

Thomas Fritz

Die Bewertung der GATS-Verhandlungen im Rahmen der Wissensgesellschaft

**Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der
Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“**

Berlin, Januar 2002

Kontakt:

Thomas Fritz

Urbanstr. 101

10967 Berlin

Tel.: 030/695 05 871

Thomas.Fritz@blue21.de

Inhalt

1. ZUSAMMENFASSUNG	3
2. EINFÜHRUNG	4
3. DAS GATS-ABKOMMEN.....	5
Der Entstehungshintergrund	5
Wesentliche Bestimmungen des GATS.....	6
Die allgemeinen Verpflichtungen.....	8
Spezifische Verpflichtungen.....	13
Struktur der EU-Verpflichtungen	16
Grenzüberschreitende Personenbewegungen.....	17
4. DIENSTLEISTUNGEN IM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT	21
Leistungen der Daseinsvorsorge.....	23
5. BETRACHTUNG EINZELNER GATS-SEKTOREN.....	25
Bildungsdienstleistungen	25
Forschung und Entwicklung	28
Telekommunikation	29
E-Commerce	31
6. AUSWIRKUNGEN DER LIBERALISIERUNG	34
<i>Liberalisierungseffekte in Deutschland.....</i>	35
Deutsche Wettbewerbsposition.....	38
Beschäftigungseffekte der Liberalisierung	39
Zukünftige Auswirkungen der GATS-Liberalisierung	41
<i>Folgen der Dienstleistungsliberalisierung in Entwicklungsländern.....</i>	44
Exportchancen	44
Risiken der Marktöffnung.....	46
7. FORDERUNGEN DER MITGLIEDER ZU DEN GATS-VERHANDLUNGEN.....	48
8. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	50
9. LITERATUR.....	53

1. Zusammenfassung

In der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde wurde mit dem Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) ein Rahmenwerk für die fortschreitende Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen geschaffen. Zugleich wurde eine Neuverhandlung dieses Abkommens festgelegt, die im Februar 2000 im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) begonnen hat.

Das vorliegende Gutachten gibt einen Überblick über den Stand der GATS-Verhandlungen und möglicherweise auftretende Problemlagen, vor allem in sozialer und beschäftigungspolitischer Hinsicht wie auch bezüglich sogenannter „Leistungen der Daseinsvorsorge“. Einer genaueren Betrachtung werden dabei die Bereiche Bildung, Forschung, Telekommunikation und E-Commerce unterzogen sowie mögliche Liberalisierungseffekte sowohl für die Bundesrepublik als auch für Entwicklungsländer skizziert.

Aufgrund der unklaren GATS-Definition „hoheitlicher“ Aufgaben, sind weite Bereiche öffentlicher Dienstleistungen nicht grundsätzlich von den GATS-Bestimmungen ausgenommen, was zukünftig u.a. den Bildungs- und Forschungssektor betreffen kann. Als problematisch könnten sich GATS-Regelungen zum öffentlichen Beschaffungswesen, zu Subventionen sowie Rahmenrichtlinien für technische Normen, Qualifikationen und Lizenzierungsverfahren erweisen.

Für eine Beurteilung möglicher Auswirkungen ist es allerdings nötig, die verschiedenen Regulierungsebenen zu berücksichtigen, so die für Deutschland relevanten Regelungen des Europäischen Binnenmarktes, insbesondere hinsichtlich sogenannter Leistungen der Daseinsvorsorge. Die Binnenmarktliberalisierung ist dabei u.a. im Telekommunikationssektor bereits recht weit fortgeschritten, die wenigen empirischen Auswertungen ergeben allerdings noch ein unklares Bild über deren Folgen, und zwar sowohl bezüglich möglicher Beschäftigungswirkungen als auch hinsichtlich bestimmter Gemeinwohlverpflichtungen.

Die mit weiteren GATS-Liberalisierungen verknüpften Erwartungen an Wachstum und Beschäftigung lassen sich weder für Industrie- noch für Entwicklungsländer eindeutig bestätigen. Die verfügbaren Indizien stimmen für die deutsche Situation eher skeptisch. Zwar steigt unter dem Strich die Dienstleistungsintensität der deutschen Ausfuhr, treibende Kraft bleiben aber die Güterexporte. Auch scheinen moderne Kommunikationsdienste durch die Internationalisierung nur in bescheidenem Ausmaß Beschäftigung zu generieren. Die wenigen verfügbaren Untersuchungen über die Liberalisierungseffekte konzentrieren sich überdies meist auf preisliche Wirkungen. Folgen für die Beschäftigung, die Qualität der Erbringung, die Umwelt oder gar für die Entwicklungsländer bleiben unterbelichtet.

Insofern ergibt sich als eine zentrale Handlungsempfehlung, die Übernahme weiterer Liberalisierungsverpflichtungen bei den GATS-Verhandlungen von einer vorherigen Untersuchung und öffentlichen Diskussion möglicher Folgen abhängig zu machen. Hierfür könnten die Erfahrungen mit sogenannten Sustainability Impact Assessments nutzbar gemacht werden.

2. Einführung

In der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde wurde mit dem Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) ein Rahmenwerk für die fortschreitende Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen geschaffen. Zugleich wurde eine Neuverhandlung dieses Abkommens festgelegt, die im Februar 2000 im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) begonnen hat. Der weitere Fahrplan der GATS-Verhandlungen wurde bei der WTO-Ministerkonferenz vom 9.-14. November 2001 in Doha (Katar) festgelegt, wo es ebenfalls zur Einigung auf eine neue Welthandelsrunde kam. Der avisierte Endpunkt der Verhandlungen fällt mit dem Ende der neuen Welthandelsrunde zusammen, welches für den 1.1.1995 angestrebt wird. (WTO 2001b).

Das vorliegende Gutachten gibt einen Überblick über den Stand der GATS-Verhandlungen und möglicherweise auftretende Problemlagen, vor allem in sozialer and beschäftigungspolitischer Hinsicht wie auch bezüglich sogenannter „Leistungen der Daseinsvorsorge“. Einer genaueren Betrachtung werden dabei die Bereiche Bildung, Forschung, Telekommunikation und E-Commerce unterzogen und mögliche Liberalisierungseffekte sowohl für die Bundesrepublik als auch für Entwicklungsländer skizziert.

Der erste Abschnitt des Gutachtens beinhaltet einen Überblick über den Entstehungshintergrund und wesentliche Bestimmungen des GATS-Abkommens, um anschließend die für die Dienstleistungsmärkte relevanten Regelungen des Europäischen Binnenmarktes vorzustellen. Im zweiten Abschnitt werden die Sektoren Bildung, Forschung, Telekommunikation und E-Commerce einer näheren Betrachtung unterzogen. Dabei werden die existierenden GATS-Verpflichtungen wie auch darüber hinausgehende Verhandlungsvorschläge vorgestellt. Im dritten Abschnitt kommen die möglichen Effekte der Dienstleistungsliberalisierung vor allem aus bundesdeutscher wie auch aus entwicklungspolitischer Perspektive in den Blick. Im vierten Abschnitt werden die Kernforderungen von Industrie- und Entwicklungsländern zu den GATS-Verhandlungen vorgestellt und abschließend einige Handlungsempfehlungen diskutiert.

3. Das GATS-Abkommen

Der Entstehungshintergrund

Der kommerzielle Handel mit Dienstleistungen gilt als einer der dynamischsten Wachstumsbereiche der Weltwirtschaft. Nach Angaben 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 (WTO 2000). Dienstleistungen machen demnach rund ein Fünftel des gesamten Welthandels aus. Da die durch ausländische Niederlassungen erbrachten Dienstleistungen in den Gastländern oftmals nicht routinemäßig erfasst werden, könnte ihr Anteil sogar noch höher liegen. Ebenfalls verzerrt wird das Bild durch diejenigen Dienstleistungen, die zwar nicht selbst grenzüberschreitend gehandelt werden, jedoch als Vorleistungen in diverse Exportgüter eingehen. Dreiviertel der Dienstleistungsexporte entfallen auf Industrieländer, das übrige Viertel verteilt sich recht ungleich auf Entwicklungsländer. Größte Exporteure sind die Europäische Union (574 Mrd. US-Dollar in 1999) und die USA (253,4 Mrd. US-Dollar). Der Auslandsreiseverkehr (Tourismus) und der Transport stellen dabei die bedeutsamsten Sektoren dar, ihre Umsätze machen 32,8 % bzw. 23 % des weltweiten Dienstleistungshandels aus. Auf die übrigen kommerziell gehandelten Dienste entfallen 44 % (WTO 2000a).

Der Dienstleistungsanteil am Welthandel gilt jedoch als relativ gering im Vergleich zur stetig angewachsenen ökonomischen und beschäftigungspolitischen Bedeutung des tertiären Sektors. Der Trend zur „Tertiarisierung“, also der Aufstieg der Dienstleistungen zu Lasten des landwirtschaftlichen und industriell-gewerblichen Sektors, schlägt sich sowohl in Industrieländern als auch in zahlreichen Schwellenländern nieder. In den OECD-Staaten tragen Dienstleistungen mittlerweile mit 60 bis 70 % zum Bruttoinlandsprodukt bei und beschäftigen 64 % aller Arbeitnehmer (OECD 2000).

Vor allem Entwicklungsländer haben sich während der Uruguay-Runde zunächst vehement gegen die Aufnahme von Dienstleistungen in das Regime der Welthandelsorganisation ausgesprochen. Ihre eigene Service-Industrie sei zu schwach entwickelt, sodass sie bei verfrühter Marktöffnung dem verschärften Wettbewerb nicht standhalten könne. Entsprechend müsse sie sich zunächst geschützt vom Weltmarkt entwickeln können. Dass es dennoch zur Einigung auf das GATS kommen konnte, ist nicht zuletzt auf die Lobbyarbeit einflussreicher Dienstleistungskonzerne der Industrieländer zurückzuführen. 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. Ergänzend kamen ihnen die Industrieländer aber auch mit dem flexiblen Liberalisierungsansatz des GATS entgegen.

Ebenso holte die EU-Kommission den Rat europäischer Dienstleister ein. Ihre Ansprechpartner waren und sind der europäische Arbeitgeberverband UNICE (Union of Industrial und Employers Confederation of Europe) und die Industriellen-Vereinigung ERT (European Round Table of Industrialists) (Vander Stichele 1998).

Nach langen Verhandlungen unterzeichneten die GATT-Vertragspartner schließlich am 15. April 1994 in Marrakesch die Schlussakte der Uruguay-Runde. Neben dem Übereinkommen zur Errichtung der WTO, dem Agrarabkommen und dem Abkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte (TRIPS) gehört das GATS zu den wichtigsten Verhandlungsergebnissen der bisher längsten Handelsrunde. Alle Mitgliedstaaten der WTO sind auch Mitglieder des GATS. Wie auch die übrigen Verträge trat das GATS am 1.1.1995 in Kraft.

Wesentliche Bestimmungen des GATS

Da es keine allgemein geteilte definitorische Abgrenzung zu Gütern gab, wurde im Rahmen der Verhandlungen zum GATS ein eigenes Schema entwickelt, das Dienstleistungen in 12 Sektoren unterteilt, die wiederum in rund 155 Subsektoren untergliedert sind (vgl. 1):

Tabelle 1: 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, DV 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	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 freiberuflichen 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

<p>3. BAU- UND MONTAGEDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Allgemeine Bauausführung für Gebäude (Hochbau)</p> <p>B. Allgemeine Bauausführung für Tiefbau</p> <p>C. Installation und Montage-Arbeiten</p> <p>D. Baufertigstellung</p> <p>E. Andere</p> <p>4. VERTRIEBSDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. (Provisions-)vertreter</p> <p>B. Großhandel</p> <p>C. Einzelhandel</p> <p>D. Franchising</p> <p>E. Andere</p> <p>5. BILDUNGSDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Kindergarten/Grundschule</p> <p>B. Schulbildung</p> <p>C. Berufs-/Universitätsausbildung</p> <p>D. Erwachsenenbildung</p> <p>E. Andere Bildungseinrichtungen</p> <p>6. UMWELTDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Abwasserbeseitigung/Kanalisation</p> <p>B. (Sperr-)Müllabfuhr</p> <p>C. Sanitäre Einrichtungen/Hygiene</p> <p>D. Andere</p>	<p>10. ERHOLUNG, KULTUR UND SPORT (andere als audiovisuelle Dienstleistungen)</p> <p>A. Unterhaltungsdienstleistungen (inkl. Theater, Live Bands und Zirkus)</p> <p>B. Nachrichtenagenturen</p> <p>C. Büchereien, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen</p> <p>D. Sport und andere Erholungsdienstleistungen</p> <p>E. Andere</p> <p>11. TRANSPORTDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Seeschifffahrt</p> <p>z. B. Fracht, Personen, Reparatur und Instandsetzung, Unterstützungsdienste für die Seeschifffahrt</p> <p>B. Binnenschifffahrt</p> <p>C. Lufttransport</p> <p>D. Raumfahrt</p> <p>E. Schienenverkehr</p> <p>F. Straßenverkehr</p> <p>G. Pipeline Transport</p> <p>H. Hilfsdienste für Transportdienstleistungen</p> <p>z. B. Lagerung, Frachturnschlag, Vermittlungsagenturen</p> <p>I. Andere Transportdienste</p> <p>12. SONSTIGE NICHT AUFGEFÜHRTE DIENSTLEISTUNGEN</p>
--	--

Im Prinzip umfasst das GATS sämtliche Dienstleistungen, ausgeschlossen sind nur solche, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht“ (Art. I) werden, sowie Luftverkehrsrechte. Als Beispiele derartiger hoheitlicher Aufgaben gelten das Militär oder Zentralbanken. Ferner werden im Artikel I vier Erbringungsarten („modes“) des Dienstleistungshandels unterschieden:

1. die grenzüberschreitende Lieferung;
2. der Konsum von Dienstleistungen im Ausland (z. B. im Tourismus);
3. die kommerzielle Präsenz im Ausland und
4. die zeitweise Migration von Dienstleistungserbringern.

Damit erstreckt sich das GATS nicht nur auf den klassischen grenzüberschreitenden Handel, sondern auch auf ausländische Direktinvestitionen und die befristete Arbeitsmigration. Da gegenwärtig mehr als 50 % der weltweit getätigten ausländischen Direktinvestitionen in die Service-Industrie fließen, kommt der Erbringungsart 3, kommerzielle Präsenz, eine besondere Bedeutung zu (Hufbauer/Warren 1999). Im Unterschied zu anderen WTO-Verträgen gilt das GATS daher als ein Handels- und Investitionsabkommen.

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 Dienstleistungskon-

sumption im Ausland (19,8 %) und – nahezu bedeutungslos – die zeitweise Arbeitsmigration von Dienstleistungserbringern (0,1 %) (vgl. Hufbauer/Warren 1999: 3).

Die allgemeinen Verpflichtungen

Das GATS unterscheidet zwischen allgemeinen Verpflichtungen, die für alle WTO-Mitglieder gleichermaßen gelten, und den spezifischen Verpflichtungen, die nur insoweit gelten, wie die Mitglieder konkrete Verpflichtungen eingegangen sind (vgl. Tab. 2). Die spezifischen Verpflichtungen sind als eigene Länderlisten Teil des GATS. Das flexible Liberalisierungskonzept des GATS erlaubt es den Mitgliedern im Prinzip, nur in den Sektoren ihren Markt zu öffnen, wo sie es für opportun halten.

Tabelle 2: Die Struktur des GATS

<p>Teil I Reichweite und Definition Artikel I Reichweite und Definition</p> <p>Teil II Allgemeine Verpflichtungen und Disziplinen Artikel II Meistbegünstigung Artikel III Transparenz Artikel III Veröffentlichung vertraulicher Informationen Artikel IV Verstärkte Beteiligung der Entwicklungsländer Artikel V Regionale wirtschaftliche Integration Artikel V Abkommen über die Integration von Arbeitsmärkten Artikel VI Nationale Regulierung Artikel VII Anerkennung Artikel VIII Monopole und alleinige Dienstleistungsanbieter Artikel IX Geschäftspraktiken/Industriestrukturen Artikel X Maßnahmen in Notsituationen Artikel XI Internationaler Zahlungsverkehr Artikel XII Maßnahmen bei Zahlungsbilanzungleichgewichten Artikel XIII Öffentliche Auftragsvergabe Artikel XIV Generelle Ausnahmen Artikel XIV (militärische) Sicherheitsausnahmen Artikel XV Subventionen</p> <p>Teil III: Spezifische Verpflichtungen Artikel XVI Marktzugang Artikel XVII Inländerbehandlung Artikel XVIII Zusätzliche Verpflichtungen</p>	<p>Teil IV: Fortschreitende Liberalisierung Artikel XIX Verhandlungen über Liberalisierungsverpflichtungen Artikel XX Listen der Liberalisierungsverpflichtungen Artikel XXI Änderungen der Liberalisierungsverpflichtungen</p> <p>Teil V: Institutionelle Regeln Artikel XXII Beratungen Artikel XXIII Streitbeilegungsverfahren und Durchsetzung Artikel XXIV Ausschuss für Dienstleistungshandel Artikel XXV Technische Kooperation Artikel XXVI Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen</p> <p>Teil VI: Schlussbestimmungen Artikel XXVII Verweigerung von Handelsvorteilen Artikel XXVIII Definitionen Artikel XXIX Anhänge</p> <p>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</p>
--	---

Meistbegünstigung

Das Meistbegünstigungsprinzip verlangt, dass Handelsvergünstigungen, die einem Land gewährt werden, automatisch auch allen anderen WTO-Mitgliedern zugestanden werden müssen. Dieses Prinzip wird als der wesentliche Motor der weltweiten Verbreitung der Handelsliberalisierung angesehen. Allerdings gibt es im GATS einige allgemeine Meistbegünstigungsausnahmen, so für regionale Integrationsabkommen (Art. V). Diese Ausnahme ist z. B. für die EU von Bedeutung, da sie verhindert, dass Handelsvorteile des Binnenmarkts umstandslos auch Drittstaaten gewährt werden müssen. Weitere allgemeine Meistbegünstigungsausnahmen gibt es bei der gegenseitigen Anerkennung z. B. von Qualifikationen (Art. VII), bei der öffentlichen Auftragsvergabe (Art. XIII) sowie bei den generellen Ausnahmen des Artikels XIV, worunter z. B. der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung fällt. Daneben gewährte das GATS länderspezifische Meistbegünstigungsausnahmen, die bis zum Abschluss der Verhandlungen angemeldet werden mussten und nur für die maximale Dauer von 10 Jahren zulässig sind. Die Industrieländer, vor allem die EU, haben zahlreiche Meistbegünstigungsausnahmen angemeldet, so bei Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, audiovisuellen Diensten, Seeverkehr und bei der Erbringungsart des grenzüberschreitenden Personenverkehrs.

