

Das Dienstleistungsabkommen der WTO

Der Süden auf dem Abstellgleis?

Thomas Fritz

Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung - BLUE 21 e.V.

Berlin, November 2000

Inhalt

1	EINFÜHRUNG.....	3
2	BEDEUTUNG DES DIENSTLEISTUNGSHANDELS.....	3
3	DAS ZUSTANDEKOMMEN DES GATS.....	5
4	WAS SIND DIENSTLEISTUNGEN?	7
5	DIE REGELUNGEN DES GATS.....	10
6	DIE FORDERUNGEN DER INDUSTRIELÄNDER.....	15
7	DIE INTERESSEN DER ENTWICKLUNGSLÄNDER	15
8	ABSCHÄTZUNG DER DIENSTLEISTUNGSLIBERALISIERUNG	19
9	LITERATUR	21

1 Einführung

Der Aufstand im bolivianischen Cochabamba vom April dieses Jahr gibt einen Vorgeschmack darauf, was bei fortschreitender Liberalisierung und Privatisierung von Dienstleistungen auf die Armen in den Ländern des Südens zukommen wird. Die bolivianische Regierung verkaufte eine Mehrheitsbeteiligung am öffentlichen Wasserversorgungssystem an die Londoner Firma "International Water". Die Wassergebühren, die "International Water" von den Bauernfamilien erheben wollte, waren derart hoch, dass sie massenhafte Proteste auslösten und die Menschen auf die Straße trieben. Sechs Menschen wurden getötet und Hunderte verletzt als das Militär zur Aufstandsbekämpfung eingesetzt wurde. Angesichts des anhaltenden Widerstands gab die Regierung aber schließlich nach, kündigte den Vertrag mit "International Water" und übertrug die Kontrolle der Wasserversorgung wieder lokaler Verantwortlichkeit (WDM 2000). Die gegenwärtig in der Welthandelsorganisation (WTO) verhandelte Dienstleistungsliberalisierung wird die Rücknahme von Privatisierungen und Liberalisierungen, wie sie zuletzt von der bolivianischen Regierung vollzogen wurde, zukünftig aber unmöglich machen.

Trotz des Scheiterns der Ministerkonferenz in Seattle im Dezember 1999 - bei der keine Einigung auf eine neue Handelsrunde ("Millennium Round") erzielt werden konnte - wird bei der WTO in wichtigen Bereichen über die Liberalisierung des Handels weiterverhandelt. Neben dem Agrarabkommen gehört hierzu auch das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen GATS (General Agreement on Trade in Services). Dessen Neuverhandlung war schon im Rahmen der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde vereinbart worden. Die Eingriffstiefe des GATS in nationale Ökonomien sowie die beabsichtigte Ausweitung seiner Reichweite machen es dringend erforderlich, in eine intensive Auseinandersetzung über seine sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Folgen einzutreten.

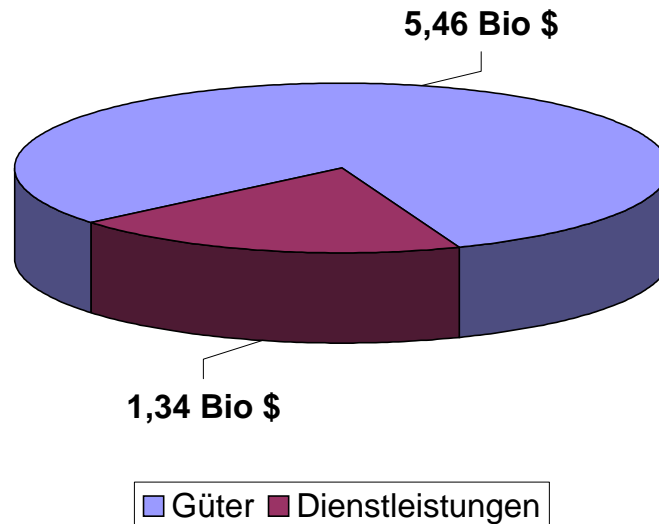
2 Bedeutung des Dienstleistungshandels

Der kommerzielle Handel mit Dienstleistungen gilt als einer der dynamischsten Wachstumsbereiche der Weltwirtschaft. Nach dem jüngsten Jahresbericht der WTO erreichte der Dienstleistungshandel im Jahr 1999 einen Wert von 1,34 Billionen US-Dollar, der Güterhandel wird mit 5,46 Bio. US-Dollar beziffert. Dienstleistungen machen demnach rund ein Viertel des gesamten Welthandels aus (WTO 2000).

Weltexporte von Gütern und Dienstleistungen 1999

in Billionen US\$

Quelle: WTO Annual Report 2000

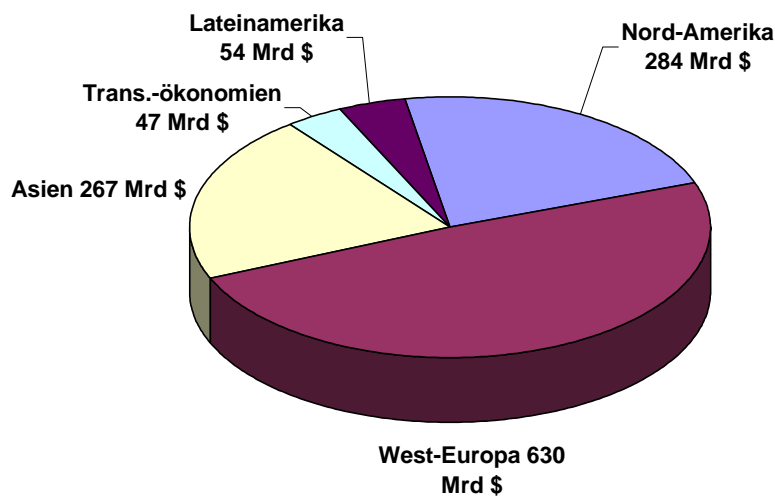


Dreiviertel der Dienstleistungsexporte entfallen auf Industrieländer, das übrige Viertel verteilt sich recht ungleich auf die Länder des Südens. Größte Exporteure sind Westeuropa und Nordamerika. Der Anteil der Europäischen Union beträgt 565 Mrd. \$ in 1999 (inklusive Intra-EU-Handel), derjenige der USA 225 Mrd \$.

