



März 2011
AK Positionspapier

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in bilateralen Freihandelsabkommen - Re- flexionspapier der Europäischen Kommission

Wir über uns

Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,2 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüssler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft.

Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.

Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 560.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Herbert Tumpel
Präsident

Werner Muhm
Direktor

Executive Summary

Die AK lehnt die Vorschläge der Kommission ab. Die Arbeiterkammer richtet sich gegen eine Reduktion bestehender Bestimmungen zum Schutz öffentlicher Dienstleistungen und betont die fehlenden rechtlichen Grundlagen für das Vorgehen der Kommission

Die Europäische Kommission hat ein Reflexionspapier zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in bilateralen Freihandelsabkommen vorgelegt, das als Diskussionsgrundlage für eine handelspolitische Neupositionierung dienen soll. Zwei Vorschläge sind in diesem Zusammenhang besonders problematisch: Zum einen wird das bisher geltende Verständnis von öffentlichen Dienstleistungen als unscharf angesehen (das zugleich die Grundlage für bisherige Ausnahmen von Liberalisierungsverpflichtungen für öffentliche DL ist) und soll enger gefasst werden. Zum anderen wird dafür eine neue Klassifikation öffentlicher Dienstleistungen eingeführt, die künftig Liberalisierungen erleichtern soll. In diesem Zusammenhang werden insbesondere die Bereiche Telekommunikation, Post und Energie mit offensiven kommerziellen

Interessen in Verbindung gebracht – ebenso wie Verkehr, Wasserversorgung sowie Abwasser- und Abfallentsorgung (als Teil von Umweltdienstleistungen). Die AK lehnt die Vorschläge der Kommission grundsätzlich ab. Sie richtet sich gegen eine Reduktion bestehender Bestimmungen zum Schutz öffentlicher Dienstleistungen und betont die fehlenden rechtlichen Grundlagen für das Vorgehen der Kommission.

Die Position der AK im Einzelnen

Die AK wendet sich gegen jeglichen Versuch, den Schutz öffentlicher Dienstleistungen in Freihandelsabkommen zu unterminieren

Die Bundesarbeitskammer (AK) nimmt die aktuellen Vorstöße der Europäischen Kommission (EK) zur Behandlung von „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in bilateralen Freihandelsabkommen“ zum Anlass, die Wichtigkeit einer offensiven österreichischen Position zum Schutz öffentlicher Dienstleistungen zu bekräftigen. Wiederholt wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die bilaterale handelspolitische Strategie der EU keinesfalls darauf ausgerichtet sein darf, das bestehende Mindestniveau an diesbezüglichen Schutzbestimmungen und die Reichweite bestehender Liberalisierungsvorbehalte zu unterlaufen. Andernfalls birgt die bilaterale Handelsstrategie der EU die Gefahr, Grundfesten des europäischen Wohlfahrts- und Sozialmodells auszuhöhlen (siehe insbesondere Positionspapier der AK vom Februar 2007 „Die neue bilaterale Handelsagenda der Europäischen Union“).

Vor diesem Hintergrund gewinnt eine ablehnende Haltung gegenüber dem kürzlich versandten EK-Reflexionspapier zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in bilateralen Freihandelsabkommen“ nicht nur mit Blick auf langfristige Weichenstellungen in der EU-Handelsstrategie an Bedeutung. Darüber hinaus wird es seitens der EK als unmittelbarer Referenzpunkt für die Behandlung von öffentlichen Dienstleistungen im Rahmen der laufenden

Verhandlungen für ein Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada (CETA) positioniert. Hier bedarf es umso mehr einer offensiven österreichischen Position zum umfassenden Schutz öffentlicher Dienstleistungen, um keinen negativen Präzedenzfall für Folge-Verhandlungen zu schaffen (siehe Stellungnahme der AK vom 13.1.2010 „Wirtschaftliches Integrationsabkommen zwischen EU und Kanada“).

Die AK wendet sich gegen jeglichen Versuch, den Schutz öffentlicher Dienstleistungen in Freihandelsabkommen zu unterminieren. In ihrem Reflexionspapier argumentiert die Kommission, dass mit der gegenwärtigen GATS Ausnahme für „public utilities“ (englische Sprachversion) bzw. „public services“ (französische Sprachversion) in Zukunft nicht mehr das Auslangen gefunden werden kann, da der „Anwendungsbereich des Begriffs unklar“ ist und „keine allgemein anerkannte Definition“ existiert. Ferner führt die Kommission „wichtige offensive Interessen in bestimmten privatisierten Bereichen der öffentlichen Dienstleistungen, insbesondere im Bereich Telekommunikation, Post und Energie“ an. Zusammengenommen wird damit frühzeitig die Stoßrichtung dieser „Reflexionen“ deutlich: Der weiter gefasste, horizontale Vorbehalt für „public utilities“ der EU im Kontext der GATS-Verpflichtungsliste müsste demnach in den gegenwärtigen bilateralen Frei-

Die AK äußert massive Kritik an der „Dreiteilung“ der Leistungen der Daseinsvorsorge durch die Kommission

handelsabkommens-Verhandlungen aufgegeben werden. Die veranschlagte Verabschiedung von der so genannten GATS Public Utility-Ausnahme fußt dabei auf einer gänzlich fehlgeleiteten Problemkonstruktion – zu gewährleisten wäre vielmehr, dass die Ausnahme von öffentlichen Dienstleistungen oder Aktivitäten des Gemeinwesen (öffentliche Monopole, exklusive Rechte für private Anbieter) durch einen weit gefassten Definitionsrahmen für das Verständnis öffentlicher Dienstleistungen sichergestellt ist. Dazu kommt: Der horizontale Vorbehalt zu Subventionen (subsidies) aus der GATS-Liste findet in dem Reflexionspapier überhaupt keine Erwähnung mehr – damit bleibt die große Bedeutung, die die Sicherstellung von politischen Handlungsspielräumen zur Förderung und Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen einnimmt, bereits a priori unberücksichtigt.

Insgesamt ist der veranschlagte Verhandlungsansatz der EK weit davon entfernt eine verbindliche Herausnahme öffentlicher Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich von Freihandelsabkommen zu gewährleisten (siehe insbesondere Positionspapier der AK vom Februar 2007 „Die neue bilaterale Handelsagenda der Europäischen Union“). Darüber hinaus wird durch die nachdrückliche Betonung von offensiven „endogenen“ europäischen handelspolitischen Interessen der Liberalisierungsdruck auf diese sensiblen Sektoren generell erhöht. Doch die EU kann nur dann glaubhaft vertreten, dass die öffentliche Daseinsvorsorge ein integraler Bestandteil des europäischen Wohlfahrts- und Sozialmodells ist, wenn sie

nicht gleichzeitig die forcierte Liberalisierung dieser Dienstleistungen von anderen Staaten verlangt.

Die AK lehnt die Neudefinition der Leistungen der Daseinsvorsorge durch die Kommission in einem „Reflexionspapier“ ausdrücklich ab. Richtiger Weise verweist die Kommission darauf, dass es bis dato keine Legaldefinition auf europäischer Ebene dazu gibt, was unter Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI) zu verstehen ist. Es ist daher nicht akzeptabel, dass die Kommission eine „Neudefinition“ der DAI in einem Reflexionspapier vornimmt. Wenn über die DAI solide diskutiert werden soll, dann muss dies auf Basis einer breit angelegten öffentlichen Auseinandersetzung sowie unter Einhaltung des gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahrens samt Einbindung des Europäischen Parlaments und des Rates erfolgen. Schon seit Jahren hat die AK die Einführung eines Rahmenrechts für die Daseinsvorsorge angeregt, in welchem die wesentlichen Grundsätze und Bedingungen für die Erbringung dieser Leistungen der Daseinsvorsorge zu Gunsten der BürgerInnen der Union festgeschrieben werden könnten. So dies überhaupt sinnvoll ist, könnte in diesem Rahmen versucht werden, ein gemeinsames europäisches Konzept zu finden.

Die AK äußert massive Kritik an der „Dreiteilung“ der Leistungen der Daseinsvorsorge durch die Kommission. Inhaltlich kann die AK eine derartige Untergliederung der DAI keinesfalls hinnehmen. Eine Unterteilung in „network industries“ (große Netzwerkin-

Umso wichtiger ist es, entschieden für eine Verbesserung – und keinesfalls eine Reduktion – entsprechender Schutzbestimmungen einzutreten

frastrukturen: Telekommunikation, Energie, Transport, Post und Umwelt), in welchen die Kommission „offensives kommerzielles Interesse“ verortet und andere wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, ist nach dem europäischen Primärrecht nicht vorgesehen. Die Kommission verlässt damit auch ihre eigenen Definitionspfade: In der Mitteilung der Kommission „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement, KOM (2007) 725“ sprach die Kommission noch ausdrücklich von zwei Kategorien von DAJ, welche sich auch aus dem Primärrecht ableiten lassen. Aus eigenem handelspolitischem Kalkül führt die Kommission nun eine dritte Sub-Kategorie der „network industries“ ein, welche in den zukünftigen Verhandlungen einfacher zur Disposition stehen sollen. Dass die Kommission einfach nur „definiert“, wie es aus ihrer Sichtweise gerade politisch praktikabel ist, zeigt sich am besten am Beispiel des Wassers: 2007 „definierte“ die Kommission in der oben genannten Mitteilung unter große Netzwerkinfrastrukturen die Bereiche „Energiewirtschaft, Telekommunikation, Verkehr, Hörfunk und Fernsehen und Postdienste“. In dem vorliegenden Reflexionspapier wurde nun die Wasserver- und -entsorgung sowie die Abfallentsorgung (inkl der gesamten Umweltdienstleistungen) in die Kategorie der „network industries“ befördert, wo „offensive kommerzielle Interesse“ angesprochen sind. Die vorgeschlagenen Grenzverschiebungen sind zwar dazu geeignet, einseitige handelspolitische Interessen zu begünstigen. Sie stehen jedoch insbesondere

quer zu dem Anliegen, einen umfassenden Schutz öffentlicher Dienstleistungen zu gewährleisten.

Abschließend bleibt mit Blick auf die dritte Säule der veranschlagten Klassifikation festzuhalten, dass die sogenannten nicht-wirtschaftlichen DAJ schon auf Grund des europäischen Primärrechts von den Binnenmarkt- und wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen ausgenommen sind. Auch das Protokoll 26 zum Lissabon Vertrag stellt noch einmal klar, dass das europäische Primärrecht „in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten [berührt], nicht wirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren“. Die Kommission hat in diesem Bereich daher von vornherein keinerlei handelspolitische Kompetenzen.

Die AK fordert dazu auf, den umfassenden Schutz der speziellen Natur und der hohen kollektiven Werte aller Leistungen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten und keine Klassifikationen vorzunehmen, die weder im Primärrecht, noch in der bisherigen interinstitutionellen Diskussion eine Grundlage finden! Zudem bekräftigen wir in Hinblick auf die gegenwärtigen CETA-Verhandlungen mit Kanada unsere Bedenken zum sogenannten Negativistenansatz und zu einem erhöhten Liberalisierungsdruck auf den öffentlichen Dienstleistungssektor.

Umso wichtiger ist es, entschieden für eine Verbesserung – und keinesfalls eine Reduktion – entsprechender Schutzbestimmungen einzutreten.

Keinesfalls darf hinter das Niveau der bestehenden GATS-Ausnahmen zurückgegangen werden. Der Vorschlag der Kommission läuft dieser Forderung entgegen und ist als Diskussionsgrundlage zur „Reflexion“ der Rolle und Bedeutung von öffentlichen Dienstleistungen in bilateralen Freihandelsabkommen zurückzuweisen.

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne

Oliver Prausmüller

T + 43 (0) 1 501 65 2164
oliver.prausmueller@akwien.at

oder

Alice Wagner

T +43 (0) 1 501 65 2368
alice.wagner@akwien.at

sowie

Frank Ey

(in unserem Brüsseler Büro)
T +32 (0) 2 230 62 54
frank.ey@akeuropa.eu

zur Verfügung.

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Strasse, 20-22
A-1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0
F +43 (0) 1 501 65-0

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei
der EU
Avenue de Cortenbergh, 30
B-1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54
F +32 (0) 2 230 29 73