Transparenz

Artikel III enthält die Verpflichtung, alle Maßnahmen, die den Dienstleistungshandel betreffen, zu veröffentlichen. Einmal im Jahr muss die WTO über die Änderungen diesbezüglicher Gesetze, Vorschriften oder Verwaltungsrichtlinien unterrichtet werden. Innerhalb von 2 Jahren nach Errichtung der WTO mussten zudem nationale Auskunftsstellen eingerichtet werden, die andere Mitglieder über alle den Dienstleistungshandel betreffende oder einschränkende Maßnahmen informieren.

Innerstaatliche Regulierung

Mit dem Artikel VI über die innerstaatliche Regelung ist einer der sensibelsten Bereiche des GATS angesprochen. Die politische Brisanz der GATS-Verhandlungen liegt vor allem darin, dass bedeutende Hemmnisse für den internationalen Handel mit Dienstleistungen nicht – wie bei Waren – in Maßnahmen der Zollpolitik, sondern in innerstaatlichen Regelungen bestehen. Mit dem GATS wurde eine multilaterale Verhandlungsinstanz geschaffen, welche die Entwicklung international verbindlicher Disziplinen für die staatliche Gesetzgebung und die Regulierung sämtlicher Dienstleistungsmärkte zum Zweck hat. Diese Disziplinen erstrecken sich auf Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsrichtlinien, Normen und Standards sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen und kommunalen Ebene. Damit greift das GATS weit in die Innenpolitik der WTO-Mitglieder ein und berührt nicht selten zentrale und sensible Bereiche staatlicher Regelungshoheit.

Mit der Klausel, dass Dienstleistungen, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht“ werden (GATS, Art. 1, Abs. 3 b), von der Liberalisierung ausgenommen sind, bleibt zum Beispiel unklar, ob öffentliche Dienste, die der Befriedigung grundlegender gesellschaftlicher Bedürfnisse (Gesundheitsversorgung, Bildung, Infrastrukturleistungen) dienen, durch handelsbezogene Maßnahmen geschützt werden dürfen. Dies wäre laut

GATS Art. 1, Abs. 3 (c) nur erlaubt, wenn ein solcher Dienst „weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird“. Problematisch könnten daher alle Bereiche sein, die teilprivatisiert sind, in denen Privatisierung angestrebt wird oder in denen quasi-staatliche oder private Anbieter öffentliche Aufgaben (z. B. im Wege bestimmter Gemeinwohlverpflichtungen) wahrnehmen. Es besteht hier eine große Unsicherheit, die durch zukünftige Interpretationen dessen, was als hoheitliche Aufgabe unter dem GATS gelten soll, noch erhöht wird. Eine solche Klärung kann zudem durch die Urteile von Streitschlichtungsverfahren stattfinden, wobei es für das GATS aber noch keine diesbezüglichen Erfahrungen gibt.¹

Zwar bestätigt das GATS in seiner Präambel und im Artikel VI grundsätzlich das Recht der Mitgliedstaaten, die Erbringung von Dienstleistungen nach ihren politischen Zielen zu regulieren und auch neue Regeln einzuführen. Dabei dürfen die eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen aber nicht eingeschränkt oder zunichte gemacht werden. Der Rat für den Dienstleistungshandel wird in Artikel VI beauftragt, Disziplinen zu entwickeln, die gewährleisten, dass nationale Qualifikationserfordernisse, technische Normen sowie Zulassungsverfahren keine unnötige Belastung des Dienstleistungshandels darstellen. Diese Disziplinen sollen sicherstellen, dass solche Erfordernisse auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen und dass sie nicht belastender sind als nötig, um die Qualität einer Dienstleistung sicherzustellen. Welche politischen Ziele aber handelsbeschränkende Maßnahmen legitimieren können, ist noch ungeklärt. Offen ist, ob zur Qualität einer Dienstleistung auch ihre soziale, arbeits- oder strukturpolitische Verträglichkeit gezählt werden dürfte.

Zur Erarbeitung sektorübergreifender Disziplinen für die nationale Regelung wurde unter dem GATS eine „Working Party for Domestic Regulation“ eingesetzt. Diese verhandelt vor allem über folgende Punkte (Barth 2000):

- Transparenz hinsichtlich der politischen Ziele der staatlichen Regulierung, einschließlich internationaler Konsultationen schon im Vorfeld nationaler Gesetzgebungsvorhaben.
- Kriterien zur Bestimmung der Notwendigkeit einer staatlichen Maßnahme zur Erreichung ihres Ziels, der sog. „necessity test“. Dabei soll darauf geachtet werden, dass eine Maßnahme den Handel so wenig wie möglich beeinträchtigt.
- Gegenseitige Anerkennung von Qualifikations- und Zulassungserfordernissen und die Anwendung internationaler Standards.

Das GATS erzeugt folglich einen Druck, über nationale Regelungen bis hin zu Gesetzgebungsvorhaben schon in ihrem Entwurfsstadium in einen internationalen Beratungsprozess mit interessierten Parteien einzutreten (OECD 2000a). Offen ist dabei, wie weit nationale Politikpräferenzen, die durch parlamentarische Verfahren legitimiert sein können, gegenüber einzelnen Handelspartnern zurückgestellt werden, insbesondere wenn es bestimmte Druckmittel von Seiten dieser Länder gibt.

¹ Es hat bisher noch keinen Streitfall gegeben, der sich unmittelbar auf das GATS bezog. Jedoch gab es drei Streitfälle, die den Warenhandel betrafen und einige Bezüge zum GATS aufwiesen (WTO 2001d).

Wettbewerbsregeln

Monopolistische Dienstleistungsunternehmen sowie Anbieter, denen von staatlicher Seite ausschließliche Rechte zur Erbringung bestimmter Leistungen übertragen wurden, schränken den freien Handel mit Dienstleistungen ein. Bisher gelang es nicht, multilaterale Regeln zur Begrenzung von Monopolen sowie anderer restriktiver Geschäftspraktiken zu vereinbaren. Der GATS Artikel VIII über Monopole und Dienstleistungserbringer mit ausschließlichen Rechten ist in seiner Reichweite recht begrenzt. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre Monopolisten nicht gegen die Meistbegünstigungsklausel und gegen ihre spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen verstoßen. Im Fall wettbewerbsbeschränkender Geschäftspraktiken (GATS Art. IX) verpflichtet das GATS die Mitglieder zu wechselseitigem Informationsaustausch und Konsultationen mit dem Ziel, diese Praktiken zu unterbinden.

Notstandsmaßnahmen

Im Artikel X werden Verhandlungen über die Frage von Notstandsmaßnahmen, also der zeitlich befristeten Rücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen, vorgeschrieben. Diese Verhandlungen hätten drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens abgeschlossen werden sollen. Bisher ist es aber in der u. a. hiermit befassten Arbeitsgruppe über GATS-Regeln zu keiner Einigung gekommen, sodass der WTO-Rat über den Dienstleistungshandel eine neuerliche Frist bis Ende März 2002 gesetzt hat. Gewerkschaften, aber auch Entwicklungsländer fordern verbindliche Notstandsmaßnahmen. Während die EU eine gewisse Aufgeschlossenheit in dieser Frage signalisiert, sind andere Industriestaaten wie die USA bisher ablehnend. Sie verweisen auf die ihrer Ansicht nach hinreichende Flexibilität des GATS. Die österreichische Arbeiterkammer fordert, dass eine entsprechende Sicherheitsklausel den Schutz des inländischen Arbeitsmarkts ermöglichen solle. Liberalisierungsverpflichtungen sollten im Fall drohender Arbeitslosigkeit wie auch im Fall von Dumping zeitweise zurückgenommen werden können. Eine solche Klausel sollte ferner Frühwarnsysteme über die Beschäftigungsentwicklung enthalten sowie eine flexible Anwendung hinsichtlich der verschiedenen Erbringungsarten erlauben, damit z. B. eine Aussetzung von Verpflichtungen beim Personenverkehr möglich wäre, während die Niederlassungsfreiheit unberührt bliebe (Desseffwy 1999: 10f.).

Zahlungen und Übertragungen

Der internationale Zahlungs- und Kapitalverkehr war in der Uruguay-Runde stark umstritten. Die Industrieländer strebten 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 die „Beschränkung internationaler Übertragungen und Zahlungen im Rahmen laufender Geschäfte, die mit ihren spezifischen Verpflichtungen zusammenhängen“. Nur bei „bestehenden oder drohenden schwerwiegenden Zahlungsbilanzstörungen oder externen Zahlungsschwierigkeiten“ sind nach Artikel XII Ausnahmen zulässig, die jedoch nicht gegen Vereinbarungen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) verstoßen

dürfen. Mit diesen Bestimmungen können folglich Beschränkungen einer souveränen Steuerung von Kapitalströmen einhergehen (vgl. dazu Mattoo 1998).

Öffentliches Beschaffungswesen

Ökonomisch handelt es sich beim öffentlichen Beschaffungswesen um einen Bereich von äußerst hoher Bedeutung. So wird geschätzt, dass die weltweiten öffentlichen Aufträge jährlich einem Wert von 10-15 % des Bruttoinlandsprodukts entsprechen. Unter dem GATS ist es bisher allerdings noch nicht zu multilateralen Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen gekommen. Der GATS Artikel XIII nimmt öffentliche Beschaffungen von Dienstleistungen ausdrücklich vom Meistbegünstigungsprinzip, vom Markzugang und von der Inländerbehandlung (Gleichbehandlung in- und ausländischer Anbieter) aus. Er fordert lediglich, dass innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der WTO-Verträge hierzu Verhandlungen im Rahmen des GATS stattfinden sollen. Diese sind auch im Jahr 1997 unter der Ägide der Arbeitsgruppe zu GATS-Regeln begonnen worden. Die Verhandlungen sind bisher aber schleppend verlaufen, die speziell dazu eingerichtete Arbeitsgruppe hat sich bisher auf die Datensammlung beschränkt.

Parallel besteht aber schon ein Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen im Rahmen der WTO, das die Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung bei öffentlichen Aufträgen regelt, das sog. Government Procurement Agreement (GPA). Hierbei handelt es sich jedoch um ein „plurilaterales“ Abkommen, das lediglich für dessen 23 Unterzeichner gilt, darunter die EU und ihre Mitgliedstaaten, die USA und Japan. Seine Regeln erstrecken sich auf die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen auf zentralen und niedrigeren Verwaltungsebenen. In einer Positivliste sind die erfassten Dienstleistungen aufgeführt. Die EU hat Ausnahmen von den GPA-Bestimmungen in einigen Sektoren festschreiben lassen, so in den Bereichen Telekommunikation, Verkehr, Elektrizitäts- und Wasserversorgung (Evenett/Hoekman 2000: 151).

Gewerkschaften fordern, dass weitere Marktöffnungszugeständnisse bei öffentlichen Aufträgen der EU nur bei Einhaltung der ILO-Konventionen 94 (Regierungsaufträge), 95 (Lohnschutz) und 98 (Vereinigungsfreiheit, Kollektivvertragsrecht) gemacht werden dürfen. Ein zukünftiges europäisches Vergaberecht, das diese Kriterien aufnimmt, könnte eine Orientierung für das entsprechende WTO-Abkommen sein (Desseffwy 1999: DGB 2001). In der Bundesrepublik gibt es in einigen Bundesländern (Berlin, Bayern, Saarland, Sachsen-Anhalt) Vergabegesetze, die die Tariftreue für Bewerber um öffentliche Bauaufträge voraussetzen. Auf Bundes- und EU-Ebene gibt es derartige Regeln noch nicht. Nordrhein-Westfalen startete eine Bundsratsinitiative für eine Änderung des Tarifvertragsgesetzes, um auf dieser Basis ein Landesvergabegesetz zu schaffen, das Aufträge im öffentlichen Nahverkehr und im Baugewerbe an die Einhaltung von Tarifverträgen koppeln soll. Ferner fordert der Europäische Gewerkschaftsbund, dass bei der derzeitigen Überprüfung mehrerer EU-Direktiven zu öffentlichen Aufträgen für die Bereiche Lieferungen, Dienstleistungen, Bauarbeiten, Wasser, Energie und Verkehr eine Sozialklausel (fair labour standards clause) integriert werden müsse. Diese Klausel solle die Einhaltung von Kollektivverträgen, Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung sowie sozialpolitische und Wachstumsziele gewährleisten. Ferner wird die EU aufgefordert, erst nach öffentlicher Diskussion ihrer geplanten Mitteilungen zu den sozialen und ökologischen Aspekten öffentlicher Beschaf-

fung Veränderungen an den genannten Direktiven vorzunehmen (ETUC et al. 2001, Belgische Präsidentschaft 2001).

Allgemeine Ausnahmen

Das GATS räumt mit dem Artikel XIV ferner einige allgemeine Ausnahmen von seinen Liberalisierungsverpflichtungen ein. Dazu gehören Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Moral, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie zur Einhaltung bestimmter Gesetze und der Wahrung der Sicherheit. Mit Ausnahme des Gesundheitsschutzes fehlen hier allerdings weitergehende Arbeits- und Sozialstandards, die eine handelsbeschränkende Maßnahme rechtfertigen könnten. Ebenso wurde – anders als im GATT Artikel XX – der Schutz erschöpflicher natürlicher Ressourcen nicht aufgenommen. Der Wunsch Belgiens und Frankreichs nach einer kulturellen Ausnahmeklausel wurde ebenfalls nicht berücksichtigt.

Subventionen

Anders als das GATT-Abkommen über den Warenhandel enthält das GATS keine verbindlichen Regelungen zur Subventionierung von Dienstleistungen. GATS Artikel XV enthält lediglich den Hinweis, dass Subventionen zu Verzerrungen im Dienstleistungshandel führen können und verlangt die Aufnahme von Verhandlungen über erforderliche multilaterale Disziplinen. Diese Verhandlungen sind im März 1996 aufgenommen worden, haben bisher aber noch keine konkreten Ergebnisse gebracht. Artikel XV fordert die Mitgliedstaaten des Weiteren zu gegenseitigen Konsultationen im Fall von subventionsbezogenen Konflikten auf.

Allerdings können Subventionen mittels der Prinzipien der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung unter die GATS-Bestimmungen fallen. Werden nämlich in den Länderlisten spezifische Verpflichtungen zu Gunsten der Inländerbehandlung oder der Meistbegünstigung übernommen und Subventionen nicht explizit ausgenommen, so müssten diese auch ausländischen Anbietern zugestanden werden (WTO 1996: 8; Gauthier 2000: 176).

Spezifische Verpflichtungen

Zwar gelten für das GATS mit dem Marktzugang (Art. XVI), der Inländerbehandlung (Art. XVII) und der Meistbegünstigung (Art II) die gleichen Prinzipien, die auch auf den Güterhandel angewendet werden. Jedoch lässt es einige wichtige Einschränkungen zu, die den Mitgliedstaaten bisher eine hohe Flexibilität gewährten. Die Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung (die Gleichbehandlung von Dienstleistungen in- und ausländischer Anbieter auf dem inländischen Markt) sind nur auf diejenigen Sektoren anwendbar, die die WTO-Mitglieder in Länderlisten spezifischer Verpflichtungen („schedule of specific commitments“) aufgenommen haben. Während die Industrieländer alle wichtigen Sektoren in ihren Länderlisten zumindest abdecken, haben Entwicklungsländer eine deutlich geringere Zahl von Sektoren liberalisiert.

Diese Sektoren können überdies weiter geschützt werden. Aufgrund der flexiblen Struktur des GATS, die es den Staaten überlässt, die – keinesfalls vollständig – zu liberalisierenden Sektoren selbst zu bestimmen, spricht man auch von einem „bottom up“- oder „Positivlisten“-Ansatz.