Anteile an den Dienstleistungsexporten 1999

in Mrd. US\$

Quelle: WTO Annual Report 2000



Die ärmsten Entwicklungsländer, die sog. LDCs (Least Developed Countries), exportieren weniger als 0,2% der Weltdienstleistungen, und dieser geringe Anteil ist seit 1990 sogar noch weiter gesunken (WTO 1998).¹

LDC exports of commercial services (1990-1997, US\$ million)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
World	793,500	836,900	933,100	945,600	1,040,000	1,192,700	1,264,800	1,295,100
Angola	65	118	95	89	150	...	...	...
Bangladesh	295	345	393	435	418	468	222	...
Benin	97	104	123	119	86	...	...	...
Central African Republic	18	17	16	17	...	...	...	...
Congo, Dem. Rep.	127	...	...	...	...	...	...	...
Djibouti	...	...	35	38	33	27	...	...
Gambia	53	65	67	65	76	38	88	...
Guinea	92	88	84	45	15	17	62	...
Lesotho	34	34	34	28	29	...	...	...
Madagascar	129	125	142	153	184	218	253	...
Malawi	37	38	28	30	23	...	...	...
Maldives	120	124	167	175	195	230	287	...
Mali	60	50	53	53	52	...	...	...
Mauritania	14	19	10	15	17	19	...	...
Myanmar	94	56	102	...	...	...	...	...
Rwanda	31	27	19	21	-	10	13	...
Sierra Leone	45	51	36	45	86	...	...	...
Solomon Islands	18	24	30	...	...	...	...	...
Tanzania, United Rep.	131	143	170	312	411	567	602	...
Togo	115	88	94	45	61	...	...	...
Zambia	95	69	...	...	...	...	...	...
Total LDC's	1,670	1,585	1,698	1,685	1,836	1,594	1,527	-
Share in world	0.21%	0.19%	0.18%	0.18%	0.18%	0.13%	0.12%	

(1) The 3 major components of commercial services are: transportation, travel and other commercial services.

(2) No figures recorded for Burkina Faso, Burundi, Chad, Guinea Bissau, Mozambique, Niger, Uganda

Quelle: WTO 1998

3 Das Zustandekommen des GATS

Vor allem Entwicklungsländer haben sich zunächst vehement gegen die Aufnahme von Dienstleistungen in das WTO-Regime ausgesprochen. Ihre eigene Service-Industrie sei zu schwach entwickelt, sodass sie bei verfrühter Marköffnung dem verschärften Wettbewerb nicht standhalten könnte. Entsprechend müsse sie sich zunächst geschützt vom Weltmarkt entwickeln können. Dass es dennoch zur Einigung auf das GATS kommen konnte, ist vor

¹ Die Angaben beziehen sich auf die 29 LDC, die zum Zeitpunkt der genannten Untersuchung WTO-Mitglieder waren. Insgesamt gibt es 48 LDC.

allem auf die Lobbyarbeit großer Dienstleistungskonzerne der Industrieländer zuzurückzuführen, denn mit diesem WTO-Abkommen verknüpften sie die Erwartung einer weltweiten Öffnung der Dienstleistungsmärkte. Zur Beratung der US-Regierung schlossen sich die US-Unternehmen zur "**Coalition of Service Industries**" (**CSI**) zusammen, der seinerzeit u.a. Federal Express, Citibank/Citicorp und American Express angehörten. Die CSI setzte durch, dass auch der Güterhandel von Ländern ohne nennenswerten Service-Sektor bei Nichteinhaltung des GATS sanktioniert werden kann. Über die Möglichkeit solcher Überkreuz-Vergeltungsmaßnahmen ("cross retaliation") konnte darauf der Widerstand der Entwicklungsländer gegen das GATS zurückgedrängt werden. Auch heute berät CSI die US-Regierung bei der begonnenen Neuverhandlung des GATS.

Ebenso holte die EU-Kommission den Rat europäischer Dienstleister ein. Ihre Ansprechpartner waren der europäische Arbeitgeberverband UNICE (Union of Industrial and Employers Confederation of Europe) und die Industriellen-Vereinigung ERT (European Round Table of Industrialists) (Vander Stichele 1998). Für die neue Runde der Dienstleistungsverhandlungen initiierte die EU-Kommission ein "**European Services Network**" (**ESN**), das Januar 1999 zu seinem ersten Treffen zusammenkam. Dieses Netzwerk der Dienstleistungsindustrie berät die Kommission hinsichtlich bestehender Handelsschranken und bestimmter Länder, auf die bei den Verhandlungen besonderes Augenmerk gelegt werden soll (Corporate Europe Observer 1999). Beim ersten Treffen im Rahmen der neuen Konsultationen der EU-Kommission mit der Zivilgesellschaft (sog. "issue groups") zum Thema GATS im Juni 2000 wurde die Wirtschaft durch **UNICE** und das **European Services Forum** vertreten. Auch auf Weltebene hat sich die Dienstleistungsindustrie mit dem Global Services Network (GSN) ein eigenes Austauschforum geschaffen. Im November 1999 - kurz vor der WTO-Konferenz - veranstaltete GSN den World Services Congress in Atlanta mit über 800 Teilnehmern aus aller Welt.

3.1 Die neueren Abkommen

Besonders umstritten während der Uruguay-Runde waren die Grunddienste der Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, audiovisuelle Dienstleistungen, Hochseeschifffahrt und nicht zuletzt die zeitweise Arbeitsmigration von Dienstleistungserbringern. In einigen Bereichen wurden die Verhandlungen unter dem GATS noch nach Abschluss der Uruguay-Runde fortgesetzt, sodass es 1996/97 zur Unterzeichnung der drei Abkommen zu Informationstechnologie, Telekommunikation und Finanzdienstleistungen kommen konnte.

Das **Informationstechnologieabkommen** wurde im Dezember 1996 beschlossen und bis Ende 1999 von 52 WTO-Mitgliedern unterzeichnet. Das Abkommen legt fest, dass die Zölle für informationstechnologische Produkte wie Computer, Telekommunikationsausrüstungen, Halbleiter und Software auf Null gesenkt werden, in den meisten Fällen sollte dies bis zum 1.1.2000 geschehen. Einzelheiten sind in länderspezifischen Verpflichtungen geregelt.

