



# **Mögliche Auswirkungen des *Trade in Service Agreement* auf den öffentlichen Dienstleistungssektor in Österreich**

Literaturstudie – Endbericht

*Im Auftrag von: MEP Monika Vana*

*Autorin: Ingrid Mairhuber*

Dezember 2017

Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt  
A-1020 WIEN, Aspernbrückengasse 4/5  
Tel.: +431 21 24 700  
Fax: +431 21 24 700-77  
office@forba.at  
<http://www.forba.at>

# INHALT

EINLEITUNG.....	1
1. BESCHÄFTIGTE IM ÖFFENTLICHEN DIENST.....	5
2. DAS TRADE IN SERVICE AGREEMENT.....	9
2.1. Vier Arten der Erbringung von Dienstleistungen .....	12
2.2. Wesentliche Bausteine und Regulierungsbereiche.....	13
2.3. Anhänge des Trade in Service Agreement.....	18
3. AUSWIRKUNGEN AUF STAATLICHE UND KOMMUNALE REGEULIERUNGSMÖGLICHKEITEN	25
3.1. Innerstaatliche Regulierung .....	25
3.2. Transparenz .....	28
3.3. „Verbot“ der Rekommunalisierung .....	29
3.4. Automatische Abdeckung zukünftiger Dienstleistungen .....	30
4. AUSWIRKUNGEN AUF DIE ARBEITNEHMERINNEN.....	33
4.1. Vorübergehender Aufenthalt natürlicher Personen .....	33
4.2. Freizügigkeit natürlicher Personen.....	34
4.3. IAO-Arbeitsnormen als TiSA Obergrenze .....	36
4.4. Sharing Economy.....	37
5. ZUSAMMENFASSUNG .....	40
LITERATUR.....	43



## **EINLEITUNG**

Die vorliegende Literaturstudie zielt darauf ab, die möglichen Auswirkungen des plurilaterale Dienstleistungsabkommen TiSA (*Trade in Services Agreement*) auf den österreichischen Arbeitsmarkt näher zu untersuchen und hier insbesondere der Frage der möglichen (geschlechtsspezifischen) Auswirkungen der Liberalisierung auf den öffentlichen Dienstleistungssektor nachzugehen.

### **Zentrale Fragestellungen**

Im Rahmen der Literaturstudie sollten folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- Die Analyse und Darstellung der von TiSA in Österreich betroffenen öffentlichen Dienstleistungssektoren; eine Einschätzung welche Bereiche besonders betroffen wären
- Auswirkungen von einzelnen Aspekte der Liberalisierung und De-Regulierung wie das Eingehen von Public-Private-Partnerships oder auch mögliche Änderungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe (etwa Koppelung der öffentlichen Auftragsvergabe an betriebliche Maßnahmen zur Gleichstellung und Frauenförderung)
- Auswirkungen von TiSA auf das Selbstregulierungsrecht von Gemeinden und Bundesländern, insbesondere im Zusammenhang mit öffentlichen Dienstleistungen (etwa „In-house-Vergaben“ oder interkommunale Zusammenarbeit); Fragen der Rekommunalisierung
- Auswirkungen von TiSA auf die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen sowie die Qualität der Arbeitsplätze in Österreich.

### **Vorgehensweise**

Für die Beantwortung der zentralen Fragestellungen wurde eine *sorgfältige Daten- Dokumenten- und Literaturrecherche* durchgeführt.

Die Analyse und Einschätzung der von TiSA betroffenen (öffentlichen) Dienstleistungssektoren erfolgt an Hand der wenigen *vorhandenen Daten*. Dazu erfolgt in Abschnitt eins des vorliegenden Berichtes auch – sofern es die Datenlage zulässt – eine *gender-sensible Darstellung*.

Grundsätzlich muss für die **Dokumenten- und Literaturrecherche** festgehalten werden, dass zum TiSA-Abkommen bzw. zu den TiSA-Verhandlungen nur sehr wenige schriftliche Dokumente und damit auch Analysen vorliegen. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass die Verhandlungen unter Geheimhaltung erfolgen und Verhandlungsdokumente unter Verschluss gehalten werden. So hält Werner Raza (2015:56) fest: „Die Debatte leidet vor allem an einem Mangel an öffentlich zugänglichen Informationen. Verhandlungsdokumente werden von der EU-Kommission generell unter Verschluss gehalten. Einzelne Dokumente wie das EU-Verhandlungsmandat werden erst aufgrund massiven politischen Drucks veröffentlicht, oder über informelle Kanäle Nichtregierungsorganisationen und Medien zugespielt, welche diese dann publizieren“. Die Geheimhaltung der Verhandlungsdokumente endet zudem erst fünf Jahre nach Inkrafttreten bzw. Bei nicht in Kraft treten fünf Jahre nach Ende der Verhandlungen.

Die wenigen Analysen zum TiSA-Abkommen basieren damit zum Großteil auf von WikiLeaks veröffentlichten (vorläufigen) Dokumenten. Der Internationale Gewerkschaftsbund (2016), weist in seiner detaillierten Analyse der TiSA-Verhandlungen, darauf hin, dass dies wiederum die Gefahr birgt, dass ein Teil der von ihnen gemachten Analyse für das endgültige TiSA-Abkommen möglicherweise nicht relevant sein wird. Sie haben daher den Versuch unternommen, überwiegend nur Bestimmungen zu berücksichtigen, die unter den TiSA-Parteien breite Unterstützung genießen oder von ihnen nicht größtenteils abgelehnt werden.

Zu den Auswirkungen von TiSA auf Österreich liegen – mit Ausnahme von Nikolai Soukup (2015a) – keine gesonderten bzw. detaillierten Analysen vor. Jedoch können die allgemeinen Analyseergebnisse zu TiSA – etwa vom Internationalen Gewerkschaftsbund (2016) oder auch von Scott Sinclair (2017) oder Scott Sinclair und Hadrian Mertins-Kirkwood (2014) – sehr gut auf Österreich übertragen werden.

Was für eine genauere österreichspezifische Analyse jedoch fehlt, sind Dokumente zur Verhandlungsposition der österreichischen Bundesregierung. Die schriftliche Information des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMFWF 2016) ist mit sechs Seiten sehr knapp gehalten und enthält keine genaueren Auskünfte darüber welche Ausnahmenregelungen – etwa zum besonderen Schutz des öffentlichen Dienstes – Österreich in die sogenannte Länderliste aufnehmen will bzw. bereits aufgenommen hat.

Die wenigen vorhanden Analysen zu den Auswirkungen von TiSA sind zudem alle geschlechtsneutral. Das heißt, eine geschlechtssensible Analyse bzw. die besondere Beachtung der unterschiedlichen Betroffenheit von Frauen und Männern durch TiSA fehlt gänzlich. Nur eine einzige Studie von Marzia Fontana (2016) geht sehr allgemein bzw. eher abstrakten Ebene der Frage von Geschlechtergleichheit in Handelsabkommen und somit auch in TiSA nach.

Die Ergebnisse der **Dokumenten- und Literaturanalyse** zu den Auswirkungen von TiSA werden – soweit es dazu veröffentlichtes bzw. öffentlich zugängliches Material gibt – an Hand der zentralen Fragestellungen dargestellt und in Abschnitt zwei bis vier dargestellt: Abschnitt zwei erläutert die wesentlichen Grundlagen und die Struktur des

---

*Trade in Service Agreement*, Abschnitt drei erörtert die Auswirkung auf staatliche und kommunale Regulierungsmöglichkeiten und Abschnitt vier die Auswirkungen auf die ArbeitnehmerInnen. In einem abschließenden fünften Abschnitt werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst. Es erfolgt soweit wie möglich eine (geschlechtssensible) Interpretation von Auswirkungen von TiSA auf den öffentlichen Dienstleistungssektor in Österreich.



## 1. **BESCHÄFTIGTE IM ÖFFENTLICHEN DIENST**

Es gibt in Österreich für die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienstleistungssektor keine exakten Zahlen bzw. genau definierten Daten. Im Folgenden wird daher über geschätzte Zahlen, die auf der Homepage des Bundeskanzleramtes veröffentlicht wurde sowie über die Arbeitskräfteerhebung bzw. die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Statistik Austria ein Versuch der Annäherung unternommen.

Im Jahr 2015 waren insgesamt 3.684.000 Personen in Österreich unselbständig erwerbstätig. Davon waren laut Schätzungen der Statistik Austria rund 683.900 im öffentlichen Dienst beschäftigt. Insgesamt betrug der Anteil der öffentlich Bediensteten damit 15,9% der österreichischen Erwerbsbevölkerung (<https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/oesterreich/basiskennndaten/basiskennndaten.html>).

Der überwiegende Teil öffentlicher Leistungen wird in Österreich von Beschäftigten einer Gebietskörperschaft, also von Bundes-, Landes- oder Gemeindebediensteten erbracht. Deren Gesamtheit wird in der Regel als „öffentlicher Dienst“ bezeichnet. Eine Abgrenzung des Begriffs öffentlich Bedienstete nur anhand eines Dienstverhältnisses zu einer Gebietskörperschaft deckt – auch laut Bundeskanzleramt – jedoch nicht mehr alle Personen ab, die an der Erstellung öffentlicher Leistungen beteiligt sind. In die oben genannten Schätzungen sind daher neben den Gebietskörperschaften auch andere Einrichtungen – etwa ausgegliederte Bereiche – und deren Beschäftigte miteinbezogen.

Die Schätzungen basieren dabei auf der Abgrenzung des „staatlichen Sektors“ gemäß ESVG 2010 (=Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung“). Dieses System enthält Kriterien, wann eine Einrichtung – und damit auch die dort Beschäftigten – dem staatlichen Sektor zuzuordnen ist. Es orientiert sich dabei vor allem an funktionellen und ökonomischen Kriterien. Die Erstellung ehemals staatlicher Leistungen wurde im Lauf der letzten Jahre zunehmend auf eigenständige Gesellschaften privaten oder öffentlichen Rechts übertragen wurde. Einige dieser Gesellschaften agieren in einem privatwirtschaftlichen Umfeld. Viele erstellen ihre Leistungen jedoch weiterhin überwiegend im öffentlichen Auftrag und werden zumeist über gedeckelte Zuschüsse einer Gebietskörperschaft teilfinanziert. Demnach werden zum staatlichen Sektor neben den Gebietskörperschaften auch jene Institutionen gezählt, die in irgendeiner Form unter – wenn auch geringem – staatlichem Einfluss stehen und gleichzeitig in ihrer Leistungserstellung und Preissetzung nicht marktbestimmt sind, sowie ihre Kosten zu weniger als 50 Prozent aus eigenen Umsätzen decken können ([https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/oesterreich/internationaler\\_vergleich/internationaler\\_vergleich.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/oesterreich/internationaler_vergleich/internationaler_vergleich.html)).

2016 betrug die Personalkapazität des Bundes – auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) gerechnet 132.741. Darüber hinaus waren in den ausgegliederten Einrichtungen rund 6.300 VZÄ und in den Nachfolgegesellschaften der Post rund 12.700 VZÄ tätig. In den Bundesländern fielen weitere 142.347 VZÄ und in den Gemeinden rund 74.000 VZÄ an. Darüber hinaus waren in Landeskrankenanstalten rund 90.000 VZÄ und in sonstigen, ausgegliederten Dienststellen rund 9.000 VZÄ tätig. Insgesamt waren auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene sowie in den ausgegliederten Einrichtungen 467.088 VZÄ beschäftigt. (<https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/oesterreich/basiskennndaten/basiskennndaten.html>). Leider werden

die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht nach dem Geschlecht aufgeschlüsselt dargestellt.

Für eine Annäherung an eine geschlechtsspezifische Verteilung der Beschäftigung im „staatlichen Sektor“ muss daher auf die Arbeitserhebung zurückgegriffen werden.

**Tabelle 1: Unselbständig Erwerbstätige nach beruflicher Stellung und Geschlecht 2016**

Berufliche Stellung	Insgesamt	Frauen	Männer
<b>Unselbständige</b>	3.683.500	1.786.400	1.997.100
<b>ArbeiterInnen</b>	1.114.000	349.400	764.600
<b>Angestellte</b>	2.127.900	1.203.300	924.600
<b>BeamtInnen</b>	<b>194.600</b>	<b>81.300</b>	<b>113.300</b>
<b>Vertragsbedienstete</b>	<b>214.900</b>	<b>132.700</b>	<b>82.300</b>
<b>Freie DienstnehmerInnen</b>	32.000	19.800	12.200

Quelle: FORBA, basierend auf AKE 2016, Tabelle D4

Auf Basis der österreichischen Arbeitserhebung und der Darstellung der Erwerbstätigkeit nach der beruflichen Stellung (siehe dazu: Tabelle 1) gab es 2016 insgesamt 3.683.500 unselbständig erwerbstätige Personen in Österreich. Gegliedert nach beruflicher Stellung waren davon 409.500 BeamtInnen oder Vertragsbedienstete also öffentlich Bedienstete in einem engeren Sinn. Von diesen 409.500 BeamtInnen und Vertragsbedienstete waren 214.000 bzw. 52,2% Frauen. Auffallende ist hier, dass Männer eher Beamte (113.300) und Frauen eher Vertragsbedienstete (132.700) sind (Statistik Austria 2017, Tabelle D4).

Nach Wirtschaftssektoren betrachtet (siehe dazu: Tabelle 2) arbeiteten 2016 insgesamt 2.958.000 Personen (davon 1.669.600 bzw. 56,4% Frauen) im Dienstleistungsbereich. Differenziert nach den Wirtschaftssektoren mit absolut und relativ gesehen den meisten Frauen, stellt sich die Situation wie folgt dar: 288.900 Personen waren im Sektor P (Erziehung und Unterricht), davon 211.700 bzw. 73,3% Frauen und 435.500 Personen im Sektor Q (Gesundheit- und Sozialwesen), davon 336.300 bzw. 77,2% Frauen beschäftigt. Zusätzlich arbeiteten im Sektor E (Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzung) 18.400 Personen, davon 3.900 bzw. 21% Frauen.

**Tabelle 2: Erwerbstätige in ausgewählten Wirtschaftssektoren nach Geschlecht 2016**

Im Unterschied zur Darstellung der Erwerbstätigkeit nach der beruflichen Stellung sind hier auch selbständig erwerbstätige Personen enthalten sind.

Wirtschaftssektor	Insgesamt	Frauen	Männer
<b>Insgesamt</b>	4.220.300	1.985.900	2.234.500
<b>Dienstleistungen</b>	2.958.000	1.669.600	1.288.400
<b>Sektor E</b>	18.400	3.900	14.500
<b>Sektor P</b>	288.900	211.700	77.100
<b>Sektor Q</b>	435.500	336.300	99.2000
<b>Sektor O</b>	271.600	125.000	146.500

Quelle: FORBA, basierend auf AKE 2016, Tabelle C1

Teilbereiche dieser drei Sektoren würden auf Basis von ESVG 2010 jedenfalls auch zum „staatlichen Sektor“ zählen.

Insgesamt arbeiten 2016 in den Wirtschaftssektoren Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzung, Erziehung und Unterricht sowie Gesundheits- und Sozialwesen 742.800 Personen, davon 551.900 bzw. 74% Frauen und damit in Sektoren mit einem sehr relevanten Anteil an „öffentlich Bediensteten“ im weiteren Sinn. Im Wirtschaftssektor O (öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung), also der öffentlichen Verwaltung im engen Sinn arbeiten 271.600 Personen, davon 125.000 bzw. 46% Frauen (Statistik Austria 2017, Tabelle C1).



## 2. DAS TRADE IN SERVICE AGREEMENT

Nachdem die Verhandlungen für den Dienstleistungsbereich im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) nicht vorangingen, riefen die in der *Global Services Coalition* zusammengeschlossenen Industrieverbände im Juni 2011 zur Aufnahme von plurilateralen Dienstleistungsverhandlungen auf. Bereits ein Jahr später nahmen eine ausgewählte Gruppe von Industriestaaten und einiger Entwicklungsländer die Verhandlungen zum *Trade in Service Agreement* (TiSA) in Genf auf. Auch die EU, die USA und Kanada nahmen an diesen Verhandlungen teil (siehe dazu: Fritz 2015:14). Offiziell starteten die TiSA-Verhandlungen im März 2013.