Der Artikel XVI, Abs. 2 zum Marktzugang umfasst alle quantitativen Handelshemmnisse, die den Mitgliedern untersagt sind, es sei denn, sie haben sich entsprechende Rechte in ihren Länderlisten vorbehalten. Zu den verbotenen Maßnahmen gehören Beschränkungen

- der Zahl der Dienstleistungserbringer,
- des Gesamtwerts der Geschäfte oder des Betriebsvermögens,
- der Gesamtzahl oder des Volumens der Dienstleistungen,
- der Zahl natürlicher Personen, die in einem Sektor oder von einem Erbringer beschäftigt werden dürfen,
- der zulässigen rechtlichen Unternehmensform sowie
- der Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen.

Die Verpflichtungen zur Inländerbehandlung (Art. XVII) verlangen eine qualitative Gleichbehandlung in- und ausländischer Anbieter. Wenn ein Mitglied Verpflichtungen zur Inländerbehandlung in seine Länderliste aufnimmt, sollen in- und ausländische Anbieter eine gleichwertige Behandlung erfahren, sodass faktisch gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. Tabelle 3 zeigt den recht komplexen Aufbau der Länderlisten, die rechtlich verbindliche Bestandteile des GATS-Abkommens sind.

Tabelle 3: Beispiel einer Länderliste		
	Beschränkung des Marktzugangs	Beschränkung der Inländerbehandlung
Allgemeine 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 % 4) Status quo: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr
Sektorspezifische Verpflichtungen z. B.: <ul style="list-style-type: none"> • Unternehmens-DL • Kommunikations-DL • Bau-DL • usw. 	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) Keine 3) Status quo 4) Status quo: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr
Erbringungsarten (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		

Die Sektoren, in denen die Mitglieder überhaupt gewillt sind, spezifische Verpflichtungen zu übernehmen, können sie selbst bestimmen. Daneben können sie sowohl für die allgemeinen Verpflichtungen, die sich auf mehrere Sektoren und Erbringungsarten erstrecken, als auch für die spezifischen Verpflichtungen mögliche Beschränkungen des Marktzugangs oder der Inländerbehandlung in ihrer Liste eintragen. Die Eintragungen sind wiederum strukturiert nach den vier Erbringungsarten von Dienstleistungen. Bei 155 Dienstleistungssektoren, vier Erbringungsarten und der Möglichkeit, Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung einzutragen, könnten pro Land maximal 1240 Eintragungen vorgenommen werden. Die weitere Liberalisierung kann durch die Integration bisher nicht gelisteter Sektoren, durch die Abschaffung sie betreffender Handelshemmnisse sowie den Abbau bereits in den Listen eingetragener Beschränkungen stattfinden.

Fortschreitende Liberalisierung

Schließlich legt das GATS in seinem Artikel XIX das Prinzip fortschreitender Liberalisierung fest. Spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens sollen die Mitglieder eine neue Verhandlungsrunde zum GATS starten, diese Runden sollen danach regelmäßig stattfinden. Auch wenn bisher in einzelnen Sektoren noch nicht sehr weitgehende Verpflichtungen übernommen worden sein mögen, wird deutlich, dass mit dem GATS der institutionelle Rahmen für weitere Liberalisierungsverhandlungen geschaffen wurde, die zudem „schrittweise einen höheren Stand der Liberalisierung“ erreichen sollen. Die Neuverhandlung des GATS wurde entsprechend auch im Frühjahr 2000 begonnen und ein Jahr später, im März 2001, wurde neben einer Bestandsaufnahme der bisher von den Mitgliedern übermittelten Vorschläge auch eine Einigung über die Verhandlungsrichtlinien und -verfahren erzielt. Mit der Einigung auf eine neue Welthandelsrunde bei der WTO-Ministerkonferenz im November 2001 in Katar treten auch die Dienstleistungsverhandlungen in eine intensivere Phase ein. Bis zum 30. Juni 2002 müssen konkrete Marktzugangsforderungen (requests) der WTO übermittelt werden, die Liberalisierungsangebote (offers) sollen bis 31. März 2003 folgen (WTO 2001b).

Institutionelle Bestimmungen

Der Teil V des GATS enthält institutionelle Bestimmungen, z. B. über die Streitbeilegung und die Einrichtung des Rats für den Dienstleistungshandel, der befugt ist, weitere nachgeordnete Gremien einzurichten. Artikel XXIII bestimmt, dass das GATS dem Streitschlichtungsmechanismus der WTO unterworfen ist. Einseitige Handelssanktionen sind also für die Mitglieder nicht zulässig. Ausgleichsmaßnahmen müssen stattdessen von dem Streitschlichtungsorgan der WTO genehmigt werden. Diese dürfen im Fall des Dienstleistungshandels allerdings nicht nur sektorübergreifend vorgenommen werden, sondern dürfen auch auf den Warenhandel übergreifen. Diese sektorübergreifenden Vergeltungsmaßnahmen können eine unterlegene Streitpartei sehr empfindlich treffen.

Anlagen

Schließlich sind mehrere sektorspezifische Anlagen Bestandteil des GATS-Abkommens, die bis auf die Anlage zu den Meistbegünstigungsausnahmen erst nach Abschluss der Uruguay-Runde angenommen wurden. Als besondere Verhandlungserfolge gelten die Abkommen zu Telekommunikations- und Finanzdienstleistungen.

Struktur der EU-Verpflichtungen

Für die EU und ihre Mitgliedstaaten gibt es eine gemeinsame Liste der spezifischen Verpflichtungen (vgl. WTO 1994). In diese Liste sind die jeweiligen Beschränkungen bei Marktzugang und Inländerbehandlung seitens der EU-Mitgliedstaaten eingetragen worden. Die allgemeinen bzw. horizontalen Verpflichtungen erstrecken sich auf sämtliche Sektoren, die in der Rubrik der spezifischen Verpflichtungen aufgelistet sind. Allerdings tauchen viele der 155 Subsektoren überhaupt nicht in der EU-Liste auf, d. h. für sie gibt es folglich keinerlei Verpflichtungen.

Bei den horizontalen Verpflichtungen hat die EU u. a. eintragen lassen, dass in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten „Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen“ können (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1679). Die EU behält sich m. a. W. das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken. Die EU definiert dabei öffentliche Aufgaben recht weit. Diese bestünden in Sektoren

„wie z. B. verbundenen wissenschaftlichen und technischen Beratungsdienstleistungen, Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in den Sozial- und Geisteswissenschaften, technische Prüf- und Analysedienstleistungen, Umweltdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen und Hilfsdienstleistungen für alle Verkehrsarten. Ausschließliche Rechte für solche Dienstleistungen werden häufig privaten Betreibern gewährt, z. B. Betreibern mit Konzessionen öffentlicher Stellen, vorbehaltlich bestimmter Versorgungspflichten. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass öffentliche Aufgaben häufig auf nachgeordneter Ebene bestehen, ist eine detaillierte und erschöpfende sektorspezifische Auflistung nicht möglich“ (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1679, FN1)

Ferner hat sich die EU das Recht vorbehalten, Zweigstellen von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die nicht nach dem Recht eines Mitgliedstaats errichtet worden sind, vom Prinzip der Inländerbehandlung auszunehmen. Im Falle von Subventionen steht auch Zweigstellen, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats errichtet worden sind, nicht das Recht auf Inländerbehandlung zu:

„Der Anspruch auf Subventionen der Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten kann auf im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in einem besonderen geographischen Teilgebiet eines Mitgliedstaats niedergelassene juristische Person beschränkt werden“.

Ferner heißt es:

„Soweit Subventionen natürlichen Personen zur Verfügung gestellt werden, können sie auf Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Gemeinschaften beschränkt werden.“ (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1680)

Bezüglich der Subventionierung von Forschung und Entwicklung sind die EU-Staaten ebenfalls keine Verpflichtungen eingegangen, d.h. sie behalten sich das Recht vor, staatliche Förderungen nicht auf niedergelassene Anbieter aus Drittstaaten auszuweiten.

Für den befristeten Aufenthalt natürlicher Personen sind nur begrenzte Verpflichtungen beim Marktzugang übernommen worden, mit der Ausnahme folgender, ausdrücklich genannter Kategorien:

- konzernintern versetztes Personal;
- Personen in höheren Positionen mit Leitungsfunktionen in einer Niederlassung;
- Personen, die über spezifisches Wissen oder Fertigkeiten für die Ausübung der Dienste einer Niederlassung verfügen;
- Repräsentanten ausländischer Unternehmen, die zur Geschäftsanbahnung einreisen;
- sowie Personen, die für den Aufbau einer Niederlassung in der EU verantwortlich sind.

In der Rubrik der spezifischen Verpflichtungen gibt es für 11 der 12 Dienstleistungssektoren nach WTO-Klassifikation Einträge, lediglich die sonstigen Dienstleistungen sind nicht aufgeführt. Allerdings fehlen auch zahlreiche Subsektoren in der EU-Liste. Die meisten Einträge finden sich für die unternehmens- und berufsbezogenen Dienstleistungen sowie den Finanz- und Transportdienstleistungen.

Grenzüberschreitende Personenbewegungen

Ein besonders konfliktreicher Bereich während der Uruguay-Runde war der grenzüberschreitende Personenverkehr von Dienstleistungsanbietern. Während die Industrieländer vornehmlich daran interessiert waren, Erleichterungen für Arbeitsaufenthalte von Schlüsselpersonal und Spezialisten in Auslandsniederlassungen ihrer Konzerne sowie für Geschäftsreisende zu erwirken, forderten die Entwicklungsländer Erleichterungen für qualifizierte und weniger qualifizierte Arbeitskräfte, da sie sich aufgrund ihres niedrigeren Lohnniveaus bei arbeitsintensiven Dienstleistungen erhebliche Exportchancen erhofften. Vor allem forderte Indien, dass der zeitweilige Aufenthalt dieser Arbeitskräfte nicht von dem Bestehen von Auslandsniederlassungen abhängig gemacht werden solle (Koehler 1999: 189). Die Vertragsparteien einigten sich schließlich auf einen GATS-Anhang zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen, der festgelegt, dass die Mitgliedstaaten über spezifische Verpflichtungen verhandeln können, „die den grenzüberschreitenden Verkehr aller Kategorien von natürlichen Personen betreffen“. Allerdings wird auch klargestellt, dass das Übereinkommen

sich nicht auf Maßnahmen erstreckt, die den Zugang zum Arbeitsmarkt, die Staatsangehörigkeit, den Daueraufenthalt oder die Dauerbeschäftigung betreffen. Mithin betrifft es ausschließlich den befristeten Aufenthalt von Dienstleistungserbringern, wobei zu der jeweiligen Dauer keine Angaben gemacht werden. Der Anhang erkennt das souveräne Recht der Mitglieder an, diesen Bereich eigenständig zu regeln, „jedoch dürfen solche Maßnahmen nicht auf eine Weise angewendet werden, dass sie die Handelsvorteile, die einem Mitglied aufgrund der Bedingungen einer spezifischen Verpflichtung zustehen, zunichte macht oder schmälert“ (GATS 1994, Anlage zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1996 L 167).

Noch vor Abschluss der Uruguay-Runde im April 1994 einigten sich die Vertragsparteien auf Zusatzverhandlungen zum Personenverkehr, die sich auf die spezifischen Verpflichtungslisten der WTO-Mitglieder konzentrierten und im Juli 1995 abgeschlossen wurden. Im Ergebnis haben nunmehr fast alle WTO-Mitglieder – allerdings unterschiedlich weitreichende – horizontale Liberalisierungsverpflichtungen für diese vierte Erbringungsart übernommen. Anhand der Verpflichtungslisten lassen sich fünf unterschiedliche Kategorien von natürlichen Personen unterscheiden (Koehler 1998: 217f.):

- **Geschäftsreisende (business visitors):** Diese Personen reisen ein, um Verträge anzubahnen oder abzuschließen, die eine Dienstleistungserbringung nach sich ziehen, wobei die Geschäftsreisenden nicht selbst die Erbringer sind. Bei dieser Kategorie wird meist eine Aufenthaltsdauer zwischen drei und sechs Monaten eingeräumt.
- **Personen, die zum Aufbau von Niederlassungen einreisen:** Diese Personen reisen im Auftrag eines ausländischen Unternehmens ein, um eine Niederlassung zu errichten. Auch sie erbringen nicht selbst Dienstleistungen im Gastland. Dabei muss es sich um Führungskräfte handeln, wobei deren Definition schwankt. Die WTO-Mitglieder gewähren sehr unterschiedliche maximale Aufenthaltsfristen, die von drei Monaten bis zu zwei Jahren reichen können.
- **Innerbetrieblich versetzte Beschäftigte in Auslandsniederlassungen (intra-corporate transferees):** Diese Kategorie bezieht sich entweder auf Führungskräfte (Anteilseigner, Geschäftsführer) oder auf Beschäftigte, die über „ungewöhnliche Kenntnisse“ verfügen, mithin Spezialisten. Die Verpflichtungslisten enthalten keine Beschränkungen bezüglich der erlaubten Tätigkeiten, sodass diese Personen selbst im Gastland Dienstleistungen erbringen dürfen. Die Listen enthalten aber Restriktionen, die sicherstellen sollen, dass der Zugang dem Schlüsselpersonal vorbehalten bleibt, wobei es in den Listen allerdings keine Auflagen hinsichtlich von Mindestlöhnen gibt. Die maximale Aufenthaltsdauer reicht hier von zwei bis fünf Jahren, kann jedoch durchweg auch verlängert werden.
- **Spezialisten:** Diese Personen unterscheiden sich von den innerbetrieblich versetzten Spezialisten darin, dass sie vor der Einreise ins Gastland nicht schon Beschäftigte eines Dienstleistungsunternehmens gewesen sein müssen. Sie reisen ein, um für inländische Dienstleistungsunternehmen tätig zu werden, wobei noch vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ein Beschäftigungsvertrag vorgewiesen werden muss. Ferner sehen einzelne GATS-Mitglieder Beschränkungen hinsichtlich der fachlichen Qualifikation, des möglichen Angebotes heimischer Fachkräfte desselben Gebietes oder Quotenregelungen vor. Die maxi-

male Aufenthaltsdauer beläuft sich teils auf zwei, teils auf drei Jahre, wobei u. U. Verlängerungen gewährt werden. In dieser Kategorie haben nur sehr wenige Staaten Verpflichtungen übernommen, darunter ist Australien das einzige Industrieland.

- **„Dreimonatspersonen“** (contractual service suppliers): Hierbei handelt es sich um Beschäftigte eines Unternehmens, das keine Niederlassung in dem Land unterhält, in dem eine Leistung erbracht werden soll. Hierzu hat das Unternehmen einen Vertrag über die Erbringung dieser Dienstleistung nachzuweisen, wobei die Auftragserfüllung drei Monate nicht überschreiten darf. Nur in zwei Länderlisten gibt es diesbezügliche Verpflichtungen, in der Schweiz und in der EU. Die EU hat die Bindungen aber auf 17 Sektoren begrenzt. Deutschland übernahm Verpflichtungen für die Sektoren Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Werbung, Managementberatung, technische Tests und Analysen, Reisebüros und Reiseleitung sowie Baustellenuntersuchung und -vermessung. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Sektoren, die höhere Qualifikationen bis hin zum Hochschulabschluss voraussetzen. Lediglich bei den projektvorbereitenden Baustellenuntersuchungen und -vermessungen sind auch Bauhandwerker einsetzbar.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass fast alle Industriestaaten Bindungen bei den ersten drei Kategorien eingegangen sind, bei den Spezialisten und Dreimonatspersonen jedoch nur sehr wenige. Entwicklungsländer haben fast ausschließlich Verpflichtungen beim innerbetrieblich versetzten Schlüsselpersonal übernommen. Ferner machen sie eine Reihe von Auflagen, die ihren spezifischen Entwicklungsinteressen Rechnung tragen. Dazu gehören die Pflicht einreisender „intra-corporate transferees“, das einheimische Personal zu schulen, Quotenregelungen für die Zahl ausländischer Mitarbeiter, die in einer Niederlassung beschäftigt werden dürfen, sowie Angaben über den maximal zulässigen Anteil der gesamten Gehälter, der an die ausländischen Arbeitskräfte gezahlt werden darf.

Die GATS-Unterzeichnerstaaten sind generell zurückhaltend in den Sektoren, wo Einzelpersonen Dienstleistungen erbringen, wie etwa bei den freien Berufen. In diesem Zusammenhang ist die Arbeit der „Working Party for Domestic Regulation“ relevant, die sich mit der Entwicklung von multilateralen Disziplinen für nationale Qualifikationsanforderungen, technische Normen und Zulassungsverfahren befasst sowie Vorschläge für diesbezügliche gegenseitige Anerkennungsabkommen entwickelt. Für die Wirtschaftsprüfung wurden bereits entsprechende Richtlinien ausgearbeitet. Mit der Fortsetzung dieser Arbeiten auf umfassenderer Sektorbasis ist die Arbeitsgruppe zur innerstaatlichen Regulierung derzeit beschäftigt.

