

LE MONDE

diplomatique

vom 12.9.2014

Vorsicht, Tisa!

von Raoul Marc Jennar

Während die Kritik an dem monströsen Projekt TTIP immer mehr Gehör findet, basteln die Vertreter von 50 Staaten an einem Abkommen, das alle öffentlichen Dienstleistungen, von Bildung über Gesundheit bis zur Energieversorgung, dem Privatsektor ausliefern würde.

Stellen wir uns eine Welt vor, in der Schulkantinen von Unternehmen wie Coca-Cola oder McDonald's betrieben werden. Eine Welt, in der sich pakistanische und paraguayische Unternehmer absprechen, welchen Stundenlohn und wie viele Urlaubstage sie ihren Arbeitern gewähren.

Eine solche Welt erträumen sich die Vertreter von 50 Ländern, die sich von Zeit zu Zeit in der australischen Vertretung in Genf treffen. Sie kommen zum Beispiel aus der EU, den USA, Norwegen, Kanada, Japan, Mexiko, Kolumbien und Pakistan, demnächst auch aus Brasilien und China. Diese Länder repräsentieren mehr als 70 Prozent des Welthandels mit Dienstleistungen. Seit Februar 2012 befassen sie sich mit einem Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Trade in Services Agreement, Tisa), das sie bis zum Jahr 2015 zu beschließen hoffen.

Am 28. April kamen die Unterhändler erneut zusammen. Das war mitten im Europawahlkampf 2014, als der Widerstand gegen das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP)(1) gerade Fahrt aufzunehmen begann. Es ist das größte Vorhaben dieser Art, seit die Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO) de facto festgefahren sind. Damit will man einem der zentralen WTO-Abkommen, dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Gats), neues Leben einhauchen - diesmal jedoch abseits der Genfer Organisation, wenn auch nicht in allzu weiter Entfernung.

Blicken wir zurück ins Gründungsjahr der WTO. 1994 war es erst drei Jahre her, dass die Sowjetunion untergegangen und die Welt nicht mehr in rivalisierende Blöcke aufgeteilt war. Nachdem Jahrzehnte zuvor die westeuropäischen Diktaturen (Spanien, Portugal und Griechenland) abgetreten waren, wehte auch im Osten ein frischer Wind. Doch die Politiker kannten damals nur ein Ziel: Sie wollten alle Wettbewerbshindernisse aus dem Weg räumen. Deshalb wurde die WTO mit einer beispiellosen Machtfülle ausgestattet. Das Abkommen von Marrakesch zur Errichtung der Welthandelsorganisation schreibt explizit vor, dass jedes Mitglied "die Übereinstimmung seiner Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit seinen Verpflichtungen nach den im Anhang beigefügten Übereinkünften" zu gewährleisten habe (Artikel XVI, Absatz 4).

Das Gats ist ein Anhang des Marrakesch-Abkommens. Es strebt die "fortschreitende Liberalisierung" sämtlicher Dienstleistungen an, und zwar mittels "aufeinanderfolgender Verhandlungsrunden, die regelmäßig stattfinden, um schrittweise einen höheren Stand der Liberalisierung zu erreichen" (Artikel XIX, Absatz 1). Das bedeutet im Klartext, dass alle Dienstleistungsbereiche für den globalen Wettbewerb geöffnet und die lokalen und nationalen Besonderheiten eliminiert werden sollen. Deshalb ist im Gats stets von "Dienstleistungsanbietern" die Rede, egal ob es sich um staatliche Einrichtungen oder Privatunternehmen handelt.

Die Klassifikation der WTO unterscheidet zwölf Dienstleistungssektoren: unternehmensbezogene Dienstleistungen, Kommunikation (inklusive Post und Fernsehen), Bau und Montage, Vertrieb, Bildung, Umwelt, Finanzen und Versicherungen, medizinische und soziale Dienstleistungen, Tourismus, Erholung/Kultur/Sport, Transport und sonstige Dienstleistungen. Diese zwölf Bereiche gliedern sich in 160 Unterkategorien, was ein dichtes Netz ergibt, das lückenlos alle Bereiche erfasst. Die konsequente Anwendung des Gats würde auf die

Abschaffung aller öffentlichen Dienstleistungen - vom Bildungs- und Gesundheitswesen bis zum Transport- und Energiesektor - hinauslaufen, die derzeit in den meisten europäischen Ländern noch gang und gäbe sind. Die Liberalisierung bedeutet Unterwerfung unter die Spielregeln eines Wettbewerbs, der durch keinerlei Sozial-, Gesundheits- oder Umweltgesetzgebung behindert werden darf. Also weder durch ein Arbeitsrecht, das die Rentabilität einer Investition schmälern könnte, noch durch die Anwendung des Vorsorgeprinzips, das die Bilanzen belastet, oder durch Emissionsgrenzwerte für die Industrie.