Die Teilnehmerländer, die die entschlossensten Protagonisten der Liberalisierung von Dienstleistungen sind, nennen sich selbst „**Really Good Friends of Services**“. „Durch den TiSA-Prozess hofft diese ‚Koalition der Willigen‘, die festgefahrenen Dienstleistungsverhandlungen links liegen lassen zu können und ihre bisher unvollendete Agenda des Handels mit Dienstleistungen zum Abschluss zu bringen“ (Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:5).

Worum es den Unternehmen bei den Verhandlungen geht, zeigt ein Zitat des ehemaligen Vorsitzenden des CSI-Vorstandes, Samuel Di Piazza. Dieser verkündete bei einer Anhörung im März 2013, dass TiSA die Möglichkeit biete, die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen den „Grundsätzen des freien Marktes“ zu unterwerfen. Unternehmen sollten befähigt werden „nach wirtschaftlichen Kriterien zu konkurrieren, die sich am Markt orientieren, nicht an Regierungen“ (zitiert nach: Fritz 2015:14).

Im Gegensatz zu Waren, die der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse dienen, können Dienstleistungen als Produkte menschlichen Handelns betrachtet werden. Es gibt viele verschiedene Arten von Dienstleistungen, vom Finanz- und Bankdienstleistungen, unternehmensbezogenen Dienstleistungen, dem öffentlichen Verkehr bis hin zu Kinderbetreuung, Pflegedienstleistungen und Wasseraufbereitung. Wie wichtig Dienstleistungen in unserer modernen Gesellschaft sind, zeigen Daten: Dies machen mindestens **60–70 Prozent der Wirtschaftstätigkeit** aus (Sinclair 2017:6f.).

Obwohl von der Europäischen Kommission immer wieder betont wird, dass öffentliche Dienstleistungen aus dem TiSA-Abkommen ausgenommen sein werden, scheint TiSA auch darauf abzuzielen, **öffentliche Dienstleistungen kommerziell zu verwerten**. Scott Sinclair (2017:6) geht in seiner Einschätzung der TiSA-Verhandlungen sogar soweit, dass diese obwohl sie vordergründig der Regelung des internationalen Handels mit kommerziellen Dienstleistungen dienen soll, „in Wahrheit einen Angriff auf die demokratische Entscheidungsfindung und die Regulierung aller Dienstleistungen darstellen“ (Sinclair 2017:6). Damit stehen, seiner Meinung nach „demokratische Souveränität und Regulierungsautonomie“ auf dem Spiel (Sinclair 2017:6). Im Visier der TiSA-Verhandlungen stehen dabei Bestimmungen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene.

---

Die *Global Services Coalition* ist ein Netzwerk von nationalen Unternehmensverbänden, darunter CSI (*Coalition of Services Industries*, der Verband von US-Dienstleistungsunternehmen) und ESF (*European Service Forum*) (Fritz 2015:14).

Ende 2016 versammelten sich HandelsvertreterInnen aus 23 WTO -Mitgliedstaaten (bzw. 22 Länder und die EU) in Genf bei einem letzten Versuch, die Verhandlungen über dieses ambitionierte, doch wenig bekannte internationale Handelsabkommen nach mehr als 20 Verhandlungsrunden abzuschließen (Sinclair 2017:6). Mitte November 2016 haben sich die TiSA-Verhandlungspartner jedoch darauf verständigt, dass eine Finalisierung von TiSA kurzfristig nicht erreicht werden kann. Das TiSA-Ministertreffen, welches für 5. Dezember 2016 geplant war und bei dem der Abschluss der Verhandlungen hätte verkündet werden sollen, wurde abgesagt. Laut österreichischen Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft wurden stattdessen Treffen der TiSA-Chefverhandler sowie auf Botschafterebene – mit dem Ziel einer Bestandsaufnahme über das bisher in den TiSA-Verhandlungen Erreichte – angesetzt (BMFWF 2016:6).

### ***50 Länder sind an den TiSA-Verhandlungen beteiligt***

Die TiSA-Verhandlungen finden zwischen 23 Verhandlungspartner, die insgesamt 50 Länder vertreten statt. Die derzeitigen Verhandlungspartner sind Australien, Kanada, Chile, Taiwan, Kolumbien, Costa Rica, Hong Kong, Island, Israel, Japan, Liechtenstein, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Südkorea, die Schweiz, die Türkei, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Europäische Union als Vertreterin ihrer Mitgliedstaaten. Auf diese Länder entfallen mehr als zwei Drittel des globalen Handels mit Dienstleistungen, aber 90 Prozent dieses Anteils bestehen aus dem Dienstleistungshandel der entwickelten Länder (das heißt der Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (siehe dazu: Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:5).

Die im Rahmen des Abkommens eingegangenen Verpflichtungen sollen zunächst nur zwischen den TiSA-Partnern gelten. Prinzipiell soll es jedoch anderen Staaten offenstehen, dem Abkommen auch nach In-Kraft-Treten beizutreten – freilich ohne dass diese die Regeln des Vertrags in diesem Fall mitbestimmen konnten (Soukup 2015a:54).

TiSA ist sehr umfassend angelegt. Das österreichische Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft stellt in seiner – allerdings sehr kurzen bzw. nur sechsseitigen – schriftlichen Information zu TiSA fest: „Das heißt, es sind – abgesehen von einzelnen im Abkommens-Text spezifizierten und länderspezifischen Ausnahmen (zum Beispiel im Fall der EU audiovisuelle Dienstleistungen oder Wasserversorgung) – grundsätzlich alle Dienstleistungssektoren und -erbringungsarten erfasst. Diskriminierende Maßnahmen sowie ***eng umgrenzte Marktzugangshindernisse*** sollen so weit wie möglich beseitigt werden“ (BMFWF 2016:1f; Hervorhebung durch die Autorin).

---

WTO (*World Trade Organisation* = Welthandelsorganisation) ist eine internationale Organisation mit Sitz in Genf, die sich mit der Regelung von Handels- und Wirtschaftsbeziehungen beschäftigt.

### ***Auch öffentliche Dienstleistungen betroffen***

TiSA definiert Dienstleistungen als „jede Art von Dienstleistung in jedem Sektor mit Ausnahme solcher Dienstleistungen [...], die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden“. In Anlehnung an die Formulierung aus dem GATS-Abkommen, werden Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt bereitgestellt werden, definiert als „jede Art von Dienstleistung, die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird“ (zitiert nach: Sinclair 2017:24).

Dies ist die ***einzig allgemeine Ausschlussklausel*** hinsichtlich öffentlicher Dienstleistungen im TiSA-Abkommen, deren Reichweite laut ExpertInnen jedoch so beschränkt ist, dass sie praktisch kaum Relevanz hat. Es müssen nämlich beide Kriterien erfüllt sein, damit der Ausschluss Gültigkeit erlangt. Laut Scott Sinclair (2017:24) darf eine Dienstleistung um ausgeschlossen zu sein, also (1) nicht auf kommerzieller Grundlage und (2) nicht im Wettbewerb mit anderen Dienstleistungserbringern erbracht werden.

Das österreichische Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft vertritt in seiner schriftlichen Information zu TiSA hingegen folgende Position: „Die öffentlichen Dienstleistungen werden durch weitreichende Ausnahmen im Text des Abkommens und in der EU-Marktzugangsliste geschützt. Neben der in allen EU-Handelsabkommen üblichen horizontalen Ausnahme für öffentliche Dienstleistungen beim Marktzugang gibt es noch spezielle sektorspezifische Ausnahmen. Dieser Ansatz hat sich in den bislang abgeschlossenen Handelsabkommen der EU bewährt und zu keinerlei Beeinträchtigung der Bereitstellung und Organisation von öffentlichen Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten geführt“ (BMFWF 2016:4).

In einem Fachgutachten stellt Markus Krajewski allerdings fest *“The current model of the EU aimed at the protection of public services in free trade agreements does not provide for a full protection of all public services. It does not apply to investment protection, relies on ambiguous terminology and is incoherent. While the model has never been formally tested, it is questionable if it effectively protected public services and even more so if it will do so in the context of TTIP, TiSA or future services and investment agreements”* (Krajewski 2016:14).

ExpertInnen weisen außerdem darauf hin, dass die Schwierigkeit, die mit dieser Formulierung einhergeht, darin besteht, dass öffentliche Dienste nur selten ausschließlich auf einer rein nicht kommerziellen Basis bereitgestellt werden. „In der Praxis werden grundlegende und lebenswichtige Dienste für die Bevölkerung durch ein gemischtes System erbracht, das vollständig oder teilweise durch Regierungen auf staatlicher, re-

---

Das *General Agreement on Trade in Service* (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen), ist ein internationales, multilaterales Handelsabkommen der Welthandelsorganisation, das den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen regelt und dessen fortschreitende Liberalisierung zum Ziel hat. Das GATS-Abkommen trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Zugleich wurde damals beschlossen, den Vertrag nach fünf Jahren zu überarbeiten. Neue GATS Verhandlungen laufen seit 2000. Zu einem Verhandlungsabschluss kam es aber aufgrund unterschiedlicher Ansichten der WTO-Mitglieder bisher nicht.

Siehe dazu weiter unten: Wesentliche Bausteine und Regulierungsebene.

gionaler oder kommunaler Ebene finanziert und streng reguliert wird. So beruhen Gesundheits-, Bildungs- und andere soziale Dienstleistungssysteme beispielsweise aus einem komplexen und sich stets verändernden Mischsystem aus öffentlichen und privaten Mitteln“ (Sinclair 2017:24; siehe dazu auch: Knottnerus/Sinclair 2016:26).

Nur ganz wenige Kernfunktionen, die exklusiv von der Regierung finanziert und bereitgestellt werden, wie etwa Polizei und Justiz, Gefängnisse, gesetzliche Sozialversicherungssysteme, Militär und Grenzschutz, fallen laut ExpertInnen unter diese Ausschlussklausel zur hoheitlichen Gewalt (siehe dazu etwa: Sinclair 2017:25).

Auch der Internationale Gewerkschaftsbund hält in seiner Evaluierung des TiSA-Abkommens fest, dass die Ausschlussklausel in der Praxis öffentliche Dienstleistungen kaum schützen kann, da wichtige öffentliche Dienstleistungsbereiche wie das Bildungs- und das Gesundheitswesen, die Stromversorgung, öffentliche Verkehrsmittel, ambulante Pflege, Versicherungen und andere bereits in allen TiSA-Vertragsparteien dem Wettbewerb mit privaten Unternehmen ausgesetzt sind (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:28).

Das österreichische Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft stellt in seiner Information zu TiSA für die Bereiche Bildung, Gesundheit und soziale Dienstleistungen für Österreich allerdings trotzdem fest, dass keine über die bestehenden GATS-Verpflichtungen hinausgehenden Zugeständnisse gemacht werden. Öffentlich finanzierte Leistungen in diesen Sektoren sind explizit ausgenommen (BMFWF 2016:4).

Wie weiter unten ausgeführt werden wird, bleibt es letztendlich jedem Verhandlungspartner bzw. Land überlassen, seine öffentlichen Dienstleistungsbereiche durch sorgfältig formulierte länderspezifische Ausnahmen zu schützen. Dies ist jedoch sehr voraussetzungsvoll und wird in der Information des österreichischen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft keineswegs erläutert oder angesprochen. So hält der Internationale Gewerkschaftsbund diesbezüglich fest (2016:28): „Jeder Irrtum und jede Auslassung können sich als nachteilig für die künftige Tragfähigkeit öffentlicher Dienstleistungsbereiche in TiSA-Ländern erweisen“ (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:28).

## **2.1. Vier Arten der Erbringung von Dienstleistungen**

Im Gegensatz zu anderen Handels- und Investitionsabkommen geht es bei TiSA ausschließlich um den Handel mit Dienstleistungen. Allerdings ist der Begriff „Handel mit Dienstleistungen“ weit gefasst.

In Anlehnung an GATS gilt TiSA für vier Arten des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen.

### **a) Grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen (GATS Modus 1)**

Hier überschreitet nur die Dienstleistung die Grenze, nicht jedoch Personen oder Kapital. DienstleistungserbringerInnen gründen keine Niederlassung im Land, indem die Dienstleistung in Anspruch genommen wird. Mögliche Beispiele wären Daten oder Beratungsleistungen, die per Fax, Telefon oder auf elektronischem Wege übermittelt wer-

den; aber auch Telemedizin, E-Learning oder Internetspiele. „Damit wird das Recht eines ausländischen Dienstleistungsanbieters gewährleistet, grenzüberschreitende Dienste anzubieten, ohne über eine Niederlassung vor Ort verfügen zu müssen“ (Sinclair 2017:18).

b) **Nutzung von Dienstleistungen im Ausland** (GATS Modus 2)

Dienstleistungen, die von BürgerInnen oder Firmen im Ausland in Anspruch genommen werden, weil die Dienstleistung dort bereitgestellt wird. Zu den möglichen Beispielen gehören (Auslands-)Tourismus, Aufsuchen eines Zahnarztes im Ausland, Studierende aus dem Ausland.

c) **Ausländische Direktinvestitionen bzw. Handelsniederlassungen im Ausland** (GATS Modus 3)

Dienstleistungen, die von ausländischen DienstleistungsanbieterInnen mittels einer Investition im Hoheitsgebiet eines anderen Landes bereitgestellt werden. „Damit wird das Recht ausländischer Unternehmen gewährleistet, Handelsniederlassungen im Ausland zu gründen, etwa in Form von Filialen, Tochterunternehmen, Büros oder in jeder anderen Form von Firma oder geschäftlichen Einrichtung“ (Sinclair 2017:19). Beispiele sind die Gründung einer Bankfiliale in einem anderen Land oder die Erbringung kommunaler Abwasser- oder Energiedienstleistungen.

d) **Erbringung durch den vorübergehenden Aufenthalt von Personen im Land des Dienstleistungsempfängers** (GATS Modus 4)

Dienstleistungen, die von StaatsbürgerInnen eines Landes, die in ein anderes Land reisen, dort bereitgestellt werden. Mit diesem Modus wird das Recht natürlicher Personen gewährleistet, zeitweise in ein anderes Land zu reisen, um dort ihre Dienste anzubieten. Dies trifft zum Beispiel auf ManagerInnen, BeraterInnen oder IngenieurInnen zu, die aus geschäftlichen Gründen ins Ausland reisen, aber auch Erntehelfer oder Pflegepersonal aus dem Ausland oder muttersprachliches Lehrpersonal an einer Sprachschule (siehe dazu: Sinclair 2017:19).

## 2.2. Wesentliche Bausteine und Regulierungsbereiche

### 1.2.1. Marktzugang

Im allgemeinen Sinn bedeutet Marktzugang das Recht von DienstleistungserbringerInnen, eine Dienstleistung in einer der weiter oben beschriebenen vier **Erbringungsarten** (Modi) zu erbringen. Im TiSA-Kontext ist der Begriff Marktzugang aber viel weiter gefasst. „Hier bedeutet er das Verbot von Maßnahmen seitens der Regierungen, die eine **Beschränkung der Gesamtzahl der Dienstleistungen**, des **Gesamtwertes der Dienstleistungsgeschäfte** oder des Betriebsvermögens, des **Gesamtvolumens erbrachter Dienstleistungen**, der **Gesamtzahl natürlicher Personen**, die eine Dienstleistung erbringen, und der **Beteiligung ausländischen Kapitals** beinhalten oder die **bestimmte rechtliche Unternehmensformen** vorschreiben“ (Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:23, Hervorhebung durch die Autorin).