Bei den Geschäftsreisenden haben lediglich Industrieländer einige Verpflichtungen übernommen, wobei deren Tätigkeit der Geschäftsanbahnung zunächst nicht mit einer Verdrängung inländischer Arbeitskräfte einhergeht. Für einreisende Spezialisten gibt es ebenfalls kaum Verpflichtungen, diese Kategorie dient vor allem zur Deckung des Bedarfs der inländischen Wirtschaft an Fachkräften mit speziellen Qualifikationen. Dass Industrieländer hier keine GATS-Verpflichtungen übernommen haben (Ausnahme Australien), hindert sie natürlich nicht, Kontingente bestimmter ausländischer Fachkräfte einreisen zu lassen, wenn die Wirtschaft entsprechende Bedarfe anmeldet. Der Schwerpunkt der Verpflichtungen liegt bei Industrie- und Entwicklungsländern auf der Zulassung des Personenverkehrs im Zusammenhang mit Auslandsniederlassungen.

Dabei ist der Aufenthalt beschränkt auf Führungspersonal und Spezialisten sowie Personen, die zum Aufbau von Niederlassungen einreisen (Koehler 1999: 218f.).

Für die neue GATS-Verhandlungsrunde legte Indien einen Verhandlungsvorschlag vor, der u. a. die Ausweitung der sektorübergreifenden horizontalen Verpflichtungen auf Arbeitskräfte mit mittleren und niedrigen Qualifikationen forderte. Ferner werden klare Kriterien für die Anwendung von Arbeitsmarktprüfungen und anderen wirtschaftlichen Bedarfstests gefordert, da diese den befristeten Aufenthalt von Arbeitskräften behindern. Zusätzlich zu den derzeitigen horizontalen Verpflichtungen sollen auch sektorspezifische Bindungen eingegangen werden. Ergänzend könnten nach dem indischen Vorschlag spezifische GATS-Visa für diejenigen Kategorien von Dienstleistern eingeführt werden, bei denen allgemeine oder zukünftige spezifische Verpflichtungen bestehen. Des Weiteren sollten Entwicklungsländer erleichterte Möglichkeiten zum Abschluss von gegenseitigen Anerkennungsabkommen im Bereich der Berufsqualifikationen bekommen. Schließlich kritisiert Indien die in vielen Zielländern geforderte Einhaltung der Lohnparität, die den Kostenvorteil beim Export arbeitsintensiver Dienstleistungen zunichte mache. Indien fordert daher u. a. eine Befreiung von der Pflicht, die Sozialversicherungsbeiträge des Gastlandes zu zahlen, wenn die entsprechenden Leistungen nach Rückkehr der Migranten nicht in Anspruch genommen werden können (WTO 2000f).

Für viele Entwicklungsländer haben die Überweisungen ihrer Arbeitsmigranten sehr hohe Bedeutung. So waren die Rücküberweisungen, die Indien 1996 erhielt (7,6 Mrd. US\$), dreimal so hoch wie die Netto-Direktinvestitionen desselben Jahres (WTO 1998a). Bei dieser Frage ist allerdings auch der „brain drain“ aus Entwicklungsländern zu berücksichtigen, welcher als besonders gravierend bei qualifizierten Arbeitskräften angesehen wird. Diese kommen relativ leichter im Norden unter, ihnen wird auch eher ein permanenter Aufenthalt gewährt, was allerdings nicht im GATS erfasst ist. Der Nutzen für die Herkunftsländer wird bei befristeten Arbeitsaufenthalten als höher angesehen. Niedriger qualifizierte, befristet Beschäftigte überweisen zumeist auch größere Beträge in ihre Heimatländer.

Für Gewerkschaften ist die Liberalisierung grenzüberschreitender Personenbewegungen ein sensibles Thema, entsprechend werden an weitere Verpflichtungen der EU beim grenzüberschreitenden Personenverkehr (mode 4) Vorbedingungen gestellt. Der DGB fordert u. a.

- die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen durch Entsendefirmen,
- die Einhaltung inländischer Lohn- und Arbeitsbedingungen durch ausländische Dienstleister, d. h. eine Ausweitung der europäischen Entsenderichtlinie auf das GATS,
- verbesserte Möglichkeiten zur Bekämpfung illegaler und ausbeuterischer Formen von Beschäftigung,
- keine Beeinträchtigung der sozialen Systeme im Herkunfts- und Arbeitsland durch die Entsendung:
- ferner sollen Entsendekräfte Arbeitnehmerrechte im Arbeitsland in Anspruch nehmen können, ohne dass ihnen nach der Rückkehr Sanktionen drohen. Ebenso müssen sie gerichtlich gegen ihre Arbeitgeber vorgehen können, um die Arbeitsstandards des Arbeitslandes durchzusetzen, etwaige Urteile sollen auch im Herkunftsland der Entsendefirmen vollstreckbar sein (DGB 2001).

4. Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt

Zur Beurteilung der Frage, in welcher Weise die GATS-Verhandlungen die nationale Ebene berühren können, ist es notwendig, die unterschiedlichen Ebenen der Regulierung von Dienstleistungen zu unterscheiden. So gehören die Bestimmungen der Welthandelsorganisation sowie das GATS-Abkommen zur multilateralen Regulierungsebene. Aus deutscher Sicht ist als nächst niedrigere Ebene diejenige der Europäischen Union relevant. Vor allem die Regelungen für den europäischen Binnenmarkt sind für die Dienstleistungserbringung von Belang. Schließlich werden auch im bundesdeutschen Rahmen Dienste reguliert, wobei hier je spezifische Kompetenzen auf der Bundes-, Landes- und der kommunalen Ebene anzutreffen sind. Zentrales Motiv der auf den unterschiedlichen Ebenen ergriffenen Maßnahmen ist jedoch schon seit Beginn der 60er Jahre die Liberalisierung grenzüberschreitenden Handels sowie die Deregulierung nationaler Auflagen.

Auf der regionalen Ebene sind für die Bundesrepublik Deutschland vor allem die Bestimmungen zum Dienstleistungsverkehr in der Europäischen Union von Bedeutung. Nach Artikel 2 des EG-Vertrags gehört die Errichtung eines gemeinsamen Marktes zu den zentralen Aufgaben der Gemeinschaft. Zu diesem Zweck fordert der Vertrag die Herstellung der Freiheit des Warenverkehrs, des Dienstleistungsverkehrs, des Personenverkehrs sowie die Freiheit des Kapitalverkehrs. Mit der Verabschiedung und Realisierung des Binnenmarktprogramms seit 1985 sollten diese vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes durchgesetzt werden. Die Grundfreiheiten kommen jedoch nur zum Tragen, wenn gemeinsame Wettbewerbsregeln aufgestellt sowie nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften harmonisiert werden. Mit dem Weißbuch von 1985 sowie der darauf beruhenden Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 wurde das Ziel festgelegt, den Binnenmarkt bis 1992 zu vollenden. Das umfangreiche Programm des Weißbuchs mit rund 280 Gesetzgebungsvorschlägen wurde zwar bis heute noch nicht vollständig umgesetzt, jedoch konnten zahlreiche Fortschritte erzielt werden (für einen aktuellen Stand des Binnenmarktprogramms siehe: European Commission 2001b).

Besonderes Augenmerk legte das Binnenmarktprogramm dabei auf die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen, da hiervon positive Auswirkungen auf alle anderen Branchen erwartet wurden. So konnte mit der Kapitalverkehrsrichtlinie von 1988 die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen in der EG festgelegt werden. Die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit für Banken wurde durch die Mindestharmonisierung und die gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften mittlerweile fast vollständig umgesetzt. Ebenso wurde die grenzüberschreitende Tätigkeit von Versicherungen mit besonderen Richtlinien zur Schadens- (1988) und Lebensversicherung (1990) erleichtert. Weitere Richtlinien (1992) sorgten schließlich für eine Harmonisierung des Versicherungswesens in der Gemeinschaft, sodass seit Mitte 1994 ein einheitlicher Versicherungsmarkt besteht (European Commission 2001b: 87-89).

Ein weiterer Schwerpunkt des Binnenmarktprogramms war die *Telekommunikation*. Eine Ratsentschließung von 1988 sowie eine Richtlinie von 1990 sahen den Abbau von Monopolrechten im Fernmeldewesen vor, sodass auch private Anbieter mit Fernmeldediensten auf den Markt treten konnten. Bedeutsam ist auch die

Fernsehrichtlinie von 1989, die den Grundsatz des freien Empfangs und der freien Weiterverbreitung von Fernsehsendungen niederlegt. Seit 1998 schließlich sind alle Telekommunikationsdienste und -netze für den Wettbewerb geöffnet. Allerdings werden weite Teile des Telekommunikationsmarkts trotz der wachsenden Zahl neuer Anbieter nach wie vor von den traditionellen Ex-Monopolisten beherrscht. Um hier den Wettbewerb zu fördern, wurde ein neues fünf Richtlinien umfassendes Regelwerk erarbeitet, das den Telekommunikationssektor dem allgemeinen Wettbewerbsrecht unterwerfen soll (Europäische Kommission 2000: 29-34).

Der Binnenmarkt für *Verkehrsleistungen* ist ebenfalls weitgehend verwirklicht. Der Luftverkehr ist seit 1997 vollständig liberalisiert. Seither müssen Luftfahrtunternehmen Kabotagerechte (Beförderung von Gütern und Personen) auch in Mitgliedstaaten eingeräumt werden, in denen sie nicht ansässig sind. Auch die Abfertigungsdienste sind weitgehend liberalisiert. Der Seeverkehr ist ebenfalls vollständig liberalisiert, die Kabotagefreiheit besteht schon seit 1993. Für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr sind alle quantitativen Beschränkungen seit 1998 abgeschafft. Seit 2000 besteht im Binnenschiffsgüterverkehr Vertrags- und Preisgestaltungsfreiheit in der Gemeinschaft. Der grenzüberschreitende Personenbeförderungsmarkt ist seit 1992 liberalisiert. Die seit 1996 garantierten Kabotagerechte nehmen allerdings den innerstaatlichen Linienverkehr aus. Beim Eisenbahnverkehr sind die Grundfreiheiten des Binnenmarkts noch nicht verwirklicht. Beschränkungen bestehen beim Marktzugang von Eisenbahnunternehmen, der Zuweisung von Fahrwegkapazitäten sowie bei der Erhebung von Wegeentgelten (ebd.). Die Kommission legte daher ein Infrastrukturpaket, bestehend aus drei Richtlinien zur Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs, vor, das im März 2001 in Kraft getreten ist und innerhalb von 2 Jahren umgesetzt werden muss.

Einen weiteren Schwerpunkt legte das Binnenmarktprogramm auf den *Energiesektor*, der jedoch nur teilweise dem Dienstleistungsbereich zuzurechnen ist. 1988 verabschiedete der Europäische Rat Schlussfolgerungen zur Verwirklichung eines „Binnenmarktes für Energie“. Die Bemühungen konzentrierten sich vorrangig auf die Schaffung effizienterer Infrastrukturen und die Förderung neuer Technologien, aber auch auf die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Energie und Umwelt. Vorrangige Ziele waren die Erhöhung der Versorgungssicherheit und die Senkung der Energiekosten. Im Dezember 1995 verabschiedete die Kommission ein Weißbuch zur Energiepolitik, das ein umfangreiches Arbeitsprogramm für einen funktionierenden Energiebinnenmarkt enthält (Deutsche Bundesbank 1997: 183). Die ersten Liberalisierungsrichtlinien für den Elektrizitäts- und den Gasbinnenmarkt mussten bis Februar 1999 bzw. August 2000 umgesetzt werden. Sie beinhalten im Wesentlichen die Einführung gestaffelter, nachfrageabhängiger Marktöffnungsquoten, die Öffnung der Netze und wichtiger Anlagen für Dritte, Durchführung von Entflechtungsmaßnahmen bei den Übertragungs- und Verteilungssystemen sowie die Einführung wirksamer Regulierungsmechanismen. Jedoch ist die Liberalisierung in der EU wesentlich rascher vorangeschritten als erwartet und sogar über das in den Richtlinien verlangte Maß hinausgegangen. Nach Angaben der Kommission werden rund 65 % der Stromnachfrage und 80 % der Erdgasnachfrage in der Union bereits vollständig auf Wettbewerbsbasis gedeckt (Europäische Kommission 2000: 36).

Allerdings ist der Binnenmarkt noch nicht gänzlich vollendet, es bestehen weiterhin Handelshemmnisse für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung. So werden vielfach unzureichende Wettbewerbsregeln beklagt, die den Marktzugang effektiv beschränken. In manchen Bereichen ist es bisher nur zu bescheidenen Marktöffnungen gekommen, beispielsweise sind bisher nur ca. 3 % des Marktes für Postdienste in der EU für den Wettbewerb geöffnet. Auch wird beklagt, dass in den Mitgliedstaaten neue Beschränkungen entstanden seien, insbesondere durch Vorschriften zum Schutz des Gemeinwohls. Die Kommission wurde daher beauftragt, eine Binnenmarktstrategie zur Beseitigung von Schranken im Dienstleistungsverkehr zu entwickeln, die im Dezember 2000 vorgelegt wurde. Die Kommission schlägt darin zwei Initiativpakete für 2001 und 2002 vor. Daneben will sie bis Anfang 2002 einen umfassenden Bericht über die noch existierenden Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs vorlegen. Erklärtes Ziel ist es, „den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr genauso einfach zu machen wie dies auf nationaler Ebene möglich ist“ (Europäische Kommission 2000a). Die Initiativpakete umfassen Legislativvorschläge zur Vergabe öffentlicher Aufträge, zum Fernabsatz von Finanzdienstleistungen, zur weiteren Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts und der Postdienste, zur Harmonisierung des Urheberrechts, zur Rechnungslegungsstrategie der EU, zu Übernahmen sowie zur mehrwertsteuerlichen Behandlung elektronisch erbrachter Dienste (ebd.: 8).

Leistungen der Daseinsvorsorge

Die in manchen Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zum Schutz des Gemeinwohls sind als potenzielle Marktzugangsbarrieren unter Beschuss geraten. Artikel 86 des EG-Vertrags bestimmt, dass Unternehmen, die mit der Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (dies können staatliche Unternehmen oder auch private Unternehmen der öffentlichen Hand sein), den europäischen Wettbewerbsregeln unterworfen sind. Der Europäischen Kommission wird in Artikel 86, Absatz 3 die Handlungskompetenz zur Durchsetzung dieser Bestimmung zugeteilt (EG 1999: 148-149). Diese Kompetenz hat die Europäische Kommission wahrgenommen, indem sie die Deregulierung verschiedener Dienstleistungsmärkte angeordnet hat.

Im Zuge der rasanten Privatisierungs- und Liberalisierungsentwicklungen in den Mitgliedstaaten wurden insbesondere in den politischen Diskussionen zunehmend Befürchtungen hinsichtlich der Versorgungssicherheit und -qualität geäußert (Europäische Kommission 2001b: 5). Aus diesem Grund wurde durch den Vertrag von Amsterdam der EG-Vertrag um eine zusätzliche Bestimmung – Artikel 16 – über die Daseinsvorsorge ergänzt:

„Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, [...] tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrages dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.“ (EGV, Art 16)

Die Kommission definiert „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ als „marktbezogene Tätigkeiten“, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden. Hiervon grenzt sie die „Leistungen der Daseinsvorsorge“ als „marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten“ ab, die gleichfalls mit Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden (Europäische Kommission 2000: 42).

In ihrer zweiten Mitteilung zur Daseinsvorsorge vom Dezember 2000 schreibt die Kommission, dass der Markt in vielen Fällen der beste Mechanismus zur Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge sei. Und weiter: „Wenn jedoch der Staat der Meinung ist, dass die Marktkräfte bestimmte, dem Gemeinwohl dienende Dienstleistungen möglicherweise nur in unzureichender Weise bereitstellen, kann er konkrete Leistungsanforderungen festlegen, damit dieser Bedarf durch eine Dienstleistung mit Gemeinwohlverpflichtungen befriedigt wird“ (ebd.: 9). Die Erfüllung dieser Verpflichtungen, der klassische Fall ist die sog. Universaldienstverpflichtung, kann mit der Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte (z. B. Konzessionen) oder Finanzierungsmechanismen (z. B. Abgaben oder Fonds) einhergehen. Der Staat kann einzelnen oder allen Anbietern am Markt derartige Verpflichtungen auferlegen. Werden nur einzelnen Anbietern Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt, kann es geboten sein, alle übrigen Anbieter an der Finanzierung der Mehrkosten für die Bereitstellung des gemeinwohlorientierten Dienstes zu beteiligen. Der finanzielle Ausgleich, den der Staat einem Unternehmen für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen gewährt, ist zwar eine staatliche Beihilfe, kann aber mit dem EG-Vertrag vereinbar sein, wenn der Ausgleich nicht über die Mehrkosten hinausgeht. Bezüglich der Unternehmensform, öffentlich-rechtlich oder privat, macht die Kommission keine Vorgaben, der Versorgungsauftrag muss aber per Hoheitsakt aufgetragen werden.

Mögliche Einschränkungen können sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben. In Verbindung mit dem Artikel 86, Abs. 2 des EG-Vertrags besage dieser laut Kommission, dass die Mittel zur Erfüllung des Versorgungsauftrags „keine unnötigen Handelshemmnisse erzeugen dürfen“. Ferner sei sicherzustellen, „dass Einschränkungen des Wettbewerbs oder der Binnenmarktfreiheiten nicht über das zur tatsächlichen Erfüllung des Auftrags erforderliche Maß hinausgehen“ (ebd.: 12). Die Kommission wacht unter Aufsicht des Europäischen Gerichtshofs über die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Dabei hat sie aber offensichtlich einen gewissen Interpretationsspielraum, aufgrund dessen sie eine gemeinwohlorientierte Dienstleistung unter Umständen als potenzielles Handelshemmnis oder als Verstoß gegen die Binnenmarktfreiheiten ansehen könnte. Sobald Einrichtungen bei der Erfüllung eines Gemeinwohlauftrags wirtschaftliche Tätigkeiten aufnehmen, sind darauf die Binnenmarktregeln anzuwenden. Was jedoch im konkreten Fall wirtschaftliche Tätigkeiten sind, dürfte nicht immer eindeutig bestimmbar sein.