Das WTO-Verfahren sieht vor, dass jeder Staat Angebote (offers) formuliert, welche Dienstleistungsbereiche er zu liberalisieren gedenkt und welche Bereiche ausgenommen bleiben sollen. Ist die Marktöffnung in diesen Bereichen vollzogen, kann sie danach nicht mehr rückgängig gemacht werden. In den Folgeverhandlungen geht es nur noch um den Abbau der Ausnahmen, die bei den ursprünglichen Angeboten beansprucht wurden. Das Pendant zu den Angeboten sind Forderungen (requests), mit denen eine Regierung andere auffordern kann, bestimmte Bereiche für den Wettbewerb zu öffnen. Ziel ist das klassische Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage nach den Gesetzen des Markts, kurz: der komplette Durchmarsch der Marktwirtschaft.

2001 eröffnete die WTO eine neue Runde von Verhandlungen, die man nach dem ersten Konferenzort Doha-Runde nennt. Zugleich verkündete sie einen knappen Zeitplan für die Gespräche über den Dienstleistungssektor: Die Forderungen sollten bis Ende 2002, die Angebote bis Ende 2003 eingereicht sein.⁽²⁾ Die hinter verschlossenen Türen geführten Verhandlungen gerieten jedoch schon bald ins Stocken. Die maßlosen Forderungen der kapitalistischen Industrieländer stießen bei den Ländern des Südens auf Widerstand. Den Brics-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) gelang es, mehr als 90 Staaten auf ihre Position einzuschwören.

Die "Wirklich guten Freunde der Dienstleistungen"

Auf der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong 2005 kam es dennoch zu einer Einigung über neue Schritte zur Marktöffnung im Rahmen des Gats.³ Doch nach den in Doha festgelegten Regeln gilt nichts als vereinbart, bevor nicht alles vereinbart ist. Um diese auf multilateraler Ebene unlösbare Krise zu überwinden, verständigen sich die Verhandlungsparteien in Hongkong darauf, stattdessen bilaterale oder plurilaterale Verhandlungen aufzunehmen, das heißt zwischen einzelnen Staaten oder zwischen Regionen beziehungsweise Ländergruppen. Wobei auf plurilateraler Ebene erzielte Vereinbarungen im Nachhinein dem Rest der Welt aufgezwungen werden können, was im WTO-Jargon als "multilateralisieren" bezeichnet wird. Diese Möglichkeit ist explizit in Artikel II, Absatz 3 des WTO-Gründungsdokuments vorgesehen. Genutzt wurde diese Chance bisher schon bei Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen, Milchprodukten und Rindfleisch sowie bei Vereinbarungen über die Regeln für öffentliche Ausschreibungen.

Dass die Einigung von 2005 immer noch auf Eis liegt, ist für weite Unternehmerkreise völlig unbefriedigend. Der US-amerikanische Dienstleisterverband Coalition of Services Industries (CSI) und das European Services Forum (ESF) drängen ihre Regierungen und die EU-Kommission, die Erwartungen der "Schöpfer des Wohlstands", als die sie sich begreifen, voll zu erfüllen. Zu diesem Zweck gründeten sie die Global Services Coalition (GSC), der außerdem Unternehmervverbände aus Australien, China, Brasilien, Japan, Kanada und anderen Ländern angehören (bezeichnenderweise auch aus Steueroasen wie Barbados und St. Lucia). Als eigener Verband ist in dieser GSC auch The City UK, also das Finanzzentrum der Londoner City, vertreten.

Im Dezember 2011 musste die WTO-Ministerkonferenz in Genf offiziell erklären, dass die Verhandlungen festgefahren sind. Daraufhin konnte die GSC die Unterstützung der Regierungen von 50 Staaten⁽⁴⁾ für das Vorhaben gewinnen, ein Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Tisa) außerhalb des multilateralen Rahmens der WTO abzuschließen. Erste Verhandlungen haben die 50, die sich ohne jede Ironie den offiziellen Namen "Wirklich gute Freunde der Dienstleistungen" zugelegt haben, im Februar 2012 aufgenommen. Ein Jahr später gab der EU-Ministerrat, in dem die einzelnen Mitgliedstaaten Sitz und Stimme haben, sein Verhandlungsmandat an die Europäische Kommission ab. Genau wie im Fall des transatlantischen Freihandelsabkommens wurde das Dokument, das die Verhandlungsposition der EU begründet, bislang nicht öffentlich gemacht.

