

## **Vier Katastrophen: Negativliste, Sperrklinken-, Stillhalte-, Zukunftssicherungsklausel**

Bisherige Freihandelsvereinbarungen hatten zwar auch schon das Ziel, nach und nach immer weiter in der Liberalisierung und Privatisierung von Dienstleistungen voranzuschreiten. Im GATS war das für die Bereiche Marktzugang (Art. XVI) und Inländerbehandlung (Art. XVII) so geregelt, dass Vertragsverpflichtungen für ein Mitglied erst dann verbindlich wurden, wenn es diese bestimmte Dienstleistung in eine Liste eingetragen hatte, die dann integraler Bestandteil des Vertrages wurde. Weil also positiv festgelegt werden muss, was liberalisiert ist, spricht man von „Positivliste“. Für die Meistbegünstigungsklausel war auch im GATS in Art. II schon das umgekehrte Verfahren vereinbart, nämlich dass diese Vorschrift für alle Mitglieder immer gilt, es sei denn, sie hätten bestimmte Länder und bestimmte Dienstleistungen daraus ausgenommen. Das nennt man folglich „Negativliste“. Die Mischung von Positiv- und Negativverpflichtung wird als „hybrid“ bezeichnet.

### **Negativliste**

Schon in der Uruguay-Runde, die zur Etablierung der Welthandelsorganisation geführt hatte, hatten die USA versucht, diesen Grundsatz der Negativliste auch für die Inländerbehandlung im gesamten Dienstleistungsbereich durchzusetzen. Das war damals noch am Widerstand der meisten Beteiligten gescheitert. Bei den TiSA-Verhandlungen hat man sich schon früh im Rahmen eines hybriden Ansatzes darauf verständigt, die Negativliste aber auch auf die Inländerbehandlung anzuwenden. Die Schweiz hat ihr Ausgangsangebot online gestellt und wer mag, kann dort im Detail nachlesen, welche Dienstleistungen in welchen Erbringungsarten sie von der Liberalisierung ausnehmen will. Es bedarf großer Konzentration und wahrscheinlich noch größerer Erfahrung, um überhaupt genau zu verstehen, was diese einzelnen Aussagen bedeuten und zusammen mit dem Fehlen von anderen für Folgen haben. Man kann sich bei der Lektüre leicht vorstellen, dass Staaten da einfach auch mal etwas übersehen könnten. Nach Fixierung der Liste ist es dann nach dem Grundsatz „list it or lose it“ zu spät, Änderungen an der Liste sind nicht mehr vorgesehen.

Weil der Grundsatz der Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Anbietern/Investoren nicht nur bedeutet, dass alle kommerzielle Angebote machen dürfen, sondern auch umfasst, dass ihnen gleiche Wettbewerbsbedingungen zur Verfügung stehen müssen, ist in vielen Fällen nicht absehbar, wie weit die Regelung reicht. Damit ist auch unklar, wie weitgehend und präzise eine Ausnahme formuliert sein müsste, damit sie eine bestimmte Wirkung hat. Viele Dienstleistungen will ein Staat auch dann noch so ausgestalten, dass sie an allen Orten und für alle Menschen im Land verfügbar sind, wenn er sie nicht mehr in eigener Regie erbringt. In Deutschland zum Beispiel gilt nach wie vor die Verpflichtung, dass stationäre Krankenversorgung flächendeckend angeboten werden muss. Das ist seit der großen Privatisierungswelle im Krankenhauswesen seit Einführung der Fallpauschalen schon jetzt gefährdet. Unter der TiSA-Negativliste wäre es sicherlich nicht mehr durchsetzbar, dass ein privatisiertes Kreiskrankenhaus einen Vollversorgungsstatus aufrecht erhalten müsste, wenn das Unternehmen nachweisen könnte, dass es dadurch wirtschaftliche Nachteile hat. Ähnliches gilt etwa für die Postzustellung oder -abholung in ländlichen Gebieten, ein Bereich, den der auch auf dem deutschen Markt aktive private US-Anbieter FedEx in seiner Eingabe an den US-Handelsbeauftragten schon angesprochen hat, indem er unter Berufung auf „gleiche Wettbewerbsbedingungen“ fordert, „regulatorische Vorteile, die den nationalen Postdiensten traditionsgemäß gewährt werden“, zu beseitigen.

Unter die gleiche Kategorie fällt jeder finanzielle Ausgleich für öffentliche Dienste oder die Wahrnehmung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben durch zum Beispiel gemeinnützige Anbieter. Aber auch lokale oder regionale Anbindungen würden so unmöglich. Gleichbehandlung von Aus- und Inländern würde es verbieten, die Ansässigkeit etwa von Vorstandmitgliedern von Genossenschaften oder ähnlicher Institutionen zu fordern, auch wenn sie streng räumlich beschränkte Aufgaben hätten.