Nicht anwendbar sind die Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln auf Dienste im Zusammenhang mit staatlichen Bildungs- und Sozialversicherungssystemen, sofern kein Gewinnzweck verfolgt wird. Diese Bestimmung schließt natürlich nicht aus, dass weiterhin private Bildungsangebote oder Versicherungsprodukte zugelassen werden, deren Konkurrenz die finanzielle und qualitative Schwächung der staatlichen Angebote nach sich ziehen kann.

5. Betrachtung einzelner GATS-Sektoren

Nachfolgend soll für einzelne Sektoren exemplarisch der Stand der GATS-Verpflichtungen, die möglichen Verhandlungspositionen sowie die Rolle dieser Sektoren in der Bundesrepublik überblicksartig dargestellt werden. Dabei wird abgeschätzt, ob es sich jeweils um potenzielle „Gewinner- oder Verlierer-Branchen“ handelt und welche Chancen und Risiken vor allem hinsichtlich sozialer und beschäftigungspolitischer Wirkungen mit den GATS-Verhandlungen einhergehen können.

Bildungsdienstleistungen

Der Bildungssektor ist nach den Energiedienstleistungen derjenige Bereich, in dem die wenigsten Länder GATS-Verpflichtungen übernommen haben. Lediglich 30 WTO-Mitglieder haben in diesem Bereich Eintragungen in ihren Listen spezifischer Verpflichtungen gemacht, darunter auch die EU und ihre Mitgliedstaaten.

Das GATS unterscheidet fünf Kategorien von Bildungsdienstleistungen (WTO 1998c):

- primäre Bildungsdienstleistungen (im vorschulischen Bereich, z. B. Kindergärten),
- sekundäre Bildungsdienstleistungen (schulische und berufsbildende Angebote unterhalb des universitären Levels),
- höhere (tertiäre) Bildungsdienstleistungen (z. B. Berufs- und Universitätsausbildung),
- Erwachsenenbildung
- sowie andere Bildungsdienstleistungen.

Mit Ausnahme der „anderen Bildungsdienstleistungen“ hat die EU in allen Kategorien Verpflichtungen übernommen. Dabei gewährt sie durchgängig Marktzugang und Inländerbehandlung für die Erbringungsart 2, den Konsum im Ausland. Bei primären und sekundären Bildungsdienstleistungen gewährt sie ebenfalls Marktzugang für Niederlassungen. Der Bereich der Erwachsenenbildung ist am weitesten liberalisiert, hier bleibt lediglich die Erbringungsart 4, grenzüberschreitende Personenbewegungen, beschränkt. Allerdings erlaubt die Länderliste keinen vollständigen Eindruck über gegebenenfalls bestehende nationale Beschränkungen, die durch die Eintragungen im horizontalen bzw. sektorübergreifenden Teil der Länderliste gedeckt sein können (WTO 1994).

Die große ökonomische Bedeutung des Bildungssektors ist daran ablesbar, dass die OECD-Staaten Mitte der 90er Jahre durchschnittlich 5,9 % ihres Bruttoinlandsprodukts für Bildung ausgaben, 80 % dieser Mittel sind unmittelbare öffentliche Ausgaben für die Finanzierung von Bildungseinrichtungen. Öffentliche Mittel sind somit nach wie vor die hauptsächliche Quelle der Finanzierung von Bildung. Während sich die öffentlichen Bildungsausgaben in Industrieländern auf rund 5% des BIP belaufen, betragen sie in Entwicklungsländern

ca. 4% des BIP. Allerdings klaffen die weltweiten Pro-Kopf-Ausgaben sehr weit auseinander. Während die jährlichen öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Industrieländer Mitte der 90er Jahre rund 1.200 US\$ betragen, belief sich dieser Wert in den Entwicklungsländern auf 48 US\$, in den sog. Least Developed Countries sogar nur auf 9 US\$ (WTO 1998c). In der Bundesrepublik machten die Bildungsausgaben Mitte der 90er Jahre 6 % des BIP aus. Dabei wurden Bildungseinrichtungen des Primar- und Sekundarbereiches zu 76 % mit öffentlichen Geldern finanziert, diejenigen des Tertiärbereiches sogar zu 92 % (Weber 2001).

Jedoch kam es weltweit seit Ende der 80er Jahre zu marktorientierten Bildungsreformen, die sich im Zuge wirtschaftlicher Internationalisierung in einen entstehenden „globalen und entstaatlichten Bildungsmarkt“ einbetten. Charakteristikum dieses Bildungsmarktes ist seine Zweiteilung. Während sich einerseits im Tertiärbereich immer stärker erwerbswirtschaftliche Elemente durchsetzen, was beispielsweise an den starken Privatisierungstendenzen im Hochschulsektor ablesbar ist, bleibt der Pflichtschulbereich noch staatlichen Einrichtungen vorbehalten (ebd.). Allerdings zeigt sich, dass auch der allgemeinbildende Bereich nicht von Privatisierungstendenzen verschont bleibt. So lassen sich größere technische Investitionen, z. B. PC-Ausstattungen an Schulen, häufig nur durch private Investoren realisieren, Forschungsprogramme werden gleichfalls zunehmend privatwirtschaftlich (co-)finanziert.

Der internationale Handel mit Bildungsdienstleistungen wächst vor allem im tertiären Bereich stark an, wobei der größte Teil auf im Ausland Studierende entfällt. Damit ist die GATS-Erbringungsart des Konsums im Ausland die dominante Form des internationalen Dienstleistungsverkehrs im Bildungsbereich. Aufgrund der hohen Zahl ausländischer Studierender sind die USA der führende „Exporteur“ dieser Art von Bildungsdienstleistungen, gefolgt von Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Die US-amerikanischen Einnahmen beim Handel mit Bildungsdienstleistungen beliefen sich 1996 auf sieben Mrd. US-Dollar. Damit nimmt dieser Sektor den fünften Rang unter den US-Dienstleistungsexporten ein. Aber auch die anderen Erbringungsarten, wie ausländische Niederlassungen und die grenzüberschreitende Lieferung, nehmen an Bedeutung zu. Besonders mit den Möglichkeiten des elektronischen Handels (E-Learning, Cyber-Universities etc.) werden neue Exportmöglichkeiten assoziiert (WTO 1998c).

Für die neue GATS-Runde haben die US-amerikanischen Bildungskonzerne ihre Wünsche gegenüber der Regierung formuliert. Das Hauptinteresse richtet sich auf die tertiäre und Erwachsenenbildung, wobei sich die Unternehmen die Aufnahme einer neuen Kategorie „Training“ in die GATS-Klassifikation wünschen. Damit ist im Wesentlichen der lukrative Markt der unternehmensbezogenen Weiterbildung gemeint, der entweder durch konzerninterne MitarbeiterInnen oder externe Anbieter organisiert wird. Die Forderungen der US-Exporteure umfassen u. a. (CSI 2000):

- Erleichterungen für ausländische Niederlassung, befristete Arbeitsmigration von Lehrpersonen und grenzüberschreitende Lieferung per Video, CD-ROM und Internet;
- Studierende sollen erleichterten Zugang zu US-amerikanischen Bildungs- und Weiterbildungsangeboten in ihren Heimatländern erhalten;

- Abschlüsse und andere Zertifikate von US-Institutionen sollen durch die Behörden anderer Länder anerkannt werden;
- die geistigen Eigentumsrechte an US-Bildungsmaterialien sollen international durchgesetzt, Zollbestimmungen, Währungskontrollen und Investitionsauflagen hingegen gelockert werden.

Die US-Regierung hat diesen Katalog in ihrem Vorschlag für die GATS-Verhandlungen übernommen und noch ergänzt. So soll eine weitere Kategorie in das GATS aufgenommen werden, nämlich die Anbieter von bildungsbezogenen Testverfahren. Ferner wird eine Liste von Handelshemmnissen präsentiert, anhand derer die WTO-Mitglieder ihre zukünftigen Marktöffnungsangebote orientieren sollen. Inkriminiert werden darin u. a. wirtschaftliche Bedarfstests, steuerliche Diskriminierung ausländischer Anbieter sowie die Intransparenz staatlicher Subventionen für tertiäre Bildungsdienstleistungen, Erwachsenenbildung und berufliche Weiterqualifizierungen (WTO 2000g).

Gewerkschaftliche Befürchtungen bezüglich einer forcierten Liberalisierung von Bildungsdienstleistungen wurden von Education International (EI) artikuliert. EI kritisiert, dass es weder eine Überprüfung der Auswirkungen der bisherigen GATS-Verpflichtungen gegeben habe, noch überhaupt hinreichende Daten zu den vier Erbringungsarten des Handels mit Bildungsdienstleistungen vorliegen. Trotz dieses Missstandes werde aber im Rahmen der WTO die weitere Liberalisierung dieses Sektors vorangetrieben. Konsequenzen dieses Prozesses könnten jedoch eine zunehmende Standardisierung von Bildung (z. B. durch die Dominanz der englischen Sprache), sinkende Arbeitsplatzsicherheit durch Zunahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse sowie die Unterminierung der öffentlichen Verantwortung für den Bildungsbereich sein (EI/PSI 1999).

Die Frage der öffentlichen Verantwortung wird durch die horizontalen Verpflichtungen im Rahmen des GATS berührt. Derzeit ist die „Erbringung einer Dienstleistung oder ihre Subventionierung innerhalb des öffentlichen Sektors“ seitens der EU im Rahmen der horizontalen Verpflichtungen von den GATS-Regelungen ausgenommen. Daher findet der Artikel 1, Abs. 3 (c) des GATS auf den europäischen Bildungssektor noch keine Anwendung. Dieser Artikel besagt, dass eine Dienstleistung, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ erbracht wird, nur dann von der Liberalisierung ausgenommen ist, wenn sie „weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird“. Eine solche Konkurrenz von öffentlichen und privaten Anbietern ist im Bildungsbereich gegeben. Allerdings liegt es in der souveränen Entscheidung der EU-Mitgliedstaaten, unabhängig von den GATS-Bestimmungen privaten Bildungsanbietern Zugang zu staatlicher Unterstützung zu gewähren. Wenn aber die EU oder einzelne Mitgliedstaaten im Rahmen der laufenden GATS-Verhandlungen die bestehende horizontale Ausnahme aufgeben und entsprechende Verpflichtungen zur Inländerbehandlung übernehmen würden, könnte beispielsweise eine ausländische Privatuniversität den Anspruch erheben, in gleichem Maße wie eine staatliche Universität von der öffentlichen Hand gefördert zu werden.

Forschung und Entwicklung

Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen sind ein Subsektor des GATS-Sektors der Unternehmensdienstleistungen („business services“). In der GATS-Klassifikation werden sie in drei weitere Subsektoren untergliedert:

- F&E-Dienstleistungen in den Naturwissenschaften
- F&E-Dienstleistungen in den Sozial- und Humanwissenschaften sowie
- interdisziplinäre F&E-Dienstleistungen

Insgesamt haben 46 Länder Verpflichtungen in mindestens einem der Subsektoren zu Forschung und Entwicklung übernommen. Die EU hat die interdisziplinären und naturwissenschaftlichen Forschungsdienstleistungen nicht in den sektoralen Abschnitt ihrer Länderliste aufgenommen, d.h. hier bestehen bisher keine GATS-Verpflichtungen. Forschungsdienstleistungen in den Sozial- und Humanwissenschaften wurden dagegen aufgenommen, für sie bestehen keine sektoralen Handelsbeschränkungen mehr bei den Erbringungsarten grenzüberschreitende Lieferung (mode 1), Konsum im Ausland (mode 2) und kommerzielle Präsenz (mode 3, in der Rubrik Inländerbehandlung). Allerdings hat die EU im horizontalen Abschnitt ihrer Länderliste festgelegt, dass Subventionen für Forschung und Entwicklung ungebunden sind, sodass diesbezüglich keine GATS-Verpflichtung besteht (WTO 1994). Dies könnte sich erst ändern, wenn die EU diese Ausnahme bei den laufenden GATS-Verhandlungen fallen ließe. In ihrem Vorschlag zu „Business Services“ für die GATS-Verhandlungen hat die EU allerdings alle drei Subsektoren der Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen aufgeführt. Die bestehende sektorale Ausnahme von interdisziplinären und naturwissenschaftlichen Forschungsdienstleistungen wird nicht mehr erwähnt. Für den gesamten Sektor der Business Services schlägt die EU die Reduzierung unnötiger handelsverzerrender Barrieren über alle vier Erbringungsarten vor (WTO 2000b).

Dienstleister im Bereich Forschung und Entwicklung weisen ein breites Spektrum von Organisationsformen auf. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um öffentliche und halböffentliche Organisationen oder private Unternehmen. Letztere nehmen allerdings weltweit an Bedeutung zu. Dies hängt u.a. mit dem Trend zu abnehmender staatlicher Forschungsförderung und steigender privater Finanzierung zusammen. Öffentliche Forschungsinstitutionen sehen sich zunehmendem Legitimationsdruck im Hinblick auf die Verwertbarkeit von Forschungsergebnissen vor allem für industrielle Innovationsprozesse ausgesetzt. Neben ihrem Rückgang wird die staatliche Förderung daher auch umorientiert zugunsten der anwendungsbezogenen Forschung und zulasten der Grundlagenforschung. Weitere Instrumente der Steigerung wirtschaftlicher Verwertbarkeit werden in stärkerer Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Forschungsdienstleistern sowie in der Privatisierung von Forschungsaktivitäten gesehen (DIW 2001).

Die Folgen sinkender öffentlicher Forschungsausgaben sind jedoch widersprüchlich. Einerseits kann die staatliche Forschungsförderung bestimmten öffentlichen Zielen, wie verbesserter Gesundheitsvorsorge, Erhalt natürlicher Ressourcen, aber auch ökonomisch sehr bedeutsamen nationalen Verteidigungsinteressen, dienen. Andererseits erweist sich die zwar riskantere und weniger ertragreiche Grundlagenforschung immer

wieder als wichtige Ressource für spätere anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung. Daher wird die Arbeitsteilung von öffentlich finanzierter Grundlagenforschung und stärker anwendungs- und produktbezogener öffentlicher oder privater Forschung als sinnvolle Voraussetzung für Innovationen angesehen (so z.B. vom DIW, ebd.). Jedoch werden öffentliche gemeinwohlorientierte, nicht-militärische Forschungsinteressen zunehmend zugunsten privatwirtschaftlicher Interessen zurückgedrängt.

Als potenzielle Handelshemmnisse für die private Erbringung von Forschungsdienstleistungen können im Rahmen der GATS-Verhandlungen nicht nur die staatlichen Förderungen für die öffentlichen Einrichtungen, sondern auch diejenigen für die privaten Forschungsinstitute relevant sein. Diese Unterstützungen nehmen verschiedenste Formen an, so z.B. Zuschüsse, Subventionen, Kredite oder Steuererleichterungen. Ausländische Anbieter von Forschungsdienstleistungen könnten hier die Gleichbehandlung mit Inländern fordern. Desweiteren könnte die Höhe staatlicher Unterstützungsleistungen als problematisch angesehen werden, wenn damit ausländische Privatfinanziers von Forschungs- und Entwicklungsleistungen verdrängt würden. Eine Behinderung oder Verdrängung (sog. „crowding out“) der in den letzten Jahren immer bedeutender gewordenen Risikokapitalgeber (z.B. Venture Capital-Firmen) durch öffentliche Forschungsförderung könnte gleichfalls als handelshemmend angesehen werden (OECD 2001). Eine gemeinwohlorientierte Lenkung anwendungsorientierter Forschung dürfte bei Drosselung staatlicher Finanzierungsleistungen in diesem Bereich allerdings ebenfalls schwieriger werden.

Die mangelnde Mobilität von WissenschaftlerInnen wird als eine der Hürden für den effizienten Wissensfluss von der Forschung zur Industrie kritisiert. Als ursächlich werden dafür u.a. die mangelnde Übertragbarkeit von Rentenansprüchen zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor sowie Barrieren für die grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität angesehen. Weitere potenzielle Handelshemmnisse, wie z.B. Wettbewerbsregeln, können aus der verstärkten grenzüberschreitenden Forschungsk Kooperation zwischen Unternehmen resultieren (vgl. OECD 2001). Alle diese Fragen könnten im Rahmen der GATS-Verhandlungen aufgeworfen werden und entsprechende Verpflichtungen der WTO-Mitglieder nach sich ziehen.

Telekommunikation

Der Telekommunikationssektor, der ebenfalls noch stark durch staatliche oder (teil-) privatisierte Monopolisten geprägt ist, wuchs in den 90er Jahren stark an. Für 1998 wird der Weltmarkt für Telekommunikationsdienstleistungen auf 650 Mrd. DM geschätzt, dazu hat vor allem das Mobiltelefon beigetragen. Allerdings entfallen nach wie vor 80 % des Weltumsatzes auf 25 Anbieter (Lichtblau 2000: 274).

