



Bundesministerium für Europa, Integration
und Äußeres
Abteilung III.4
Minoritenplatz 8
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
	EU-GSt/De/Do	Eva Dessewffy	DW 2711 DW 42711	17.03.2017

Empfehlung für einen Beschluss des Rates über ein Verhandlungsmandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei über ein Abkommen zur Ausweitung der bilateralen präferenziellen Handelsbeziehungen und zur Modernisierung der Zollunion COM(2016) 830 final

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Zusendung der Dokumente und die Möglichkeit Stellung zu beziehen.

Zusammenfassende Position der BAK:

Die BAK steht sowohl der Adaptierung/Modernisierung als auch der Ausweitung der bilateralen präferenziellen Handelsbeziehungen der EU mit der Türkei zurzeit negativ gegenüber. So lange sich die menschenrechtliche Situation, so auch die Ausübung der Gewerkschaftsrechte betreffend, nicht wesentlich verbessert, würden handelspolitische Anreize falsche Signale aussenden.

Ausgangssituation

Die EU-Kommission hat Ende 2016 einen Vorschlag für Verhandlungsrichtlinien über ein Abkommen mit der Türkei zur Ausweitung der Handelsbeziehungen mit der EU vorgelegt. Die Maltesische Präsidentschaft hat in ihrem Arbeitsprogramm eine allfällige Verabschiedung des Mandats bis Mitte des Jahres 2017 ins Auge gefasst.

An dieser Stelle muss die BAK ihre Kritik an der Intransparenz und der fehlenden Beteiligung der Öffentlichkeit während der Formulierung der Verhandlungsrichtlinien wiederholen: Die versandten Dokumente sind – wie ua bei den Verhandlungsrichtlinien zu CETA und TTIP – als „restricted documents“ nur einem sehr engen Kreis in Ministerien und Sozialpartnerorganisationen zugänglich. Die Information und Konsultation der interessierten Öffentlichkeit wurde damit abermals verunmöglicht. Es ist bedauerlich, dass seitens der Kommission und des Rates keine Lehren aus dem wachsenden Widerstand der Öffentlichkeit gegen Initiativen, die weit über übliche Handelsthemen hinausgehen, gezogen wurden.

Ursprünglich wurden drei Optionen diskutiert: ein sogenanntes Basisszenario, das im Wesentlichen den Status quo der bestehenden Zollunion der EU mit der Türkei unverändert beibehält. Eine andere Option wäre der Ersatz der Zollunion durch ein Handelsabkommen. Die dritte und von der Kommission im Einvernehmen mit der Türkei angestrebte Option B besteht in der **Adaption durch die Reparatur diverser Unzulänglichkeiten der Zollunion und hat zusätzlich den Abschluss eines bilateralen Handelsabkommens zum Ziel.**

Die EU-Kommission argumentiert in erster Linie damit, dass der Beitrittsprozess durch das Vorhaben unterstützt und ergänzt würde. In zweiter Linie geht es ihr mit der Ausweitung der Handelsbeziehungen darum die „bilateralen Beziehungen voranzutreiben und für Arbeitsplätze und Wachstum zu sorgen“. Eher untergeordnet bezieht sie sich auf die Maßnahmen der Union, die darauf abzielen die „Menschenrechte zu festigen und zu fördern“.

Die Kommission nennt in ihrem Vorschlag für das **Verhandlungsmandat** ua folgende Elemente für **Grundsätze und Hauptziele** der Option B: Ausbau des bilateralen Präferenzhandelsrahmens; Wahrung der gemeinsamen Werte Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit; Ausbau des allgemeinen Wohlstandes der Bürger; keine Diskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten, Staatsangehörigen und Unternehmen; nachhaltige Entwicklung, Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit; Schutz der Umwelt und Ressourcen, Bekämpfung des Klimawandels sowie Umsetzung internationaler Umweltübereinkommen und Arbeitsnormen.

Unter anderem sollen folgende **Themen und Bereiche** durch das Handelsabkommen erfasst bzw geregelt werden: Zollabbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse; Liberalisierung der Dienstleistungen und der Investitionen sowie gegenseitiger Zugang zu öffentlichen Beschaffungsmärkten; geistige Eigentumsrechte; Beseitigung bzw Reduktion von unnötigen nichttarifari-schen Handelshemmnissen; Anpassung der türkischen Rechtsvorschriften an den über die Zollunion hinausgehenden Besitzstand der EU; größere regulatorische Kohärenz auch in anderen Politikbereichen; Staatliches Regulierungsrecht (Right to Regulate).

Dazu nimmt die BAK wie folgt Stellung:

1. Voraussetzung für Verhandlungen über die Ausweitung der Handelsbeziehungen der EU mit der Türkei

Die **menschenrechtliche Situation** in der Türkei hat sich in den letzten Jahren erheblich verschlechtert, insbesondere seit dem Putschversuch gegen die Regierung am 15. Juli 2016. In den Anstrengungen, die Verfassung auf ein autokratisches Präsidialsystem umzubauen, stehen in der Türkei heute die Grundpfeiler demokratischer Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit auf dem Spiel. Das ist ebenso inakzeptabel wie die erklärte Absicht der Regierung Erdogan die Todesstrafe wieder einzuführen. Die Vollversammlung der Arbeiterkammer Wien verurteilt die Missachtung von Grundrechten und Eingriffe in die Justiz ebenso wie die Kriminalisierung von Oppositionellen und JournalistInnen und das Vorgehen gegen die Meinungsfreiheit und Gewerkschaften auf das Schärfste (Resolution der 167. Vollversammlung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 14.11.2016).

Inzwischen stehen Repressalien und Grundrechtsverletzungen der türkischen Regierung auf der Tagesordnung. Alleine bis November 2016 wurden 120.000 ArbeitnehmerInnen – die

meisten davon waren öffentlich Bedienstete, LehrerInnen, WissenschaftlerInnen, JournalistInnen, Polizeibeamte, RichterInnen, Ministerialbeamte aus dem Innen-, Justiz und Gesundheitsministerien – entlassen bzw vom Dienst suspendiert. Ungefähr 35.000 türkische BürgerInnen wurden verhaftet, gefangen genommen und teilweise gefoltert. Geschätzte 75.000 ArbeitnehmerInnen erhalten seit ihrer Entlassung keinerlei finanzielle Unterstützung von der Regierung. Über 170 Medienunternehmen und 1.000 Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Unternehmen mussten geschlossen werden (Stellungnahme des Internationalen und Europäischen Gewerkschaftsbundes über die Entwicklungen in der Türkei, 15.12.2016).

Berichten zufolge wurde in der Südtürkei im Zuge der Auseinandersetzungen mit der PKK gegen das humanitäre Völkerrecht verstoßen, indem eine halbe Million Menschen durch die Regierung enteignet und vertrieben wurden (Amnasty International, 06.12.2016).

Ähnlich wie der IGB und der EGB, ist auch die BAK der festen Ansicht, dass die **Voraussetzung für die Behebung der Unzulänglichkeiten der Zollunion (Modernisierung/Adaptierung) und für die Aufnahme von Verhandlungen** über die Erweiterung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei die Einhaltung der Internationalen Grund- und Menschenrechte sein muss.

Deshalb fordern wir, dass

- die Türkei wieder auf den Boden der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit zurückkehrt und die Einhaltung demokratischer Standards bei der Aufarbeitung des Putches gewahrt werden,
- die Türkei die internationalen Konventionen über Menschenrechte, insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention, wozu auch Gewerkschaftsrechte sowie Meinungs-, Rede- und Pressefreiheit gehören, einhält,
- die Massenverhaftungen rückgängig gemacht werden, alle politischen Gefangenen, so auch die GewerkschafterInnen, freigelassen werden, ihre Meinungs- und Redefreiheit wieder hergestellt wird und sie nicht weiter in der Ausübung ihrer gewerkschaftlichen Betätigung behindert werden.

Die Entscheidung über einen allfälligen Verhandlungsbeginn muss aus Sicht der BAK unter Einbindung der Parlamente, Gewerkschaften auf beiden Seiten sowie unabhängiger, international anerkannter Menschenrechtsorganisationen erfolgen. Das Verhandlungsmandat für die Adaptierung der Zollunion und die Erweiterung der Handelsbeziehungen mit der Türkei ist öffentlich und unter Einbeziehung der interessierten Öffentlichkeit zu erstellen. Bis dahin sollte mit der Türkei ein konstruktiver Dialog geführt werden, mit dem Ziel die humanitäre Situation vor Ort zu verbessern.

Aus Sicht der BAK ist daher die Erfüllung der genannten Forderungen auch die Voraussetzung, um sich zunächst der Behebung der Unzulänglichkeiten der Zollunion zu widmen. Darunter fallen die von der Kommission genannten und zu behebbenden Probleme im Zusammenhang mit der Asymmetrie beim Marktzugang von Drittstaaten. Im Zuge derartiger Handelsabkommen mit der EU erhalten die betroffenen Drittstaaten aufgrund der bestehenden Zollunion automatisch Zugang zum türkischen Markt. Als weiteres mit der Ausgestaltung der Zollunion zusammenhängendes Problem wurde die Verpflichtung der Türkei zur Angleichung ihrer technischen Vorschriften an das EU-Recht genannt: hier gelte es den Mechanismus für

den Informationsaustausch und die Notifikationen zu verbessern, um die Erfüllung dieser Verpflichtungen durch die Türkei zu erleichtern. Schließlich empfiehlt die Kommission noch einen effektiven Streitbeilegungsmechanismus, um die zunehmenden Handels- und Marktzugangsprobleme zu lösen.

Der Vorschlag der Kommission gleichzeitig ein **bilaterales Handelsabkommen** mit der Türkei über die Liberalisierung der Bereiche Dienstleistungen, landwirtschaftliche Güter und öffentliche Aufträge sowie Regulierungskooperation (Option B) abzuschließen, wird hingegen seitens der BAK jedenfalls abgelehnt. Ist eine stabile und signifikante Verbesserung der menschenrechtlichen Situation im Sinne der oben genannten Forderungen in der Türkei feststellbar, ist die Aufnahme von Handelsverhandlungen unter den unten ausgeführten Bedingungen zu prüfen.

Jedenfalls sind aus Sicht der BAK Verhandlungen mit der Türkei über weitere Liberalisierungen des **Straßengüter- und Personenverkehrs** auszuschließen. Österreich, aber auch die EU verfolgen seit Jahren das verkehrspolitische Ziel einer Verlagerung von Güterbeförderungen von der Straße auf umweltfreundlichere Verkehrsträger, wie Bahn oder Schiffe. Ein Zugeständnis zu den Forderungen der Türkei in diesem Bereich wäre aus Gründen der Gleichbehandlung gegenüber anderen Drittstaaten nicht vertretbar und würde das genannte Ziel konterkarieren.

Die BAK geht – nicht zuletzt aufgrund der Liberalisierungsvorhaben in der Seefahrt und bestimmter Aspekte des Nachhaltigkeitskapitels – von einer **gemischten Zuständigkeit** zwischen der EU und den Mitgliedstaaten aus. Daher müssen sowohl das Europäische Parlament als auch die nationalen Parlamente einem allfälligen Handelsabkommen mit der Türkei zustimmen. In jedem Fall sollte das Gutachten des EuGH über das Handels- und Investitionsabkommen der EU mit Singapur abgewartet werden.

2. Zu den Folgen der Option B (Reparatur Zollunion und bilaterales Handelsabkommen)

Wie bereits mehrfach in unseren Stellungnahmen ausgeführt, hinterfragt die BAK grundsätzlich die Darstellung, wonach Handelsabkommen automatisch zu höherem **Wachstum** und mehr Beschäftigung führen. Selbst unter BefürworterInnen ist die mit der Liberalisierung einhergehende Verschärfung des Wettbewerbs umstritten und geht allzu oft zu Lasten der ArbeitnehmerInnen in Form eines höheren Drucks auf Löhne, Arbeitsbedingungen und Gewerkschaften.

Beispielhaft sei an dieser Stelle auf das seit fünf Jahren bestehende **Handelsabkommen der EU mit Südkorea** verwiesen: Der österreichische Handelsbilanzüberschuss hat sich sukzessive vermindert (2010: 233 Mio €, 2012: 215 Mio €, 2015 schließlich auf 133 Mio €). Noch drastischer ist jedoch der Rückgang des Handelsbilanzüberschusses auf EU-Ebene (2015: 7,3 Mrd, 2016: 2,6 Mrd). Der Außenhandelsbeitrag zu mehr Wachstum und Beschäftigung ist damit zurückgegangen. (Quelle: EU-Kommission. Report on the 6th EU-Korea FTA Trade Committee, dated 16th of Dec 2016). Das bedeutet einen Rückgang um 66 %.

Die anhaltend schwierige Situation für GewerkschafterInnen in Südkorea hat sich hingegen kaum gebessert. Die südkoreanische Regierung hat die Lehrgewerkschaft aufgelöst, sie

weigert sich auch die Gewerkschaft der öffentlich Bediensteten anzuerkennen. Darüber hinaus werden Massenentlassungen und die Gefangennahme von EisenbahngewerkschafterInnen sowie illegale Angriffe auf Niederlassungen des koreanischen Gewerkschaftsbundes beklagt. Die vorgesehenen Mechanismen und eingerichteten Ausschüsse und Foren im Rahmen des Nachhaltigkeitskapitels arbeiten teilweise in großen Abständen und erweisen sich letztlich bis dato als zahn- bzw gänzlich nutzlos. So hat das EU-Korea Civil Society Forum 2016 kein einziges Mal getagt. Die südkoreanische Regierung weigert sich die Verletzung der Gewerkschaftsrechte auf die Tagesordnung des gemeinsamen Committee on Trade and Sustainable Development (CTSD) zu setzen.

Die von der Kommission bei der externen Beratungsagentur BKP beauftragte **Folgenabschätzung** wurde auf Basis eines CGE-Modells (Computable General Equilibrium Modell) durchgeführt und weist, wie bereits mehrfach von der BAK kritisiert, ernsthafte methodische Mängel, wie etwa die Annahme von Vollbeschäftigung, schwierige Quantifizierbarkeit nichttarifärer Handelshemmnissen, Vernachlässigung sozialer Kosten und makroökonomischer Anpassungskosten auf (siehe BAK-Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission: Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy vom 27.11.2015).

Die Entwicklung des Außenhandels der EU mit Südkorea seit Bestehen des Abkommens zeigt, wie sehr in Modellberechnungen Importe unterschätzt werden. Die Ergebnisse sind daher mit großer Vorsicht zu betrachten und könnten zu optimistisch ausfallen.

Für die EU ergibt die Folgenabschätzung über die Umsetzung der Option B ein zusätzliches reales **BIP-Wachstum** von **0,007 %** für die EU (in der Zusammenfassung auf 0,01 % aufgerundet) und für die Türkei zusätzlich **1,44 %**. Wie schon die Impact Assessments von TTIP und CETA, zeigt auch jenes für das Vorhaben mit der Türkei extrem niedrige Wachstumseffekte für die EU. Aufklärungsbedürftig sind unter anderem die genannten absoluten Ergebnisse der Wohlfahrtseffekte für die EU im Ausmaß von 5,388 Mrd €. Ergibt doch das genannte reale Wachstum (gerundet 0,01 %) auf Basis des realen EU-BIP 2015 (gemäß Eurostat 13.508 Mrd €) 1,35 Mrd €. Damit entspricht der im Impact Assessment ausgewiesene Wohlfahrtseffekt einem Vielfachen des realen Wachstums (auf Basis 2015). Wir ersuchen das BMWFW bzw die Kommission die Begründung für diesen Multiplikatoreffekt offenzulegen.

Unabhängig davon sind auch im vorliegenden Assessment die Bezugszeiträume für das genannte Wachstum nicht auffindbar. Die BAK geht davon aus, dass es sich ähnlich, wie mit den Folgenabschätzungen zu TTIP und CETA verhält, wo kumulierte Wachstumseffekte nach 10 bis 15 Jahren angegeben wurden. Das marginalisiert die möglichen durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten gänzlich, die dann nämlich zwischen 0,00046 % und 0,001 % liegen würden.

Selbst wenn die Ergebnisse der Folgenabschätzung lediglich von einer „moderaten ... **Übergangsarbeitslosigkeit**“ im Zuge der Liberalisierung ausgehen, würde die geplante Ausweitung der Handelsbeziehungen wohl eine zusätzliche Belastung für den Arbeitsmarkt darstellen (zB im Sektor Textilien, Bekleidung und Schuherzeugung -0,2 %).

Darüber hinaus zeigt die Folgenabschätzung im Zuge des Abbaus von Handelshemmnissen aufgrund der zunehmenden Wirtschaftstätigkeit einen erhöhten **Treibhausgasausstoß** in der Türkei (+2,1 Mio t CO₂-Äquivalent, ohne Gegenmaßnahmen) und der EU auf. Angaben für die

EU wurden nicht angeführt und wären noch einzufordern. Der Verweis der Kommission auf die beabsichtigte Aufnahme von Umweltschutzgrundsätzen im Nachhaltigkeitskapitel wird wegen der unverbindlichen Bestimmungen kaum Abhilfe schaffen können.

Die von der Kommission avisierte **Nachhaltigkeitsprüfung** sollte die Auswirkungen von Handelsliberalisierungen auf verschiedene Sektoren, Beschäftigung, Umwelt und Entwicklung und die Einhaltung von Menschenrechten sowie Zugangsmöglichkeiten zu hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen berücksichtigen. Der Zweck von Nachhaltigkeitsprüfungen ist es eine Entscheidungsbasis für oder gegen die Aufnahme von Verhandlungen zu bieten. Daher sollten die Ergebnisse vor der Verabschiedung des Verhandlungsmandats zur Verfügung stehen und nicht erst zur Paraphierung des Abkommens, wie von der Kommission angekündigt.

In der angeführten Untersuchung der Weltbank wird festgestellt, dass der Wert des bilateralen Handels zwischen der EU und der Türkei seit 1996 um mehr als das Vierfache gestiegen ist. Ebenso positiv beurteilt sie die Entwicklung der Direktinvestitionen und die Integration der Produktionsverflechtungen zwischen türkischen und europäischen Unternehmen. Die Zollunion hätte diese Entwicklung gefördert. **Die Türkei unterhält damit bereits ohnedies privilegierte Handelsbeziehungen zur EU.**

Sollte eine signifikante Verbesserung der menschenrechtlichen Situation in der Türkei zukünftig eintreten, ist die Aufnahme von **Handelsverhandlungen unter den folgenden Bedingungen** für die BAK denkbar:

3. Anforderungen der BAK an ein bilaterales Freihandelsabkommen mit der Türkei

a) Einhaltung der Menschenrechte und effektives Nachhaltigkeitskapitel

Der bloße Hinweis auf die Achtung demokratischer Grundsätze, des Rechtsstaatsprinzips und der Menschenrechte in den Verhandlungsrichtlinien, wie von der Kommission vorgesehen, wird der aktuellen Lage in der Türkei keinesfalls gerecht.

Die EU und ihre Handelspartner müssen in allen ihren Politikbereichen – so auch in der Handelspolitik – auf Kohärenz achten und ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere in Hinblick auf Menschenrechte und Konventionen der Vereinten Nationen, der ILO und der OECD sowie auf die Europäische Menschenrechtskonvention nachkommen. Die Verankerung der **Menschenrechte** in Form einer sogenannten „Essential elements“-Klausel stellt eine Mindestanforderung an ein Handelsabkommen dar. Der Menschenrechtsbezug darf nicht ausschließlich in der Präambel erwähnt, sondern muss in einem eigenen Artikel gefasst werden. Zusätzlich ist ein Implementierungsmechanismus (Zeitplan, Monitoring, begleitende regelmäßig tagende Kommission bestehend aus Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen) festzulegen und eine effektive Anwendbarkeit zu gewährleisten. Eine Suspendierungsklausel mit Kriterien für eine etwaige Kündigung des Abkommens bei Menschenrechtsverletzungen ist vorzusehen.

Inhaltliche Anforderungen an ein Nachhaltigkeitskapitel:

Die BAK bezieht sich ua auf ihre Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission: Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy vom 27.11.2015. Im Sinne nachhaltiger Entwicklung müssen zukünftige Handelsabkommen **soziale und ökologische Zielsetzungen gleichwertig neben wirtschaftlichen Interessen** berücksichtigen.

Für beide Parteien gilt, dass alle acht **ILO-Mindestarbeitsstandards** zu ratifizieren, in nationales Recht umzusetzen und einzuhalten sind. Sie beziehen sich auf die Vereinigungs- und Kollektivvertragsfreiheit, das Verbot der Kinderarbeit, das Verbot von Zwangs- und Gefangenearbeit sowie auf das Diskriminierungsverbot bei der Beschäftigung. Die Türkei hat alle acht Konventionen ratifiziert. Die Umsetzung und Einhaltung dieser Kernarbeitsnormen ist derzeit nicht gegeben (siehe oben).

Berichtspflicht über den Umsetzungsstand der Arbeitsnormen: Die Regierungen beider Vertragsparteien sollten regelmäßig über den Fortschritt bei der Umsetzung aller in diesem Kapitel eingegangenen Verpflichtungen berichten.

Non Lowering Standards-Klausel (bzw Upholding levels of protection-Klausel): Diese Bestimmung soll gewährleisten, dass bestehende Sozial- und Umweltstandards nicht gesenkt werden, um ausländische Investoren anzuwerben.

Gremium für den Informationsaustausch zwischen Regierungen und Sozialpartnern: Es sollte ein Gremium für Handel und Nachhaltige Entwicklung eingerichtet werden, das den Informationsaustausch über die Umsetzung des Abkommens zwischen den RegierungsvertreterInnen der Partnerländer, den ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenorganisationen sowie Nichtregierungsorganisationen ermöglicht. In diesem Forum sollte ein klar definiertes, angemessenes Gleichgewicht zwischen diesen vier Gruppen herrschen. Es sollte mindestens zweimal im Jahr tagen und seinen Mitgliedern die Möglichkeit bieten, soziale Themen und Probleme zu diskutieren und einer gemeinsamen Lösung zuzuführen.

Reaktion der Regierungen auf Beschwerden der Sozialpartner und zivilgesellschaftlicher Organisationen sicherstellen: Es ist entscheidend Regierungen dazu zu verpflichten, auf offiziell eingereichte Beschwerden der Sozialpartner mit entsprechenden Maßnahmen zu reagieren. Der Mechanismus soll anerkannten ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenorganisationen sowie NGOs der beiden Vertragsparteien ermöglichen Beschwerden mit Handlungsvorschlägen einzureichen. Die Beschwerden sollten innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens (zB zwei Monate) von der angesprochenen Regierung bearbeitet werden müssen und Teil eines dauerhaften Nachbereitungs- und Überprüfungsprozesses sein, um sicherzustellen, dass sich Regierungen effektiv um Beschwerden kümmern.

Unabhängige ExpertInnen sollen Beschwerden beurteilen und Empfehlungen ausarbeiten: Wenn Beschwerden einer Regierung durch die andere Partei nicht befriedigend beantwortet werden, sollten diese durch unabhängige und qualifizierte ExpertInnen beurteilt werden. Entsprechende Empfehlungen der ExpertInnen müssen Teil eines festgelegten zügigen Prozesses sein, sodass die Beurteilungen nicht nur für Berichte und Empfehlungen verwendet werden, sondern auch zu Vorschriften führen. Damit soll der Druck auf Regierungen aufrechterhalten werden, um die Verletzungen der ArbeitnehmerInnenrechte auf ihren Gebieten zu verhindern. Mindestens ein/e unabhängige/r ExpertIn/e sollte ein/e Vertreter/in der ILO sein.

Das allgemeine Streitbeilegungsverfahren des Handelsabkommens ist auch auf das Nachhaltigkeitskapitel anzuwenden: Es sollte klargestellt werden, dass für das Kapitel über Handel und Nachhaltige Entwicklung die gleichen Implementierungsvorschriften gelten wie für alle anderen Bestimmungen des Abkommens. Die Vereinbarungen dieses Kapitels unterliegen daher insbesondere der gleichen Streitbeilegungsbehandlung wie alle anderen Elemente des Abkommens. Der derzeitige Kommissionsvorschlag eines speziellen Streitbeilegungsmechanismus, das lediglich Mediationscharakter hat, ist für das Verhandlungsmandat mit der Türkei daher bei weitem nicht ausreichend.

Die BAK tritt für verbindliche und sanktionierbare Bestimmungen in Nachhaltigkeitskapiteln ein: Für den Fall, dass während der Konsultationsverfahren zwischen den Regierungen und den Sozialpartner- sowie Nichtregierungsorganisationen und selbst nach den Empfehlungen der unabhängigen ExpertInnen nach angemessener Frist keine positive Veränderung hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Verpflichtungen zu verzeichnen sind, sind am Ende des Streitbeilegungsverfahrens Geldstrafen vorzusehen. Diese sollten hoch genug sein, um eine ausreichend abschreckende Wirkung zu erzielen. Die Erlöse dieser Strafen sollten dazu verwendet werden, die Arbeitsbedingungen in denjenigen Sektoren und Bereichen zu verbessern, die die entsprechenden Probleme aufweisen. In diesem Zusammenhang sind technische und verwaltungstechnische Unterstützung in Kooperation mit internationalen Organisationen, insbesondere der ILO, für die Beseitigung der Missstände vorzusehen.

Einhaltung der **Umweltabkommen** gewährleisten: Um der Bezeichnung dieses Kapitels über Handel und Nachhaltige Entwicklung gerecht zu werden, müssen neben den Sozialnormen auch multilaterale Umweltabkommen ratifiziert, umgesetzt und angewandt werden. Die im Rahmen des Sonderpräferenzsystems der EU (APS+) ausgewählten Umweltabkommen dienen auch bilateralen Handels- und Investitionsabkommen als sinnvolle Vorlage. Dabei handelt es sich um folgende Abkommen: Montreal Protokoll (Ozon), Baseler Konvention (gefährliche Abfälle), Stockholmer Übereinkommen (schwer abbaubare organische Schadstoffe), Konvention über den Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten, Übereinkommen über biologische Vielfalt und die Rotterdam Konvention (schädliche Chemikalien und Pestizide). Die Aufnahme des Übereinkommens von Paris hinsichtlich der Klimarahmenkonvention der Vereinigten Nationen in diese Liste ist essenziell.

b) Zur Regulierungszusammenarbeit

In Bezug auf die von der Kommission vorgeschlagene Regulierungskooperation verweisen wir auf unsere ausführliche Stellungnahme vom 09.03.2015 zur Regulatorischen Kooperation im Rahmen von CETA und TTIP und auf das von der BAK beauftragte Rechtsgutachten über die Regulierungskooperation zu CETA und TTIP (Stoll et al. 2014). Die genannten Kritikpunkte sind ebenso auf ein allfälliges Handelsabkommen mit der Türkei anwendbar. Im Folgenden soll lediglich auf einzelne Aspekte eingegangen werden:

Die BAK spricht sich ausdrücklich gegen die von der Kommission vorgesehene Ausgestaltung einer Regulierungszusammenarbeit nach dem Vorbild von CETA aus. Allfälligen **Harmonisierungsvorhaben, der gegenseitigen Anerkennung oder Vereinfachung** von Regulierungen steht die BAK prinzipiell kritisch gegenüber, weil sie die Tendenz haben Standards zu senken.

Die Kommission geht in Ihrem Vorschlag von einer engen Regulierungszusammenarbeit aus, der „**effiziente, kostenwirksame und besser kompatible Regelungen zu entwickeln**“ zum Ziel hat. Die BAK vertritt die Ansicht, dass die Beurteilung, welche Gesetze und Bestimmungen unnötig und belastend sind, nicht nach rein handelspolitischen Erwägungen oder aus Kostengründen erfolgen darf. Vor allem muss die Beurteilung darüber im Rahmen der etablierten demokratischen Entscheidungsprozesse auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene erfolgen.

Die BAK fordert deshalb, dass **Parlamente** umfassend einzubinden sind. Die Rechtsentwicklung darf durch das Abkommen nicht erschwert werden. Die letzte Entscheidungsbefugnis muss durch Parlamente getroffen werden. Es ist jedenfalls zu vermeiden, dass demokratisch gefasste Regelungen nach Inkrafttreten des Handelsabkommens mit der Türkei abgeändert und die zukünftige Entwicklung von Regulierungen eingeschränkt werden.

Der **Anwendungsbereich** der Regulierungskooperation sollte aus Sicht der BAK genau definiert und eingegrenzt werden. Es ist auch sicherzustellen, dass bestehende Schutzniveaus nicht gesenkt werden. **Auszunehmen** sind alle Regelungen sensibler Schutzinteressen in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, KonsumentInnen (insbesondere der Datenschutz), Arbeitsstandards und Umwelt. Zusätzlich sind explizite Ausnahmen von bestimmten Sektoren wie dem Chemikalien-, Pharmaprodukte- oder Lebensmittelbereich und von bestimmten sensiblen Regulierungsthemen, beispielsweise gentechnisch veränderte Organismen (GVO), Hormone, Antibiotika oder veterinäre Angelegenheiten, erforderlich.

Das in der EU angewandte und im EU-Recht enthaltene **Vorsorgeprinzip** muss auch weiterhin angewandt werden und sowohl im Verhandlungsmandat als auch im allfälligen Abkommenstext ausdrücklich verankert werden.

Die BAK lehnt die vorgeschlagenen **frühzeitigen Konsultationen** über Regulierungen ab. In Kombination mit der Einbeziehung von nicht näher definierten **Interessenvertretungen** in die Ausarbeitung von Regulierungsvorschlägen könnte es zur Einschränkung der Regulierungsentwicklung kommen (Regulatory chill). Daher ist der Begriff der Interessenvertretung zu definieren. Sozialpartner und zivilgesellschaftliche Organisationen müssen entsprechend ihrer gesellschaftlichen Relevanz anerkannt und an den Regulierungsprozessen beteiligt werden.

c) Handel mit Dienstleistungen

Die vorliegenden Verhandlungsrichtlinien verabsäumen es, auch in den Bereichen Dienstleistungshandel und diesbezüglicher innerstaatlicher Regulierung verlässliche Eingrenzungen der Reichweite des Verhandlungsmandats vorzunehmen. Damit sind sie nicht dazu geeignet, eine Herausnahme sensibler Bereiche aus der Verhandlungsführung frühzeitig klarzustellen. Diese Problematik zeigt sich bereits bei der sehr **lückenhaften Begrenzung** der Verhandlungsmaterien: Denn abgesehen vom Ausschluss audiovisueller Dienstleistungen aus Marktzugangsverpflichtungen und „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ erbrachter Dienstleistungen (im Sinne von Artikel I:3 GATS) soll kein Bereich im Vorhinein aus dem Geltungsbereich ausgenommen werden. Das ist nicht nur mit Blick auf die bereits geäußerten Einwände gegenüber einer Aufnahme des Verkehrsbereichs problematisch. Eine derart lückenhafte Begrenzung ist auch darüber hinaus angesichts bisheriger Erfahrungen und Probleme mit vage gefassten Verhandlungsrichtlinien und Anwendungsbereichen, juristisch unscharfen Formulierungen und einer

offensiven Auslegung der Verhandlungskompetenzen seitens der verhandlungsführenden Europäischen Kommission unzureichend (wie zB in Zusammenhang mit den Abkommen TTIP, TiSA und CETA ersichtlich).

Im Gegensatz dazu ist **von einer Überfrachtung der Verhandlungsbereiche frühzeitig Abstand zu nehmen**. Hingegen sind im Vorhinein präziser und enger gefasste Verhandlungsrichtlinien notwendig. Auch vor diesem Hintergrund erachten wir es als essentiell, insbesondere auch folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

Verhandlungen über eine **weitere Liberalisierung im Bereich der temporären grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen durch Arbeitskräfte** (sogenannte mode IV) sind von dem Mandat **eindeutig auszunehmen**. Der bestehende Rechtsbestand wird als ausreichend angesehen (im Rahmen des EWG-Türkei-Assoziierungsabkommens, Rot-Weiß-Rot-Karte, WTO etc). Vielmehr ist der Fokus auf Maßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Verwaltung und Justiz zu legen, um als Vorbedingung die Einhaltung von geltenden Mindestlöhnen, Arbeitsbedingungen und anderen Arbeitsstandards auf der Basis von arbeits- und sozialrechtlichen sowie kollektivvertraglichen Bestimmungen zu gewährleisten. Eine fehlende Vollstreckung durch die Vertragsparteien muss zum Gegenstand der Streitschlichtung inklusive Sanktionen gemacht werden können (und gegebenenfalls auch zu einem Aussetzen von Liberalisierungsverpflichtungen berechtigen).

Jedenfalls sind hinsichtlich der anzuwendenden arbeits-, sozial-, einkommensrechtlichen bzw kollektivvertraglichen Bestimmungen das **Zielland- und Günstigkeitsprinzip** sowie die Anwendbarkeit der sogenannten „Labour Clause“ umfassend zu gewährleisten. Die in diesem Zusammenhang enthaltene Formulierung „nothing in the Agreement should prevent the Parties from applying their national laws, regulations and requirements regarding entry and stay“ bedarf einer eindeutigeren Verankerung. Diese lässt sich durch eine Streichung der anschließenden Relativierung „provided that, in doing so, they do not nullify or impair the benefits accruing from the Agreement“ erreichen. Gegebenenfalls besteht auch die Möglichkeit, einer Aushöhlung der „Labour clause“ durch folgende Ergänzung entgegenzuwirken: „The sole fact of requiring on a non-discriminatory basis that a service supplier complies with all laws, regulations and collective agreements concerning wages, working and employment conditions and social security must not be regarded as nullifying or impairing benefits accruing to any Party under the terms of a specific commitment.“ Zudem sollte klargestellt werden, dass es zu keiner Absenkung bezüglich Qualifikationsanforderungen und Personenkategorien in Vergleich zu GATS-Definitionen kommt. Darüber hinaus müssen Schutzbestimmungen gegenüber Lohn- und Sozialdumping, insbesondere auch im Falle von potentiellen Umgehungsstrukturen, wie zB Scheinselbstständigkeit, effektiv greifen können. Es ist angesichts der fortwährenden Schwierigkeiten bei der diesbezüglichen Rechtsdurchsetzung anzustreben, ein Bekenntnis zur Verhandlung von „effective provisions on administrative enforcement“ zu verankern.

Es fehlt eine umfassende und eindeutige Ausnahme öffentlicher Dienstleistungen aus den Verhandlungsrichtlinien. Der enthaltene Verweis auf Protokoll 26 TFEU ist zwar zu begrüßen – doch dieser Verweis ist insbesondere auch nicht dazu geeignet, öffentliche Dienstleistungen explizit von der Reichweite der Verhandlungen auszuklammern. Die vorgenommene, vage Formulierung fällt beispielsweise auch weit hinter den festgeschriebenen Ausnahmecha-

rakter für audio-visuelle Dienstleistungen und Dienstleistungen in Ausübung hoheitlicher Gewalt zurück (siehe oben). Eine effektive Ausnahme öffentlicher Dienstleistungen müsste insbesondere auch die wiederholt anzutreffenden Versuche der Europäischen Kommission berücksichtigen, das Verständnis „schützenswerter“ öffentlicher Dienstleistungen äußerst eng und die Verhandlungsmasse für kommerzielle Interessen möglichst weit zu halten (indem beispielsweise Leistungen der Daseinsvorsorge in Bereichen wie Energie, Post, Verkehr oder Müll- und Abwasserentsorgung davon ausgespart bleiben). Eine derartige Engführung würde jedoch insbesondere auch in Widerspruch zu den Handlungsspielräumen von Städten, regionalen Gebietskörperschaften und nationalen Gesetzgebern stehen, den sektoralen Umfang öffentlicher Dienstleistungen bedarfsorientiert festzulegen.

Zudem ist die avisierte **Erweiterung „regulatorischer Disziplinen“** („new or enhanced regulatory disciplines“) im Vergleich zum GATS äußerst kritisch zu sehen. Hier besteht das Risiko einer grundlegenden Einschränkung nationaler und lokaler Regulierungsautonomie. Jedenfalls müssen auch hier frühzeitig die Handlungsspielräume zur Festlegung von **hoch qualitativen sozialen, arbeits-, konsumenten- und datenschutzrechtlichen, umwelt- und demokratiepolitischen Standards** sichergestellt werden (bis hin zu aufwendigeren Prüf- und Zulassungsverfahren). Die Regulierungsautonomie zur Festlegung entsprechender Standards ist unbedingt vor einer überschießenden Auslegung von bereits im GATS- oder TiSA-Zusammenhang äußerst strittigen Kriterien wie zB „not more burdensome than necessary“ und allfälligen „necessity tests“ oder anderen Formen von „Regulierungstests“ zu schützen. Es ist zudem dringend zu empfehlen, die Handlungsspielräume zur Festlegung von wirtschaftlichen Bedarfsprüfungen und Zulassungsaufgaben im öffentlichen Interesse auch in diesem Zusammenhang gegenüber verschärftem Deregulierungsdruck umfassend abzusichern. Als problematisch erweist sich auch der pauschale Verweis auf eine Bekämpfung des „digitalen Protektionismus“ in den Richtlinien. Insbesondere auch angesichts der fortlaufenden Schwierigkeiten hoch qualitative Datenschutzbestimmungen gegenüber kommerziellem Druck abzusichern (nicht zuletzt auch in Zusammenhang mit den stockenden TiSA-Verhandlungen), ist dieser Verweis deplatziert. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass von einer Ausweitung von Bestimmungen zu Subventionen auf den Dienstleistungsbereich (und damit auch für dienstleistungsrelevante Tätigkeiten von staatlichen Unternehmen) abzusehen ist.

Die Festlegung der Verhandlungsrichtlinien auf Liberalisierungsverpflichtungen, die über das plurilaterale Dienstleistungsabkommen „TiSA“ hinausgehen sollen („**TiSAplus**“), **ist zurückzuweisen**. Der Abschluss von TiSA – in dem auch die Türkei eine Verhandlungspartei darstellt – ist mehr als strittig und einem allfälligen Verhandlungsausgang ist nicht vorzugreifen. Es in diesem Zusammenhang insbesondere auch auf die Kritik an den TiSA-Richtlinien und der Verhandlungsführung der EK zu verweisen (siehe dazu ausführlich BAK-Stellungnahme vom 29.6.2015).

d) Öffentliche Beschaffung

Der Frage einer stärkeren **Liberalisierung der internationalen Beschaffungsmärkte** steht die BAK kritisch gegenüber. Gerade auch im Gefolge der Wirtschaftskrise und internationaler Klimaschutzverpflichtungen ist es eine wesentliche Aufgabe der öffentlichen Hand, eine nachhaltige Ausrichtung des öffentlichen Beschaffungswesens zu stärken. Diese muss sich an **höchsten umwelt- und sozialpolitischen Standards orientieren** sowie eine Einhaltung von internationalen Vorgaben zum Schutz von ArbeitnehmerInnen zur Voraussetzung haben (wie sie ua in den ILO-Kernarbeitsnormen, Labour Clauses (Public Contracts) Convention, 1949/No 94, Protection of Wages Convention, 1949/No 95, Minimum Wage Fixing Convention, 1970/No 131 und Maternity Protection Convention, 2000/No 183 enthalten sind). Die vorherrschende Fixierung auf das Kriterium „Preis“ erweist sich als ungeeignet das internationale Niveau der Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards im Beschaffungswesen zu heben. Die **österreichischen Bestimmungen zu In-house-Vergabe, Möglichkeiten zur interkommunalen Kooperation und zur Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien** in Vergabeverfahren dürfen keinesfalls unterlaufen werden. Ebenso spricht sich die BAK dafür aus, dass Handlungsspielräume zur Berücksichtigung industrie- und regionalpolitischer Zielsetzung abgesichert werden. **Öffentliche Dienstleistungen sowie Aufträge und Konzessionen im Versorgungsbereich** sind vom Abkommen jedenfalls **auszuklammern**.

e) Investitionen

Die BAK hält fest, dass im vorgelegten Entwurf für die Verhandlungsrichtlinien zu einem FHA EU-Türkei keine Regelungen zum **Investitionsschutz** sowie Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismus vorgesehen sind. Wir werten es als einen politischen Erfolg unserer konsequenten Interessensarbeit, dass die Europäische Kommission entgegen der Ankündigung, auch die Verhandlungen mit der Türkei nach dem Vorbild der in anderen neueren EU-Abkommen enthaltenen Bestimmungen auszugestalten, der Investitionsschutz nicht Gegenstand des Abkommens sein soll, sondern die europäische Investitionspolitik sich auf die Verbesserung des Investitionsklimas („Investment Facilitation“) konzentrieren will. Die BAK steht Marktzugangsliberalisierungen für Investitionen über das WTO-Niveau sehr kritisch gegenüber, da den Vertragspartnern wirtschaftspolitische Handlungsspielräume erhalten bleiben sollen; zusätzliche Investitionsliberalisierung sowie auch Investitionsschutz dienen dieser politischen Zielsetzung in keiner Weise. Maßnahmen im Bereich der Regulierungstransparenz, Rationalisierung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und -abläufen, Informationsaustausch und bilaterale Kooperation können sich hingegen positiv auf ein Investitionsklima auswirken.

Die BAK weist an dieser Stelle zudem darauf hin, dass die von der Europäischen Kommission bisher verwendete „Right to Regulate“-Klauseln die staatlichen Handlungsspielräume, Regulierungen im Interesse der Allgemeinheit zu ergreifen, nicht ausreichend schützt und daher jedenfalls nachzubessern ist. Es ist keinesfalls ausreichend, eine umfassende **Regulierungsklausel** in die Präambel eines Abkommens zu schreiben, sondern diese ist im jeweiligen Abkommenskapitel als „carving out“-Klausel aufzunehmen. Der politische Handlungsspielraum für Regionalwirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik ist auch nicht in den geopolitisch sensiblen Wirtschaftszweigen Energie und Rohstoffe vertraglich einzuschränken. Daher spricht sich die BAK gegen das Verhandlungsziel aus, mit der Türkei über Bestimmungen zu verhandeln, die lokale Wertschöpfungsanforderungen unterbinden und den uneingeschränkten und „nachhaltigen“ Zugang zu Rohstoffen bzw Energie gewährleisten sollen.

Mit der Bitte um Berücksichtigung der BAK-Stellungnahme in der österreichischen Positionierung.

Rudi Kaske
Präsident

Maria Kubitschek
iV des Direktors

fdRdA

fdRdA

Schreiben ergeht gleichlautend an Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Abt C2/3 Multilaterale und EU-Handelspolitik, Stubenring 1, 1010 Wien