## **Stillhalteklause**

Ebenfalls im Bereich der Inländerbehandlung soll in TiSA eine Stillhalteklause gelten. Für den Marktzugang ist bisher nicht bekannt, dass diese Klause vereinbart wäre, aber der US-Botschafter bei der WTO hat sich schon vor Jahren dahingehend geäußert, dass ihre Anwendung wünschenswert sei. Sie würde bedeuten, dass die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens gültigen Liberalisierungs- und Marktzugangsregeln künftig nicht mehr zurückgenommen werden könnten. Damit widerspricht TiSA den GATS-Regeln beziehungsweise geht darüber hinaus. Dort ist in Artikel XXI geregelt, dass ein Land eine Verpflichtung zurücknehmen kann, wenn drei Jahre seit ihrer Einführung vergangen sind. Es ist lediglich gezwungen, einen Ausgleich anzubieten, wenn dies von einem Vertragspartner verlangt wird. Für eine dabei erzielte Übereinkunft gilt die Meistbegünstigungsklause, das heißt ein Land kann das für alle anderen erzwingen. Die Vereinbarung muss insgesamt das vorher erreichte Liberalisierungsniveau aufrechterhalten. So kann es also auch unter GATS kein Zurück zu einer insgesamt stärkeren Regulierung geben, aber immerhin ist es möglich, etwa Privatisierungen rückgängig zu machen, die sich ökonomisch als unsinnig oder disfunktional erwiesen haben.

Diese Möglichkeit des GATS wurde in der Vergangenheit sowohl von den USA als auch von der EU genutzt, die nunmehr mit TiSA ihre Beseitigung durchsetzen wollen. 2003 hatte Antigua und Barbuda gegen die USA geklagt, weil auf den Inseln beheimatete Internetkasinos in den USA am Angebot von Glücksspielen gehindert wurden. Die waren der Meinung, dass mit einem Gesetz von 1961 solche Aktivitäten komplett verboten seien. Der WTO-Streitschlichtungsmechanismus sah das anders und verurteilte die USA zu Entschädigungszahlungen. Daraufhin änderten sie die entsprechende GATS-Verpflichtung.

## **Sperrklinkenklause**

Noch problematischer würden die Auswirkungen der sogenannten Sperrklinkenklause sein, die besagt, dass auch kurzfristige oder experimentelle Liberalisierungen ab dem Augenblick ihrer Einführung Bestandteil des Vertragswerkes sind. Norwegen beispielsweise betreibt eine strenge Kontrolle des Alkoholverkaufs, bisher im staatlichen Monopol. Es gibt Überlegungen, das zu ändern, ohne dass die Folgen einer neuen Regelung absehbar wären. Deshalb läge es nahe, alle Schritte dahin nur vorbehaltlich dessen zu beschließen, dass sie sich in der Praxis bewähren. TiSA würde das verbieten. Ähnliche Problemlagen ergeben sich immer dann, wenn aufgrund besonderer Umstände oder Situationen kurzfristige Lösungen gesucht werden müssen, von denen niemand vor hat, sie auf Dauer zu stellen. Auch noch so negative Erfahrungen könnten nicht zur Begründung für die Rückabwicklung falscher Entscheidungen dienen. Mit TiSA wäre demnach keine Rekommunalisierung von Dienstleistungen mehr möglich. Kommunale Stadtwerke dürften nicht mehr neu gegründet werden, um vorher privatisierte Dienstleistungen wieder in städtische Hand zu nehmen, weil die Sperrklinkenklause die Rekommunalisierung von (teil-)privatisierten öffentlichen Dienstleistungen verhinderte. Privatisierte Krankenhäuser dürften nicht wieder in den Organisationsbereich einer Kommune eingegliedert werden und die Länder dürften keine neuen Hochschulen gründen, sondern müssten ihr Vorhaben öffentlich ausschreiben und an den billigsten Anbieter vergeben.

Die Stillhalte- und Sperrklinkenklause in TiSA mögen allerdings auch ein Grund sein, warum manche Länder den Beitritt zu den Verhandlungen nicht attraktiv finden könnten. Gerade erst hat Uruguay seinen Antrag, in den Kreis der Really Good Friends aufgenommen zu werden, zurückgezogen. Die innenpolitische Diskussion, die vor allem in der Regierungspartei harsch geführt wurde, bezog sich dabei sehr stark auf das Bildungswesen des Landes und damit auf einen Bereich, der umfassend den TiSA-Regeln ausgesetzt wäre. Überhaupt waren viele Länder der Dritten Welt zur Zeit der GATS-Verhandlungen umfassenden Strukturanpassungsprogrammen ausgesetzt und damit nur bedingt souverän in ihren Entscheidungen. Sie hatten Verpflichtungen vermieden oder

nur unwillig übernommen und sehen heute nicht, wo ihre Vorteile liegen sollten, wenn sie diese nun ausweiten oder festschreiben. Fälle wie der erwähnte von Antigua gegen die USA sind sicherlich die seltene Ausnahme. In der Regel ist für die arm gemachten Länder des Südens der Zugang zu den Dienstleistungsmärkten des Nordens kaum einmal eine Chance auf gute Geschäfte. Die Öffnung eigener Märkte kann sich leicht als soziale Katastrophe erweisen und es wird alles nur noch schlimmer, wenn man da nicht mehr rauskommt.