Während der Uruguay-Runde konzentrierten sich die Telekommunikationsverhandlungen auf die Liberalisierung sog. Mehrwertdienste wie E-Mail oder Online-Datenbanken. Entsprechend finden sich in der EU-Liste spezifischer Verpflichtungen auch nur die Mehrwertdienste, die mit Ausnahme von Mode 4 weitgehend liberalisiert wurden. Jedoch wurden die Verhandlungen im Telekommunikationssektor noch nach Abschluss der Uruguay-Runde fortgesetzt. Wichtiges Ergebnis dieser Bemühungen ist das 1998 in Kraft getretene Ab-

kommen über Basistelekommunikation, das als eine der Anlagen rechtlicher Bestandteil des GATS ist. Dieses Abkommen wurde von 69 Ländern unterzeichnet und liberalisiert in erster Linie die Telefonnetze und -dienste. Die Unterzeichnerstaaten decken rund 91 % der globalen Einnahmen in diesem Bereich ab. Die eingegangenen Verpflichtungen umfassen den Marktzugang, Investitionen und regulatorische Prinzipien. Die Marktzugangsverpflichtungen betreffen Dienste wie Telefon, Telefax oder Telex, nicht jedoch Hörfunk und Fernsehen. Desweiteren regelt das Abkommen den Zugang ausländischer Unternehmen zu Übertragungstechniken vom Funk über das Festnetz bis zu Satelliten, wie auch die Errichtung eigener Netze (Müller/Wegmann 2000).

Einen besonders weitreichenden Eingriff in staatliche Regelungshoheit stellt dabei das Referenzpapier regulatorischer Prinzipien dar, zu deren Einhaltung sich der größte Teil der Unterzeichner des Basistelekommunikationsabkommens ebenfalls verpflichtete. Das Referenzpapier umfasst sechs wettbewerbsfördernde Prinzipien für den Telekommunikationssektor (Warner 2000):

- Mechanismen zur Verhinderung wettbewerbsbeschränkender Praktiken von marktbeherrschenden (Ex-) Monopolisten, wie z.B. Quersubventionierungen oder die Zurückhaltung notwendiger technischer Informationen;
- nichtdiskriminierender und kostentransparenter Zugang zu existierenden Netzen, ohne dass ausländische Anbieter genötigt sind, für Dienste zu zahlen, die sie für die Erbringung ihres eigenen Angebotes nicht benötigen;
- transparente, nichtdiskriminierende und wettbewerbsneutrale Handhabung von Universaldienstverpflichtungen;
- transparente Lizenzierungskriterien, auf deren Grundlage Antragstellern die Gründe für eine Ablehnung dargelegt werden müssen;
- eine Regulierungsbehörde, die unabhängig von Telekommunikationsanbietern ist;
- transparente und nichtdiskriminierende Verfahren für die Zuweisung knapper Ressourcen, wie z.B. Frequenzen.

Entwicklungsländer, die schon während der Uruguay-Runde stark unter Liberalisierungsdruck im Telekommunikationsbereich gesetzt wurden, haben deutlich weniger GATS-Verpflichtungen übernommen. Während eine Reihe von Schwellenländern aktiv an den Telekommunikationsverhandlungen teilnahm und auch höhere Verpflichtungen übernahm, war die Teilnahme vor allem afrikanischer Länder sehr gering. Jedoch drängen potente politische Koalitionen Entwicklungsländer zu weitreichenderen Marktöffnungszugeständnissen. So brachten Regierungen und Unternehmen der OECD-Länder die Weltbank und die Internationale Telekommunikations Union (ITU) dazu, am Basistelekommunikationsabkommen orientierte technische Hilfe zu leisten, die vor allem auf eine weltweite Harmonisierung von Netzwerk-Regulierungen abzielt, welche wiederum den Marktzutritt ausländischer Wettbewerber erleichtert (vgl. Cowhey/Klimenko 2001).

Ziel der laufenden GATS-Verhandlungen ist es entsprechend, die geografische Reichweite des Basistelekommunikationsabkommens zu erweitern. Die EU fordert in ihrem Verhandlungsvorschlag für die laufenden

GATS-Verhandlungen, die Beseitigung sämtlicher Restriktionen für die Erbringungsarten (Modes) 1, 2 und 3, sodass in den Länderlisten keine Handelsbeschränkungen für Marktzugang und Inländerbehandlung mehr existieren. Ferner sollen alle Länder das Referenzpapier übernehmen. Daneben schlägt die EU weitere Erleichterungen für den grenzüberschreitenden Personenverkehr von Dienstleistungserbringern (Mode 4) vor. Die EU selbst hat hier u.a. Verpflichtungen bezüglich konzernintern versetztem Personal wie auch von Werkvertragsnehmern (Dreimonatspersonen) übernommen (WTO 2001c). In einem Papier für den die europäische Handelspolitik koordinierenden 133er Ausschuss listet die EU-Kommission diejenigen WTO-Mitgliedstaaten auf, von denen sie sich weitere Handelserleichterungen erwartet, und nennt ebenfalls die zu beseitigenden Handelshemmnisse für alle Erbringungsarten. Neben den USA, Kanada und Japan dominieren in dieser Liste größere Entwicklungs- und Schwellenländer wie Argentinien, Brasilien, Ägypten, Indien, Indonesien, Malaysia, Pakistan, Südafrika und Thailand. Von Thailand beispielsweise fordert die EU die Beseitigung der 40%-Obergrenze für ausländische Beteiligungen an Mehrwertdiensten sowie des Zwangs, das öffentliche Telekommunikationsnetzwerk zu nutzen. Ferner soll Thailand sich zur vollständigen Übernahme des Referenzpapiers verpflichten (Ad hoc 133 Committee 2000).

Die EU und ihre Mitgliedstaaten gewähren Drittstaaten seit 1998 Marktzugang und Inländerbehandlung für alle Telekommunikationsdienste und Übertragungstechniken, allerdings gibt es noch einige länderspezifische Beschränkungen. Die EU hat zudem zusätzliche Verpflichtungen mit dem Basistelekommunikationsabkommen übernommen, in denen das Recht ihrer Mitgliedstaaten, Universaldienstverpflichtungen zu erteilen, bestätigt wird. Dort heißt es: „Diese Verpflichtungen werden nicht als per se wettbewerbswidrig angesehen, sofern sie transparent, nichtdiskriminierend und wettbewerbsneutral verwaltet werden (...) und nicht belastender als nötig sind“ (Viertes Protokoll zum Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1997 L 347).

Auch im Binnenmarkt sind alle Telekommunikationsdienste und -netze seit 1998 für den Wettbewerb geöffnet. Jedoch gibt es nach wie vor eine Marktbeherrschung durch die Ex-Monopolisten, die besonders im Bereich der Ortsnetze ausgeprägt ist. Die Kommission versucht daher, ein umfassendes Richtlinienpaket durchzusetzen, das den Telekommunikationssektor dem gemeinschaftlichen Wettbewerbsrecht unterwerfen soll (Europäische Kommission 2001).

E-Commerce

Die wirtschaftlichen Erwartungen, die mit dem elektronischen Handel (E-commerce) verknüpft werden, sind meist äußerst optimistisch. So wird geschätzt, dass die weltweiten Erträge in diesem Bereich im Jahr 2002 über 300 Mrd US\$ betragen und im Jahr 2003 die Größenordnung von 1,3 Billionen US\$ erreichen werden (Mann 2001). Allerdings gibt es keine allgemein geteilte Definition des elektronischen Handels. Meist wird unter E-commerce auch mehr verstanden als reine Handelsaktivitäten, nämlich das gesamte Spektrum von

Herstellung, Werbung, Vertrieb und Verkauf von Produkten über elektronische Netzwerke. Die Basisinfrastruktur ist dafür heute das Internet. Es lassen sich verschiedene Arten des E-Commerce unterscheiden:

- gewöhnliche Waren, die über elektronische Marktplätze beschafft oder verkauft werden (z.B. Arzneimittel, Gebrauchsgüter),
- digitale Produkte (Software, Musik im MP3-Format), die elektronisch gehandelt werden,
- Erbringung elektronischer Dienstleistungen, z.B. Datenverarbeitung oder Online-Datenbanken,
- elektronisch gehandelte Dienstleistungen, z.B. im Bereich Transport und Logistik (Leitsysteme), im Tourismus (Reservierungssysteme) oder elektronische öffentliche Ausschreibungen.

Ferner werden elektronische Dienstleistungen nach Art der beteiligten Akteure unterschieden in Business to Business (B2B), Business to Consumer (B2C), Business to Government (B2G) sowie verschiedene weitere Varianten.

Auf der zweiten WTO-Ministerkonferenz 1998 in Genf vereinbarten die Mitglieder ein umfangreiches Arbeitsprogramm zum E-Commerce wie auch ein Moratorium auf die Erhebung von Zöllen auf elektronisch übertragene Güter und Dienste. Da E-Commerce-Aktivitäten durch verschiedene WTO-Abkommen berührt sind, wurden auch mehrere WTO-Räte mit dem Arbeitsprogramm betraut, so der Rat über den Warenhandel, der Rat über den Dienstleistungshandel, der TRIPS-Rat und das Komitee über Handel und Entwicklung (WTO 1998d). Allerdings herrscht Einigkeit, dass das GATS für einen Großteil des E-Commerce von hoher Relevanz ist. Bei der letzten WTO-Ministerkonferenz November 2001 in Doha (Katar) einigten sich die Mitglieder sowohl auf die Fortdauer des Zollmoratoriums wie auch auf die Fortschreibung des Arbeitsprogramms (WTO 2001b).

Die WTO-internen Diskussionen um den elektronischen Handel werden im Wesentlichen von Industrie- und einigen Schwellenländern (vor allem aus Lateinamerika und Südostasien) geprägt. Eine Leitlinie in der Diskussion ist dabei das Prinzip der technologischen Neutralität, welches besagt, dass die WTO-Regeln unabhängig von den im Handel eingesetzten Technologien sein sollen. Vor allem die USA sind die treibende Kraft für eine weitgehende Liberalisierung wie auch für eine Selbstregulierung der Industrie. Die EU teilt die Forderungen nach Liberalisierung, allerdings betont sie stärker Fragen der Wettbewerbskontrolle und des Verbraucherschutzes. Für die Mehrheit vor allem der kleineren Entwicklungsländer fehlen zumeist Wissen und Kapazitäten, um sich an den E-Commerce-relevanten Diskussionen zu beteiligen. Sie legen meist auch andere Schwerpunkte im Rahmen der WTO, so vor allem auf die Verhandlungen zum Agrar- und zum TRIPS-Abkommen (Müller/Wegmann 2000).

Der wichtigste Streitpunkt betrifft die Frage, ob elektronischer Handel und digitale Produkte als Ware oder Dienstleistung oder als „Hybrid“ zu klassifizieren sind, sodass entweder das GATT oder das GATS oder gar beide Abkommen Anwendung finden. Während die Einordnung elektronischer Dienstleistungen unter dem GATS unstrittig ist, gehen die Meinungen vor allem bei digitalen Produkten wie Musik, CDs, Videos oder elektronischen Büchern auseinander. Während die EU dafür eintritt, diese Produkte als Dienstleistungen zu klassifizieren, sodass sie unter das GATS fallen würden, möchten die USA diese Produkte als Waren klassi-

fizieren und damit durch das GATT regeln lassen. Der Hintergrund ist, dass das GATT die WTO-Mitglieder zu wesentlich weitreichenderen Marktöffnungen verpflichtet als das GATS mit seiner flexiblen „bottom up“-Struktur. Die EU wirft den USA vor, sich diejenigen Regeln aussuchen zu wollen, die den größeren Marktzugang versprechen (Drake/Nikolaidis 2000).

Die europäischen Befürchtungen beziehen sich dabei im Besonderen auf die audiovisuellen Dienstleistungen, welche im Rahmen des GATS geregelt sind. Zu ihnen gehören Film-, Video- und Musikproduktionen, Radio und Fernsehen. Marktführer beim internationalen Handel mit Filmen, Fernsehprogrammen und Videoproduktionen sind mit ca. 40 % die USA. Größter Verbrauchermarkt hingegen ist die EU; und während hier die Nachfrage nach ausländischen Produktionen wächst, sinkt die Eigenproduktion. Durchschnittlich importieren die EU-Länder zwei Drittel der von ihnen ausgestrahlten Unterhaltungssendungen, vornehmlich aus den USA. Schon in der Uruguay-Runde gab es heftige Auseinandersetzungen zwischen den USA und der EU. Gestritten wurde z. B. über Mindestquoten, die Fernsehanstalten für europäische Werke reservieren sollten. Diesbezüglich konnte man sich nicht auf eine kulturelle Ausnahmeklausel einigen, wie sie von Frankreich und Belgien gefordert wurde. Stattdessen nutzte die EU die Flexibilität des GATS und übernahm keine Liberalisierungsverpflichtungen in diesem Bereich (Barth 1998).

Im Vorfeld von Seattle hatte sich die französische Regierung abermals ohne Erfolg für die Ausklammerung des audiovisuellen Sektors ausgesprochen, sie betrachtet ihre Filmproduktion als Teil der „kulturellen Vielfalt“. Mit einem ähnlichen Argument forderte Kanada ein eigenes WTO-Abkommen über den Handel mit kulturellen Gütern und Dienstleistungen. In ihrem Verhandlungsvorschlag für die neuen GATS-Verhandlungen weisen die USA Vorschläge, die auf eine Herausnahme von Kultur aus den WTO-Regeln hinauslaufen, zurück und verweisen auf die Flexibilität des GATS und anderer Abkommen (WTO 2000e).

Bedenken gegen das in Doha verlängerte Zollmoratorium wurden vor allem von Entwicklungsländern geäußert. Da sie in wesentlich stärkerem Maße von Zolleinnahmen abhängig sind als Industrieländer, befürchten sie Einnahmeverluste, insbesondere wenn zunehmend mehr Produkte über das Internet auch in ihre Länder exportiert werden. Nach UNCTAD-Schätzungen belaufen sich die fiskalischen Verluste durch das Moratorium auf eine vergleichsweise geringe Summe von 9 Mrd US\$ (1 Mrd. US\$ Zölle plus 8 Mrd. US\$ weitere Importabgaben), allerdings würden sich diese Verluste für Entwicklungsländer gravierender niederschlagen, da sie höhere Zölle auf digitale Produkte erheben. Hinzu kommt, dass viele Entwicklungsländer keine Mehrwertsteuer auf Güter oder Dienstleistungen erheben (UNCTAD 2001a). Die Besteuerungsproblematik wurde zwar auch im Rahmen der WTO diskutiert, allerdings spricht sich die Mehrheit der Delegationen für eine Trennung von Zoll- und Besteuerungsfragen aus. Zudem erlaube das GATS in seinem Artikel XIV (Allgemeine Ausnahmen) „eine gerechte oder wirksame Festsetzung oder Erhebung direkter Steuern in bezug auf Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer anderer Mitglieder“, solange keine unberechtigte Diskriminierung vorliegt.

6. Auswirkungen der Liberalisierung

Mit einer weiteren Liberalisierung des Dienstleistungshandels werden häufig recht optimistische Erwartungen bezüglich Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigungswirkungen, Preissenkungen oder verbesserter Service-Qualität verknüpft. Bei Sichtung diesbezüglicher empirischer Studien entsteht jedoch ein ambivalentes Bild. Die EU-Kommission legte eine erste Bewertung der Binnenmarktliberalisierung von Netzwerkindustrien vor, welche Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen (Europäische Kommission 2001). Im Telekommunikationssektor, welcher in den meisten EU-Staaten zwingend seit 1998 liberalisiert werden musste, seien die Marktanteile der etablierten Betreiber immer noch sehr hoch, jedoch habe sich die Zahl der Anbieter vergrößert. Besonders ausgeprägt ist die Dominanz der Monopolisten bei den Ortsnetzen. Anders sei die Situation bei den Mobiltelefonmärkten, die sich von einer monopolistischen Struktur zum Oligopol entwickelten. Die Liberalisierung hat ferner Fusionen und Übernahmen im Telekommunikationsmarkt stimuliert, wobei diese zum größten Teil im Inland stattfanden. Jedoch sind auch internationale Fusionen rapide angestiegen, wobei zahlreiche europäische Telekommunikationsfirmen selbst zu den Bietern gehören. Der Telekommunikationssektor sei ferner derjenige Bereich, wo die mit der Liberalisierung einhergehenden Preissenkungen am deutlichsten ausfallen. So seien die Preise für Telekommunikationsausrüstungen und –dienste von Januar 1996 bis August 2001 um rund 16,5% gesunken, wobei die Preissenkungen besonders ausgeprägt bei Fern- und Auslandsgesprächen gewesen seien, im Ortsbereich blieben sie hingegen vergleichsweise konstant. Recht positiv beurteilt die Kommission auch die Beschäftigungswirkungen der Liberalisierung. So habe es mit Ausnahme von Belgien und Schweden in allen EU-Staaten zwischen 1996 und 2000 einen Beschäftigungsanstieg im Telekommunikationssektor gegeben. Auch sei der Personalabbau bei etablierten Betreibern durch Einstellungen der neuen Wettbewerber kompensiert worden (ebd.).

Allerdings können Veränderungen von Preisen oder Beschäftigung nicht umstandslos auf die Liberalisierung zurückgeführt werden, da ebenso andere Gründe, z.B. Deregulierungen oder das Entstehen neuer Technologien, ursächlich sein können. So gehen die entstandenen Arbeitsplätze in der EU im Wesentlichen auf das Konto des neuen Marktes für Mobiltelefone. Ebenso sind die Preissenkungen bei Ferngesprächen auch auf Kosteneinsparungen durch Rationalisierungen zurückführbar. Überdies lassen sich die Befunde auch nicht umstandslos auf andere Sektoren übertragen, zu denen laut Kommission nur wenige verlässliche Daten vorliegen. Allerdings ergibt schon ein erster Blick auf den Energiesektor ein deutlich anderes Bild. Nach Angaben der EU-Kommission hat es im Elektrizitäts- und Gassektor in der Zeit von 1990 bis 1995 einen Arbeitsplatzverlust von 14-17% gegeben. Zwar sei die Liberalisierungsintensität im Untersuchungszeitraum in den meisten Ländern nicht sehr hoch gewesen, allerdings gebe es die Befürchtung, dass in den nächsten fünf Jahren abermals 25% der Stellen verloren gehen könnten (ebd.).

Anders als in der EU führte die Liberalisierung des Telekommunikationssektors in einigen anderen Ländern zu deutlichen Preissteigerungen (z.B. in Brasilien, Chile, Mali und Polen), welche u.a. auf mangelnde staatli-

che Aufsicht des Liberalisierungsprozesses zurückgeführt wurden. In Brasilien trat das ebenfalls häufig zu beobachtende Phänomen hinzu, dass der Preisanstieg für die Privathaushalte deutlich höher war als für gewerbliche Kunden (Consumers International 2001). Die meisten Studien zu Liberalisierungseffekten konzentrieren sich ohnehin stark auf preisliche Veränderungen. Zu anderen Dimensionen, wie den Beschäftigungseffekten, veränderten Qualifikationsanforderungen, wirtschaftsstrukturellen oder ökologischen Wirkungen der Liberalisierung, liegen dagegen nur wenige Erkenntnisse vor. Das zeigt auch eine Literaturstudie des WTO-Sekretariats, welche feststellt, dass die Forschung zu den Liberalisierungswirkungen noch am Anfang steht. Dabei konzentrieren sich die meisten Studien auf nur wenige Dimensionen vornehmlich im Finanzsektor, dem Luftverkehr und der Telekommunikation (WTO 1998). Als weiteres Problem tritt hinzu, dass die vorliegenden Untersuchungen, so z.B. diejenigen der EU, oftmals nur einen kurzen Zeitraum umfassen und längerfristige dynamische Entwicklungen nicht berücksichtigen. So bleibt für den Telekommunikationssektor beispielsweise die hohe Verschuldung der Großunternehmen durch den kostspieligen Erwerb von UMTS-Lizenzen wie auch die nachfolgend eingebrochene Börsenbewertung unberücksichtigt. Die hohen Kosten für den Erwerb der Lizenzen, für die Entwicklung neuer Produkte und für die Fremdkapitalbeschaffung können natürlich auch auf die Preise bzw. auf die Konsumenten überwältigt werden.

Liberalisierungseffekte in Deutschland

Nach Angaben der WTO belegt Deutschland 1999 bei den Dienstleistungsexporten mit 79,3 Mrd. US-Dollar den vierten Rang nach den USA, Großbritannien und Frankreich (Anteil 5,9 %), bei den Importen den zweiten Rang nach den USA mit einem Einfuhrwert von 132,8 Mrd. US-Dollar (Anteil 9,9 %) (WTO 2000a). Allerdings weist Deutschland seit Jahren einen hohen negativen Saldo beim Dienstleistungshandel aus, während andere Länder wie die USA, Großbritannien oder Frankreich meist Überschüsse erzielen. Nach der Zahlungsbilanzstatistik der Bundesbank hat sich das deutsche Defizit der Dienstleistungsbilanz seit 1990 kontinuierlich vergrößert und beträgt im Jahr 2000 rund 55,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 4 und 5). Das Defizit in der Dienstleistungsbilanz vermag Deutschland jedoch durch die traditionell hohen Überschüsse beim Güterhandel mehr als auszugleichen.

Tabelle 4: Dienstleistungsbilanz 2000

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €
Reiseverkehr	19,130	51,130	- 32,000
Transportleistungen	21,443	28,263	- 6,820
Transithandelerträge	7,236	3,026	+ 4,211

Versicherungsdienstleistungen	2,280	1,600	+ 0,681
Finanzdienstleistungen	4,455	3,599	+ 0,856
<i>Übrige DL</i>	<i>36,374</i>	<i>58,687</i>	<i>- 22,313</i>
DL insgesamt	90,919	146,305	- 55,386

(Quelle: Deutsche Bundesbank 2001, Zahlungsbilanz nach Regionen, Statistische Sonderveröffentlichung 11, Juli 2001, Frankfurt a. M.)

Tabelle 5: Übrige Dienstleistungen 2000

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
Patente, Lizenzen	3,075	5,946	- 2,871
Forschung & Entwicklung	4,219	4,315	- 0,096
Ingenieur-DL, sonst. techn. DL	2,786	4,177	- 1,391
EDV-Leistungen	4,025	4,833	- 0,808
Bauleistungen, Montagen	3,752	4,099	- 0,374
Regiekosten	2,148	4,181	- 2,033
<i>Sonstige Dienstleistungen:</i>			
Kaufmännische DL	3,330	5,965	- 2,635
Werbe- und Messekosten	1,193	3,953	- 2,760
Kommunikations-DL	1,558	3,411	- 1,854
Filmgeschäft	0,217	3,494	- 3,277
Entgelte für sonst. selbst. Tätigkeit	0,895	3,490	- 2,594
Regierungsleistungen	3,694	1,545	+ 2,149
Verschiedene DL	5,374	8,273	- 2,900

(Quelle: Deutsche Bundesbank 2001a, Zahlungsbilanzstatistik, Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 3, Juli 2001, Frankfurt a.M.)

Das größte Gewicht in der deutschen Dienstleistungsbilanz hat der *Reiseverkehr*, der auch der entscheidende Faktor für das deutsche Defizit ist (Saldo 2000: - 32 Mrd. Euro). Deutschland weist beim Auslandsreiseverkehr weltweit den höchsten Negativsaldo aus. Mehr als ein Drittel der deutschen Dienstleistungsimporte betreffen Auslandsreisen, auf der Einnahmenseite belaufen diese sich lediglich auf ein Fünftel. Das Defizit in diesem Bereich, es macht 57,8 % des Gesamtdefizits im Jahr 2000 aus, kann jedoch nicht als Beleg für eine Wettbewerbsschwäche interpretiert werden. Hier kommen die natürlichen Vorteile der von deutschen Urlaubern angesteuerten Reiseziele zum Tragen. Der zweitwichtigste Bereich sind die *Transportleistungen*, die

wiederum eng mit dem Warenhandel verknüpft sind. Die Einnahmen aus Transportleistungen für ausländische Kunden machten annähernd ein Viertel der gesamten deutschen Dienstleistungsumsätze aus, der Anteil an den weltweiten Transporteinnahmen beträgt 7 % (Deutsche Bundesbank 2000).

Besondere Aufmerksamkeit wird den verschiedenen *technischen Dienstleistungen* geschenkt, also dem Patent- und Lizenzverkehr mit dem Ausland, den grenzüberschreitenden Zahlungen für Forschung und Entwicklung sowie den Ingenieur- und Datenverarbeitungsleistungen. Schon seit Mitte der 80er Jahre weist die deutsche Dienstleistungsbilanz in diesen Bereichen Defizite auf, während Anbieter aus den USA und Japan führende Marktstellungen einnehmen. Bei Patenten und Lizenzen liegen die Umsatzanteile der USA bei 50 %, Japans bei 16,5 %, Großbritanniens bei 13 % und Deutschlands bei 8 %. Der Negativsaldo in diesem Bereich wird aber nicht generell als Schwäche des deutschen „Wissenschaftsstandorts“ interpretiert. So wird z.B. das Defizit beim Patent- und Lizenzverkehr auch auf interne Verrechnungszahlungen von ausländischen Tochterunternehmen in Deutschland an ihre Konzernmütter im Ausland zurückgeführt. Insgesamt belief sich das deutsche Defizit bei den technischen Dienstleistungen im Jahr 2000 auf rund 5 Mrd. Euro (ebd.).

Auch bei den in ihrer Bedeutung zunehmenden *Kommunikationsdienstleistungen* ist Deutschland stärker als Nachfrager denn als Anbieter aufgetreten. Besonders schwach ist die Position beim internationalen *Filmgeschäft*, das durch die US-amerikanische Film- und Fernsehindustrie dominiert wird. Den recht bescheidenen Einnahmen von 217 Mio. Euro stehen Ausgaben von rund 3,5 Mrd. Euro entgegen. Die Zahlungen an ausländische Anbieter sind in allen drei Sektoren während der 90er Jahre kontinuierlich angestiegen. Das deutsche Defizit beläuft sich hier im Jahr 2000 auf annähernd 8 Mrd. Euro (Deutsche Bundesbank 2000).

Zielregionen deutscher Dienstleistungsexporte

Rund die Hälfte der deutschen Dienstleistungsexporte gingen im Jahr 2000 in die Länder der Europäischen Union, ein knappes Drittel in andere Industrieländer innerhalb und außerhalb Europas. Die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas sowie die Entwicklungsländer nehmen rund 18 % der deutschen Service-Exporte auf. 56 % der deutschen Dienstleistungsimporte stammen aus der EU, 25 % aus den übrigen Industrieländern und wiederum 18 % aus Reform- und Entwicklungsländern (Lahmann/Gordaliza 2001).

Ausländische Direktinvestitionen

Für viele Service-Unternehmen ist die Niederlassung im Ausland eine notwendige Voraussetzung für die Markterschließung. Dies gilt in besonderem Maße für Banken, Versicherungen und diverse Anbieter unternehmensbezogener Dienste. Nach Angaben von UNCTAD wuchsen die ausländischen Direktinvestitionen in den 90er Jahren stark an und erreichten 1999 einen Wert von 800 Mrd. US-Dollar. Für 2000 wird das Überschreiten der Grenze von einer Billion US-Dollar erwartet (UNCTAD 2001). Die rasant angestiegenen ausländischen Direktinvestitionen fließen mittlerweile zu mehr als 50 % in die Dienstleistungsindustrie. Im internationalen Vergleich nahmen deutsche Unternehmen 1998 den dritten Rang bei den ausländischen Direktinvestitionen nach der Konkurrenz aus den USA und Großbritannien ein. Der von deutschen Konzernen

gehaltene Bestand belief sich auf 9,1 % der weltweiten Auslandsinvestitionen. Im Jahr 1999 hielten deutsche Unternehmen unmittelbare und mittelbare Direktinvestitionen im Ausland mit einem Gesamtwert von 405 Mrd. Euro, wobei davon 213 Mrd. Euro in ausländischen Dienstleistungssektoren investiert sind (Deutsche Bundesbank 2001a, 40). Die deutschen Auslandsinvestitionen werden gleichfalls zu mehr als der Hälfte von hiesigen Dienstleistungsunternehmen getätigt, annähernd zwei Drittel des Auslandsbestands befindet sich dabei im Besitz von Beteiligungsgesellschaften (Deutsche Bundesbank 2001b).

Vorleistungen für die Güterproduktion

Da die Datenlage für die Analyse der Exportorientierung und Internationalisierung von deutschen Dienstleistungen amtlicherseits dürftig ist, sind in den letzten Jahren etliche Studien in Auftrag gegeben worden, die mit unterschiedlichen Methoden den Stand und das Potenzial für Dienstleistungen in Deutschland analysieren. Diesen kann entnommen werden, dass die in den amtlichen Statistiken notierte Exportquote der Dienstleistungsunternehmen (ohne Handel und Verkehr) von nur 1,6 % des Produktionswertes (1993, gegenüber 25 % im Durchschnitt des verarbeitenden Gewerbes; Gornig/von Einem, 2000: 58) die Bedeutung der Dienstleistungen für den deutschen Außenhandel nicht recht wiedergibt. Weit größer sei das Gewicht der Dienstleistungen, die als Vorleistungsbezüge in der Warenausfuhr enthalten sind. Laut den vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) vorgenommenen Input-Output-Berechnungen haben Dienstleistungen „an der von der deutschen Ausfuhr erzeugten Wertschöpfung einen Anteil von 41 Prozent; bei der damit verbundenen Beschäftigung sind es gut 36 Prozent und bei der Bruttoproduktion gut 30 Prozent“ (Schultz/Weise, 2000: 31). Obgleich insgesamt die Dienstleistungsbilanz seit Jahren einen negativen Saldo zu verzeichnen hat, kann es deshalb dennoch sein, dass in den Jahren mit einem hohen Überschuss im Warenhandel die deutschen Unternehmen mit Dienstleistungen einen Überschuss im Außenhandel erzielt haben (Stille 2000: 9).

Deutsche Wettbewerbsposition

Die Stärke der deutschen Industrie und ihr wirtschaftlicher Erfolg auf den Auslandsmärkten wird umgekehrt aber auch als ein Grund für die relative Schwäche der deutschen Position vor allem bei den unternehmensnahen und technischen Dienstleistungen angesehen. Die Stärke der Industrie hat mit dafür gesorgt, dass deutsche Dienstleister erst vor wenigen Jahren eine intensivere Internationalisierung begonnen haben. Hiermit eng verknüpft ist, dass auch der Trend zum Outsourcing von bisher in Industrieunternehmen erbrachten Leistungen in den USA oder Großbritannien wesentlich früher begonnen hat. So wurden angelsächsische Unternehmen bei ihrer internationalen Expansion schon sehr früh durch einheimische Unternehmensdienstleister, z. B. aus dem Finanzsektor, begleitet (Krämer 2000: 228). Viele erfolgreiche Service-Unternehmen sind gerade durch Ausgründung aus größeren Industrie-, aber auch aus Dienstleistungsunternehmen entstanden, darunter auch vormals öffentliche Unternehmen z. B. des Energie- oder Telekommunikationssektors.

Die Stärke qualitativ gehaltvoller Dienstleistungen in Deutschland, nämlich ihre enge Verbundenheit mit der industriellen Exportwirtschaft, stellt folglich beim zunehmenden Trend zur Spezialisierung und Ausgliederung von unternehmensnahen Dienstleistungen einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den auf den spezialisierten Märkten bereits etablierten eigenständigen Unternehmen aus dem Ausland dar (Schultz/Weise 2000: 36; Baethge et al. 1999: 17). Entsprechend gering werden die Exportchancen für deutsche unternehmensnahe Dienstleister bei einer weiteren internationalen Liberalisierung dieser Märkte eingeschätzt. Eine Untersuchung des DIW kommt zu dem Schluss: „die Vermutung, dass deutsche Beratungsgesellschaften bei ausgewählten Wissens- und Hochtechnikdienstleistungen einen Wettbewerbsvorsprung haben, der zunehmende Dienstleistungsexporte in die westlichen Industrieländer der Europäischen Union erwarten lässt, hat sich in der Befragung nicht bestätigt“ (Gornig/von Einem 2000: 70; vgl. Stille 2000: 16).

Aufgrund der je nach Branche sehr unterschiedlichen Wettbewerbsposition deutscher Dienstleister ist fraglich, ob die deutsche Dienstleistungsbranche insgesamt von einer weiteren Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte profitieren würde. Es erscheint wahrscheinlicher, dass eine begrenzte Zahl an Sektoren beziehungsweise Unternehmen erfolgreich sein könnten.

Beschäftigungseffekte der Liberalisierung

In Deutschland erwies sich schon seit der Wiederaufbauphase nach dem 2. Weltkrieg der Dienstleistungssektor als der stärkste Beschäftigungsmotor und macht heute ca. 64 % der Erwerbstätigen aus. Der Anteil erwerbstätiger Frauen ist dabei im Dienstleistungsbereich überdurchschnittlich hoch. Für die Bundesrepublik fehlen aber systematische Studien, die die Auswirkungen des internationalen Dienstleistungshandels vor allem auf die Beschäftigung untersuchen (vgl. Barth 1998: 43). Einige Einsichten liefern allerdings die vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung vorgenommenen Input-Output-Rechnungen zur *Exportorientierung* der Dienstleistungsbeschäftigung (Schultz/Weise 2000). Während demnach die Zahl der von der Ausfuhr abhängigen Warenproduzenten vergleichsweise konstant geblieben ist, stieg die Zahl der für die Ausfuhr tätigen Dienstleister seit Anfang der 80er Jahre beständig an und machte 1993 mit 2,2 Millionen Personen 36 % aller von der Ausfuhr abhängigen Beschäftigten aus. Der Dienstleistungsexport ist also von zunehmender Bedeutung für die inländische Beschäftigung. Der größte und wachsende Anteil dieser Dienstleistungserwerbstätigen (1,4 Mio. 1993) arbeitet allerdings nicht direkt für den Export, sondern deren Tätigkeiten gehen in die Vorleistungen für den Warenexport ein (ebd.: 30-36).

