

Vorlage für die Sitzung des Ausschusses für Integration, Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit am 25.11.2014

„TiSA (Trade in Services Agreement)“

A. Problem

Der Ausschuss für Integration, Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit bittet um einen aussagefähigen schriftlichen Bericht zum TiSA (Trade in Services Agreement), der mit den Originaldokumenten hinterlegt ist.

B. Lösung

Auf die vorgenannte Anfrage wird dem Ausschuss für Integration, Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit der folgende Bericht vorgelegt:

Allgemeine Informationen zu TiSA

Das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Trade in Services Agreement=TiSA) ist ein Handelsabkommen, das derzeit von 23 Mitgliedern der Welthandelsorganisation (WTO), darunter auch die EU, verhandelt wird. Diese Länder sind gemeinsam für 70 % des weltweiten Handels mit Dienstleistungen verantwortlich.

Folgende 23 WTO-Mitglieder nehmen an den Verhandlungen teil: Australien, Chile, Chinesisch-Taipeh, Costa Rica, EU, Hongkong, Island, Israel, Japan, Kanada, Kolumbien, Korea, Liechtenstein, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Schweiz, Türkei und Vereinigte Staaten von Amerika. Mit einigen dieser Länder (Chinesisch-Taipeh, Israel, Pakistan, Türkei) hat die EU kein Freihandelsabkommen über Dienstleistungen abgeschlossen.

Zudem haben Uruguay und China im September 2013 ihren Beitrittswunsch erklärt und wollen sobald wie möglich an den Verhandlungen teilnehmen. Vor allem die USA und Japan sehen den Beitrittswunsch von China zurzeit aber kritisch. Andere große Schwellenländer sind noch nicht bei den Verhandlungen dabei, haben aber z.T. bereits Interesse signalisiert (z.B. Brasilien).

TiSA basiert auf dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) der WTO, an dem alle WTO-Mitglieder beteiligt sind. Die zentralen Bestimmungen des GATS – Geltungsbereich, Begriffsbestimmung, Marktzugang, Inländerbehandlung und Ausnahmen – fin-

den sich auch in TiSA wieder.

Die Gespräche werden auf der Grundlage von Vorschlägen der Teilnehmer geführt.

Gründe für die Verhandlung von TiSA

Die EU und Deutschland arbeiten grundsätzlich weiterhin auf einen Abschluss der Doha-Runde im Rahmen der WTO hin. Aufgrund des Stockens der Doha-Verhandlungen verfolgt die EU inzwischen allerdings parallel einen Step-by-step-Ansatz, d.h. Verhandlungen in einem engeren Kreis von Teilnehmern (plurilateral) oder Konzentration auf weniger strittige Verhandlungsbereiche. Darauf hatten sich auch die Handelsminister auf der 8. WTO MK im Jahr 2011 geeinigt.

Als Etappenziele können plurilaterale Abkommen durchaus das Potenzial haben, zum einen weitere Fortschritte für deutsche Unternehmen bei Marktöffnungen in interessanten Märkten zu erreichen und zum anderen einen positiven Impuls für die Doha-Runde zu setzen.

Inhalte von TiSA

Mit TiSA sollen Märkte geöffnet und die Regelungen in Bereichen wie Lizenzierung, Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, elektronischer Handel, Seeverkehr und grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität im Dienstleistungssektor verbessert werden.

Gegenstand der Verhandlungen sind zunächst zwei Fragen: zum einen, auf welche handelspolitischen Grundsätze sich die Teilnehmer im Abkommenstext verpflichten. Zum anderen wird verhandelt, in welchen Dienstleistungsbereichen diese Grundsätze gelten bzw. wo Ausnahmen etabliert werden sollen.

In der ersten Frage haben sich die Teilnehmer darauf geeinigt, sich an den Formulierungen des multilateralen Abkommens zum Dienstleistungshandel (General Agreement of Trade in Services - GATS) zu orientieren, das im Rahmen der WTO bereits 1995 verabschiedet wurde. Das beinhaltet sowohl die Verpflichtung, den Markt z. B. durch Quoten nicht zu beschränken (Commitment on Market Access), als auch Inländer und Ausländer gleich zu behandeln (Commitment on National Treatment).

Zur zweiten Frage des Anwendungsbereichs werden für jedes teilnehmende Land individuelle Listen erstellt. Für die Mitgliedstaaten der EU wird es eine gemeinsame Liste geben. Allerdings ist es für jeden EU-Staat möglich, auch individuelle Regelungen zu treffen. Die Federführung hierfür obliegt dem Bund. Das Land Bremen, wie auch die übrigen Bundesländer, nehmen die Möglichkeit der Mitgestaltung über die vom BMWi initiierten Abstimmungen und Anfragen bzw. im Bundesrat wahr.

Mandat und Listen

Das Verhandlungsmandat liegt dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen vor, ist aber als „Verschlussache – nur für den Dienstgebrauch“ deklariert und kann daher dieser Vorlage nicht als Anlage beigefügt werden.

Dies gilt ebenfalls für dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen vorliegende Entwürfe von Listen oder Vertragstexten.

Auf Wunsch können diese Unterlagen den Mitgliedern des Ausschusses für Integration, Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt werden. Der Bitte nach Hinterlegung dieses Berichts mit Originaldokumenten kann aber nicht entsprochen werden.

Kritische Punkte

Wie in ähnlicher Weise auch bei den anderen aktuell intensiv diskutierten Freihandelsabkommen CETA und TTIP werden bezüglich der Verhandlungen zu TiSA bestimmte Punkte kritisch diskutiert und sind kritisch zu betrachten.

So darf TiSA nicht zu einer Einschränkung der Regulierungsmöglichkeiten durch die öffentliche Hand führen, die öffentliche Daseinsvorsorge sowie kulturelle/audiovisuelle Dienstleistungen müssen von den TiSA-Verhandlungen ausgeschlossen werden, arbeits-, tarif- und sozialrechtliche Schutzstandards dürfen ebenso wenig wie Schutzstandards in den Bereichen Daten-, Verbraucher-, Gesundheitsschutz oder Lebensmittelsicherheit abgesenkt werden. Auch darf es nicht zu Einschränkungen bei der Rekommunalisierung von Dienstleistungen oder zu einem Privatisierungsdruck bei öffentlichen Dienstleistungen wie Gesundheitseinrichtungen, Kraftwerken und Abfallentsorgungsanlagen sowie Schulen und Universitäten kommen.

Regelungen zu Investorenschutz oder Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren sind im TiSA-Abkommen nicht vorgesehen.

Einbindung der Bundesländer

Die Bundesländer werden durch das zuständige BMWi regelmäßig und auch anlassbezogen über die Verhandlungen zu TiSA informiert.

Dies geschieht im Rahmen von ca. halbjährig stattfindenden Bund-Länder-Besprechungen und durch Übersendung bzw. Abstimmung von Unterlagen wie Verpflichtungslisten oder auch Verhandlungstexten zu bestimmten Themen wie z.B. zu „*Trade in Services, Investment and E-Commerce*“.

Auf Anforderung stellt das BMWi auch aktuelle Sachstandsvermerke zur Verfügung (Beispiel siehe Anlage 1).

Darüber hinaus informiert das BMWi den Bundesrat und Bundestag mit regelmäßigen Berichten aus dem Handelspolitischen Ausschuss, in welchem die EU-Kommission über den Fortschritt der Verhandlungen berichtet.

Die Verhandlungen zum TiSA-Abkommen betreffen den Dienstleistungssektor. Für Fragen des Handels mit Dienstleistungen ist die EU seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages ausschließlich zuständig. Abhängig davon, ob das TiSA-Abkommen auch Elemente enthält, für die auch mitgliedstaatliche Zuständigkeiten bestehen, wie z. B. im Verkehrsbereich, wird das TiSA-Abkommen ein gemischtes Abkommen sein. Wenn TiSA wie geplant ein gemischtes Abkommen wird - also ein Abkommen mit gemischten Zuständigkeiten von EU und Nationalstaaten - wäre eine Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten notwendig.

Weiterer Verlauf

Nach Auskunft des BMWi sind die Verhandlungen angelaufen und werden absehbar noch einige Zeit dauern.

Ein Abschluss könnte ggf. im Jahr 2015 erzielt werden. Der Ratifizierungsprozess würde erst nach Paraphierung und Unterzeichnung des Abkommens beginnen.

Bewertung

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen bewertet den grundsätzlich mit TiSA verfolgten Ansatz der Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen positiv. Bei entsprechender Umsetzung des Abkommens kann es zu den angestrebten Fortschritten für deutsche Unternehmen bei Marktöffnungen in interessanten Märkten und zu einem positiven Impuls für die Doha-Runde kommen.

Die o.g. kritischen Punkte sind im weiteren Verlauf der Verhandlungen zu berücksichtigen und müssen vollständig sowie ohne Verhandlungsspielraum beachtet werden. Der Mandatstext trägt dem nach hiesiger Einschätzung Rechnung.

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen ist – wie auch bei TTIP und CETA – grundsätzlich für eine größtmögliche Transparenz der Verhandlungen von TiSA und wird sich im Rahmen seiner Möglichkeiten hierfür einsetzen. Die Aussagen der neuen EU-Kommissarin für Handel, Frau Malmström, nach ihren Treffen mit Bundeswirtschaftsminister Gabriel am 10.11.2014 lassen darauf hoffen, dass auch auf Ebene der EU-KOM die Bemühungen zur Steigerung der Transparenz der Verhandlungen von Freihandelsabkommen zukünftig deutlich verstärkt werden. Dies würde aus Sicht des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen wesentlich dazu beitragen, den Diskurs um Freihandelsabkommen auf allen Seiten zu versachlichen und sowohl im Sinne von Wachstum und Beschäftigung als auch der Beachtung schutzwürdiger Interessen voran zu bringen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Auswertung der mehrere hundert Seiten umfassenden und in englischer Sprache übersandten Vertragstextentwürfe und Entwürfe von Verpflichtungslisten durch den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen bisher nicht bzw. nur in ersten Ansätzen erfolgen konnte und die vorangehenden Aussagen daher v.a. auf Basis von Sekundärquellen wie Berichten, Protokollen und Veröffentlichungen erstellt wurden.

C. Alternativen

Keine Alternativen

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Beantwortung der in der Großen Anfrage gestellten Fragen hat keine finanziellen, personalwirtschaftlichen und genderrelevanten Auswirkungen.

E. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Der Bericht ist zur Veröffentlichung geeignet und kann über das zentrale elektronische Informationsregister veröffentlicht werden.

F. Beschlussvorschlag

Der Ausschuss für Integration, Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit nimmt den Bericht des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen vom 13.11.2014 zur Kenntnis.

BMW i - Sachstand TISA

KOM erhielt am 18.3.2013 ein Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Plurilaterales Dienstleistungsabkommen (Trade in Services Agreement – TISA).

Das Ziel des plurilateralen Dienstleistungsabkommens ist neben einer Verbesserung des Marktzugangs im Dienstleistungssektor vor allem auch, Impulse für die stockende Doha-Runde zu setzen und das plurilaterale Abkommen später möglichst in der WTO zu multilateralisieren.

Verhandelt wird seit April 2013 zwischen 22 wichtigen WTO-Mitgliedern (*RGF = Really Good Friends of Liberalization of Trade in Services*; neben EU auch: AUS, USA, CAN, CHE, CHL, COL, CRI, ISR, ISL, JPN, KOR, MEX, NOR, NZE, PAK, PER, TUR, TWN, PAN, PRY, LIE; repr. zusammen ca. 70 % des weltweiten Dienstleistungshandels). Zudem haben URY und CHN im Sept 2013 ihren Beitrittswunsch erklärt und wollen sobald wie möglich an den Verhandlungen teilnehmen. Vor allem USA (und JPN) prüfen den Beitrittswunsch von CHN z.Zt. kritisch. Die von der EU erwartete hochrangige Bestätigung von chinesischer Seite, konstruktiv auf ein ambitioniertes Ergebnis hinarbeiten zu wollen, und die bisherigen Ergebnisse zum Zeitpunkt des Beitritts nicht in Frage zu stellen, liegt seit Mitte März 2014 vor. EU-KOM wirbt seit dem aktiv im RGF Kreis für den Beitritt CHN. Aus den USA und JPN sind bisher keine positiven Signale dazu erfolgt.

Andere große Schwellenländer sind noch nicht bei den Verhandlungen dabei, haben aber z.T. bereits Interesse signalisiert (v.a. BRA).