### **Zukunftssicherungsklausel**

Diese ganzen Entwicklungen gehen in der Tendenz dahin, dass sich zukünftig gar nichts mehr regulieren lassen soll. Ein wichtiges Element in der Formalisierung eines solchen Ergebnisses sieht man in einer sogenannten Zukunftssicherungsklausel. Die ist nach bisherigem Kenntnisstand noch nicht verbindlich vereinbart, aber durchaus Gegenstand der Verhandlungen. Die Coalition of Services Industries (CSI) schlägt vor, dass »alle neuen Dienstleistungen, die aufgrund technologischer Innovationen in einer unter das Abkommen fallenden Kategorie gehandelt werden können, ohne weitere Verhandlungen eingebracht werden können werden können«. Dieser US-Dienstleistungsverband beschreibt sich selbst als die »führende Wirtschaftsorganisation, die sich der Entwicklung der amerikanischen Innen- und Außenpolitik zur Erhöhung der globalen Wettbewerbsfähigkeit des US-Dienstleistungssektors durch bilaterale, regionale, multilaterale und sonstige Handels- und Investitionsinitiativen verpflichtet fühlt«. Ihr aktueller Vorsitzender war zuvor US-Botschafter bei der WTO und stellvertretender US-Handelsbeauftragter. Die CSI war einer der wesentlichen Antreiber bei der Initiierung der TiSA-Verhandlungen. Nachdem die Doha-Runde und die GATS-Überprüfung nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt hatten, machte er sich für ein eigenes Abkommen stark. Eng kooperiert hat sein Verband dabei mit der Global Services Coalition (GSC), einer multinationalen Lobbygruppe im Dienstleistungsbereich, die sagt, dass „TiSA konzeptionell darauf ausgelegt wurde, den Frustrationen der Wirtschaft über den Stillstand der Doha-Runde und der Verhandlungen über Dienstleistungen etwas entgegenzusetzen“.

Die etwas umständliche Formulierung der CSI will besagen, dass alle Dienstleistungen, die es zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages noch gar nicht gibt, trotzdem den Regelungen von TiSA unterliegen, also nicht reguliert werden dürfen. Die Staaten würden das Recht verlieren, zum Beispiel darüber zu entscheiden, ob sie auf nationaler Ebene die Kapazitäten zur Entwicklung solcher neuen Dienstleistungen aufbauen wollen oder ob sie von öffentlichen oder gemeinnützigen Anbietern erbracht werden sollen. Man stelle sich vor, eine solche Regelung hätte vor dreißig Jahren existiert, weder Internet noch Gentechnik hätten reguliert werden können. Die im Gang befindlichen technologischen Umbrüche in vielen Bereichen lassen erwarten, dass auch in naher und mittlerer Zukunft eine ganze Reihe neuer Dienstleistungsbereiche entstehen werden, von denen heute noch niemand sagen kann, welche Probleme und Gefahren damit verbunden sein werden, und damit auch nicht, ob es überhaupt zu verantworten ist, sie privaten Anbietern zu überlassen. Das im Rahmen der TTIP- und CETA-Verhandlungen stark angegriffene Vorsorgeprinzip würde hiermit auch für den Dienstleistungsbereich vollkommen ausgehebelt.

Insgesamt entsteht damit eine Situation, in der staatliche Regulierungen zugunsten öffentlicher Interessen beseitigt oder doch massiv infrage gestellt werden, und zwar ganz unabhängig davon, ob sie Inländer bevorzugen oder nicht. So wie in den TTIP-Verhandlungen etwa die europäische Chemieindustrie mit ihrer US-Konkurrenz über Bande spielt, um die EU-Verordnung zur Regulierung gefährlicher Chemikalien (REACH) außer Kraft zu setzen, dient hier die Inländerbehandlungsklausel lediglich dazu, Regulierungen überhaupt loszuwerden. Die National Retail Federation, eine Lobbygruppe des US- und transnationalen Einzelhandels, erwartet, dass „Regelwerke gelockert werden, die Auswirkungen auf den Einzelhandel haben einschließlich der Größeneinschränkung von Verkaufsflächen und der Öffnungszeiten, die zwar nicht unbedingt diskriminierend sind, aber doch die Fähigkeit großer Einzelhandelsunternehmen beeinträchtigen, wirtschaftlich zu arbeiten“. Walmart etwa verlangt, dass TiSA sowohl Einschränkungen der Verkaufsfläche und der Öffnungszeiten beseitigt, als auch solche der „geografischen Standorte“, also

der Möglichkeit von Kommunen, eigene Bebauungs- und Flächennutzungspläne zu erstellen. Da sich die TiSA-Verhandlungen bei jeder einzelnen Dienstleistung am jeweils weitesten erreichten Liberalisierungsstand irgendeines Mitgliedes orientieren, ist absehbar, was hier angestrebt ist: eine Welt, in der keinerlei Regel mehr dem Profitinteresse irgendeines Konzerns entgegensteht.