Im Juli 2013 zogen die "Wirklich guten Freunde" auch das EU-Parlament auf ihre Seite. Die Mehrheit äußerte sich in einem Entschließungsantrag "erfreut über die Einleitung von Verhandlungen".⁽⁵⁾ Diese finden wie gesagt in der australischen Botschaft in Genf statt. Die Verhandlungsunterlagen bleiben wie üblich geheim, wobei die USA ganz

auf Nummer sicher gehen wollen: Ihre Vorlagen sollen noch für "fünf Jahre nach Inkrafttreten des Tisa" als geheim klassifiziert werden und selbst bei Nichteinigung für fünf Jahre nach dem Ende der Verhandlungen.(6)

Seine Ziele wie seine Verfahren hat das Tisa einfach von seinem Vorgänger Gats übernommen. Als höchste Priorität wird definiert, die Privatisierung in allen Bereichen voranzutreiben und zu verhindern, dass die einmal dem freien Markt beziehungsweise dem Privatsektor überlassene Dienstleistungen jemals wieder von der öffentlichen Hand übernommen werden.

Was das Verhandlungsverfahren anbelangt, so wird am System von Angeboten und Forderungen festgehalten, die sich jeweils nicht nur auf die verschiedenen Dienstleistungen, sondern auch auf die Art ihrer Erbringung beziehen sollen. Hauptziel ist dabei stets, sämtliche Beschränkungen durch Gesetze und Vorschriften abzubauen.

Tisa adoptiert auch Artikel XVII, Absatz 1 des Gats und damit das Prinzip der "Inländerbehandlung". Demnach "gewährt jedes Mitglied den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds hinsichtlich aller Maßnahmen, welche die Erbringung von Dienstleistungen beeinträchtigen, eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die, die es seinen eigenen gleichen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern gewährt." Das bedeutet zum Beispiel: Wenn eine ausländische Privatschule oder Privatuniversität in Frankreich eine Niederlassung gründet, muss der Staat diese in der gleichen Höhe finanzieren wie seine eigenen öffentlichen Bildungseinrichtungen. Da dies mittelfristig den Haushalt sprengen dürfte, hätte der Staat keine andere Wahl, als auch auf die Finanzierung der französischen Schulen und Universitäten zu verzichten.

Ist ein Staat den Forderungen nach Marktöffnung erst einmal nachgekommen, verbietet Artikel XVI des Tisa ohnehin den Fortbestand öffentlicher Monopole, etwa des staatliche Bildungssystems, ebenso wie eine Monopolstellung für Dienstleistungserbringer selbst auf regionaler oder lokaler Ebene, wie etwa kommunale Wasserwerke.

Wie schon beim Gats sollen möglichst alle Sicherheits- und Hygienevorschriften am Arbeitsplatz sowie der Umwelt- und Verbraucherschutz gelockert werden. Am meisten interessiert die Privatisierer aber die Grundversorgung, also all das, was ein Staat dem gesamten Gemeinwesen zur Verfügung stellt: Gesundheitsversorgung, Bildung, Post und so weiter.

Die Privatisierung kennt kein Zurück

Zwei weitere vom Gats übernommene Klauseln sollen verhindern, dass ein einmal privatisiertes Dienstleistungsunternehmen später wieder an die öffentliche Hand zurückgeht: Die Stillhalteklausele macht das erreichte Niveau der Liberalisierung für alle Sektoren verbindlich und damit die Rückkehr zu öffentlichen Dienstleistungen unmöglich. Damit wäre zum Beispiel eine Rekommunalisierung der Wasserversorgung blockiert.

Eine Ratchet-Klausel (Einrastklausele) schreibt überdies fest, dass alle Änderungen des legislativen Rahmens "zu mehr, jedoch keinesfalls zu weniger Vertragskonformität führen müssen".(7) Das soll verhindern, dass neue öffentliche Dienstleistungen, etwa im Bereich der Energieversorgung, entstehen können.

In einigen Bereichen begnügt sich das Tisa jedoch nicht damit, das Gats zu kopieren, sondern verfolgt ehrgeizigere Ziele. Nach den Gats-Regeln war es noch möglich, etwa den Bildungssektor, die Gesamtheit oder Teile des Gesundheitssystems oder der kulturellen Einrichtungen grundsätzlich vom Prinzip der Inländerbehandlung auszunehmen. Im Tisa hingegen soll das Prinzip automatisch auf alle Dienstleistungssektoren angewandt werden. Ausnahmen von dieser Regel können von den Regierungen zwar auf einer Negativliste vermerkt werden, doch diese soll regelmäßig überarbeitet werden.

Ein vertrauliches Dokument vom 14. April dieses Jahres, das im Juni auf Wikileaks publik gemacht wurde, gewährt einen interessanten Einblick in die Verhandlungen über die Finanzdienstleistungen, inklusive der von Post und Versicherungen angebotenen Leistungen. Bei seiner Lektüre drängt sich eine Erkenntnis auf: Auch nach der 2008 ausgebrochenen Finanzkrise ist der Willen zur weiteren Deregulierung des gesamten Sektors ungebrochen. Zu den Restriktionen, die zusätzlich beseitigt oder von vornherein verhindert werden sollen, gehören Größenbegrenzungen für Finanzinstitute, Einschränkungen der Geschäfte, die Banken ausüben dürfen, Beschränkungen beim Geldtransfer, staatliche Monopole, Offenlegungspflichten bei Geschäften in Steueroasen oder Kapitalverkehrskontrollen zur Begrenzung des Zuflusses von Spekulationskapital.

Die Internationale für öffentliche Dienste (PSI), ein internationaler Gewerkschaftsbund, in dem 154 Länder vertreten sind, fasst die Entwicklung so zusammen: "Tisa gehört zu einer Reihe neuer Handels- und

Investitionsabkommen, die tendenziell die alarmierende Zielsetzung verfolgen, auf der Grundlage gesetzlich verbindlicher Regelungen Investorenrechte zu institutionalisieren und Handlungsspielräume von Regierungen in Bereichen einzuschränken, die nur entfernt mit Handelsfragen zu tun haben."(8)

Die EU-Kommission geht davon aus, dass die WTO der institutionelle Rahmen des Dienstleistungsabkommens ist. (9) Dessen Geltungsbereich würde damit über den inneren Kreis der Genfer Verhandlungspartner hinaus ausgedehnt. Die WTO bestätigt, dass plurilaterale Handelsabkommen Teil der eigenen Übereinkünfte darstellen und "für Mitglieder, die sie angenommen haben, bindend" sind.(10) Darüber hinaus sieht das Tisa die Möglichkeit vor, dass sich zwei oder mehr WTO-Mitgliedstaaten untereinander auf Vereinbarungen zur Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen einigen.

Das Dienstleistungsabkommen Tisa steht in einer Reihe mit dem Multilateralen Investitionsabkommen (MAI), dem Anti-Piraterie-Abkommen (Acta) und dem transatlantischen Freihandelsabkommen (TTIP)(11). All diese zusammenhängenden Projekte zur Ausweitung des Freihandels verfolgen das Ziel, die Souveränität des Volks zugunsten eines angeblich übergeordneten Rechts der Investoren auszuhebeln. Inspirator und treibende Kraft hinter diesen Plänen sind die transnationalen Konzerne. Doch umgesetzt werden sie von den Regierungen, die sich damit ihren eigenen Einflussbereich beschneiden, und vor allem von supranationalen Institutionen wie Europäischer Union, WTO und Internationalem Währungsfonds, die keiner wirksamen demokratischen Kontrolle unterliegen.

Fußnoten:

- (1) Siehe dazu auch das Dossier über Freihandel in "*Le Monde diplomatique*, Juni 2014.
- (2) "Doha Declarations", WTO, Genf 2003: onlinebookshop.wto.org.
- (3) Eine Analyse der Vereinbarungen findet sich auf der Website des Autors: www.jennar.fr.
- (4) Australien, Chile, Costa Rica, Hongkong, Island, Israel, Japan, Kanada, Kolumbien, Liechtenstein, Mexiko, Norwegen, Neuseeland, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Schweiz, Südkorea, Taiwan, Türkei, USA und die 28 EU-Mitgliedstaaten.
- (5) Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments B7-0314/2013 vom 4. Juli 2013, angenommen mit 526 gegen 111 Stimmen.
- (6) "TiSA contra öffentliche Dienste", Sonderbericht der Internationale für öffentliche Dienste (PSI): www.world-psi.org.
- (7) Siehe Anmerkung 6.
- (8) Siehe Anmerkung 6.
- (9) The Trade in Services Agreement (Tisa): ec.europa.eu.
- (10) "The Tisa Initiative: an Overview of Market Access Issues", WTO Staff Working Paper ERSD-2013-11, Genf, 17. November 2013.
- (11) Dazu Lori Wallach, "TAFTA/TTIP - Die große Unterwerfung", "*Le Monde diplomatique*, November 2013; siehe auch die Texte im Dossier "Freihandel", "*Le Monde diplomatique*, Juni 2014.

Aus dem Französischen von Nicola Liebert

Raoul Marc Jennar ist Politologe und Publizist. Gemeinsam mit Laurence Kalafatides verfasste er ein Buch über das Gats, das Allgemeine Abkommen über den Dienstleistungshandel: "L'AGCS. Quand les Etats abdiquent face aux multinationales", Paris (Raisons d'agir) 2007.

Le Monde diplomatique Nr. 10511 vom 12.9.2014, 458 Zeilen, Raoul Marc Jennar