die Unterhaltung von öffentlichen Monopolen und Konzessionen hinaus – in den genannten Sektoren den Zugang zum EU Markt zu verwehren. Die Ausnahmen gelten für folgende Sektoren:
- staatlich finanzierte oder ansonsten staatlich geförderte Gesundheitsversorgung und soziale Dienste (z.B. Krankenhäuser, Rettungsdienste oder Pflege- und Seniorenheime)³;
 - staatlich finanzierte oder ansonsten staatlich geförderte Bildung;
 - Dienste zur Wassersammlung, -aufbereitung, -verteilung und -bewirtschaftung.
- c. **Nicht-diskriminierende Regulierungen**: Behörden werden durch Handelsabkommen nicht in ihrer Freiheit eingeschränkt, Dienstleistungen der Daseinsvorsorge allgemein zu regulieren. Dies bedeutet etwa, dass allgemeingültige Sicherheits- oder Qualitätsstandards (z.B. Akkreditierungen von Universitäten) oder Universaldienstverpflichtungen von Handelsabkommen unberührt bleiben.
- d. Dienstleistungen der Daseinsvorsorge können außerdem weiter subventioniert werden, ohne gleichzeitig ausländische Anbieter subventionieren zu müssen. Dies folgt aus dem **umfassenden Ausschluss von Subventionen** von den Dienstleistungs- und Investitionskapiteln der EU Handelsabkommen.
4. Die genannten Sicherungen gelten unabhängig davon, ob ein **Positiv- oder Negativlistenansatz** verfolgt wird. Dabei handelt es sich letztlich um eine bloße technische Frage, die keinerlei Auswirkung auf das Liberalisierungs- oder Schutzniveau hat. Dies zeigt ein Vergleich der Abkommen der EU und USA mit Korea: Das Negativlistenabkommen der USA und das Positivlistenabkommen der EU sind im Ergebnis nahezu identisch. Die EU hat inzwischen Erfahrungen mit Negativlisten im Abkommen mit Kanada (CETA) gesammelt.

³ Darüber hinaus hat sich die EU außerdem für ausschließlich privat finanzierte Krankenhäuser ausdrücklich vorbehalten, eine sogenannte „Bedarfsprüfung“ vorzunehmen (siehe entsprechenden Vorbehalt auf S. 1509 des veröffentlichten CETA-Textes).

Dabei ist es der EU gelungen, hinsichtlich der Daseinsvorsorge das gleiche Schutzniveau sicherzustellen wie in früheren Abkommen mit einer Positivliste. Die entsprechenden Schutzklauseln in Positiv- und Negativlisten unterscheiden sich inhaltlich nicht. Auch der Sorge, dass sogenannte „neue Dienstleistungen“ in einer Negativliste automatisch von Liberalisierungsverpflichtungen umfasst werden (falls es derartige „neue Dienstleistungen“ überhaupt gibt), wird durch entsprechende Vorbehalte Rechnung getragen.