Die TiSA-Bestimmungen zum Marktzugang untersagen damit, bestimmte Arten von Regulierungsmaßnahmen, selbst wenn sie nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz

verstoßen. Zu den verbotenen Maßnahmen gehören damit die Beschränkung der Zahl von AnbieterInnen in einem bestimmten Sektor, das Verbot bestimmter Dienste (die sogenannte Nullquote), die wirtschaftliche Bedarfsprüfung (etwa die Entscheidung, dass ArbeitgeberInnen Arbeitsplätze zunächst lokalen qualifizierten Arbeitskräften anbieten müssen) oder die Erfordernis, dass die Dienste durch eine bestimmte Rechtsform (wie etwa gemeinnützige Einrichtungen) zu erbringen sind. Und dabei handelt es sich nicht um ein bedingtes, sondern um ein absolutes Verbot. Daher sind solche Regelungen auch dann verboten, wenn sie in gleicher Weise für inländische wie ausländische DienstleistungsanbieterInnen gelten würden. Somit **beschränken die Marktzugangsverpflichtungen das Regulierungsrecht aller Verwaltungsebenen** (Sinclair 2017:32; siehe dazu auch: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:4).

Die TiSA-Marktzugangsverpflichtungen erfolgen über eine sogenannte „**Positivliste**“ (siehe dazu näher: weiter unten). Das bedeutet, dass die einzelnen Länder explizit die Sektoren auflisten müssen, die sie in das Abkommen aufnehmen wollen. Nur für die aufgelisteten Sektoren gelten die Verpflichtungen zum Marktzugang. Listet ein Land im Hinblick auf den Marktzugang etwa Pflegedienstleistungen auf, bedeutet dies, dass es seine Befugnis, die Zahl der auf seinem Staatsgebiet (selbst regional) tätigen PflegedienstleistungsanbieterInnen zu begrenzen oder auf lokalen PartnerInnen zu bestehen, dauerhaft abtritt (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:5).

Die Länder könnten bei der Liberalisierung verschiedener Sektoren aber auch spezifische Erbringungsarten ausnehmen. So könnte ein Land Rechtsdienstleistungen in Bezug auf Marktzugang und Inländerbehandlung (siehe dazu näher: weiter unten) für sämtliche Erbringungsarten in seine Liste aufnehmen, außer im Falle des vorübergehenden Aufenthalts natürlicher Personen im Ausland (Modus 4). In diesem Fall hätten ausländische Kanzleien die Möglichkeit, Online-Dienste in dem betreffenden Land anzubieten, die BürgerInnen des Landes zu beraten, wenn diese ins Ausland reisen, um sich Rat zu holen, und Büros in dem Land zu eröffnen. Es wäre jedoch nicht möglich, dass die Angestellten ausländischer Kanzleien selbst in das Land reisen, um dort Rechtsdienstleistungen zu erbringen (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:5).

Der Internationale Gewerkschaftsbund (2016:6) betont, dass es den einzelnen Ländern aber nicht vollkommen frei steht, welche Verpflichtungen sie eingehen, da sie im Rahmen der TiSA-Verhandlungen von anderen Ländern unter Druck gesetzt werden, möglichst umfassende Zusagen zu machen. „Ein großer Unterschied zwischen GATS und TiSA besteht darin, dass Letzteres verschiedene Verhandlungsinstrumente (oder Modalitäten) umfasst, wie etwa Negativlisten, Stillstands- und Sperrklauseln, die speziell darauf abzielen, die beteiligten Regierungen unter Druck zu setzen, umfassendere Verpflichtungen einzugehen, als sie andernfalls bereit gewesen wären“ (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:6).

### 1.2.2. *Inländerbehandlung*

Die Inländerbehandlung sorgt dafür, dass ausländische AnbieterInnen von Dienstleistungen den lokalen AnbieterInnen gleichgestellt werden und dass der Staat AusländerInnen eine Behandlung gewährt, **die nicht weniger günstig** ist als die, die es seinen eigenen gleichen Dienstleistungen und DienstleistungserbringerInnen gewährt. Laut TiSA kann selbst „formale Gleichbehandlung“ diese Nichtdiskriminierungsregel verletzen, wenn sie „gleiche Wettbewerbschancen“ ausländischer Investoren oder DienstleistungserbringerInnen beeinträchtigt (siehe dazu: Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:11).

Inländerbehandlung bedeutet, dass die Dienstleistungen und DienstleistungserbringerInnen anderer Vertragsparteien bzw. Länder weder in der Gesetzgebung noch in der Praxis schlechter als die eigenen behandelt werden dürfen. „Nicht schlechter“ bedeutet – laut Internationalem Gewerkschaftsbund (2016:4), dass ausländische ErbringerInnen besser als inländische behandelt werden dürfen.

### 1.2.3. *Negativliste*

Die „Zwangsstruktur“ von TiSA, wie es die Forscherin Ellen Gould (2014) nennt, wird besonders an den im Vertrag vorgesehenen **Negativlisten für die Inländerbehandlung** deutlich. Im Gegensatz zu GATS verfolgt TiSA bei den Verpflichtungen zur Inländerbehandlung einen Top-Down-Ansatz. Die zugrundeliegende Annahme ist, dass alle Dienstleistungsbereiche automatisch abgedeckt sind. Die Länder müssen dann alle Sektoren oder Maßnahmen auflisten, die sie aus dem Geltungsbereich der nationalen TiSA-Verpflichtungen ausklammern wollen (siehe dazu: Sinclair 2017:16). Das bedeutet zum Beispiel, dass für den Gesundheitssektor von Österreich die Inländerbehandlung gelten würde, wenn nicht erfolgreich eine länderspezifische Ausnahmeregelung verhandelt wird, um die Gesundheitsversorgung auszuklammern.

Wie bereits erwähnt wird in der schriftlichen Information des österreichischen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft allerdings nur festgehalten, dass für die Bereiche Bildung, Gesundheit und soziale Dienstleistungen „keine über die bestehenden GATS-Verpflichtungen hinausgehenden Zugeständnisse gemacht werden“ (BMWF 2016:4). Von einer länderspezifischen Auflistung bzw. Ausnahmeregelungen im Sinne der „Negativliste“ ist hier nicht die Rede.

Laut ExpertInnen würde bei TiSA das Prinzip der **Inländerbehandlung auch für staatliche Beihilfen** gelten. Das bedeutet – laut Scott Sinclair und Hadrian Mertins-Kirkwood (2014:11) –, dass jede finanzielle Subventionierung öffentlicher Dienste ausdrücklich ausgeklammert werden muss oder in gleicher Weise privaten gewinnorientierten Dienstleistungserbringern zur Verfügung zu stellen ist.

Durch den TiSA-Ansatz einer Negativliste ist es jeder Vertragspartei bzw. jedem Land selbst überlassen, ihre **öffentlichen Dienstleistungen** mittels länderspezifischer Ausnahmen zu schützen. Scott Sinclair (2017:26) hält dazu aber folgendes fest: „Selbst jene Regierungen, denen aufrichtig am Schutz bestimmter Bereiche der öffentlichen und grundlegenden Dienste gelegen ist, werden den Verhandlungsdruck von Seiten anderer TiSA-Mitglieder und des Privatsektors zu spüren bekommen, der auf eine Minimierung solcher Beschränkungen abzielt. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die zur Beschränkung ihrer TiSA-Verpflichtungen gewählten Mittel möglicherweise nicht voll

wirksam sein werden, um öffentliche Dienste vor dem Kommerzialisierungsdruck des Abkommens zu schützen“.

Der Ansatz einer Negativliste ist auch deshalb problematisch, weil es die Regierungen versäumen könnten, wichtige Maßnahmen oder Sektoren zu schützen, entweder durch menschliches Versagen oder aufgrund der Komplexität des Prozesses (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:5).

Als noch problematischer dieses Ansatzes stellt sich jedoch – laut Internationalem Gewerkschaftsbund (2016:28) – die Tatsache dar, dass auch alle neuen Dienstleistungen, die es bisher noch gar nicht gibt, unter das Abkommen fallen, wodurch die Schaffung neuer oder die Ausweitung bestehender öffentlicher Dienstleistungen erheblich eingeschränkt werden kann (siehe dazu auch weiter unten: Automatische Abdeckung zukünftiger Dienstleistungen). Somit werden neue Aktivitäten in einem sehr unbestimmten und intransparenten Umfang automatisch der freien Gestaltung durch die nationale, regionale und kommunale Selbstverwaltung entzogen (ATTAC Österreich 2017:3).

#### **1.2.4. Positivliste**

Wie bereits erwähnt gilt für die Marktzugangsverpflichtungen von TiSA der Ansatz der „Positivliste“. Bei diesem Bottom-Up-Ansatz müssen die Länder nur solche Sektoren auflisten, für die sie Verpflichtungen eingehen möchten. Wenn ein Sektor nicht aufgelistet ist, gelten die Marktzugangsbestimmungen für diesen Sektor nicht. Allerdings merkt Scott Sinclair (2017:16) hierzu an, dass ein Land, sobald es in einem Sektor Marktzugangsverpflichtungen eingegangen ist, alle nicht TiSA-konformen Regelungen, die es in diesem Sektor beibehalten möchte, ebenso in ihrer Länderliste auflisten muss. Wenn ein Land zum Beispiel vereinbart hat, Abwasser- und Abfallentsorgungsdienstleistungen in die Marktzugangsverpflichtungen ihrer TiSA-Länderliste aufzunehmen, müsste alle anderen Regelungen in diesem Sektor, die beibehalten werden sollten explizit von der Vereinbarung ausgeschlossen werden – selbst nicht diskriminierende –, wenn sie TiSA Marktzugangsregeln verletzen würden (siehe dazu: Sinclair 2017:16).

Der Internationale Gewerkschaftsbund (2016:28) hält zudem fest, dass TiSA hinsichtlich des Marktzugangs zwar einen „Positivlisten“-Ansatz verfolgt, aber im Falle diesbezüglicher Verpflichtungen werden gewöhnlich Stillstands- und Sperrklauseln zur Anwendung kommen.

#### **1.2.5. Stillstands- und Sperrklauseln**

Im Zusammenhang mit der Inländerbehandlung gelten zwei weitere strukturelle Elemente des TiSA-Abkommens, die auch für die öffentlichen Dienstleistungen – jedenfalls – indirekt von allergrößter Bedeutung sind: die Stillstands- und Sperrklauseln.

Die **Stillstandsklausel** bedeutet, dass der aktuelle Umfang der Liberalisierung in einem Land, das am TiSA-Abkommen beteiligt ist auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene, unwiderruflich ist. Wenn eine Gemeinde etwa ausländischen Unternehmen vor der TiSA-Ratifizierung die Möglichkeit gibt, Verträge im Bereich der Abfallentsorgung abzuschließen, kann es einheimische AnbieterInnen dieser Dienstleistungen nach der TiSA-Ratifizierung nicht mehr begünstigen. Hat eine Land etwa einen öffentlichen Dienstleistungsbereich (z.B. die Postzustellung) für einen größeren Wettbewerb aus

dem Ausland geöffnet, kann eine künftige Regierung ihn nicht wieder in die öffentliche Hand überführen, wenn bei der Aufstellung der Verpflichtungsliste keine ausdrücklichen diesbezüglichen Ausnahmen vermerkt wurden (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:27f.). Die **Stillstandsklausel** führt damit dazu, dass der erreichte Status der Liberalisierung in allen Sektoren festgeschrieben wird, auch wenn einige Länder ohne Zweifel versuchen werden, begrenzte Ausnahmeregelungen in sensiblen Sektoren zu verhandeln.

Die **Sperr- bzw. Ratchet-Klausel** im TiSA legt fest, dass „Änderungen oder Ergänzungen einer auf inländische Dienstleistungen bezogenen Maßnahme, die bisher nicht den Pflichten des Abkommens entspricht (Marktzugang, Inländerbehandlung, Meistbegünstigungsklausel), zu mehr, jedoch keinesfalls weniger Vertragskonformität führen müssen“ (Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:14). Die Sperrklausel hat, laut Internationalem Gewerkschaftsbund (2016:28), damit zur Folge, dass jede von einer Regierung ergriffene Maßnahme, die sich auf den Dienstleistungsmarkt (einschließlich der öffentlichen Dienstleistungen) auswirken könnte, auf eine „größere Konformität“ mit dem Abkommen abzielen muss. Diese Sperrklausel, der die Verhandlungsparteien angeblich bereits zugestimmt haben (Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:14), würde die Liberalisierung weiterer (öffentlicher) Dienstleistungen forcieren bzw. zumindest beschleunigen und jeden weiteren Liberalisierungsschritt zu einer vollendeten Tatsache machen.

Als Beispiel kann hier ein Land genannt werden, das etwa versuchsweise auf nationaler oder subnationaler Ebene ein auf Privatversicherungen beruhendes System für die Gesundheitsversorgung eingeführt hat, das bisher Aufgabe einer gesetzlichen Krankenversicherung war. Ohne einer expliziten Ausnahmeregelung für den Krankenversicherungssektor des Landes im TiSA-Abkommen wäre diese und auch keine andere zukünftige Regierung in der Lage, diese Dienste wieder in die Zuständigkeit eines staatlichen Versicherungssystems zurückzuführen, ohne gegen das TiSA-Abkommen zu verstoßen (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:6). „Ähnliche Konflikte hat es bereits bei bilateralen Investitionsabkommen gegeben, als ausländische Privatinvestoren gegen die erneute Verstaatlichung der vorher privatisierten und liberalisierten Krankenversicherung in der Slowakei und Polen vorgegangen sind“ (Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:14).

Scott Sinclair und Hadrian Mertins-Kirkwood (2014:14) kommen bezüglich Stillstand- und Sperrklauseln zum Schluss: „Es sind genau diese Einschränkungen, die fast schon den Stellenwert einer Verfassung haben, die es zu vermeiden gilt, damit die demokratische Regulierungshoheit für öffentliche Dienste erhalten bleibt.“ (siehe dazu auch weiter unten: Auswirkungen auf staatliche und kommunale Regulierungsmöglichkeiten).

Die Stillstands- und Sperrklauseln gelten explizit nur für die Inländerbehandlung. Allerdings sind – laut Scott Sinclair (2017:16) – alle Marktzugangsverpflichtungen, die eine Regierung in einer Branche (oder Teilbranche) eingeht, „festgezurr“, selbst wenn für den Marktzugang formal keine Stillstandsklausel gilt. Das heißt, alle für diese Branche

---

„Die Behandlung der Investoren und der erfassten Investitionen darf nicht weniger günstig (*no less favourable*) sein, als jene, die Investoren bzw. Investitionen aus dem Inland (Inländerbehandlung) oder aus Drittländern (Meistbegünstigung) in vergleichbaren Situationen (*in like situations*) gewährt wird.“ (Madner et al. 2015:15)

aufgeführten Maßnahmen können nur dann verschärft werden, wenn das Land im Vertrag explizit Ausnahmen aufgeführt hat, die es ihm ermöglichen, zukünftige politische Maßnahmen bezüglich TiSA Marktzugangspflichten flexibel zu gestalten (siehe dazu: Sinclair 2017:16).

Die Stillstands- und die Sperrklausel stellen aber vor allem eine direkte Gefahr für den Trend der Rekommunalisierung (siehe dazu näher weiter unten: „Verbot“ der Rekommunalisierung) dar, der gegenwärtig in Europa und weltweit zunehmend Auftrieb erhält. Viele mit dem privaten Angebot von Dienstleistungen in der Wasserwirtschaft, der Wasserkrafterzeugung und im Gesundheitswesen unzufriedene Regierungen bzw. Gemeinden sind dabei, diese Bereiche wieder unter öffentliche Kontrolle zu bringen. Gemäß TiSA könnten diesen Regierungen und Gemeinden Handelskonflikte und Sanktionen drohen, auch wenn sie im öffentlichen Interesse handeln. TiSA schränkt damit – laut Internationalem Gewerkschaftsbund (2016:28) – den politischen Handlungsspielraum von Regierungen und Gemeinden ein und zwingt sie dazu, den privaten Wettbewerb zu begünstigen (siehe dazu auch weiter unter: „Verbot“ der Rekommunalisierung).

### 2.3. **Anhänge des Trade in Service Agreement**

Die Komplexität des TiSA-Abkommens erhöht sich noch dadurch, dass es als sogenanntes „*living agreement*“ gedacht ist, als „lebende Vereinbarung“. Das bedeutet, dass TiSA nach Vertragsabschluss kontinuierlich weiterverhandelt und weitere regulatorisch-thematische und sektorale Abkommen vereinbart werden sollen. Denn neben dem TiSA Haupttext gibt es 20 weitere Anhänge, die derzeit diskutiert werden. Aktuell gehören nur neun von ihnen zum eigentlichen Abkommen (Anhänge der Kategorie A). Sobald der TiSA-Haupttext in Kraft tritt, sollen die verbleibenden Anhänge weiterverhandelt werden. Ziel ist es, die Zahl der Anhänge und der erfassten Sektoren mit der Zeit immer weiter zu vergrößern (siehe dazu: Sinclair 2017:14).