Das **Telekommunikationsabkommen** wurde von etwa 70 Ländern unterzeichnet, die ca. 94% der weltweiten Telekommunikationseinnahmen auf sich vereinigen. Ausländische Beteiligungen an nationalen Telekom-Systemen von bis zu 100% wurden erlaubt. Insbesondere Entwicklungsländer mussten erhebliche Zugeständnisse bei der Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten machen (Schiller 1999).

Das im Dezember 1997 unterzeichnete **Finanzdienstleistungsabkommen** (in Kraft seit März 1999) wurde von 70 Staaten unterzeichnet und es wird geschätzt, dass es über 90%

des Weltmarkts für Versicherungs-, Bank- und Börsendienstleistungen liberalisieren wird. Es kam unter wesentlicher Mitwirkung der Financial Leaders Group (FLG) zustande, in der sich große Banken, Investmentgesellschaften und Versicherungen aus den USA und der EU zusammenschlossen, darunter Barclays, Chase Manhattan, Goldman Sachs, Dresdner Bank, Citigroup und UBS.

4 Was sind Dienstleistungen?

Im Unterschied zu Waren gelten Dienstleistungen als immateriell, nicht greifbar. Zu ihnen zählen alle ökonomischen Aktivitäten jenseits der Produktion industrieller, bergbaulicher und landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Da eine klare definitorische Abgrenzung zu Gütern aber kaum möglich ist, behilft man sich meist mit der Sammlung und Klassifizierung derjenigen Sektoren, die den Dienstleistungen zugerechnet werden. So wurde im Rahmen der Verhandlungen des GATS ein eigenes Schema entwickelt, welches den Dienstleistungshandel in 12 Sektoren unterteilt, die wiederum in 160 Subsektoren untergliedert sind (vgl. Krancke 1999: 55):

Klassifikation von Dienstleistungen

1. UNTERNEHMERISCHE UND BERUFSBEZOGENE DIENSTLEISTUNGEN

A. (Frei-) berufliche Dienstleistungen

z.B. Tierärzte, Ärzte, Anwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Architekten, Ingenieure

B. EDV - Dienstleistungen

z.B. Soft-/Hardware Installation, Datenbanken, Datenverarbeitung

C. Forschung und Entwicklung

D. Grundstücks- und Immobilien Dienstleistungen

z.B. Makler, Instandhaltung

E. Miet-/ Leasing Dienstleistungen ohne Personal

z.B. bezogen auf Schiffe, Transportausrüstung, Maschinen

F. Andere gewerbliche Dienstleistungen

z.B. Werbung, Unternehmens-/ Personalberatung, Reparaturen, Druckereien

2. KOMMUNIKATIONSDIENSTLEISTUNGEN

A. Postdienste

B. Kurierdienste

C. Telekommunikationsdienste

z.B. Telefon, e-mail, Datentransfer, Telex,

D. Audiovisuelle Dienstleistungen

z.B. Film-/Video-/Musikproduktion, Radio, Fernsehen

E. Andere

3. BAU- UND MONTAGEDIENSTLEISTUNGEN

A. Allgemeine Bauausführung für Gebäude (Hochbau)

B. Allgemeine Bauausführung für Tiefbau

C. Installation und Montage Arbeiten

D. Baufertigstellung

E. Andere

4. VERTRIEBSDIENSTLEISTUNGEN

A. (Provisions-)vertreter

B. Großhandel

C. Einzelhandel

D. Franchising

E. Andere

5. BILDUNGSDIENSTLEISTUNGEN

A. Kindergarten / Grundschule

B. Schulbildung

C. Berufs- / Universitätsausbildung

D. Erwachsenenbildung

E. Andere Bildungseinrichtungen

6. UMWELTDIENSTLEISTUNGEN

A. Abwasserbeseitigung / Kanalisation

B. (Sperr-)Müllabfuhr

C. Sanitäre Einrichtungen / Hygiene

D. Andere

7. FINANZDIENSTLEISTUNGEN

A. Alle Versicherungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen

z.B. Lebens-, Unfall-, Krankenvers., Rückvers., Versicherungsvertrieb/-vertreter

B. Bank- und Finanzdienstleistungen (außer Versicherung)

z.B. Einlagen / Kreditgeschäft, Geldhandel, Derivate, Investmentbanking, Fonds-/Anlagemanagement, Datenverarbeitung und Beratung für Finanzdienstleistungen

C. Andere

8. MEDIZINISCHE UND SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN (andere als die (frei-)beruflichen Dienstleistungen)

A. Krankenhausdienstleistungen

B. Sonstige Gesundheitsdienstleistungen

C. Soziale Dienstleistungen

D. Andere

9. TOURISMUS UND REISEDienstleistungen

A. Hotels und Restaurants (incl. Catering)

B. Reiseagenturen und Reiseveranstalter

C. Fremdenführer / Reisebegleitung

D. Andere

10. ERHOLUNG, KULTUR UND SPORT (andere als audiovisuelle Dienstleistungen)

A. Unterhaltungsdienstleistungen (inkl. Theater, Live Bands und Zirkus)

B. Nachrichtenagenturen

C. Büchereien, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen.

D. Sport und andere Erholungsdienstleistungen

E. Andere

11. TRANSPORTDIENSTLEISTUNGEN

A. Seeschifffahrt

z.B. Fracht, Personen, Reparatur und Instandsetzung, Unterstützungsdienste für die Seeschifffahrt

B. Binnenschifffahrt

C. Lufttransport

D. Raumfahrt

E. Schienenverkehr

F. Straßenverkehr

G. Pipeline Transport

H. Hilfsdienste für Transportdienstleistungen

z.B. Lagerung, Frachturnschlag, Vermittlungsagenturen

I. Andere Transportdienste

12. SONSTIGE NICHT AUFGEFÜHRTE DIENSTLEISTUNGEN

Im Prinzip **umfasst das GATS sämtliche Dienstleistungen**, ausgeschlossen sind nur solche, die "*in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht*" werden (GATS, Art. I). Als Beispiele derartiger **hoheitlicher Aufgaben** gelten Zentralbanken oder soziale Sicherungssysteme. Jedoch bleibt unklar, ob **öffentliche Dienste**, die zum Beispiel der Sicherung der "Daseinsvorsorge" dienen, durch handelsbezogene Maßnahmen geschützt werden dürfen. Dies wäre laut WTO-Sekretariat nur erlaubt, wenn sie weder zu kommerziellen Zwecken, noch in Konkurrenz zu kommerziellen Anbietern erbracht werden. Problematisch könnten daher alle Bereiche sein, die teilprivatisiert sind, in denen Privatisierung angestrebt wird oder in denen quasistaatliche oder private Anbieter öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Es verbleibt also eine erhebliche Unsicherheit, die durch zukünftige Interpretationen dessen, was als hoheitliche Aufgabe unter dem GATS gelten soll, noch erhöht wird. Eine solche Klärung kann allerdings auch durch die Urteile von Streitschlichtungsverfahren stattfinden, welche das WTO-Regelwerk beständig weiter entwickeln. Für das GATS gibt es diesbezüglich aber noch keine Erfahrungen (EI/PSI 2000).