5. Oftmals geäußerte Befürchtungen hinsichtlich der sogenannten **„Sperrklinkenklausel“ („ratchet“)** sind unbegründet. Diese Klausel soll Liberalisierungen, die unabhängig von Handelsabkommen durchgeführt werden, automatisch in die Abkommen einbinden (und sie damit irreversibel machen). Allerdings gilt diese Klausel ausdrücklich nicht für die obengenannten Ausnahmen.⁴ Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass sogenannte **„Rekommunalisierungen“** jederzeit möglich sind - selbstverständlich unter Berücksichtigung möglicher Entschädigungsregeln nach nationalem und internationalem Recht.
6. Der Ansatz zum Schutz der Daseinsvorsorge, den die EU in Handelsabkommen verfolgt, deckt sich weitgehend mit dem **Ansatz der USA**. Auch die USA nehmen in allen ihren bisherigen Handelsabkommen eine sehr weitgehende Ausnahme auf. Dies hat z.B. zur Folge, dass die USA keinerlei Verpflichtungen für die Bereiche öffentliche Gesundheit und Bildung sowie soziale Dienste übernimmt.
7. Die genannten Schutzmechanismen für die Daseinsvorsorge werden durch die Regeln zur **öffentlichen Auftragsvergabe** in Handelsabkommen untermauert. Diese halten sich an die Regelungen des EU-Vergaberechts einschließlich der darin vorgesehenen Sonderregelungen für bestimmte Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Das betrifft z.B. die Vergabekriterien oder die in der EU-Konzessionsrichtlinie verankerten Ausnahmen für die Trinkwasserversorgung und die Rettungsdienste. Darüberhinaus werden die Regelungen im EU Recht für Eigenbetriebe nicht angetastet.
8. Sollten in TTIP Regelungen zu **Wettbewerb, Beihilfen und staatlichen Unternehmen** aufgenommen werden, würde das europäische Recht einschließlich der Vorschriften für die Daseinsvorsorge weiterhin für alle in der EU tätigen Unternehmen gelten. Das bedeutet z.B., dass die Vorschrift des Artikels 106 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die auf dieser Basis geltenden Beihilfevorschriften unangetastet bleiben.
9. Der oben dargestellte Ansatz hat der EU und ihren Mitgliedstaaten in den letzten 20 Jahren **genügend Spielraum zur Gestaltung der Daseinsvorsorge** gelassen. Ein förmlicher Ausschluss der Daseinsvorsorge aus den Handelsabkommen war hierzu nicht angezeigt. Dieser Ansatz hat sich zuletzt in CETA bewährt und **soll in TTIP und auch in TiSA fortgesetzt werden.**

⁴ Technisch wird dies dadurch erreicht, dass die Sperrklinkenklausel für solche Ausnahmen ausdrücklich nicht gilt, die in einem besonderen Annex aufgeführt werden (sogenannter „Annex II“). In CETA sind alle Ausnahmen zur Daseinsvorsorge in Annex II aufgenommen.

Anhang: Textauszüge

TTIP Verhandlungsrichtlinien (Ziffer 19)

Die hohe Qualität der öffentlichen Versorgung in der EU sollte im Einklang mit dem AEUV, insbesondere dem Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse, und unter Berücksichtigung der Verpflichtungen der EU in diesem Bereich, einschließlich des GATS-Abkommens, gewahrt werden.

Public utilities Klausel (Textauszug aus GATS – identisch in CETA, S. 1500⁵)

Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Versorgungsleistungen angesehen werden, können öffentlichen Monopolen oder privaten Betreibern gewährten ausschließlichen Rechten unterliegen.

Erläuterung: Öffentliche Versorgungsleistungen bestehen z. B. in folgenden Sektoren: verbundene wissenschaftliche und technische Beratungsdienstleistungen, Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in den Sozial- und Geisteswissenschaften, technische Prüf- und Analysedienstleistungen, Umweltdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen und Hilfsdienstleistungen für alle Verkehrsarten. Ausschließliche Rechte für solche Dienstleistungen werden häufig, vorbehaltlich bestimmter Versorgungspflichten, privaten Betreibern gewährt, z. B. Betreibern mit Konzessionen öffentlicher Stellen. Da öffentliche Versorgungsleistungen häufig auch auf subzentraler Ebene bestehen, ist eine detaillierte und erschöpfende sektorspezifische Auflistung praktisch nicht möglich. Diese Einschränkung gilt nicht für Telekommunikations- und Computerdienstleistungen und damit zusammenhängende Dienstleistungen.

Sektorspezifische Vorbehalte (Textauszüge aus CETA, S. 1502 f., 1508 ff. - derzeit nur in Englisch verfügbar)

The EU reserves the right to adopt or maintain any measure with respect to the provision of services relating to the collection, purification and distribution of water to household, industrial, commercial or other users, including the provision of drinking water, and water management.

The EU reserves the right to adopt or maintain any measure with regard to the provision of all [health, education and social services] which receive public funding or State support in any form, and are therefore not considered to be privately funded.

⁵ Siehe CETA-Text in englischer Sprache:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf