

TOP 3.7.5 Öffentliche Dienstleistungen in Freihandelsabkommen – aktuelle Auseinandersetzung über Ausnahmeklausel

1. Beschreibung der Problematik

Seit Anfang des Jahres 2011 versucht die Europäische Kommission wiederholt, die Behandlung öffentlicher Dienstleistungen in Freihandelsabkommen neu auszurichten. Die politische Stoßrichtung ist eindeutig: Die **Durchsetzung offensiver kommerzieller Interessen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge soll erleichtert werden**. Bisher erreichte Schutzstandards für öffentliche Dienstleistungen gelten als Verhandlungshindernis für sogenannte „**GATS plus**“-Abkommen und werden von der EK gegenwärtig insbesondere in Verhandlungen im bilateralen Rahmen (wie zB zwischen der EU und Kanada) unter Druck gesetzt. Eine Umsetzung der EK-Vorschläge würde eine grundlegende Verschlechterung für den Schutz öffentlicher Dienstleistungen vor offensiven Liberalisierungsinteressen bedeuten.

Im Mittelpunkt des EK-Interesses steht eine **Ausnahmebestimmung**, die es erlaubt, den Marktzugang für Anbieter aus EU-Drittelstaaten im Bereich öffentlicher Dienstleistungen zu beschränken. Damit sichern sich die Mitgliedstaaten vor allem auch politische Handlungsspielräume, auf negative Liberalisierungserfahrungen reagieren zu können. Denn mit dieser so genannten „public utilities“-Klausel behalten sich die EU-Mitgliedstaaten das Recht vor, bei Wirtschaftstätigkeiten, die auf nationaler oder lokaler Ebene als öffentliche Dienstleistungen betrachtet werden, öffentliche Monopole einzurichten oder exklusive Rechte (zB Konzessionen) für Betreiber zu gewähren. Ein zentrales Merkmal der Ausnahmebestimmung liegt in einem weiten Verständnis öffentlicher Dienstleistungen und der Betonung der Entscheidungskompetenz auf nationaler und lokaler Ebene. Die EK sieht jedoch gerade im **politischen Ermessensspielraum** dieser Bestimmung ein Problem und will ihren Umfang so weit wie möglich einschränken. So wurde ua von der EK vorgeschlagen, dass zB die Bereiche Energie, Post, Wasserversorgung und Verkehr nicht mehr unter die bestehende Schutzbestimmung fallen sollen.

2. Auswirkungen

Die Ausweitung der so genannten „public utilities“-Klausel auf Österreich stellte für den ÖGB und die AK einen wichtigen Verhandlungserfolg im Zuge der „STOPP GATS“-Proteste Anfang der 2000er-Jahre dar. Der Mehrwert der Klausel wurde insbesondere in ihrer **Sicherung politischer Handlungsspielräume zum Schutz und Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge** gesehen. Es ist daher im Zuge der laufenden Verhandlungen von bilateralen Einzel-Abkommen wie zB der EU und Kanada zu vermeiden, dass ein **negativer Präzedenzfall** zur Verschlechterung bereits etablierter Schutzstandards geschaffen wird. Daraus würde mit hoher Sicherheit ein Dominoeffekt für weitere Abkommen und eine neue Liberalisierungsdynamik entstehen. Die momentanen Vorstöße der EK sind insbesondere auch vor dem Hintergrund der laufenden Verhandlungen für ein plurilaterales Dienstleistungsabkommen („**GATS 2.0**“) problematisch. So versucht gegenwärtig eine „Koalition der Willigen“ (ua USA, Kanada, Mexiko, EU, Australien, Japan) ein Folgeabkommen zum GATS zu entwickeln, da Unzufriedenheit über die mangelnden Verhandlungsfortschritte im Rahmen der WTO herrscht. Die Art und

Weise der Behandlung öffentlicher Dienstleistungen ist bis dato nicht präzisiert – aber es ist jedenfalls damit zu rechnen, dass es im Falle konkreter Verhandlungen zu offensiven Forderungen an die EU kommt und der Liberalisierungsdruck steigt. Eine Verabschiedung von der bestehenden „public utilities“-Klausel würde die Durchsetzung adäquater Schutzbestimmungen für die öffentliche Daseinsvorsorge erheblich erschweren. Zudem sind aktuelle, **jüngere Entwicklungen zum Wiederausbau öffentlicher Dienstleistungen** zu berücksichtigen (vgl dazu etwa die Debatte über Rekommunalisierung in Deutschland).

3. Stand der Verhandlungen

Der zurückweisenden Stellungnahme der BAK vom März 2011 schloss sich zunächst die **Verbindungsstelle der Bundesländer** an.

In weiterer Folge konnten auch ablehnende Positionierungen im **EU-Ausschuss des Bundesrats** (einstimmig) und **EU-Unterausschuss des Nationalrats** (mit Stimmen von SP, VP, Grüne) erzielt werden. Letztere enthält eine **Bindung des Wirtschaftsministers** für die laufenden Verhandlungen auf europäischer Ebene (ua mit den Forderungen: „Es darf zu keiner weiteren Liberalisierung bzw Deregulierung von geschützten öffentlichen Dienstleistungen kommen“; „Am Schutzniveau der bisherigen horizontalen Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen – ‚Public Utility‘-Klausel und „Subventionsvorbehalt“ – muss grundsätzlich festgehalten werden“).

Auch auf europäischer Ebene wurden wichtige Akteure sensibilisiert: Im Mai richtete die **EPSU** mit Unterstützung der AK einen Brief an Handelskommissar de Gucht, in dem die Vorschläge der EK abgelehnt werden. Die EPSU hat darüber hinaus bei Prof Markus Krajewski (Universität Erlangen-Nürnberg) ein **juristisches Gutachten** zum neuen Regelungsansatz der Kommission in Auftrag gegeben, an dem auch die AK aufgrund der inhaltlichen Unterstützung mitpartizipiert hat (als Co-Auftraggeberin ohne Kostenbelastung).

In einer **Entschließung des Europäischen Parlaments** vom Juni 2011 hebt dieses ua die Forderung nach einer Beibehaltung der bestehenden „public utility“-Klausel hervor.

Darüber hinaus wurden die Vernetzungskapazitäten im November 2011 im Rahmen eines von EPSU, dem Europabüro des ÖGB und von AK EUROPA organisierten **Fachseminars in Brüssel** gestärkt. Dort wurde auch eine umfassende Kooperationsstudie zwischen EPSU und AK zum Schutz öffentlicher Dienstleistungen in bilateralen Freihandelsabkommen präsentiert.

Auf diesen politischen und inhaltlichen Grundlagen baut seither gerade auch die laufende Vernetzung mit Bündnispartnern in Österreich und auf europäischer Ebene. Diese Kapazitäten werden ua am 5. November im Rahmen der **Tagung „Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur Liberalisierungspolitik der Europäischen Union“** gestärkt.

Im Oktober 2012 war ein **wichtiger Zwischenerfolg** für diese interessenspolitische Arbeit zu verzeichnen: Ein **neuerlicher Vorstoß der EK** zur Einschränkung der bestehenden Ausnahmeklausel im Zuge der EU-Kanada-Verhandlungen wurde **von den handelspolitischen Vertretern/innen der Mitgliedstaaten mehrheitlich abgelehnt**.

4. Position/Forderung der AK

Die BAK-Stellungnahme vom März 2011 und interessenspolitische Folgemaßnahmen weisen die Vorschläge EK entschiedenst zurück. Sie betont, dass gerade auch mit Blick auf die laufenden bilateralen Verhandlungen mit Kanada kein negativer Präzedenzfall geschaffen werden darf und die Vorschläge der EK in eine grundlegend falsche Richtung gehen. Keinesfalls darf das Niveau und die Reichweite bestehender Liberalisierungsvorbehalte gesenkt werden. Vielmehr wird gefordert, sich **offensiv für die Verbesserung von Schutzbestimmungen für öffentliche Dienstleistungen einzusetzen**.