Zur Liste der Anhänge der Kategorie A gehören: Streitbeilegung, ***Innerstaatliche Regelungen***, Elektronischer Handel, Finanzdienstleistungen, Institutionelle Regelungen, ***Lokalisierung***, ***Freizügigkeit natürlicher Personen***, Telekommunikation und ***Transparenz***.

Die Anhänge der Kategorie A standen im November 2016 kurz vor dem Abschluss und waren für die unmittelbare Integration in das TiSA-Abkommen vorgesehen (siehe dazu: Sinclair 2017:14).

Zur Liste der Anhänge der Kategorie B gehören: Lufttransport, Zustelldienste, Direktvertrieb, Energie/Bergbau, Exportsubventionen, ***Öffentliche Beschaffungen***, Seeverkehr, Patientenmobilität, Freiberufliche Dienstleistungen, Straßengüterverkehr und ***Staatliche Unternehmen***.

Anhänge der Kategorie B müssen noch weiterverhandelt werden und werden voraussichtlich erst später integriert, sollte es noch zu einer Einigung kommen (siehe dazu: Sinclair 2017:14).

Diese Anhänge können in zwei Arten unterteilt werden: Thematisch-regulatorische Anhänge und Anhänge, die sich auf bestimmte Sektoren beziehen. Die thematisch-regulatorischen Anhänge betreffen unterschiedlichste Themen und gleichzeitig Sektoren und

ergänzen die Verpflichtungen im Haupttext. Die sektorenspezifischen Anhänge enthalten Vorlagen für verschiedene Sektoren, die von den VerhandlungsführerInnen und Unternehmensgruppen als prioritär eingestuft wurden. Diese komplizierte Struktur ist auch eine Bestätigung dafür, dass der Anwendungs- und Geltungsbereich von TiSA – wie von den VerhandlungsführerInnen immer wieder beteuert – sehr ehrgeizige Zielsetzungen verfolgt (siehe dazu: Sinclair 2017:15).

Einige dieser Anhänge, die vor allem im Zusammenhang mit den öffentlichen Dienstleistungen von Bedeutung sind, werden im Folgenden, aber auch in den Kapiteln 2 und 3 des vorliegenden Literaturberichtes inhaltlich näher behandelt.

### **1.3.1. Lokalisierung**

„Ein gutes Beispiel ist der Anhang zur Regelung der Lokalisierung, der eigentlich den Namen *Anti-Lokalisierungsanhang* verdient hätte“ (Sinclair 2017:20). Er soll alle Gesetze, allgemeine Regelungen oder Maßnahmen aufheben, die ein Unternehmen zwingen würden, seinen Sitz in dem Land zu haben, in dem es eine Dienstleistung auf dem lokalen Markt anbieten möchte. Leistungsanforderungen, die ausländische DienstleistungserbringerInnen zwingen würden, lokale Waren oder Dienstleistungen zu erwerben, ein Mindestmaß an heimischer Wertschöpfung zu erreichen oder Technologie zu übertragen, sind bei TiSA ausgeschlossen. „Politische Maßnahmen zur Förderung der inländischen Wertschöpfung wären selbst dann nicht erlaubt, wenn ausländische Investoren Vorteile von Regierungen gewährt bekommen, zum Beispiel als Bedingung für den Zugang zu natürlichen Ressourcen in öffentlichem Besitz“ (Sinclair 2017:20).

Der Anhang zur Regelung der Lokalisierung beruht wie die Inländerbehandlung auf einem „Negativlisten“-Ansatz. Wenn eine Regierung nicht TiSA-konforme Maßnahmen aufrechterhalten möchte, muss sie diese als Ausnahmen im Anhang auführen. Alle politischen Bestimmungen, die Einheimischen oder der einheimischen Wirtschaft zugutekommen – zum Beispiel, dass ein ausländisches Unternehmen eine bestimmte Anzahl einheimischer Arbeitskräfte anstellen oder ein lokales Büro haben muss – müssen als Ausnahmen im TiSA-Anhang eines Landes aufgelistet sein. Wird dies versäumt, muss diese Bestimmung abgeschafft werden. Damit wären alle nicht konformen Maßnahmen sozusagen „*listed, or lost*“ und damit entweder aufgelistet oder verloren (siehe dazu: Sinclair 2017:20).

Bisher können ausländische DienstleistungsanbieterInnen verpflichtet werden, auch im Inland eine Niederlassung zu errichten, damit sie an nationale Gesetze und Regulierungen gebunden sind. Diese Verpflichtung soll mit dem TiSA-Abkommen fallen. Damit wäre es nicht mehr möglich zum Beispiel Verbraucherschutzstandards oder Programme zur Stärkung der lokalen Wirtschaft umzusetzen.

### **1.3.2. Staatsunternehmen**

Trotz jahrzehntelanger Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen spielen staatliche Unternehmen noch immer eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung einer Vielzahl öffentlicher Dienstleistungen. Unter den Bedingungen des Anhangs „Staatliche Unternehmen“ (Kategorie B), der zum Teil auf ein Kapitel der mittlerweile gescheiterten Transpazifischen Partnerschaft (*Trans-Pacific Partnership* – TPP) zurückgeht, dürfen Staatsunternehmen bei der Beschaffung oder der Bereitstellung von Dienstleistungen

sowie beim Verkauf von Dienstleistungen ausschließlich von **kommerziellen Überlegungen** geleitet werden. Wie Scott Sinclair anführt, können solche Beschränkungen „dem Zweck öffentlicher Unternehmen zuwiderlaufen, insofern als dass diese die Aufgabe haben, dem Gemeinwohl der Gemeinschaft statt rein kommerziellen Interessen zu dienen“ (Sinclair 2017:28).

Im TiSA-Anhang wird anerkannt, dass ein Staatsunternehmen einen „öffentlich-rechtlichen Auftrag“ haben kann, der definiert wird als „Regierungsauftrag, gemäß dem ein Staatsunternehmen der Öffentlichkeit im eigenen Staatsgebiet direkt oder indirekt eine Dienstleistung bereitstellt“ (zitiert nach: Sinclair 2017:28). Aber selbst in Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags wäre es Staatsunternehmen mit TiSA verboten, „bei der Bereitstellung von Diensten“ die eigenen BürgerInnen vorteilhafter zu behandeln. Scott Sinclair merkt hierzu an: „Es leuchtet nicht ein, warum es einem städtischen, aus dem kommunalen Steueraufkommen finanzierten Versorgungsbetrieb nicht erlaubt sein sollte, den eigenen BürgerInnen und lokalen SteuerzahlerInnen bevorzugte Bedingungen anzubieten“ (Sinclair 2017:28). Auch spezifische Maßnahmen, die etwa die Gleichstellung der Geschlechter oder Frauenförderung zum Ziel haben, wären durch die „rein kommerziellen Überlegungen“ bedroht. Gerade hier steht für Österreich bzw. Österreichs Frauen viel auf dem Spiel, wenn nicht Ausnahmenbedingungen ausverhandelt werden. In der bereits mehrfach zitierten schriftlichen Information des österreichischen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zu TiSA findet dies jedoch keinerlei Erwähnung (siehe dazu: BMWFW 2016).

Während manche Länder möchten, dass der Anhang nur für Staatsunternehmen auf nationaler Ebene Gültigkeit hat, vertritt die EU die Position, dass die darin enthaltenen Klauseln auf alle Verwaltungsebenen angewandt werden sollten, einschließlich der Regionen und Gemeinden (siehe dazu: Sinclair 2017:28).

### 1.3.3. **Öffentliche Beschaffung**

Der Anhang zur öffentlichen Beschaffung, der allerdings zur Liste der Anhänge der Kategorie B gehört und nach Annahme des TiSA-Abkommens noch weiter verhandelt werden müsste, zielt darauf ab, den Zugang zu **öffentlichen Dienstleistungsaufträgen** zu öffnen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen macht einen bedeutenden Teil aller Wirtschaftstätigkeiten aus, schätzungsweise **10 bis 15 Prozent des globalen BIP** (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:26). Traditionell haben die Regierungen in den Industriestaaten und auch in Österreich bei ihrer Beschaffungspolitik auf eine bevorzugte Behandlung ihrer eigenen Wirtschaft gesetzt, um ihre Konjunktur anzukurbeln, neue Wirtschaftszweige wie etwa erneuerbare Energien zu unterstützen oder in weniger entwickelten Regionen Unternehmen zu helfen und das Wachstum zu fördern.

Die Regierungen können mit dem TiSA-Abkommen dann nicht mehr auf Anforderungen bezüglich des Inlandsanteils zurückgreifen, da diese als diskriminierend gelten. Eine solche Anforderung bezüglich des Inlandsanteil würde etwa darin bestehen, dass erfolgreiche BewerberInnen um öffentliche Aufträge verpflichtet wären, ortansässige ArbeitnehmerInnen einzustellen, lokal produzierte oder erworbene Materialien zu verwenden (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:26).

Seit In-Kraft-Treten des neuen Bundesvergabegesetzes (BVergG) 2006 besteht in Österreich die Möglichkeit der Koppelung der öffentlichen Auftragsvergabe an betriebliche Gleichstellungs- und Frauenfördermaßnahmen, aber auch an die Förderung von Lehrlingen, Langzeitarbeitslosen etc. Die Bestimmung des § 19 Abs 6 BVergG lautet folgendermaßen: „Im Vergabeverfahren kann auf die Beschäftigung von Frauen, von Personen im Ausbildungsverhältnis, von Langzeitarbeitslosen, von Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern sowie auf Maßnahmen zur Umsetzung sonstiger sozialpolitischer Belange Bedacht genommen werden. Dies kann insbesondere durch die Berücksichtigung derartiger Aspekte bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien oder durch die Festlegung von Bedingungen im Leistungsvertrag erfolgen“ (siehe dazu näher: Papouschek et al. 2009:28ff.).

Durch den TISA Anhang zur öffentlichen Beschaffung, ist diese Art der Koppelung bedroht und könnte nur durch länderspezifische Ausnahmeregelungen, die allerdings ausverhandelt werden müssten, geschützt werden.

Der Internationale Gewerkschaftsbund weist auch auf den Vorteil den große DienstleistungsanbieterInnen im Rahmen des TiSA-Abkommens haben und die Aushöhlung der staatlichen Regulierungsmöglichkeiten hin. Große DienstleistungsanbieterInnen „dürften aufgrund ihrer modernen Managementtechniken, ihrer kostengünstigen Beschaffung und ihrer Fähigkeit, finanzielle und personelle Ressourcen zu mobilisieren sowie Rechts- und Vertragsexperten einzusetzen, stärker vom Zugang zu öffentlichen Aufträgen profitieren“ (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:26). Die Regierungen würden dadurch zwar Geld sparen, aber nationale Ressourcen würden ins Ausland fließen und es gingen wichtige Instrumente zur Förderung der Entwicklung, des Strukturwandels, von benachteiligten Gruppen, von Frauen sowie menschenwürdiger Arbeit verloren (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:26).

Internationale Ausschreibung könnten zur Folge haben, dass Gemeinden Aufträge an das wirtschaftlichste Angebot vergeben müssen, ohne soziale, lokale, kulturelle Aspekte oder gleichstellungs- und frauenpolitische Ziele berücksichtigen zu können. Zudem zeigen „Rechtsgutachten, dass in den Beschaffungsregeln die Einhaltung von Kollektivverträgen und von weiteren Sozial- und Arbeitsstandards nicht verankert ist und soziale Kriterien fehlen“ (ATTAC Österreich 2016:5).

Das TiSA-Abkommen wird – laut ExpertInnenmeinung – auch einen massiven Einfluss auf die kommunale Gestaltungsfreiheit bei der Erbringung von Dienstleistungen haben. Welche Dienstleistungen in einem Wettbewerbsverfahren ausgeschrieben werden müssen und unter welchen Bedingungen dies zu erfolgen hat, wird jedoch auch von den Regelungen innerhalb dieser Abkommen und den länderspezifischen Ausnahmen abhängen. Hier müsste Österreich – auch etwa im Zusammenhang mit der Koppelung von Gleichstellungs- und Frauenfördermaßnahmen bei der öffentlichen Auftragsvergabe – entsprechende Ausnahmen in die Länderliste aufnehmen.

Grundsätzlich ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung im EU-Recht verankert. Demnach können Gemeinden selbst entscheiden, ob sie ihre im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben mit ihren eigenen administrativen, technischen und sonstigen Mitteln erfüllen wollen oder ob sie sich privatisierter Formen bedienen. Das TiSA-Ab-

kommen greift in diese Selbstverwaltungsrechte jedoch vielfach ein: „Alle öffentlichen Dienstleistungen, die für den sozialen Zusammenhalt wichtig sind und zu denen alle BürgerInnen möglichst freien Zugang haben müssen, sind von diesen Abkommen betroffen: Dazu zählen Wasserversorgung und Entsorgung, Abfallwirtschaft, soziale Dienstleistungen, Gesundheit, Verkehr, Wohnbau, Bildung oder Kultur“, so die Position von ATTAC Österreich (2016:2).

Im Zusammenhang mit der öffentlichen Beschaffung bzw. Auftragsvergabe spielen in Österreich auch Instrumente wie *In-house-Vergabe* und *interkommunale Zusammenarbeit* eine wichtige Rolle.

Eine In-House-Vergabe bedeutet die Vergabe eines öffentlichen Auftrages ohne öffentliche Ausschreibung an AuftragnehmerInnen, die einer nationalen, regionalen oder auch kommunalen Stelle angehören. Dabei können die AuftragnehmerInnen entweder den öffentlichen AuftraggeberInnen selbst angehört (z.B. als rechtlich unselbstständige Dienststelle), oder zwar rechtlich selbständig sein, aber von den öffentlichen AuftraggeberInnen beherrscht werden und im Wesentlichen nur für diese arbeiten (etwa Kommunalunternehmen).

„Bei der interkommunalen Zusammenarbeit handelt es sich um ein seit Jahrzehnten bewährtes Instrument, das den Kommunen die Möglichkeit bietet, sich zusammenschließen, um betriebswirtschaftliche Effizienzpotenziale zu heben. Insbesondere für kleinere Kommunen stellt dies einen gangbaren Weg dar, da diese oft nicht in der Lage sind, so kostenintensive Aufgaben wie die Wasserver- und/oder Abwasserentsorgung alleine zu stemmen“ (Halmer/Hauenschild 2014:10).

Mit der Ökonomisierung kommunaler Dienstleistungen durch das TiSA-Abkommen könnten das Recht der Gemeinden und Städte, Dienstleistungen selbst – also öffentlich – anzubieten sowie die In-house-Vergabe und interkommunale Zusammenarbeit jedenfalls durch die Hintertür infrage gestellt werden, stellt ATTAC Österreich (2016:4) fest. Ähnliches gilt für das Instrument der Public-Private-Partnership (PPP). Public-Private Partnership beschreibt kurz gesagt die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Privatunternehmen. „Die Gewinnorientierung von privatwirtschaftlichen Unternehmen steht dem Qualitätsanspruch und der Infrastrukturerhaltung des öffentlichen Sektors gegenüber. PPPs können der Definition nach als die Mobilisierung privaten Kapitals zur Erfüllung staatlicher Aufgaben insbesondere im Bereich der öffentlichen Infrastruktur definiert werden“ (Halmer/Hauenschild 2014:11). In allen drei Fällen der In-house-Vergabe und interkommunalen Zusammenarbeit sowie der Public-Private-Partnership können nur länderspezifische Ausnahmenregelungen Schutz vor dem TiSA-Abkommen gewährleisten.