5 Die Regelungen des GATS

Das GATS unterscheidet in seinem Artikel I vier Formen ("modes") des Dienstleistungshandels:

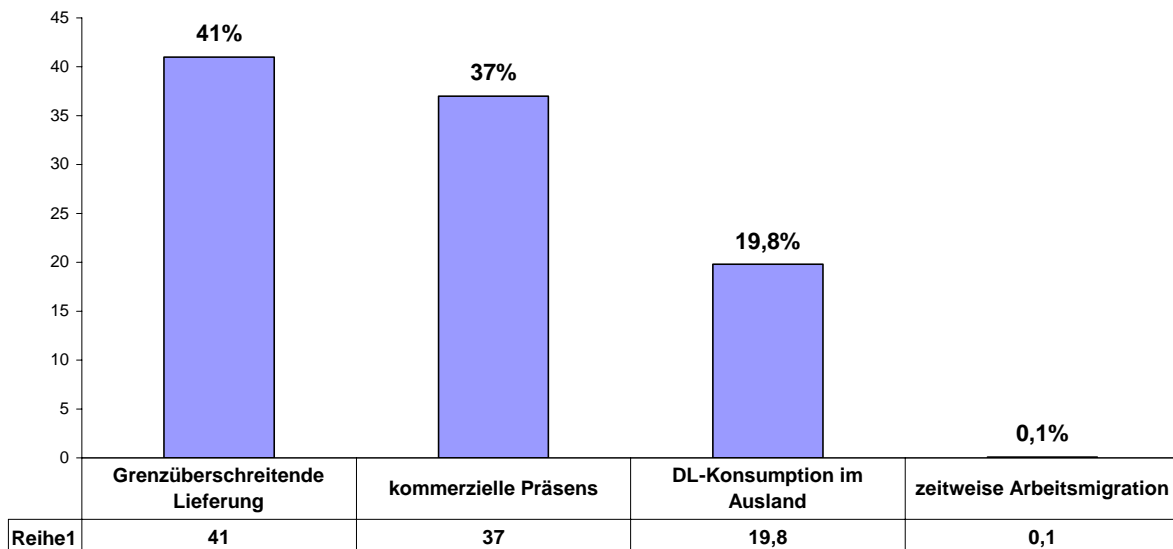
1. Die Lieferung einer Dienstleistung vom Territorium eines WTO-Mitgliedslands in dasjenige eines anderen Mitglieds (z.B. ein Computerprogramm wird via Internet übertragen, eine Bedienungsanleitung per Post verschickt);
2. die Erbringung einer Dienstleistung innerhalb eines Landes für Konsumenten anderer WTO-Mitglieder (z.B. im Tourismus);
3. die Erbringung einer Dienstleistung durch die kommerzielle Präsenz in einem anderen Land (z.B. durch Niederlassungen);
4. die Dienstleistungserbringung durch Personen, die sich zu diesem Zweck in andere WTO-Mitgliedsländer begeben (GATS 1994).

Damit umfasst das GATS neben "klassischen" **grenzüberschreitenden Transaktionen** auch die umstrittenen **ausländische Direktinvestitionen** und die **zeitweise Arbeitsmigration**.

Es existieren nur sehr grobe Abschätzungen darüber, welche Anteile die vier verschiedenen Erbringungsformen am gesamten Dienstleistungshandel haben. Die bedeutendsten Formen sind demnach die grenzüberschreitende Lieferung (41%) und die kommerzielle Präsenz (37%). Danach folgt die Dienstleistungskonsumption im Ausland (19,8%) und - nahezu bedeutungslos - die zeitweise Arbeitsmigration von Dienstleistungserbringern (0,1%) (vgl. Hufbauer/Warren 1999: 3).

Anteile der Erbringungsarten am Dienstleistungshandel

Quelle: Hufbauer/Warren 1999



Die grenzüberschreitende Lieferung von Dienstleistungen wird besonders erleichtert durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, vor allem durch die Möglichkeiten des Internet. Das Aufkommen des elektronischen Handels ("**E-commerce**") wird deswegen auch einen Schub für den Dienstleistungshandel bedeuten. Der hohe Anteil der kommerziellen Präsenz deckt sich mit dem Trend, dass **ausländische Direktinvestitionen in zunehmendem Maße in die Serviceindustrie fließen (gegenwärtig über 50%)**, darunter vor allem in Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleistungen. Bei den grenzüberschreitenden Personenbewegungen sind in erster Linie Zugeständnisse bei den unternehmensinternen Arbeitsaufhalten von hochqualifiziertem "**Schlüsselpersonal**" gemacht worden. Erleichterte Zugänge für geringer qualifizierte Dienstleistungserbringer – eine Forderung der Entwicklungsländer - werden auch für zukünftige Liberalisierungsverhandlungen als eher unwahrscheinlich angesehen.

Einige Besonderheiten des GATS

Zwar gelten für das GATS mit dem Marktzugang ("market access", Artikel XVI), der Inländerbehandlung ("national treatment", Artikel XVII) und der Meistbegünstigung ("most favoured nation", Artikel II) die gleichen Prinzipien, die auch auf den Warenhandel angewendet werden. Jedoch gibt es einige wichtige Einschränkungen, die in den anstehenden GATS-Verhandlungen nach den Bekundungen einiger Industriestaaten auf den Prüfstand kommen sollen.