Inzwischen haben bereits sieben Verhandlungsrunden stattgefunden. EU-KOM spielt dabei eine sehr aktive Rolle. Ein Angebotsaustausch zur Frage, welche Bereiche der Dienstleistungswirtschaft einbezogen werden sollen (= so genannte Verpflichtungslisten), hat von Nov 2013 bis Feb 2014 stattgefunden. Derzeit konzentriert sich die Diskussion aber neben der Formulierung des eigentlichen Abkommenstextes auf die so genannten Sektorpapiere, in welchen für ausgewählte Sektoren horizontale Regeln (weiter-) entwickelt werden. Im Vordergrund stehen dabei Themen wie Information- und Telekommunikationsdienstleistungen ICT, Finanzdienstleistungen, Modus 4 (temporäre Dienstleistungserbringung im Gastland) und Professional Services und Domestic Regulation.

MS werden von KOM laufend und transparent über den Verhandlungsfortschritt unterrichtet. Die letzte Expertenrunde fand vom 21. – 26. September 2014 statt.

Hintergrund

DEU/EU arbeiten grundsätzlich weiterhin auf einen Abschluss der Doha-Runde im Rahmen der WTO hin. Aufgrund des Stockens der Doha-Verhandlungen verfolgt EU inzwischen allerdings parallel einen Step-by-step-Ansatz, d.h. Verhandlungen in einem engeren Kreis von Teilnehmern (plurilateral) oder Konzentration auf weniger strittige Verhandlungsbereiche. Darauf hatten sich auch die Handelsminister auf der 8. WTO MK im Jahr 2011 geeinigt.

Als Etappenziele können plurilaterale Abkommen durchaus das Potenzial haben, zum einen weitere Fortschritte für deutsche Unternehmen bei Marktöffnungen in interessanten Märkten zu erreichen und zum anderen einen positiven Impuls für die Doha-Runde zu setzen. Deshalb wird die Initiative zu TISA vom BMWi begrüßt.

Verhandlungsziele/Interessen

DEU und EU Interesse liegt dementsprechend bei diesem Abkommen insbesondere darin, die möglichen Ergebnisse später zu multilateralisieren, bzw. in die Doha-Verhandlungen einzubringen. Die technische Ausgestaltung des Abkommens orientiert sich deshalb – auf Druck der EU – stark an den Strukturen des WTO-Abkommens zum Dienstleistungshandel (GATS). Ein erster Erfolg während der Verhandlungen wäre dabei vor allem die Einbeziehung CHN in das Abkommen, das eine deutliche Signalwirkung auf andere Schwellenländer und die Verhandlungen im Rahmen der WTO haben würde.

Inhaltlich von Interesse ist weiterhin ein Fortschritt beim Regelwerk (Sektorpapiere). Dazu zählen bspw. Standards bei Marktzugang zu erhöhen und zu vereinheitlichen, innerstaatliche Regelungen (Domestic Regulation), Regelungen zu Finanzdienstleistungen, zum Informations- und Telekommunikationsbereich (ICT) und Logistik und Transport.

Keine Marktöffnung in sensiblen Dienstleistungssektoren

Es sind aber auch politische Sensibilitäten zu berücksichtigen. Das gilt insbesondere für die Bereiche der Öffentlichen Dienstleistungen („public utilities“ = Daseinsvorsorge) und kulturellen Dienstleistungen (auch: Audiovisuelle Dienstleistungen), in denen die Bundesländer eine Vielzahl von Regelungszuständigkeiten haben. Dem wird im Mandatstext Rechnung getragen.

Es ist nicht Inhalt oder Ziel der TiSA-Verhandlungen, öffentliche Dienstleistungen zu privatisieren. Gerade öffentliche Dienstleistungen erfüllen wichtige soziale und wirtschaftliche Aufgaben und sollten bezahlbar und universell angeboten werden, letztlich unabhängig von der Rechtsform der Leistungserbringung. Für den Bereich Daseinsvorsorge werden von Deutschland auch keine Verpflichtungen zur Marktöffnung übernommen.

Ein intensiver Austausch mit den betroffenen Verbänden, NGOs, Ressorts und Länderkollegen findet zudem sehr intensiv und regelmäßig statt.

Haltung anderer WTO-Mitglieder

Die große Mehrzahl der Verhandlungsteilnehmer unterstützen eine spätere Multilateralisierung. Die meisten RGF betonen, dass ein hohes Ambitionsniveau wichtig ist (v.a. USA, AUS, EU).

Nach dem angekündigten Beitritt Chinas weicht die anfänglich z.T. sehr kritische Haltung großer Schwellenländer etwas auf. So hat BRA angekündigt, seine Einschätzung zu den TiSA-Verhandlungen überdenken.