In seiner derzeitigen Form sieht der Anhang keine Schwellenwerte vor, ab deren Höhe die einzelnen Länder eine internationale Ausschreibung nach TiSA-Regeln durchführen müssten. Ebenfalls noch unklar ist – laut Internationalem Gewerkschaftsbund (2016:26) – welche Regulierungsebenen betroffen wären. Vor allem ist nicht klar, welche TiSA-Verpflichtungen für Verwaltungseinheiten wie Gemeinden oder Städte, für staatseigene Unternehmen, den öffentlichen Dienst wie Schulen, Krankenhäuser und Universitäten und insbesondere für Regierungsbehörden, die z.B. Planungs- oder regionale Entwicklungsaufgaben zu erfüllen haben, gelten würden. Stattdessen sieht der aktuelle Text die

pauschale Anwendung des Prinzips der Inländerbehandlung aller ausländischen DienstleistungserbringerInnen mit einer kommerziellen Präsenz vor, d.h. diejenigen, die über eine Niederlassung in einem TiSA-Land verfügen. Der Ansatz der „Negativliste“ bezüglich der Inländerbehandlung (siehe dazu weiter oben: Wesentliche Bausteine und Regulierungsbereiche), bedeutet, dass alle Bereiche, Regelungen und Maßnahmen für die der Anhang nicht gelten soll, explizit ausgenommen werden müssen. Diese breite Anwendung geht weit über bereits eingegangene multilaterale Verpflichtungen in Bezug auf öffentliche Aufträge hinaus (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016: 27).

Die konkreten Auswirkungen des TiSA-Abkommens bzw. des Anhangs zur öffentlichen Beschaffung auf Österreich hängen, wie bereits mehrfach erwähnt, ganz wesentliche von den detaillierten Bestimmungen und Formulierungen sowie den Ausnahmeregelungen ab, die Österreich gegebenenfalls ausverhandeln kann. Als Beispiel dafür, dass Ausnahmenbestimmungen sehr konkret zu formulieren wären, soll hier die Evaluierung der Auswirkungen von CETA auf Österreich angeführt werden:

„Als problematisch könnten sich weiters die in Annex 7 normierten Ausnahmen für In-house-Vergaben und öffentlich-öffentliche Kooperationen erweisen. Es ist nicht gänzlich auszuschließen, dass die weitgehende Unbestimmtheit dieser Ausnahmen letztlich dazu führt, dass im Rahmen des CETA strengere Anforderungen an die für die Daseinsvorsorge besonders bedeutenden Instrumente der In-house-Vergabe oder der interkommunalen Kooperation gestellt werden“ (Madner et al. 2015:35).

---

Das *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen) wurde zwischen Kanada und der EU ausverhandelt und ist mit 21. September 2017 vorläufig in Kraft getreten.



### 3. AUSWIRKUNGEN AUF STAATLICHE UND KOMMUNALE REGULIERUNGSMÖGLICHKEITEN

Bereits die bisherigen Ausführungen zu den Bausteinen und Regulierungsebenen zeigen, dass das TiSA-Abkommen nicht einfach den Handel mit Dienstleistungen erleichtern soll indem es sogenannte Diskriminierungstatbestände abbaut, sondern in vielfacher Weise die Regulierungsmöglichkeiten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene tangiert. „Zwei Anhänge zielen ausdrücklich darauf ab, allgemeine staatliche Regulierungsmaßnahmen zu beschränken, auch wenn sie nichtdiskriminierend sind, was ernsthafte Fragen bezüglich der potenziellen Auswirkungen von TiSA auf die Regulierungsmöglichkeiten aufwirft“ (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:7).

#### 3.1. Innerstaatliche Regulierung

Der Anhang zur innerstaatlichen Regulierung (Kategorie A) lässt juristische Anfechtungen von Regulierungsmaßnahmen zu, selbst solcher, die ausländische und einheimische Unternehmen gleichbehandeln, wenn die **Belastung** für ausländische DienstleistungserbringerInnen dadurch für „**größer als notwendig**“ erachtet wird. TiSA soll demnach dafür sorgen, dass „**Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Standards und Zulassungserfordernisse**“ keine „**unnötigen**“ **Hemmnisse** für den Handel mit Dienstleistungen darstellen (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:7; Sinclair 2017:36).

Die vorgeschlagenen Einschränkungen der nationalen Regulierungsbehörden würden ausdrücklich für **nichtdiskriminierende Maßnahmen** der Regierung mit Auswirkungen auf Dienstleistungen gelten. Damit würden diese Regelungen laut Scott Sinclair und Hadrian Mertins-Kirkwood (2014:14f.) nationalstaatliche Gesetze und Verordnungen einschränken wie **Arbeitsschutzanforderungen, Umweltschutzregelungen, Verbraucherschutzgesetze** und **Verpflichtungen für den universellen Zugang zu Dienstleistungen** – und das selbst dann, wenn diese Regulierungen ausländische Dienstleistungen oder DienstleistungsanbieterInnen nicht anders behandeln als inländische Dienste und DienstleistungsanbieterInnen.

Die Art von Maßnahmen, für die diese vorgeschlagenen neuen Einschränkungen der Regulierungsbehörden gelten würden, ist in TiSA sehr weit definiert. **Qualifikationserfordernisse und -verfahren** beinhalten sowohl die Bildungsabschlüsse (etwa um eine angemessene Ausbildung und Qualifikation von AnwältInnen, IngenieurInnen oder WirtschaftsprüferInnen zu gewährleisten) und die beruflichen Prüfungen und Zulassungen, die zur Erbringung einer speziellen Dienstleistung erforderlich sind, als auch die Verfahren zum Nachweis für die fachliche Kompetenz einer Tätigkeit.

„In einem bestimmten Land sind möglicherweise ein spezifisches ärztliches Diplom und eine mehrjährige Berufspraxis erforderlich, bevor eine Tätigkeit als Chirurg möglich ist. Journalisten müssen eventuell über ein Journalismus-Diplom verfügen und der Journalistenvereinigung ihres Landes angehören“ (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:8).

**Technische Standards** beziehen sich auf Regulierungen, die die „technischen Eigenschaften der Dienstleistung selbst“ betreffen und auf die „Vorschriften, die bei der Er-

bringung der Dienstleistung eingehalten werden müssen“ (Sinclair 2014:15). Laut Scott Sinclair (2017:36) umfassen technische Standards ein breites, nicht abgeschlossenes Spektrum essentieller Vorschriften, einschließlich Standards zur Trinkwasserqualität, Qualitätsstandards für den privaten Aus- und Fortbildungssektor, Vorschriften zum sicheren Transport von Gefahrgut und auch nukleare Sicherheitsstandards.

Der internationale Gewerkschaftsbund (2016:8) führt in seiner Evaluierung aus, dass ein Verweis auf die Übereinkommen der IAO im Anhang zu Dienstleistungen im Seeverkehr darauf hindeuten scheint, dass Arbeitsnormen als „technische Standards“ betrachtet werden (siehe dazu auch weiter unten: Auswirkungen auf ArbeitnehmerInnen). Die Einbeziehung technischer Standards stößt aber bei einigen Ländern auf Widerstand, und es könnte sein, dass sie nicht in den Anhang zur interstaatlichen Regulierung aufgenommen werden (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:8).

Im Anhang zu Dienstleistungen im Seeverkehr heißt es, „dass in Fällen, in denen die Vertragsparteien Maßnahmen ergreifen, die von den internationalen Normen abweichen, ihre Normen auf nichtdiskriminierenden, objektiven und transparenten Kriterien zu basieren hätten“ (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:24). Laut Internationalem Gewerkschaftsbund (2016:24) enthält TiSA zwar verbindliche und durchsetzbare arbeitsbezogene Bestimmungen, um sicherzustellen, dass sich die Normen der einzelnen Vertragsparteien im Einklang mit den Übereinkommen der IAO befinden und in der Praxis in Kraft gesetzt werden, aber es ist unklar, wie die Normen durchgesetzt werden sollen, wenn einzelne Länder oder Unternehmen nach unten hin davon abweichen. TiSA-Länder, die höhere Normen festlegen, werden hingegen gezwungen, diese zu rechtfertigen. Es ist nicht klar, ob die Unternehmen das Recht haben werden, Kommentare zu Schutzklauseln oder Arbeitsnormen, die besser als das in den Instrumenten der IAO vorgesehene Minimum sind, abzugeben oder Einwände dagegen zu erheben. Arbeitsnormen könnten als technische Standards im Sinne der Definition im Anhang zur innerstaatlichen Regulierung aufgefasst werden, womit ausländische Firmen das Recht hätten, über neue innerstaatliche Maßnahmen, die von internationalen Normen abweichen, unterrichtet zu werden und Kommentare dazu abzugeben (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:24).

**Zulassungserfordernisse** bzw. Lizenzanforderungen beziehen sich nicht nur auf berufliche Zulassungen, sondern auf alle Anforderungen, die ein Unternehmen erfüllen muss, um von der Regierung die Erlaubnis zur Erbringung einer Dienstleistung in einem Markt zu erhalten. Darin wären zum Beispiel auch die Lizenzierung von Gesundheitseinrichtungen und Labors, die Akkreditierung von Universitäten und Schulen, Sendelizenzen, Abfallentsorgungsanlagen, Kraftwerken usw. eingeschlossen. Diese sehr weit gefassten Definitionen würden in der Tat dazu führen, dass kaum ein Aspekt der Regulierung von Dienstleistungen nicht betroffen wäre (Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:15).

---

Die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization* – IAO) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen und damit beauftragt, soziale Gerechtigkeit sowie Menschen- und Arbeitsrechte zu befördern.

Eine Kerngruppe von TiSA-Ländern wie Chile, Hongkong, Mexiko, Neuseeland, Südkorea und die Schweiz setzen sich beharrlich dafür ein, dass in TiSA eine **Erforderlichkeitsprüfung** (Prüfung des Kriteriums der Notwendigkeit) für Regulierungen enthalten ist, die Dienstleistungen betreffen. Dies ist einer der Streitpunkte im Zusammenhang mit dem Anhang zur innerstaatlichen Regulierung. Bereits vor der Absage des für Dezember 2016 angesetzten Ministertreffens war daher entschieden worden, die Diskussion über die Frage der Reichweite und Art der Inlandsregulierung an die Handelsministerien zu übertragen, da es VerhandlungsführerInnen nicht gelungen war, ihre Differenzen auf Fachebene auszuräumen (siehe dazu: Sinclair 2017:37).

Im geleakten TiSA-Text wird in diesem Zusammenhang auf den kontroversen GATS-Text verwiesen, der besagt, dass Regulierungsmaßnahmen (Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Standards und Zulassungserfordernisse):

- auf objektiven und transparenten Kriterien basieren sollten
- nicht belastender als notwendig sein sollten, um die Qualität der Dienstleistung zu garantieren
- die Erbringung von Dienstleistungen selbst nicht einschränken sollten (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:8).

„Falls diesen Einschränkungen zugestimmt wird, würden buchstäblich Tausende nicht-diskriminierende die Dienstleistungen betreffende Regelungen im öffentlichen Interesse der Kontrolle durch TiSA unterworfen und könnten potenziell angefochten werden. Diese Regelungen könnten sich auf Wasserqualitätsnormen, kommunale Raumordnung, Genehmigungen für die Entsorgung von Sondermüll, Akkreditierung von Bildungsinstitutionen und Behörden, die akademische Grade vergeben, beziehen. Für TiSA Regierungen würde gelten, dass ihre bestehenden Verpflichtungen im Hinblick auf Dienstleistungen sofort vertieft und ihr Recht auf Regulierung beschnitten würde.“ (Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:16).

Laut Scott Sinclair (2017:37) wären durch die Einführung der Erforderlichkeitsprüfung TiSA-Streitbeilegungsausschüsse befugt zu entscheiden, ob nichtdiskriminierende Bestimmungen „für die Aufrechterhaltung der Qualität einer Dienstleistung eine größere Last als erforderlich“ darstellen. „Bei einer solchen Erforderlichkeitsprüfung würden also Ausschussmitglieder verbindliche Entscheidungen darüber treffen, ob eine angefochtene Vorschrift tatsächlich erforderlich war, oder ob – ihrer Ansicht nach – eine andere, unternehmensfreundlichere regulatorische Option unter zumutbaren Bedingungen zugänglich gewesen wäre“.

Laut Internationalem Gewerkschaftsbund (2016:7) gibt TiSA damit Unternehmen Mittel an die Hand, gegen neue oder kostspielige Vorschriften vorzugehen selbst dann, wenn diese inländische wie ausländische Dienstleistungen und DienstleistungserbringerInnen gleich behandeln.

Sollte eine solche Prüfung am Ende im TiSA-Abkommen vorgesehen sein, wäre das, wie es Scott Sinclair (2017:37) formuliert „ein gefährlicher und ungerechtfertigter Angriff auf die Regulierungsautonomie und die demokratische Entscheidungsfindung.“ Aber selbst wenn auf eine vollständige Einbindung einer solchen Erforderlichkeitsprüfung verzichtet wird, wären auch andere Möglichkeiten – wie etwa jene, dass Regulie-

rungen „**auf objektiven und transparenten Kriterien basieren**“ müssen –, höchst problematisch. „Erhalten Handelsministerien in Ländern, in denen große Konzerne ihren Sitz haben, neue Werkzeuge, um uneingeschränkt nichtdiskriminierende Vorschriften anderswo anzufechten, die dort im öffentlichen Interesse erlassen wurden, so werden Regierungen im Angesicht einer möglichen Anfechtung von Handelsvereinbarungen künftig weniger gewillt sein werden, regulatorische Vorgaben zu erlassen. Damit werden alle Voraussetzungen für regulatorische Zurückhaltung geschaffen. Die Entscheidung, nicht rechenschaftspflichtigen Ausschüssen zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten die Befugnis zu erteilen, Regulatorien und demokratisch legitimierte Vorschriften in Frage zu stellen, würde bei einer Vielzahl von lebensnotwendigen Diensten zweifellos zu einer Schwächung des Schutzes der Öffentlichkeit, von KonsumentInnen, Beschäftigten und der Umwelt führen“ (Sinclair 2017:37).

Wie weitreichend und problematisch das Handlungsfeld der innerstaatlichen Regulierung tatsächlich sein kann, zeigt sich am Beispiel des Handelsabkommens CETA zwischen Kanada und der EU, das bereits ausverhandelt wurde und mit 21. September 2017 vorläufig in Kraft getreten ist (siehe dazu näher: Gould 2016:39ff.; speziell für Österreich: Madner et al. 2015:37ff.).

### 3.2. **Transparenz**

Der Transparenz-Anhang (Kategorie A) verpflichtet die einzelnen Länder dazu, ausländische Dienstleistungsunternehmen **frühzeitig über geplante Regulierungsmaßnahmen** zu **unterrichten** und ihnen die **Möglichkeit** zu geben, **Kommentare dazu abzugeben**. Ähnlich wie im Falle der Erforderlichkeitsprüfung bzw. der „objektiven und transparenten Kriterien“ könnten diese scheinbar unverfängliche Vorschriften den Druck auf die Regulierungsstellen erhöhen und eine abschreckende Wirkung haben (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:7).

Neben der Möglichkeit für private Unternehmen Kommentare zu relevanten Regulierungsmaßnahmen abzugeben, bevor diese wirksam werden, müssen dem Transparenz-Anhang entsprechend alle Länder über Verfahren verfügen, um auf Anfragen von DienstleistungserbringerInnen im Zusammenhang mit vorhandenen Vorschriften und Standards reagieren zu können. Das könnte, laut internationalem Gewerkschaftsbund (2016:9) dazu führen, „dass geplante Regulierungsmaßnahmen verworfen, verwässert oder aufgeschoben werden, wenn die Regierungen keine überzeugenden Erklärungen dazu liefern können, inwiefern die geplante Maßnahme auf objektiven und transparenten Kriterien basiert, zumal diese Begriffe vage sind.“ Die einzelnen Länder müssen beweisen können, dass ihre Regulierungsmaßnahmen in **unparteiischer, objektiver, vernünftiger und unabhängiger** Weise konzipiert werden. Diese Bestimmung gilt zusätzlich zu der Verpflichtung der Staaten zur Inländerbehandlung bzw. zur Nichtdiskriminierung ausländischer AnbieterInnen auch bei Gerichts-, Antrags- und Überwachungsverfahren. Begriffe wie „vernünftig“ und „übermäßig“ sind aber unklar und können in unterschiedlicher Weise ausgelegt werden, was es ausländischen Unternehmen ermöglicht, die Regulierungsverfahren und den Inhalt der geplanten Maßnahme anzufechten. Je nach der Auslegung könnte es – laut Internationalem Gewerkschaftsbund (2016:9) – daher immer schwieriger für die Regierungen werden, Regulierungsmaß-

nahmen zum Schutz der ArbeitnehmerInnen, der VerbraucherInnen und der Umwelt zu konzipieren und in Kraft zu setzen.

Der TiSA-Anhang zur Transparenz besagt zudem, dass die einzelnen Länder geplante **Regulierungsmaßnahmen** („im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht und Justizwesen“ und „so weit wie möglich“) **veröffentlichen und ausreichend Zeit** zwischen der Veröffentlichung einer Maßnahme und deren Inkrafttreten lassen sollten, um „interessierten Personen“, d.h. Unternehmen, die Möglichkeit zu geben, Kommentare zu neuen Regulierungsmaßnahmen einzureichen (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:9).

Länder müssen darüber hinaus die Begründung jeder neuen Regulierungsmaßnahme veröffentlichen. Dies ist wichtig, weil ausländische Unternehmen dadurch formell die Gelegenheit haben, die Begründung einer Regulierungsmaßnahme in Frage zu stellen und Gegenvorschläge zu unterbreiten, um die mit der Maßnahme beabsichtigten Ziele auf eine weniger „handelshemmende“ Weise zu erreichen. Die Staaten sind verpflichtet, Verfahren einzuführen, um Kommentare aus der Wirtschaft zu sammeln und zu beantworten. Dies könnte – laut internationalem Gewerkschaftsbund (2016:10) – zur Entpolitisierung des Regulierungsprozesses führen. Die Regierungen könnten daran gehindert werden, eine Regulierungsmaßnahme zu beschließen, mit der klare politische Prioritäten verfolgt werden, wenn die Wirtschaft sie per Gerichtsverfahren daran hindern kann.

Im TiSA Haupttext heißt es in diesem Zusammenhang, dass jede Vertragspartei Gerichte, Schiedsgerichte oder Verwaltungsgerichte bzw. entsprechende Verfahren einzuführen habe, die auf Antrag eines betroffenen Dienstleistungserbringers eine unverzügliche Überprüfung von Verwaltungsbeschlüssen mit Auswirkungen auf den Handel mit Dienstleistungen vornehmen und, sofern begründet, für geeignete Abhilfemöglichkeiten sorgen (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:10).

### 3.3. „Verbot“ der Rekommunalisierung

Ein ganz wichtiges politisches Feld, das durch das TISA Abkommen betroffen wird, ist der Trend zur Rekommunalisierung.

Die neoliberale Wende in vielen Ländern in den 1980er und 1990er Jahren hat zu einer umfassenden Privatisierung wichtiger öffentlicher Dienste geführt. Besonders die in Finanznot geratenen Gemeinden erhofften sich Kosteneinsparungen durch die Privatisierung von Energieversorgern, öffentlichen Verkehrsunternehmen, Abfallentsorgern, Gesundheitsdienstleistern und anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. Negative Erfahrungen mit gewinnorientierten Modellen der Dienstleistungserbringung haben in den letzten Jahren viele Gemeinden dazu veranlasst, den Sinn dieser Privatisierungsstrategien erneut zu überdenken (siehe dazu Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014; Hamler/Haunschild 2014).

Eine der wichtigsten Antworten auf die fehlgeschlagenen Privatisierungen ist der verstärkte Trend zur Rekommunalisierung. „Dies bezeichnet den Prozess der Rückführung eines privatisierten öffentlichen Dienstes in die Obhut des öffentlichen Sektors. Diese Umkehr findet typischerweise auf der kommunalen Ebene statt, obwohl eine Rekommunalisierung im Prinzip auch auf regionaler oder sogar staatlicher Ebene durchgeführt

werden kann. Praktisch jeder öffentliche Dienst, der einmal privatisiert wurde, kann wieder kommunalisiert werden“ (Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:12; siehe näher zu Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU: Halmer/Haunschild 2014).

Ein besonderes Hindernis für die Rekommunalisierungsprojekte stellen jedoch die vorgeschlagene Stillstands- und die Sperrklauseln von TiSA dar (siehe dazu weiter oben: Stillstands- und Sperrklauseln). Die **Stillstandsklausel** würde den bis dato erreichten Stand der Liberalisierung von Dienstleistungen in jedem Land und damit auch in Österreich zementieren und damit jede Entwicklung von einer marktorientierten zu einer staatlich organisierten Erbringung öffentlicher Dienste unmöglich machen. Laut Scott Sinclair und Hadrian Mertins-Kirkwood (2014:13) würde diese Klausel nicht per se öffentliche Monopole verhindern; sie würde aber die Entstehung öffentlicher Monopole in Sektoren unmöglich machen, die zurzeit dem Wettbewerb durch den privaten Sektor geöffnet sind.

In gleicher Weise würde die **Sperrklausel** automatisch alle zukünftigen Maßnahmen zur Liberalisierung von Dienstleistungen in einem Land unumkehrbar machen. Auch diese Klausel würde per se nicht öffentliche Monopole verbieten. Wenn eine Regierung jedoch die Privatisierung öffentlicher Dienste beschließen würde, wäre es ihr zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr möglich, wieder zu einem öffentlichen Modell zurückzukehren. Die Stillstands- und die Sperrklausel schließen eine Rekommunalisierung per Definition aus (Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:13). Abhilfe könnten hier nur Ausnahmenregelungen schaffen, die jedoch jedes Land und damit auch Österreich in die jeweilige Länderliste aufnehmen müsst. Wie bereits mehrfach erwähnt, stehen die Regierungen aber unter einem zumindest indirekten Zwang nicht allzu großen Gebrauch von Ausnahmenregelungen zu machen, da sie damit den Sinn eines gemeinsamen Handelsabkommen bzw. bestimmter Regelungsbereiche in Frage stellen.

### 3.4. Automatische Abdeckung zukünftiger Dienstleistungen

Eine weitere kontroverse US-Forderung hätte eine überaus weitreichende Wirkung und ist – laut Scott Sinclair (2017:40) – ein Hinweis dafür, dass das TiSA-Abkommen auf eine grundsätzliche Deregulierung aller Dienstleistungen abzielt. Die USA verlangen, dass alle künftigen Dienstleistungen, selbst jene, die bislang nicht existieren, automatisch unter das TiSA-Abkommen und damit unter das Prinzip der Inländerbehandlung fallen. Dieser Schritt hätte beträchtliche Folgen für die mögliche Regulierung neuer Wirtschaftszweige und Technologien.

Nach Auffassung der *Coalition of Services Industries* sollte TiSA dafür sorgen, dass „alle neuen Dienstleistungen, die aufgrund technologischer Innovationen in einer unter das Abkommen fallenden Kategorie gehandelt werden können, ohne weitere Verhandlungen erbracht werden können“ (zitiert nach: Gould 2014:15).

Diese Verpflichtungen würden bedeuten, dass alle neuen Produkte oder Bereitstellungsmethoden, die in einem TiSA-Land genehmigt werden, im gleichen Land automatisch auch von DienstleisterInnen angeboten werden könnten, die aus anderen TiSA-Ländern stammen, ohne dass eine entsprechende Gesetzesänderung notwendig wäre.

Diese – laut Scott Sinclair (2017:41) – unweigerlich damit einhergehende Öffnung neuer Dienstleistungen für ausländische Konzerne würde es Regierungen deutlich erschweren, im Fall von Problemen gegenzusteuern.

Auch Ellen Gould schlägt in die gleiche Kerbe und schreibt: „Diese Klausel wurde auch als quasi automatische Liberalisierung neuer Dienstleistungen definiert, die im Laufe der Zeit auf den Markt kommen könnten. Damit verlieren die Staaten die Möglichkeit zu entscheiden, ob sie auf nationaler Ebene die Kapazitäten zur Entwicklung dieser Dienstleistung aufbauen wollen oder ob sie von öffentlichen oder gemeinnützigen Anbietern erbracht werden soll“ (Gould 2014:15).



## 4. AUSWIRKUNGEN AUF DIE ARBEITNEHMERINNEN

### 4.1. Vorübergehender Aufenthalt natürlicher Personen

Wie bereits weiter oben erwähnt, bezieht sich das TiSA Abkommen auch auf die „Erbringung von Dienstleistungen durch den vorübergehenden Aufenthalt von natürlichen Personen in einem Land des Dienstleistungsempfängers“. Dabei werden Dienstleistungen von natürlichen Personen eines Landes erbracht, die hierzu in ein anderes Land reisen und sich dort für eine bestimmte Dauer aufhalten. Diese Art des internationalen Handels mit Dienstleistungen wird auch GATS Modus 4 genannt (siehe dazu weiter oben: Wesentliche Bausteine und Regulierungsbereiche).

Verpflichtungen nach Modus 4 ermöglichen es Unternehmen eines Landes, ihre MitarbeiterInnen in ein anderes Land zu entsenden, um dort Dienstleistungen zu erbringen. Laut Scott Sinclair und Hadrian Mertins-Kirkwood (2014:17) fallen darunter neben Führungskräften, BeraterInnen, Facharbeitskräften auch Pflegepersonal, Bauarbeitskräfte und andere weniger qualifizierte ArbeitnehmerInnen. Laut schriftlicher Information des österreichischen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zu TiSA ist „die Personenmobilität in TiSA auf hochqualifizierte Dienstleister beschränkt“ (BMWF 2016:4). Dabei wird aber nicht näher ausgeführt, ob diese Beschränkung in TiSA laut Auffassung des österreichischen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft allgemein Gültigkeit hat, oder ob Österreich dazu eine länderspezifische Ausnahme erwirken will (siehe dazu auch weiter unten: Freizügigkeit natürlicher Personen).

Im Rahmen von TiSA sind sogenannte wirtschaftliche Bedarfsprüfungen einschließlich Arbeitsmarktprüfungen verboten, wenn diese Maßnahmen nicht ausdrücklich aus der Länderliste der Marktzugangsverpflichtungen ausgenommen sind (siehe dazu weiter oben: Wesentliche Bausteine und Regulierungsbereiche). In den meisten Ländern, so auch in Österreich, müssen potenzielle ArbeitgeberInnen vor der zeitlich befristeten Einstellung ausländischer Arbeitskräfte nachweisen, dass nicht genug bedarfsgerecht ausgebildete inländische Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. „Nach den Modus 4-Bestimmungen wären solche wirtschaftlichen Bedarfsprüfungen jedoch nicht mehr gestattet. Regierungen bzw. Behörden könnten somit nicht mehr verlangen, dass ausländische Unternehmen zuerst eine Arbeitsmarkterhebung durchführen, um im Vorfeld sicherzustellen, dass keine inländischen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, die die anstehenden Arbeiten durchführen könnten, bevor ausländische Zeitarbeitskräfte eingestellt werden“ (Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:17).

Laut schriftlicher Information des österreichischen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zu TiSA „behält sich Österreich das Recht vor, bei einer großen Anzahl der verpflichteten Personenkategorien eine Arbeitsmarktprüfung aufrecht zu erhalten“ (BMWF 2016:4). Genaueres bzw. um welche Personenkategorien es sich handelt, ist der sehr knappen Information nicht zu entnehmen.

Für Scott Sinclair und Hadrian Mertins-Kirkwood (2014:17) sind im Zusammenhang mit den Modus 4-Verpflichtungen vor allem von Bedeutung, dass diese den Arbeitskräften keine Möglichkeiten bieten, einzuwandern oder einen Wohnsitz oder die Staatsan-

gehörigkeit in dem Aufnahmeland zu erwerben. Ausländische Arbeitskräfte müssen nach Abschluss der Arbeiten oder nach Ablauf ihrer Aufenthaltserlaubnis in ihre Heimatländer zurückkehren. Diese prekäre Situation macht die ArbeitnehmerInnen abhängig vom guten Willen der ArbeitgeberInnen. Trotz dieser Gefährdung wurden jedoch keine Vorschläge unterbreitet, um in TiSA durchsetzbare Arbeitsnormen oder Arbeitsrechte zu verankern (siehe dazu: Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:17).

Das österreichische Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft stellt in seiner schriftlichen Information zu TiSA fest, dass hinsichtlich der anzuwendenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen das Zielland-Prinzip festgeschrieben wird. „Das heißt, bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung müssen die Bestimmungen des Einsatzortes bedingungslos eingehalten werden. TiSA wird ferner eine Klausel enthalten, welche es erlaubt, die Personenbewegung im Fall von Arbeitskonflikten einzuschränken“ (BMFWF 2016:4). Wie die Kontrolle und Durchsetzung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Aufnahmen- bzw. Zielland erfolgen sollen, wird jedoch nicht erläutert.

Nikolai Soukup (2015d:43f.) hält dazu fest: „Bei der auf einen bestimmten, oft sehr kurzen, Zeitraum beschränkten Form der Arbeitsmigration, die in Handelsabkommen geregelt wird, ist es in der Praxis oftmals nur äußerst schwer möglich zu kontrollieren, ob temporäre ArbeitsmigrantInnen etwa unterhalb geltender Mindestlöhne bezahlt oder Arbeitsschutzbestimmungen unterwandert werden. Darüber hinaus fehlen die rechtlichen und administrativen Mechanismen, Verstöße gegen die Rechte von ArbeitnehmerInnen grenzüberschreitend einzuklagen und ahnden zu können. Da die Behörden der Justiz und Verwaltung nicht grenzüberschreitend zusammenarbeiten und eine grenzüberschreitende Sanktionierung von arbeitsrechtlichen Verstößen in den Abkommen nicht vorgesehen ist, reichen Bestimmungen in Abkommen, die die Einhaltung des nationalen Rechts und der Kollektivverträge einfordern, alleine nicht aus“.

Die Arbeiterkammer Österreich vertritt daher folgende Position: „Verhandlungen über eine weitere Liberalisierung im Bereich der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen durch Arbeitskräfte sind abzulehnen, solange eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Verwaltung und Justiz als Vorbedingung für die Gewährleistung der Einhaltung von geltenden Mindestlöhnen, Arbeitsbedingungen und anderen Arbeitsstandards auf der Basis von arbeits- und sozialrechtlichen sowie kollektivvertraglichen Bestimmungen nicht sichergestellt ist“ (Soukup 2015a:56).

Wie unzureichend Fragen des Arbeitsrechtes und des Schutzes der ArbeitnehmerInnen in internationalen Handelsabkommen dann schlussendlich geregelt sind, zeigt sich am Beispiel des Handelsabkommen CETA zwischen Kanada und der EU, das bereits ausverhandelt wurde und seit 21. September 2017 vorläufig in Kraft ist (siehe dazu näher: Pfister/Dessewffy 2016:71ff.).

#### **4.2. Freizügigkeit natürlicher Personen**

Der Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen (Kategorie A) ist horizontal auf alle Dienstleistungssektoren anzuwenden. Das Ziel besteht – laut internationalem Gewerkschaftsbund (2016:10) – darin, „breite Gruppen von Beschäftigten, die gegenwärtig

tig arbeitsrechtlich geschützt sind, das Recht auf Tarifverhandlungen und andere Arbeitnehmerrechte haben, als ‚Dienstleistungserbringer‘ einzustufen, die mit befristeten Verträgen beschäftigt würden, mit einer geringeren arbeitsrechtlichen Absicherung, niedrigeren Löhnen, ohne das Recht auf eine Gewerkschaftsmitgliedschaft oder Tarifverhandlungen und ohne die Möglichkeit eines dauerhaften Aufenthalts oder der Staatsbürgerschaft im Gastland“.

Im Anhang heißt es, dass es DienstleistungserbringerInnen (Personen, deren Beschäftigungsbedingungen in ihrem Vertrag geregelt sind) und ArbeitnehmerInnen (Personen, deren Beschäftigungsbedingungen durch innerstaatliche Arbeitsgesetze und Tarifverträge geschützt sind) gibt. Jedes Land entscheidet selbst, welche Sektoren in das Abkommen aufgenommen („Positivliste“-Ansatz) werden. Aufgelistete Sektoren stehen dann ausländischen DienstleistungserbringerInnen unter bestimmten Bedingungen, die jedes Land in seiner Verpflichtungsliste erläutert, offen. Sofern ein aufgelisteter Sektor Aufgaben umfasst, für die geringe Qualifikationen erforderlich sind und das betreffende Land für diese Aufgaben keine Ausnahmen vorsieht, sollte davon auszugehen sein, dass geringqualifizierte ausländische Arbeitskräfte Zugang zu diesen Tätigkeiten haben. Diese Erläuterungen zum TiSA Anhang Freizügigkeit natürlicher Personen, steht im Widerspruch zu den Informationen des österreichischen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, dass – wie weiter oben zitiert – davon ausgeht, dass die Personenmobilität von TiSA auf hochqualifizierte DienstleisterInnen beschränkt ist (BMWF, 2014:4). Diese Beschäftigten, die hier als „DienstleistungserbringerInnen“ bezeichnet werden, sind – laut Internationalem Gewerkschaftsbund (2016:10) – nicht unbedingt durch die innerstaatlichen Arbeitsgesetze des Aufnahmelandes geschützt. Ihre Verträge und Arbeitsbedingungen können geringere Schutzmaßnahmen als für inländische Beschäftigte vorsehen. Zudem hängt ihre Rechtsstellung direkt von der Firma ab, die sie beschäftigt. DienstleistungserbringerInnen würden über einen Werkvertrag für die befristete Dienstleistungserbringung abgeregelt werden. Damit sind sie arbeitsrechtlich nicht geschützt und könnten damit ausgebeutet werden. Zudem könnten sie durch wahrscheinlich niedrigere Löhne – laut Internationalem Gewerkschaftsbund (2016:12) – eine Konkurrenz für inländische ArbeitnehmerInnen werden.

Der Unterschied zwischen ArbeitnehmerInnen und DienstleistungserbringerInnen kann zudem sehr unklar sein. Hochqualifizierte Personen, die durchaus eine Beschäftigung nach dem allgemeinen Vertragsrecht vorziehen können (z.B. freiberufliche Entwickler von IT-Anwendungen), wären DienstleistungserbringerInnen und sollten von dem Abkommen profitieren. Personen, die grundsätzlich unter arbeitsrechtliche Bestimmungen fallen (z.B. KrankenpflegerInnen), sind ArbeitnehmerInnen und sollten nicht unter das Abkommen fallen. Das soll – laut Internationalem Gewerkschaftsbund (2016:11) – nicht heißen, „dass diese Beschäftigten nicht die Möglichkeit haben sollten, im Ausland zu arbeiten. Vielmehr müssen ausländische Arbeitskräfte genauso arbeitsrechtlich und tarifvertraglich geschützt sein wie alle anderen Beschäftigten des Gastlandes, und es muss garantiert sein, dass sie nicht diskriminiert werden“.

Durch den Anhang über die Freizügigkeit natürlicher Personen besteht – laut Internationalem Gewerkschaftsbund (2016:12) – zudem die Gefahr, dass Arbeitsvermittlungen und Zeitarbeitsagenturen die Möglichkeit haben, Arbeitskräfte für Projekte in anderen Ländern zu vermitteln, indem sie sie lediglich als „DienstleistungserbringerInnen“ mit

befristeten Verträgen einstufen. Wenn ein Land einen Dienstleistungssektor im Rahmen dieses Anhangs auflistet, ist es verboten, von ausländischen DienstleistungserbringerInnen, die Leistungen in dem aufgelisteten Sektor erbringen wollen, zu verlangen, dass sie nach angemessen geschulten Beschäftigten vor Ort suchen.

Zum Zweck der Entsendung von „DienstleistungserbringerInnen“ in ein anderes Land heißt es in dem Entwurf des Anhangs, dass Informationen über Anforderungen, Kategorien von Genehmigungen, Antragsverfahren und -gebühren, Antragsdokumente und Beschränkungen (z.B. Dauer des Aufenthalts, Mehrfacheinreisen und Verlängerung des Aufenthalts) leicht zugänglich sein müssen und keine unnötige Belastung für die vorübergehende Freizügigkeit von Arbeits- und Fachkräften darstellen dürfen. Es heißt ferner, dass derartige Anträge umgehend und zügig behandelt werden müssen (siehe dazu: Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:12).

#### 4.3. IAO-Arbeitsnormen als TiSA Obergrenze

Wie Scott Sinclair (2017:34) ausführt, „wird man in den unzähligen TiSA-Anhängen vergebens nach Bestimmungen suchen, in deren Fokus der Schutz von Arbeitsrechten und -standards steht“ (Sinclair 2017:34).

Nur die Arbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation werden erwähnt, aber auch nur im Anhang zu Dienstleistungen im Seeverkehr und im Sinne von Obergrenzen. Der Anhang zu Dienstleistungen im Seeverkehr verweist auf die IAO-Kernarbeitsnormen als Compliance-Maßstab und beinhaltet eine allgemeine Bestimmung, wonach die einzelnen Länder gehalten sind, keine willkürlichen oder ungerechtfertigten nichtdiskriminierenden Regulierungsmaßnahmen einzuführen oder beizubehalten, die ausländische DienstleistungserbringerInnen behindern. In dem Anhang heißt es, dass eine Land keine technischen Standards einführen oder beibehalten sollte, die nicht auf **objektiven und transparenten Kriterien** basieren und dass bei der Feststellung, ob sich eine Vertragspartei an diesen Artikel hält, die von ihr angewandten internationalen Normen zu berücksichtigen sind, wie etwa die der Internationalen Arbeitsorganisation. Die Arbeitsnormen der IAO werden somit als Obergrenze betrachtet. Wenn ein Land höhere Standards einführt und die Arbeitsnormen der IAO als Basis verwendet, könnten – so der Internationale Gewerkschaftsbund (2016:8) – andere Länder diese höheren Standards eventuell als „willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung oder als verschleierte Behinderung“ des Handels ansehen und anfechten.

---

Die acht Kernarbeitsnormen behandeln folgende Themen: Zwangs- und Pflichtarbeit, Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, Recht zu Kollektivverhandlungen, Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte, Abschaffung der Zwangsarbeit, Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, Kinderarbeit (siehe dazu näher: <http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm>).

#### 4.4. *Sharing Economy*

Lange Zeit wurden in den nationalen und regionalen Arbeitsbestimmungen der meisten Länder Beschäftigte im Dienstleistungssektor entweder als ArbeitnehmerInnen oder als Selbständige betrachtet. Für die ArbeitnehmerInnen galten Kollektivverträge, die ihnen Schutz vor willkürlicher oder unfairer Behandlung durch ArbeitgeberInnen oder auch KundInnen boten. Heute entstehen neue Dienstleistungsformen, die auf mobilen Apps basieren. Laut der Firmen, die diese Dienstleistungsformen anbieten, werden lediglich Menschen, die eine Dienstleistung wünschen (eine Fahrt zu einem bestimmten Ort, wie etwa bei Uber, eine Unterkunft, wie im Fall von Airbnb), mit anderen Menschen zusammengebracht, die diese anbieten. „Während solche Firmen von einer ‚sharing economy‘ sprechen, nennen andere, die auf die prekäre Situation der Menschen hinweisen möchten, die für solche Unternehmen arbeiten, die keinen regulären Lohn erhalten und häufig auch keine Versicherung haben, dieses Phänomen stattdessen ‚exploitation‘“ (Sinclair 2017:34). Die Vorteile, die aus solchen App-basierten Unternehmen gezogen werden, gehen – laut Scott Sinclair (2017:34) – zu Lasten fest etablierter Sektoren, wie etwa des Tourismus und der Hotelbranche. Dank geringerer Overhead- und (Lohn-)Kosten haben diese Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber traditionell abgeschlossenen beziehungsweise hoch regulierten Diensten, wie etwa das Taxigeschäft. Gleichzeitig drücken sie damit die Löhne und weichen Arbeitsstandards auf. Im Zusammenhang mit Airbnb ergeben sich ebenfalls besondere Herausforderungen, insbesondere für die Gemeinden, die mit steigenden Mietpreisen zu kämpfen haben, weil Wohnungen damit permanent dem regulären Wohnungsmietmarkt entzogen werden.

Um die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt abzumildern, beginnen einige Städte derzeit mit der Einführung von Obergrenzen für die Anzahl von Airbnb-Vermietungen ebenso wie für die Gesamtzeit, die eine Wohnung über Airbnb vermietet werden kann. In größeren Städten wie New York, London oder Toronto machen reguläre TaxifahrerInnen mobil. Ihr Ziel ist eine Regulierung der neuen DienstleistungsanbieterInnen. Sie wollen das Uber und andere FahrgemeinschaftsanbieterInnen dazu verpflichtet werden, ihre FahrerInnen zu versichern. Manche Länder haben Uber gleich komplett verboten (siehe dazu: Sinclair 2017:34).

Die Europäische Union verabschiedete jüngst eine unverbindliche Resolution, in der sie sich für einen besseren Arbeitsschutz für ArbeitnehmerInnen der „sharing economy“ aussprach. Berichterstatterin Maria Joao Rodrigues forderte „Rechtssicherheit darüber, was eine ‚Anstellung‘ ausmacht, und das auch im Fall von Arbeit, die durch digitale Plattformen vermittelt wird“ (zitiert nach: Sinclair 2017:34). Angesichts der großen Auswirkungen, die ein solcher Schritt für die Profite App-basierter Dienstleistungsunternehmen haben könnte, ist – laut Scott Sinclair (2017:35) – mit Widerstand gegen derlei Vorschriften zu rechnen. Schließlich kommen die Gewinne vor allem dadurch zustande, dass die Löhne und Gehälter der traditionellen Branchen unterlaufen werden.

Scott Sinclair (2017:35) weist darauf hin, dass TiSA in seiner aktuellen Form diesen neuen Dienstleistungsunternehmen größere Rechtsmittel an die Hand gibt, sich gegen regulatorische Maßnahmen zu wehren, weil diese gleich in mehrere Punkte dem TiSA Abkommen zuwider laufen würden. „Solche Maßnahmen betreffen zum Beispiel kommunale Verbote von Diensten wie Uber (die unter TiSA Marktzugangsregeln nicht mehr möglich wären), die Begrenzung der Anzahl von Airbnb-Vermietungen (im Kontext von

TiSA Marktzugangsregeln ebenfalls problematisch) und Lizenzierungsbedingungen, die vorgeblich mehr Aufwand verursachen, als für die Sicherstellung der Dienstleistungsqualität nötig wäre (ein möglicher Verstoß gegen den TiSA-Anhang zur innerstaatlichen Regulierung)“ (Sinclair 2017:35).

Ohne Zweifel zielen die Vorgaben im TiSA-Abkommen – laut Scott Sinclair (2017:35) – darauf ab, transnationalen DienstleistungsanbieterInnen eine sichere Grundlage zu bieten, statt den prekären App-ausgebeuteten ArbeitnehmerInnen ein gewisses Maß an Sicherheit, geschweige denn Gerechtigkeit zu garantieren.



## 5. ZUSAMMENFASSUNG

Auch wenn das österreichische Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sowie die EU-Kommission betonen, dass TiSA nicht für den öffentlichen Dienstleistungssektor gelte, kommen ExpertInnen zum Schluss, dass die einzige allgemeine Ausschlussklausel zur hoheitlichen Gewalt praktisch kaum Relevanz hat (Krajewski 2016:14; Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:28; Sinclair 2017:24). Denn die Formulierung „nicht auf kommerzieller Grundlage und nicht im Wettbewerb mit anderen Dienstleistungserbringern“ grenzt die Nicht-Anwendung von TiSA auf sehr wenige staatliche Kernfunktionen ein. In der Praxis werden mittlerweile viele grundlegende Dienstleistungen durch ein gemischtes System erbracht, vor allem im Bereich Gesundheits-, Bildungs- und sozialer Dienstleistungen. Damit wären in Österreich etwa nur die im Wirtschaftssektor O (öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung) genannten Bereiche bzw. Beschäftigten ausgenommen. Dieser Wirtschaftssektor stellt aber nur einen sehr kleinen Teilbereich des nach ESVG 2010 definierten „staatlichen Sektors“ bzw. der öffentlich Bedienstete im weiteren Sinne (271.600 Erwerbstätige) dar. Erwähnenswert ist auch, dass in der öffentlichen Verwaltung der Frauenanteil „nur“ 46% beträgt, im öffentlichen Dienst im weiteren Sinne (742.800 Erwerbstätige) aber 74%. Frauen wären also zu einem viel stärker Ausmaß von Regelungen im TiSA-Abkommen betroffen, die sich direkt oder indirekt auf den „staatlichen Sektor“ auswirken.

Zudem hat das TiSA-Abkommen sowohl bezogen auf grundlegende Gestaltungselemente des Haupttextes, aber auch vor allem aufgrund einer Reihe von spezifischen Anhängen jedenfalls indirekte Auswirkungen auf den öffentlichen Dienstleistungssektor.

Der Negativlisten-Ansatz für die Inländerbehandlung bedeutet, dass alle Dienstleistungssektoren oder -bereich, die nicht unter das Abkommen fallen sollen, dezidiert ausgenommen und eine länderspezifische Ausnahmeliste aufgenommen werden müssen. Österreich müsste also seine „staatlichen“ Dienstleistungsbereiche durch sorgfältig formulierte länderspezifische Ausnahmen explizit schützen. In der schriftlichen Information des österreichischen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft wurde allerdings nur festgehalten, dass für die Bereiche Bildung, Gesundheit und soziale Dienstleistungen „keine über die bestehenden GATS-Verpflichtungen hinausgehenden Zugeständnisse gemacht werden“ (BMFW 2016:4). Von einer länderspezifischen Auflistung bzw. Ausnahmenregelungen im Sinne der „Negativliste“ ist hier nicht die Rede. ExpertInnen merken hierzu an, dass es einzelnen Ländern aber nicht vollkommen frei steht, welche Verpflichtungen sie eingehen, da sie im Rahmen der Verhandlungen unter Druck stehen, im Sinne eines „Freihandelsabkommen“ möglichst umfassende Zusagen zu machen. Der Ansatz einer Negativliste ist auch deshalb problematisch, weil es die Regierung versäumen könnte, wichtige Maßnahmen oder Sektoren zu schützen, entweder durch menschliches Versagen oder aufgrund der Komplexität des Prozesses (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:5f.; Sinclair 2017:26).

Aber vor allem die Stillstands- und Sperrklauseln im Bereich der Inländerbehandlung haben große Bedeutung für öffentliche Dienstleistungen, da sie den aktuellen Umfang der Liberalisierung in allen Sektoren einfrieren und alle zukünftigen Maßnahmen, die sich auf den (öffentlichen) Dienstleistungsmarkt beziehen, auf eine größere Konformität mit dem Abkommen abzielen müssen (Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:14). Vor allem

Letzteres wird die Liberalisierung weiterer (öffentlicher) Dienstleistungen beschleunigen bzw. zumindest den Druck in diese Richtung massiv erhöhen (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:27f.). Die Stillstands- und Sperrklauseln stellen aber vor allem eine direkte Gefahr für die Rekommunalisierung vormals privatisierter Dienstleistungsbereiche dar, ein Trend der aufgrund negativer Erfahrungen mit gewinnorientierten Modellen gegenwärtig in ganz Europa und weltweit zunimmt (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:6; Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014:12f). Damit können (teil-) privatisierte Dienstleistungen, für die es keine expliziten Ausnahmenregelungen gibt, nicht wieder (auch nicht von zukünftigen Regierungen) in die staatliche bzw. kommunale Verwaltung zurückgeführt werden. Zusätzlich gibt es noch Bestrebungen auch alle zukünftigen Dienstleistungen, also auch jene, die noch nicht existieren unter das TiSA-Abkommen und damit unter das Prinzip der Inländerbehandlung zu stellen (Sinclair 2017:40f).

Aus der Vielzahl von Anhängen zum TiSA-Abkommen wirken sich die Anhänge zu „Staatliche Unternehmen“ und zur „öffentliche Beschaffung“ sehr direkt auf die öffentlichen Dienstleistungen bzw. die staatliche und kommunale Regulierungsmöglichkeiten aus. In beiden Fällen handelt es sich jedoch um Anhänge der Kategorie B, sprich, diese müssen noch nachverhandelt werden

Unter den Bedingungen des Anhangs „Staatliche Unternehmen“ dürfen sich Staatsunternehmen bei der Beschaffung oder der Bereitstellung von Dienstleistungen nur mehr von kommerziellen Überlegungen leiten lassen. Diese Bestimmung läuft damit aber dem Zweck von öffentlichen Unternehmen direkt zuwider, nämlich dem Gemeinwohl der Gemeinschaft zu dienen (Sinclair 2017:28). Besonders problematisch ist dies auch deshalb, weil damit Maßnahmen, die etwa die Gleichstellung der Geschlechter oder Frauenförderung zum Ziel haben, bedroht sind. Gerade hier steht für Österreich bzw. Österreichs Frauen viel auf dem Spiel, wenn nicht Ausnahmenbedingungen ausverhandelt werden. Beim österreichischen Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft findet dies jedoch keinerlei Erwähnung (BMWF 2016). Diese Problematik gilt insbesondere auch für den Anhang zur „Öffentlichen Beschaffung“. Damit wäre die in Österreich seit 2006 bestehende Möglichkeit der Koppelung von öffentlichen Aufträgen an betriebliche Gleichstellungs- und Frauenfördermaßnahmen bedroht und könnte nur durch länderspezifische Ausnahmeregelungen geschützt werden, die allerdings speziell ausverhandelt werden müssten. Auch auf weitere soziale, lokale oder kulturelle Aspekte könnten weder Gemeinden, noch Bundesländer und Bund Rücksicht nehmen. Im Zusammenhang mit der öffentlichen Beschaffung bzw. Auftragsvergabe spielen in Österreich auch Instrumente wie In-house-Vergabe und interkommunale Zusammenarbeit eine wichtige Rolle. Das Recht der Gebietskörperschaften, in der Praxis vor allem der Gemeinden und Städte, Dienstleistungen selbst anzubieten sowie die In-house-Vergabe und interkommunale Zusammenarbeit werden damit in Frage gestellt. Zudem bedeutet der Ansatz der „Negativliste“, dass alle Bereiche, Regelungen und Maßnahmen für die der Anhang nicht gelten soll explizit ausgenommen werden müssen (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:27).

Die Anhänge „Innerstaatliche Regulierung“ und „Transparenz“ zielen ausdrücklich darauf ab, die staatlichen und kommunalen Regulierungsmöglichkeiten zu beschränken. Der Anhang zur „innerstaatlichen Regulierung“ würde sogar juristische Anfechtungen

bzw. Erforderlichkeitsprüfungen von Regulierungsmaßnahmen zulassen, wenn die Belastung für Unternehmen „größer als notwendig“ erachtet wird (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:7; Sinclair 2017:36). Damit wären u.a. Maßnahmen zum Arbeitsschutz, Umweltschutz, Verbraucherschutz aber auch der universelle Zugang zu Dienstleistungen betroffen und birgt damit große Gefahren für die Arbeitsbedingungen von ArbeitnehmerInnen, aber auch für die Qualität von Leistungen. Mit den Erforderlichkeitsprüfungen könnten nicht rechenschaftspflichtige Streitbeilegungsgremien Regulierungsmaßnahmen gewählter Regierungen in Frage stellen. Damit stellen die Bestimmungen zur „Innerstaatlichen Regulierung“ auch einen gefährlichen Angriff auf den Prozess der demokratischen Entscheidungsfindung dar (Sinclair 2017:37).

Der Anhang zur „Transparenz“ verpflichtet zusätzlich dazu, ausländische Dienstleistungsunternehmen frühzeitig über geplante Regulierungsmaßnahmen zu unterrichten und ihnen schon während des Gesetzgebungsprozesse, die Möglichkeit zur Stellungnahmen zu geben. Regierungen sollten für jede neue Regulierungsmaßnahme eine „objektive und vernünftige“ Begründung veröffentlichen. Dies würde ebenso wie die Erforderlichkeitsprüfungen den Druck erhöhen und eine abschreckende Wirkung haben, Regulierung im Interesse der Allgemeinheit zu erlassen (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:7ff.)

Das TiSA-Abkommen wird in sehr vielfältiger Weise Auswirkungen auf die ArbeitnehmerInnen – auch im „staatlichen Bereich“ haben. Umso bedauerlicher ist es, dass in keinem der unzähligen TiSA-Anhänge Bestimmungen zum Schutz von Arbeitsrechten bzw. ArbeitnehmerInnen zu finden sind (Sinclair 2017:34).

Lediglich im Anhang „Dienstleistungen im Seeverkehr“ werden die Arbeitsnormen der IAO erwähnt, aber auch nur im Sinne von Obergrenzen. Gelten in einem Land, wie etwa Österreich, höhere Standards, könnten diese als „willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung oder als verschleierte Behinderung“ des Handels ansehen und angefochten werden (Internationale Gewerkschaftsbund 2016:8).

Problematisch ist das Fehlen von Bestimmungen zum Schutz von ArbeitnehmerInnen auch deshalb, weil TiSA auch direkt auf die Erbringung von Dienstleistungen durch den vorübergehenden Aufenthalt von ArbeitnehmerInnen in einem anderen Land abzielt. Laut österreichischem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft gelten für diese ArbeitnehmerInnen die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Ziellandes (BMFWF 2016:4). Wie die Kontrolle und Durchsetzung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Zielland erfolgen sollen, wird jedoch nicht erläutert. Aber gerade dies ist das Problem. Einerseits ist für diese oft auf einen sehr kurzen Zeitraum beschränkte Form der Arbeitsmigration in der Praxis eine Kontrolle bezüglich Bezahlung von Mindestlöhnen oder Einhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen nur schwer möglich. Andererseits fehlen rechtliche und administrative Mechanismen, um Verstöße gegen die Rechte von ArbeitnehmerInnen grenzüberschreitend einklagen und ahnden zu können. Daher reichen Bestimmungen in Abkommen, die die Einhaltung des nationalen Rechts und der Kollektivverträge einfordern, alleine nicht aus (Soukup 2015d:43f.).

Noch problematischer für ArbeitnehmerInnen (auch des „staatlichen Sektors“) ist der Anhang über die „Freizügigkeit natürlicher Personen“, der auf alle Dienstleistungssek-

toren anzuwenden ist. Demnach gibt es DienstleistungserbringerInnen also Personen, deren Beschäftigungsbedingungen in einem individuellen Werkvertrag geregelt sind und ArbeitnehmerInnen, also Personen, deren Beschäftigungsbedingungen durch innerstaatliche Arbeitsgesetze und Kollektivverträge geschützt sind. Damit besteht die Gefahr, dass eine breite Gruppen von Beschäftigten, die gegenwärtig arbeitsrechtlich geschützt sind, dann als DienstleistungserbringerInnen eingestuft werden und damit einen geringeren arbeits- und sozialrechtlichen Schutz haben und niedrigere Löhne erhalten (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:10). Obwohl das österreichische Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft davon ausgeht, dass sich die Personenmobilität von TiSA nur auf hochqualifizierte DienstleistungserbringerInnen beschränkt, gibt es Hinweise darauf, dass auch weniger bzw. geringqualifizierte Arbeitskräfte darunter fallen, die betreffend Arbeitsrecht und Entlohnung besonders gefährdet sind (Internationaler Gewerkschaftsbund 2016:10ff.).

Neue nicht regulierte Dienstleistungsformen, die derzeit unter dem Begriff „*sharing economy*“ entstehen, führen einerseits zu neuen Beschäftigungsverhältnissen (etwa bei Uber), für die weder Arbeits- und Sozialrechte noch Mindestlohnregelungen gelten. Andererseits entstehen Geschäftsbereiche (wie im Fall von Airbnb), die den Handlungsspielraum von Gemeinden im Sinne des allgemeinen Interesses zu handeln, gefährden. Mit dem TiSA-Abkommen würde der notwendigen Regulierung dieser neuen Dienstleistungsformen ein Riegel vorgeschoben werden.

Zusammenfassen kann zu den Auswirkungen auf ArbeitnehmerInnen im „staatlichen“ Dienstleistungssektor festgehalten werden, dass diese auf vielfache und vor allem negative Weise von TiSA betroffen sind. Frauen können hier als besonders „Leittragende“ angesehen werden, sowohl als Nutzerinnen von öffentlichen Dienstleistungen als auch als Beschäftigte.

Bezogen auf die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Handelsabkommen allgemein und TiSA im Besondern kann mit Marzia Fontana (2016:16) abschließend angemerkt werden: *“Gendered effects related to possible changes in the quality of social services, and equity of access to them, are less understood and documented in the literature. It is important to carry out comprehensive research on these aspects to fully assess the gender implications of TiSA in particular”*.

## LITERATUR

- ATTAC Österreich (2016): TTIP, CETA und TiSA. Auswirkungen der Freihandelsabkommen auf Städte und Gemeinden in Österreich, Wien ([https://www.attac.at/fileadmin/dateien/download/Broschuere\\_Gemeinden\\_download.pdf](https://www.attac.at/fileadmin/dateien/download/Broschuere_Gemeinden_download.pdf))
- BMWF (Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft) (2016): Trade in Service Agreement/TiSA – Schriftliche Information gem. § 6 (1) EU-InfoG ([https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SINF/SINF\\_00063/imfname\\_579522.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SINF/SINF_00063/imfname_579522.pdf))
- Fontana, Marzia (2016): Gender Equality in Trade Agreements. Study for the FEMM Committee of the European Parliament, Brussels ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571388/IPOL\\_STU\(2016\)571388\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571388/IPOL_STU(2016)571388_EN.pdf))
- Fritz, Thomas (2015): Der stille Angriff auf öffentliche Dienstleistungen. Wie EU-Verhandler und Wirtschaftslobbyisten bei CETA und TTIP an einem Strang ziehen, Amsterdam/Brüssel/London/Paris/Wien/Warschau ([https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Stiller\\_Angriff\\_oeffentliche\\_Dienstleistungen\\_DT\\_lang.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Stiller_Angriff_oeffentliche_Dienstleistungen_DT_lang.pdf))

- Gould, Ellen (2016): Beschränkung der Regulierungskompetenz von Regierungen. In: PowerShift/CCPA u.a. (Hrsg.): Making Sense of CETA – CETA lesen und verstehen. Analyse des EU-Kanada Freihandelsabkommen, Berlin/Ottawa (<https://power-shift.de/making-sense-of-ceta>)
- Gould, Ellen (2014): TiSA – Handel mit Dienstleistungen: Abkommen der wirklich guten Freunde transnationaler Konzerne. PSI Special Report, Public Services International ([http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/report\\_tisa\\_ger\\_lr.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/report_tisa_ger_lr.pdf))
- Halmer, Susanne/Hauenschild, Barbara (2014): Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Wien ([http://politikberatung.or.at/fileadmin/\\_migrated/media/Rekommunalisierung\\_02.pdf](http://politikberatung.or.at/fileadmin/_migrated/media/Rekommunalisierung_02.pdf))
- Internationaler Gewerkschaftsbund (2016): Alles über TiSA. Wissenswertes zum Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen ([https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc-tisa-report\\_de.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc-tisa-report_de.pdf))
- Knottnerus, Roeline/Sinclair Scott (2016): Öffentliche Dienstleistungen in Gefahr. In: PowerShift/CCPA u.a. (Hrsg.): Making Sense of CETA – CETA lesen und verstehen. Analyse des EU-Kanada Freihandelsabkommen, Berlin/Ottawa (<https://power-shift.de/making-sense-of-ceta>)
- Krajewski, Markus (2016): Model clauses for the exclusion of public services from trade and investment agreements“, Studie im Auftrag der österreichischen Arbeiterkammer und des Europäischen Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EGÖD), Wien ([https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publikationen/Model\\_clauses\\_for\\_the\\_exclusion\\_of\\_public\\_services\\_neu.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publikationen/Model_clauses_for_the_exclusion_of_public_services_neu.pdf))
- Madner, Verena/Mayr, Stefan/Damjanovic, Dragana (2015): Die Auswirkungen des *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für Dienstleistungen in Österreich. Studie im Auftrag von Arbeiterkammer Wien, Österreichischer Städtebund, Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs, Wien ([https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Ceta\\_studie\\_2015.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Ceta_studie_2015.pdf))
- Papouschek, Ulrike/Haidinger, Bettina/Schönauer, Annika (2009): Koppelung von Wirtschaftsförderung und öffentlicher Auftragsvergabe an betriebliche Gleichstellungsmaßnahmen. Studien im Auftrag des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ISW und der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich. FORBA-Forschungsbericht 10/2009 (<http://www.forba.at/data/downloads/file/326-FB%2010-2009.pdf>)
- Pfister, Angela/Dessewffy, Eva (2016): Handel und Arbeitsrecht. In: PowerShift/CCPA u.a. (Hrsg.): Making Sense of CETA – CETA lesen und verstehen. Analyse des EU-Kanada Freihandelsabkommen, Berlin/Ottawa (<https://power-shift.de/making-sense-of-ceta>)
- Raza, Werner (2015): TTIP, CETA und TiSA – ein neuer Anlauf zur Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge? In: ÖGZ 4/2015, 56-57 ([https://www.staedtebund.gv.at/oegz/gesamttausgaben/?tx\\_tnews%5Bpointer%5D=2&cHash=836961af232438c329403a00f868b918](https://www.staedtebund.gv.at/oegz/gesamttausgaben/?tx_tnews%5Bpointer%5D=2&cHash=836961af232438c329403a00f868b918))
- Sinclair, Scott (2017): Ärger mit TiSA. Dienstleistungen, Demokratie & die Macht von Konzernen in der Ära Trump. Rosa Luxemburg Stiftung, Brüssel ([http://de.rosalux.eu/fileadmin/user\\_upload/Publications/2017/TISA-DE.pdf](http://de.rosalux.eu/fileadmin/user_upload/Publications/2017/TISA-DE.pdf))
- Sinclair, Scott/Mertins-Kirkwood, Hadrian (2014): TiSA contra öffentliche Dienstleistungen. Internationale der öffentlichen Dienste ([http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/de\\_tisapaper\\_final\\_web.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/de_tisapaper_final_web.pdf))
- Soukup, Nikolai (2015a): Exkurs zu TiSA: Die Verhandlungsagenda im Interesse transnationaler Dienstleistungskonzerne. In: AK Positionspapier. EU-Handels- und Investitionsschutzabkommen TTIP und CETA, Wien ([https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publikationen/Pos.papier\\_TTIP\\_CETA\\_neu.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publikationen/Pos.papier_TTIP_CETA_neu.pdf))

- Soukup, Nikolai (2015b): Zugang zu öffentlichen Aufträgen als umkämpftes Verhandlungsfeld. In: AK Positionspapier. EU-Handels- und Investitionsschutzabkommen TTIP und CETA, Wien ([https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publikationen/Pos.papier\\_TTIP\\_CETA\\_neu.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publikationen/Pos.papier_TTIP_CETA_neu.pdf))
- Soukup, Nikolai (2015c): Öffentliche Dienstleistungen unter Druck. In: AK Positionspapier. EU-Handels- und Investitionsschutzabkommen TTIP und CETA, Wien ([https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publikationen/Pos.papier\\_TTIP\\_CETA\\_neu.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publikationen/Pos.papier_TTIP_CETA_neu.pdf))
- Soukup, Nikolai (2015d): Befristete Arbeitsmigration: Probleme für den Schutz von ArbeitnehmerInnen In: AK Positionspapier. EU-Handels- und Investitionsschutzabkommen TTIP und CETA, Wien ([https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publikationen/Pos.papier\\_TTIP\\_CETA\\_neu.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publikationen/Pos.papier_TTIP_CETA_neu.pdf))

Bundeskanzleramt (2015): Das Personal des Bundes 2015. Daten und Fakten, Wien

Statistik Austria (2017): Arbeitskräfteerhebung 2016, Wien

Statistik Austria (2017a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Hauptergebnisse 2016