Die GATS-Bestimmungen zum **Marktzugang** umfassen alle quantitativen Handelsbeschränkungen, die im Prinzip nicht zulässig sind. Dazu zählen z.B. Beschränkungen der Zahl von Dienstleistungsanbietern, des Werts der Geschäfte, der verschiedenen Rechtsformen oder der Höhe von Kapitalbeteiligungen. Die **Inländerbehandlung** fordert, dass in- und ausländische Anbieter qualitativ gleich behandelt werden müssen, es keine Vorzugsbehandlung für inländische Anbieter geben darf. Diese Bestimmungen sind im GATS jedoch nur auf diejenigen Sektoren anwendbar, die die WTO-Mitglieder in ihre jeweiligen Länderlisten von Verpflichtungen ("country schedules") aufgenommen haben. Während die Industrieländer in ihren Länderlisten fast alle wichtigen Sektoren abdecken, haben Entwicklungsländer eine deutlich geringere Zahl von Sektoren liberalisiert. Überdies können auch die in den Länder-

listen genannten Sektoren weiter geschützt werden. Daher spricht man beim GATS auch von einem **"hybriden" Liberalisierungskonzept**, das länderspezifische "Positivlisten" von liberalisierten Dienstleistungssektoren mit "Negativlisten" von Ausnahmen verbindet. Dieser auch als **"bottom up" bezeichnete Ansatz** ist ein wesentlicher Unterschied zu den Verpflichtungen aus dem Warenhandel - mehrheitlich geregelt im GATT -, die für alle Güter gelten (Barth 1998).

Das **Meistbegünstigungsprinzip** fordert schließlich, dass Handelsvergünstigungen, die ein WTO-Mitglied einem anderen gewährt, auch allen übrigen WTO-Mitgliedern eingeräumt werden müssen. Im GATS wiederum sind ebenfalls **Ausnahmen von der Meistbegünstigung** zugelassen, die in den Länderlisten vermerkt werden mussten, und nicht länger als 10 Jahre seit in Kraft treten des GATS (1995) angewendet werden dürfen. Über die Hälfte der WTO-Mitglieder hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Die Struktur des GATS

Part I Reichweite und Definition

Article I Reichweite und Definition

Part II Allgemeine Verpflichtungen und Disziplinen

Article II Meistbegünstigung

Article III Transparenz

Article III Veröffentlichung vertraulicher Informationen

Article IV Verstärkte Beteiligung der Entwicklungsländer

Article V Regionale wirtschaftliche Integration

Article Vbis Abkommen über die Integration von

Arbeitsmärkten

Article VI Nationale Regulierung

Article VII Anerkennung

Article VIII Monopole und alleinige Dienstleistungsanbieter

Article IX Geschäftspraktiken / Industriestrukturen

Article X Maßnahmen in Notsituationen

Article XI Internationaler Zahlungsverkehr

Article XII Maßnahmen bei Zahlungsbilanzungleichgewichten

Article XIII Procurement Öffentliche Auftragsvergabe

Article XIV Generelle Ausnahmen

Article XIVbis (militärische) Sicherheitsausnahmen

Article XV Subventionen

Part III: Spezifische Verpflichtungen

Article XVI Marktzugang

Article XVII Inländerbehandlung

Article XVIII Zusätzliche Verpflichtungen

Part IV: Fortschreitende Liberalisierung

Article XIX Verhandlungen über Liberalisierungsverpflichtungen

Article XX Listen der Liberalisierungsverpflichtungen

Article XXI Änderungen der Liberalisierungsverpflichtungen

Part V: Institutionelle Regeln

Article XXII Beratungen

Article XXIII Streitbeilegungsverfahren und Durchsetzung

Article XXIV Ausschuß für Dienstleistungshandel

Article XXV Technische Kooperation

Article XXVI Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen

Part VI: Schlussbestimmungen

Article XXVII Verweigerung von Handelsvorteilen

Article XXVIII Definitionen

Article XXIX Anhänge

Anhänge:

- Anhang für Artikel II Ausnahmen (Meistbegünstigung)
- Anhang über die Wanderung natürlicher Personen als Dienstleistungsanbieter
- Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen
- Anhang über Finanzdienstleistungen
- Zweiter Anhang über Finanzdienstleistungen
- Anhang über die Verhandlungen der Seeverkehrsdienstleistungen
- Anhang über Telekommunikationsdienstleistungen
- Anhang über die Verhandlungen zur Telekommunikationsinfrastruktur

Arkadien: Beispiel einer Länderliste

	Beschränkung des Marktzugangs	Beschränkung der Inländerbehandlung
Horizontale Verpflichtungen	1) Keine 2) Keine 3) Ausländische Beteiligungen von max. 49% 4) Status quo: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr	1) Keine 2) Keine 3) Zustimmungspflicht bei Beteiligungen über 25% Status quo: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr
Sektorspezifische Verpflichtungen	1) Niederlassung erforderlich 2) Keine 3) 30% des Führungspersonals aus dem Inland 4) Status quo: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr	1) keine Beschränkungen für Transportversicherungen; Status quo für alle anderen Versicherungsdienstleister 2) kein 3) status quo 4) Status quo: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr

Erbringsarten (modes of supply):

- (1) grenzüberschreitende Lieferung
- (2) Konsum im Ausland

(3) kommerzielle Präsenz

(4) Aufenthalt von Personen

Keine: keine Beschränkung des Freihandels

Status quo: keine Liberalisierungszugeständnisse, aber auch keine neuen Hemmnisse erlaubt

6 Die Forderungen der Industrieländer

Die Befürworter einer zügigen weiteren Services-Liberalisierung auf Seiten der Industriestaaten weisen darauf hin, dass in vielen Ländern der Dienstleistungssektor mittlerweile 50% und mehr zum Bruttoinlandsprodukt beiträgt, jedoch sein Anteil am Welthandel bei nur ca. 25% liegt. Davon entfallen wiederum mehr als 60% auf Tourismus und Transport. Moniert wird auch, dass die nationalen Dienstleistungsmärkte im Vergleich zu den Gütermärkten wesentlich stärker geschützt sind und daher Handel und Investitionen behindern. Während Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse im Güterbereich (mit Ausnahme allerdings der hochgeschützten Agrar- und Textilmärkte) deutlich gesenkt worden seien, verblieben diese im Dienstleistungssektor vergleichsweise hoch.

Die Kernforderungen der Industriestaaten für die begonnenen GATS-Verhandlungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Das **Liberalisierungskonzept des GATS soll auf den Prüfstand** kommen. Der bottom-up-Ansatz, welcher in Form der Positivlisten nur sektorale Liberalisierungen erlaubt, soll überwunden werden. Die EU und die USA haben hierfür unterschiedliche Verfahrensvorschläge unterbreitet, wie z.B. einen Negativlisten-Ansatz, der zur Öffnung sämtlicher Dienstleistungssektoren führen würde, wobei Ausnahmen explizit verhandelt werden müssten. Daneben wird die Anwendung sektorübergreifender "horizontaler Formeln" oder die Liberalisierung größerer Cluster nahe verwandter Sektoren vorgeschlagen. Die jetzt noch geltenden Einschränkungen bei den Prinzipien des Marktzugangs, der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung kommen damit auf den Prüfstand.
2. Die **Verpflichtungen** in einzelnen Dienstleistungsbereichen sollen **ausgeweitet** sowie **weitere Sektoren**, in denen es bisher nur wenige Zugeständnisse gibt (z.B. **Bildung und Gesundheit**), in das WTO-Regime überführt werden. Einmal angefangene Verhandlungen, so z.B. zu Sicherheitsklauseln, Subventionen und öffentlichem Beschaffungswesen, sollen fortgeführt werden.
3. Da der Dienstleistungshandel weniger durch die "klassischen" handelsbeschränkenden Maßnahmen der Zollpolitik betroffen ist, wird es vor allem eine intensive Auseinandersetzung um **innerstaatliche Regulierungen** geben, da diese als die entscheidenden Handelshindernisse bei Services gelten.

7 Die Interessen der Entwicklungsländer

Die Vorbehalte der Länder des Südens gegenüber einer forcierten Dienstleistungsliberalisierung bedeuten keineswegs, dass sie nicht auch Chancen mit diesem Bereich verbinden. So wünschen sie sich selbstverständlich ebenfalls bessere Marktzugangsmöglichkeiten für ihre Serviceanbieter auf den Märkten des Nordens. Jedoch haben sie auch das Interesse, ihre inländischen Anbieter vor allzu starker Konkurrenz aus dem Norden zu schützen. Daher ist ihre Haltung durch einen differenzierten Ansatz geprägt, der ebenso Exportchancen wie auch den Schutz noch nicht wettbewerbsfähiger Anbieter beinhaltet. Insofern möchten sie das gegenwärtige bottom-up-Prinzip des GATS beibehalten.

Marktzugangsprobleme

Auch in Entwicklungsländern tragen Dienstleistungen nicht unerheblich zur Wertschöpfung bei. Sie spielen überdies eine wichtige Rolle für die Schaffung von Arbeitsplätzen, welche aber häufig im informellen Sektor angesiedelt sind. Beim Dienstleistungshandel weisen die meisten Entwicklungsländer jedoch **Defizite** aus, es sei denn es handelt sich um Tourismus, Reiseverkehr oder Überweisungen ihrer im Ausland tätigen Arbeitnehmer. Seit dem in Kraft treten des GATS ist der Anteil des Südens an den Weltdienstleistungsexporten nur in einem bescheidenen Umfang von 6% gestiegen. Dieser Zuwachs geht hauptsächlich auf das Konto wettbewerbsfähiger asiatischer Staaten. Für viele Länder stellt der Service-Bereich aber eine der wenigen Möglichkeiten dar, ihre Exportpalette zu diversifizieren und die einseitige Abhängigkeit von Rohstoffausfuhren zu überwinden. **Potenzielle Exportchancen** werden den Ländern des Südens vor allem in sechs Service-Bereichen attestiert, in denen ihre Wettbewerbsvorteile jedoch **häufig von der Möglichkeit grenzüberschreitender Arbeitskräftebewegungen bestimmt** werden.

Dienstleistungssektoren, in denen Entwicklungsländer potenzielle Exportchancen haben

Nach UNCTAD 1999

- Professionelle und Unternehmensdienstleistungen, vor allem im EDV- und Back Office-Bereich
- Gesundheitsdienstleistungen
- Tourismus
- Bauwesen
- Audiovisuelle Dienstleistungen
- Transport

Bei den **grenzüberschreitenden Bewegungen natürlicher Personen** sind - mit Ausnahme unternehmensinterner Arbeitsaufenthalte für sogenanntes "Schlüsselpersonal" - kaum Zugeständnisse in der Uruguay-Runde gemacht worden. Die Beschränkungen dieser Erbringungsart von Dienstleistungen ("Mode 4") können die Form restriktiver Visa- oder Lizenzauflagen, mangelnder Anerkennung von Berufsqualifikationen oder der sehr undurchsichtig gehandhabten wirtschaftlichen Bedarfstests ("economic needs tests") annehmen.

Weitere Marktzugangshindernisse legen sich Dienstleistungsanbietern aus dem Süden durch die **hochsubventionierten Konkurrenten** aus dem Norden in den Weg, welche sie u.a. auch von Drittmärkten verdrängen. So können sie nicht mit Baufirmen der Industrieländer konkurrieren, die von ihren Regierungen durch Exportfördermaßnahmen, Ausfallbürgschaften oder Entwicklungshilfeleistungen mit Lieferbindung subventioniert werden. Hinzu kommen die auch im Dienstleistungsbereich dominanten **Konzentrationsprozesse**, die weder durch nationale, noch internationale Maßnahmen effektiv eingeschränkt werden. So beherrschen in dem für Entwicklungsländer bedeutsamen Tourismussektor vier große Reiseveranstalter 80% des Marktes (Thomson, Airtours, First Choice und Thomas Cook) (UNCTAD 1999).

Schutzinteressen

Die Öffnung ihrer Märkte für ausländische Dienstleistungen bringt wiederum spezifische ökonomische, soziale und ökologische Risiken in Entwicklungsländern mit sich. Insbesondere der durch die GATS-Bestimmungen mögliche Druck auf staatliche Regulierungen (GATS Artikel VI) kann dabei negative Effekte zeitigen. Die durch GATS schon jetzt induzierten und in weiteren Verhandlungen womöglich noch hinzukommenden Risiken lassen sich jedoch nur mit entsprechend hoch entwickelten regulatorischen Strukturen und Kompetenzen handhaben, was anhand nachfolgender Beispiele deutlich wird.

Die Erbringungsart 3 (kommerzielle Präsenz) verlangt sehr spezifische inländische Auflagen, um die durchaus erwünschten **ausländischen Direktinvestitionen** in entwicklungsförderliche Bahnen zu lenken. Die in den allermeisten Ländern der Welt anzutreffenden Investitionsregime schöpfen aus einem ganzen Set möglicher Auflagen. Dazu gehören Bestimmungen über die Höhe ausländischer Beteiligungen, Quoten für die Einstellung einheimischer Arbeitskräfte oder die Verwendung inländischer Vorprodukte, die Einhaltung bestimmter Gesetze zum Arbeits- oder Umweltschutz sowie Handels- und Zahlungsbilanzaufgaben. Letztere sollen sicherstellen, dass keine aussenwirtschaftlichen Ungleichgewichte durch zu hohe Importe von Vorprodukten oder zu hohe Devisenausgaben im Zusammenhang mit den Investitionen entstehen. Die Befürchtung der Entwicklungsländer ist, dass nach dem gescheiterten Multilateralen Abkommen über Investitionen, MAI, mit dem GATS ein weiterer Versuch unternommen wird, **global verbindliche Regelungen zugunsten von Investoren** zu etablieren, die die **nationale Investitionslenkung unterminieren** können. (Hochuli 2000; Sauvé/Wilkie 1999).

Das unter dem GATS verhandelte und im Dezember 1997 unterzeichnete Abkommen über **Finanzdienstleistungen** bezieht sich ebenfalls auf einen Bereich mit erheblichem Regulationsbedarf, wie nicht zuletzt die südostasiatische Finanzkrise von 1997/98 eindrücklich vor Augen geführt hat. Das Abkommen umfasst den grenzüberschreitenden Handel mit sämtlichen Bank-, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Der internationale Zahlungs- und Kapitalverkehr war schon in der Uruguay-Runde stark umstritten. Die Industrieländer strebten dabei insbesondere eine Lockerung der in vielen Entwicklungsländern verbreiteten **Kapitalverkehrskontrollen** an, mit denen diese sich gegen unerwünschte und gegebenenfalls destabilisierende Zu- oder Abflüsse abzusichern versuchen. Artikel XI des GATS verbietet den WTO-Mitgliedern aber grundsätzlich "*Beschränkungen internationaler Übertragungen und Zahlungen im Rahmen laufender Geschäfte, die mit ihren spezifischen Verpflichtungen zusammenhängen*". Nur im Falle "schwerwiegender Zahlungsbilanzstörungen oder externer Zahlungsschwierigkeiten" sind Ausnahmen zulässig, die jedoch nicht gegen Vereinbarungen mit dem IWF verstoßen dürfen. Mit diesen Bestimmungen können folglich erhebliche **Beschränkungen einer souveränen Steuerung von Kapitalströmen** einhergehen (GATS 1994; Mattoo 1998).

Weitere Bedenken von Entwicklungsländern beziehen sich auf eine unter dem GATS forcierte Markttöffnung im **Bildungs- und Gesundheitswesen** oder bei der **öffentlichen Auftragsvergabe**. Hinzu kommen Befürchtungen, die aus spezifischen Schwächen des GATS-Vertrages resultieren. Anders als im GATT ist im Dienstleistungsabkommen **keine Sonderbehandlung armer Länder** ("special and differential treatment") enthalten. Ferner gibt es keine verbindlichen Regelungen über die zeitlich befristete Rücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen bei Notständen ("emergency safeguard measures"). Zwar schreibt Artikel X des GATS weitere Verhandlungen zu **Notstandsmaßnahmen** vor, bis heute ist es jedoch zu

keiner Einigung gekommen. Die USA, Kanada, Australien, die Schweiz und andere Staaten verweigern den Entwicklungsländern die Aufnahme verbindlicher Notstandsmaßnahmen in das Dienstleistungsabkommen mit Verweis auf die angeblich hinreichende Flexibilität, die durch die Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip gewährleistet sei (WTO Reporter 2000; GATS 1994).

8 Abschätzung der Dienstleistungsliberalisierung

Eine umfassende Risikoabschätzung sowohl der gegenwärtigen, als auch der zukünftigen Liberalisierung des Dienstleistungshandels aus sozialer, umwelt- und entwicklungspolitischer Perspektive steht noch aus. Eine solche Bewertung ist aber umso dringlicher, da die Verhandlungen in der WTO über eine Revision des GATS-Abkommens schon unterwegs sind. Die Delegationen in Genf haben einen Fahrplan für die nächsten Verhandlungssitzungen verabschiedet. Die Marktöffnungsforderungen der EU gegenüber anderen WTO-Mitgliedern sind in der Abstimmung.

Eine Untersuchung der Auswirkungen des GATS-Abkommens in seiner jetzigen Form inklusive einer Risikoabschätzung der Revisionsvorschläge sollte insbesondere folgende Problembereiche beleuchten:

- Da Beschränkungen des Dienstleistungshandels kaum in Form klassischer Zollbarrieren auftreten, stehen besonders **staatliche Regulierungen** bei den GATS-Verhandlungen auf dem Prüfstand ("domestic regulation", GATS Artikel VI). Zu untersuchen ist, welche Risiken für eine souveräne staatliche Steuerung einer Dienstleistungspolitik schon jetzt bestehen, und welche zukünftigen Beschränkungen sich aus aktuell diskutierten Änderungsvorschlägen bzw. Konkretionen des GATS ergeben können. Hierbei ist besonders auf diejenigen Regulationsbereiche acht zu geben, die für die Bereitstellung sozialer Dienste wie Bildung, Gesundheit und Ernährungssicherung sowie für den Umwelt- und Verbraucherschutz relevant sind. Desweiteren bedürfen mögliche Restriktionen einer staatlichen (Außen-)Wirtschafts-, Fiskal- und Technologiepolitik einer sorgfältigen Analyse.
- Zur Bewertung des GATS-Abkommens gehört daneben eine umfassende **Synopse aller bisher liberalisierten Dienstleistungssektoren** aus entwicklungs-, umwelt- und sozialpolitischer Perspektive. Besonderes Augenmerk verdienen dabei einerseits diejenigen Sektoren, in denen Entwicklungsländern Wettbewerbsvorteile attestiert werden, also Gesundheits-, Tourismus-, Transport-, Bau- sowie bestimmte Unternehmens- und audiovisuelle Dienstleistungen. Andererseits sollten auch diejenigen Bereiche sorgfältig analysiert werden, in denen aufgrund legitimer Schutzinteressen Vorbehalte gegenüber einer voreiligen Marktöffnung bestehen.
- Vor dem Hintergrund, dass bestimmte Bereiche bis jetzt noch nicht im GATS reguliert werden, sind die Vorschläge auf **Ausdehnung des GATS-Regelungsumfangs** auf seine sozialen und ökologischen Folgen hin zu bewerten. Einerseits sollte eine grundsätzliche Bewertung der Ausdehnungsvorschläge vorgenommen werden, andererseits sollten auch die konkret angesprochenen Bereiche, wie z.B. Bildung, Gesundheit, Öffentliche Beschaffung, in die Analyse aufgenommen werden.
- Mit dem Finanzdienstleistungsabkommen reicht die Regelungskompetenz der WTO weit in den Bereich des internationalen **Zahlungs- und Kapitalverkehrs** hinein. Insofern ist zu fragen, wie sich die Finanzdienstleistungsliberalisierung unter WTO-Ägide zu den derzeit intensiv diskutierten Vorschlägen einer Re-Regulierung der Finanzmärkte verhält. Welche Risiken können für nationale Ökonomien, aber auch über den Weg der Ansteckungseffekte für das internationale Finanzsystem durch die GATS-Liberalisierungen entstehen?
- Besondere Beachtung verlangen schließlich die mit den Bestimmungen über die kommerzielle Präsenz einhergehenden **Investitionsregeln**. Welche entwicklungspolitischen, sozialen und ökologischen Risiken gehen mit einer Verhandlung ausländischer Direktinvestitionen im Kontext des GATS einher? Daneben wären auch die Alternativvorschläge

für die institutionelle Verankerung einer internationalen Investitionsordnung zu untersuchen.

- Schließlich verdienen die diversen **Verfahrensfragen** besondere Beachtung. Wie sehen die Beteiligungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer, aber auch der jeweiligen zivilgesellschaftlichen Gruppen an den GATS-Verhandlungen aus? Welche hierfür relevanten Vorschläge der internen und externen **Transparenz** werden gegenwärtig in der WTO diskutiert? Welche Ungleichgewichte bezüglich der Einflussmöglichkeiten auf die Verhandlungen bestehen auf Seiten der Zivilgesellschaft, vor allem zwischen Wirtschafts- und nicht-kommerziellen Organisationen? Welche Reformvorschläge werden in dieser Frage diskutiert? Daneben bedarf es einer Abschätzung der verschiedenen Vorschläge für den **Verhandlungsmodus** und den spezifischen Ansatz des GATS. Welche Risiken können mit dem Wechsel von einem bottom up- zu einem top down-Ansatz einhergehen?

Auswirkungen des GATS und zukünftige Dienstleistungsliberalisierung

Notwendigkeit einer Risikoabschätzung aus sozialer, ökologischer und
entwicklungspolitischer Perspektive

Bereiche:

- **Staatliche Regulierung**
- **Synopse bisher liberalisierter Dienstleistungssektoren**
- **Folgen einer möglichen Ausdehnung des GATS-Regelungsumfangs**
- **Finanzdienstleistungsliberalisierung – Verhältnis zur aktuellen Regulierungsdiskussion**
- **Reichweite der Investitionsregeln des GATS – Risiken einer souveränen Investitionslenkung**
- **Verhandlungsmodus: Bottom up vs. Top down (horizontale Formeln, Cluster-Ansatz)**
- **Interne und externe Transparenz der GATS-Verhandlungen**

9 Literatur

Barth, D. (1998): Perspektiven des internationalen Dienstleistungshandels. Friedrich Ebert Stiftung, Bonn

Corporate Europe Observer (1999): The WTO Millennium Bug: TNC Control over Global Trade Politics. Issue 4, Special WTO edition, Amsterdam (July 1999)

EI/PSI (2000): Great Expectations. The Future of Trade in Services. Education International/Public Services International (Hrsg.), Brüssel, Ferney-Voltaire Cedex

GATT (1994): Final act embodying the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations, Marrakesch

GATS (1994): General Agreement on Trade in Services. In GATT (1994)

Hochuli, M. (2000): Die WTO zu wessen Diensten?, Erklärung von Bern Positionspapier, Zürich (18. Mai)

Hufbauer, G./Warren, T. (1999): The Globalization of Services. What has happened? What are the implications?

Krancke, J. (1999): Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels. Analyse des GATS und Perspektiven für die zukünftige Handelsliberalisierung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 954, Kiel (Oktober)

Mattoo, A. (1998): Financial Services and the WTO: Liberalization in the Developing and Transition Economies. WTO, Preliminary Draft, Genf (16. März)

Sauvé, P./Wilkie C. (1999): Exploring Approaches to Investment Liberalization in the GATS. Washington (13. Juli)

Schiller, D. (1999): Zwischen Markt und Staat. Der weltweite Zugriff auf Telekommunikation. In: Kuhhandel des Jahrhunderts? iz3w Sonderheft, Freiburg (November)

UNCTAD (1999): Assessment of trade in services of developing countries: Summary of findings. A note by the UNCTAD Secretariat, Genf (16. August); UNCTAD/ITCD/TSB/7

Vander Stichele, M. (1998): TNCs und internationale Handelspolitik. Die Lobbyarbeit des transnationalen Kapitals. WEED Sonderdienst Nr. 4/98, Bonn

WDM (2000): STOP THE GATSastrophe. World Development Movement, London

WTO (1998): Market access for exports of goods and services of the Least Developed Countries: Barriers and Constraints. Note by the Secretariat, Genf (16. Dezember); WT/COMTD/LDC/W/11/Rev.1

WTO (2000): Annual Report 2000, Genf

WTO Reporter (2000): WTO Members Outline Plans For Accelerating Services Talks (30. Mai)