Die Beschäftigungsfolgen der *Dienstleistungseinfuhr* sind allerdings noch nicht untersucht worden. Neben den gesamtwirtschaftlich positiven Auswirkungen der günstigen Einfuhr von Dienstleistungen wäre zu analysieren, inwiefern es in den einzelnen Sektoren zu Verdrängungen heimischer Beschäftigung kam bzw. inwiefern aufgrund eines verschärften Wettbewerbs Rationalisierungsmaßnahmen forciert wurden. Auch im Bereich der Dienstleistungen ist anzunehmen, dass eine verstärkte internationale Arbeitsteilung die Nachfrage nach weniger qualifizierten Arbeitskräften sinken und nach höher Qualifizierten steigen lässt. Entwicklungsfortschritte der Schwellenländer führen dazu, dass diese technologisch weniger anspruchsvolle Dienst-

leistungen mittlerweile zu günstigen Preisen auf dem Weltmarkt anbieten können. Damit geht ein Trend zur Auslagerung von Tätigkeiten mit einem relativ hohen Anteil an repetitiven, standardisierbaren Routinen einher. Im Softwarebereich werden vor allem diese Tätigkeiten nach Indien oder Osteuropa vergeben, deutsche Ingenieurbüros bieten verstärkt selbst bei Aufträgen im Inland gemeinsam mit ihren osteuropäischen Tochtergesellschaften an. Zum anderen herrscht bei den weniger routinierten Tätigkeiten eine harte Konkurrenz mit westeuropäischen und US-amerikanischen Unternehmen. Daher wird angenommen, dass die Bundesrepublik im Bereich weniger komplexer Leistungen komparative Vorteile verliere. Diese Verluste seien nur durch Zugewinne am oberen Ende der Wertschöpfungskala kompensierbar, also durch die Entwicklung hochproduktiver, humankapitalintensiver Dienstleistungen, die ein hohes Qualifikationsniveau erfordern (Gornig/von Einem 2000: 56-57).

Diese Annahmen decken sich auch mit Befunden zu den konvergierenden Märkten für Rundfunk-, Telekommunikations- und Internetdiensten, mit denen häufig hohe Erwartungen bezüglich der Beschäftigung verknüpft werden, die sich oftmals jedoch nicht bestätigen lassen. Für die Bundesrepublik wird festgestellt, dass bei Prognosen über die Beschäftigung in der Medien-, Informations- und Kommunikationswirtschaft (MIK) spezifische Risiken außer Acht gelassen werden:

- Eine im Vergleich zu den USA schwächere Wettbewerbsposition bei den Urheberrechtsindustrien.
- Eine verstärkte Verlagerung der Produktion von Infrastrukturkomponenten in außereuropäische Länder wie die USA, Japan und südostasiatische Schwellenländer.
- Eine weitere Verschlechterung des Außenhandelssaldos zwischen Hochlohn- und Niedriglohnregionen im Zuge steigender Nutzung des elektronischen Handels.
- Substitutionsbeziehungen, Rationalisierungen und Arbeitsplatzabbau, z. B. bei ehemals öffentlichen Telekommunikationsfirmen. So hat die Beschäftigungsentwicklung bei den Mobilfunkanbietern die Verluste bei der Deutschen Telekom nur zu einem Viertel kompensieren können.
- Die Herstellung von Software kann ebenfalls teilweise automatisiert werden, zudem treten auch hier Anbieter aus Osteuropa und Entwicklungsländern auf den Markt (Baethge et al. 1999: 8-12).

Insofern gehen vorsichtige Prognosen lediglich von bescheidenen Beschäftigungseffekten aus. Von 1,9 Mio. Beschäftigten der MIK-Wirtschaft im Jahr 1992 wird eine Zunahme auf 2,1 Mio. Beschäftigte im Jahr 2010 erwartet (ebd. 11). Zudem haben auch in diesem Sektor höher Qualifizierte stärker von der Beschäftigungsentwicklung profitiert. Die beschriebenen Risiken verdeutlichen zudem, dass mit einer weiteren Handelsliberalisierung in diesem Bereich die Wettbewerbsvorteile von Niedriglohnanbietern, insbesondere bei intensiverer Nutzung des elektronischen Handels, steigen können. Ferner kann es im Rahmen der Liberalisierungsverhandlungen auch zu strikteren Regelungen bezüglich der Gewährung von Monopolen und anderen ausschließlichen Rechten kommen, wie es die EU-Kommission entsprechend für den Wettbewerb im Binnenmarkt anstrebt. Das würde die Monopolisten sowohl bei der Post als auch bei der Telekommunikation betreffen.

Die Abschätzung möglicher Beschäftigungswirkungen der Liberalisierung muss natürlich auch die Veränderungen im Dienstleistungssektor selbst berücksichtigen. Während der Dienstleistungssektor bis in die 80er Jahren hinein den Beschäftigungsabbau in anderen Bereichen mehr als ausgleichen konnte, gelingt ihm dies seitdem nicht mehr (Zimmermann 2000: 78). Die lange vorherrschende Annahme, Dienstleistungen seien relativ resistent gegenüber Rationalisierung, wird zunehmend widerlegt. Die Anwendung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien, die zugleich auch die Standortgebundenheit der Leistungserbringung in vielen Bereichen überwinden hilft, schafft neue Rationalisierungspotenziale. Zugleich sind in vielen Service-Bereichen organisatorische Umstrukturierungen möglich und vielfach auch schon realisiert worden. Als relativ offen erscheint daher nur, bis zu welchem Grad Dienstleistungstätigkeiten in den verschiedenen Sektoren rationalisierbar sind. Hinsichtlich der Beschäftigung und der möglichen Rationalisierbarkeit gibt es jedoch keine einheitliche Entwicklung des Dienstleistungsbereichs. Vielmehr bedarf es der Analyse der jeweiligen sektorspezifischen Entwicklungsdynamiken und deren Interdependenzen. Dazu ist gegenwärtig aber noch kaum gesichertes Wissen vorhanden. Doch wird insbesondere im Bank- und Versicherungsgewerbe sowie bei der Nachrichtenübermittlung ein Rationalisierungsschub erwartet. Dieser wird vor allem Routineaufgaben erfassen, sodass sich auch im Dienstleistungssektor die Beschäftigungsaussichten für Geringqualifizierte verschlechtern werden. Entsprechend steigt der Anteil atypischer Beschäftigungsformen, sog. Nonstandard Work Arrangements, an der Gesamtbeschäftigung. Die Zunahme flexibilisierter Erwerbsstrukturen wie Teilzeitarbeit, geringfügige oder befristete Beschäftigung, Mehrfachbeschäftigung und Scheinselbstständigkeit ist besonders ausgeprägt bei den Dienstleistungen. (Baethge et al. 1999: 4-22).

Zukünftige Auswirkungen der GATS-Liberalisierung

Die Frage, welche sich für die deutsche Situation stellt, ist, inwieweit die zukünftige GATS-Liberalisierung auf die nationale Regulierungsebene durchgreifen kann, insbesondere vor dem Hintergrund der in einigen Sektoren schon recht weit vorangeschrittenen europäischen Binnenmarkliberalisierung.

Das GATS eröffnet Exporteuren außerhalb der EU die Möglichkeit, auf Zugänge zum europäischen Markt zu dringen. Dabei müssen die Binnenmarktprivilegien nicht generell auf Anbieter aus Drittländern ausgeweitet werden, dieses regelt der GATS-Artikel V über wirtschaftliche Integrationsabkommen. Wie zuvor beschrieben, bestehen aber schon jetzt vielfältige Liberalisierungsverpflichtungen seitens der EU, die im Zuge der weiteren GATS-Verhandlung sukzessive ausgeweitet werden können. Dabei können Bereiche durch Drittstaaten herausgefordert werden, die im Europäischen Binnenmarkt noch nicht oder nur zum Teil liberalisiert sind. Das Beispiel der audiovisuellen Dienstleistungen verdeutlicht dies. Während der GATS-Verhandlungen in der Uruguay-Runde kritisierten die USA vehement die Mindestquoten europäischer Länder für heimische Medienprodukte. Die EU übernahm damals keine Verpflichtungen, was z. B. die Filmförderung oder die Länderkompetenzen bei der Rundfunkgesetzgebung in der Bundesrepublik absichert. Das Beispiel verdeutlicht überdies, dass ein besonderer Druck auf die nationale Ebene von denjenigen Drittland-

sanbiestern ausgeht, die wettbewerbsfähiger sind als europäische Anbieter (siehe auch die sehr wettbewerbsfähigen US-amerikanischen Expresskurierdienste).

Die über das GATS mögliche Marktöffnung für Bildungsdienstleistungen kann ebenfalls unabhängig von Binnenmarktbestimmungen erfolgen. In der EU sind Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln nicht auf staatliche Bildungssysteme anwendbar, solange mit der Erbringung der Bildungsdienstleistungen kein wirtschaftlicher Zweck verfolgt wird (Europäische Kommission 2000: 13). Das heißt aber nicht, dass es den EU-Mitgliedern nicht möglich ist, verstärkt private Anbieter, z. B. der Erwachsenenbildung oder der beruflichen Weiterqualifizierung, aus Drittstaaten auf den Markt zu lassen. Derartige Marktöffnungsangebote könnten sehr wohl durch die Bundesrepublik über die EU-Kommission in die GATS-Verhandlungen eingebracht werden.

Die multilaterale Ebene des GATS kann des Weiteren durch nationale Akteure strategisch eingesetzt werden, um nationale Regelungen herauszufordern. Die Forderungen deutscher, europäischer, US-amerikanischer und japanischer Dienstleistungskonzerne zu grenzüberschreitenden Personenbewegungen gleichen sich weitgehend. Deutsche Dienstleistungsunternehmen können daher gemeinsam mit internationalen Lobbynetzwerken nationale Auflagen zum grenzüberschreitenden Personenverkehr herausfordern. Dabei können sie sich sämtlicher Regulierungsebenen bedienen: der bilateralen oder transatlantischen Ebene (z. B. durch das Lobbying für gegenseitige Anerkennungsabkommen), der regionalen Ebene des Europäischen Binnenmarkts (z. B. durch das Eintreten für eine Ausweitung der Freizügigkeit auf Beitritts- und andere assoziierte Länder) sowie der multilateralen Ebene des GATS. Auf allen diesen Ebenen ist die Dienstleistungsindustrie mit spezifischen Verbandsstrukturen präsent. Zudem kann ein auf der nationalen und der EU-Ebene nicht lösbarer Interessenkonflikt, z. B. regierungsseitige Wünsche zur Lockerung bestehender Arbeitsnormen, durch das Eingehen entsprechender Liberalisierungsverpflichtungen im Rahmen des GATS „gelöst“ werden.

Das GATS und die Dienstleistungsliberalisierung innerhalb der EU können insofern als sich ergänzende Liberalisierungsebenen verstanden werden. So können Lücken bei der Binnenmarktliberalisierung, d. h. Bereiche mit stärkerer staatlicher Regulierung, über den Weg der GATS-Verhandlungen unter Druck geraten. Etwaige nationale Forderungen nach Rücknahme von Liberalisierungen (und seien diese auch nur zeitlich befristet) können zukünftig durch Verweis auf GATS-Verpflichtungen abgewiesen werden. Eine wesentliche Funktion dieses Abkommens wird daher auch darin gesehen, Liberalisierungsfortschritte, die auf bilateraler oder regionaler Ebene erzielt wurden, zu multilateralisieren und festzuschreiben. Eine Wiedergewinnung staatlicher Regelungskompetenzen ist nach einmal erfolgter Festschreibung im Prinzip nicht vorgesehen. Im Gegenteil: Das GATS-Konzept der fortschreitenden Liberalisierung sieht eine sukzessive Ausweitung von Marktöffnungsverpflichtungen vor.

Wie das European Services Forum im Zusammenhang mit der Liberalisierung der grenzüberschreitenden Personenbewegungen feststellte, könnten entsprechende GATS-Regelungen wechselseitige Überprüfungsprozesse zwischen den WTO-Mitgliedern vorschreiben „and thereby reduce the scope for politically charged debates on a domestic level“ (ESF 2000). Tatsächlich liegt eine wesentliche Gefahr der GATS-Bestimmungen darin, wechselseitigen „peer pressure“ zu stimulieren und darüber innenpolitische Hand-

lungsspielräume zu begrenzen. Ein wichtiger Mechanismus ist in diesem Zusammenhang die GATS-Anforderung der Transparenz über innerstaatliche Regelungen. Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung wurde mit den Länderlisten spezifischer Verpflichtungen geschaffen, denn diese legen das jeweilige nationale Außenhandelsregime – wenn auch nur im Ansatz – offen. Des Weiteren handelt es sich bei den Länderlisten um völkerrechtlich verbindliche „standstill“-Verpflichtungen. Wird das Außenhandelsregime z. B. durch Gesetzesnovellierungen restriktiver ausgestaltet, liegt ein Verstoß gegen bindendes Völkerrecht vor (Koehler 1999: 236). Hinzu kommen die Notifizierungsanforderungen des GATS, die dazu führen können, dass neue nationale Regelungen bis hin zu Gesetzesvorhaben schon im Entwurfsstadium mit interessierten WTO-Mitgliedern diskutiert werden müssten.

Zweifelhaft ist, ob Restriktionen für die nationale Regulierungsebene durch spezifische Schutzmechanismen verhindert werden können. Ob beispielsweise die auch von Gewerkschaften geforderte Schutzklausel bei Markt- oder Arbeitsmarktstörungen, welche die zeitlich befristete Aussetzung von Verpflichtungen ermöglichen soll, im Konfliktfall angewendet würde, hängt von verschiedenen Bedingungen ab. Zum einen müsste der innenpolitische Problemdruck durch die Marktstörungen hoch genug sein. Zum anderen verlangt die nationale Anwendung einer solchen Schutzklausel das Einvernehmen mit den übrigen EU-Staaten.

Für die EU-Mitgliedstaaten kommt als besonderes Problem hinzu, dass sich die sehr hohe Binnenmarktliberalisierung mancher Sektoren in den GATS-Verhandlungen als zusätzliches Risiko erweisen kann. Wenn die Kommission mit Verweis auf eigene Liberalisierungsfortschritte entsprechend hohe Forderungen an Drittstaaten stellt, werden diese gleichermaßen weitreichende Begehrlichkeiten gegenüber der EU formulieren, was bei entsprechenden Zugeständnissen den Wettbewerbsdruck auch in bisher geschützten Bereichen erhöhen kann.

Ferner stellt das GATS einen Verhandlungsrahmen dar, der nicht nur multilaterale Verpflichtungen zum Ziel hat, sondern gerade auch bi- und plurilaterale Abkommen ermöglicht. Die plurilateralen Abkommen zu Basistelekkommunikation und Finanzdienstleistungen wurden vor allem von wettbewerbsstarken Ländern wie den EU-Mitgliedern vorangetrieben. Die EU-Kommission propagiert daher auch diesen Ansatz und es gibt immer wieder Vorschläge für weitere plurilaterale Abkommen unter dem GATS. Die bisherigen „plurilaterals“ sind zudem in erstaunlich kurzer Zeit von zum Teil 1-2 Jahren zustande gekommen.

Für die nationale Regelungskompetenz innerhalb der EU kommt erschwerend hinzu, dass die Europäische Kommission beständig mit den Mitgliedstaaten darum ringt, ihre Kompetenzen zu erweitern. Zwar ist die europäische Außenhandelspolitik bereits vergemeinschaftet, jedoch gibt es noch einige wenige nationale Mitbestimmungsmöglichkeiten. Bei der Regierungskonferenz im Dezember 2000 in Nizza wurde der Artikel 133 EG-Vertrag neu gefasst. Demnach beschließt der Ministerrat über die Annahme von Handelsabkommen grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit, d.h. einzelne Mitglieder haben keine Vetomöglichkeit. Dies gilt auch für Handelsabkommen, die Dienstleistungen oder geistigen Eigentumsschutz betreffen. Grundsätzlich fallen diese Entscheidungen auch nicht in die sogenannte gemischte Zuständigkeit, d.h. es ist keine zusätzliche nationale Ratifizierung vorgesehen. Der Ministerrat kann allerdings keine Abkommen schließen, die Harmonisierungen in Bereichen nach sich zögen, in denen die Kommission über keine Zuständigkeit verfügt.

Abweichend von diesen Bestimmungen aber fallen „Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen in die gemischte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten“ (Vertrag von Nizza, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2001 C 80, S. 16). Abkommen, die alle übrigen Dienstleistungssektoren betreffen, werden ausschließlich vom Ministerrat angenommen. Ein einmal ausgehandeltes Abkommen auf dieser Ebene noch zu Fall zu bringen, ist aufgrund der qualifizierten Mehrheitsentscheidung für ein einzelnes Mitglied nicht mehr möglich.

Für die Beurteilung potenzieller Auswirkungen des GATS auf die nationale Regulierung sollte folglich berücksichtigt werden, dass es sich um ein Rahmenwerk für weitere Verhandlungen handelt. Daher ist der Prozesscharakter dieses Abkommens besonders zu betonen. Daneben ist die Dienstleistungsliberalisierung im Kontext des GATS eingebettet in weitere Liberalisierungsebenen, die untereinander verschiedene Wechselwirkungen entfalten können.

Folgen der Dienstleistungsliberalisierung in Entwicklungsländern

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 artikulieren 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. Hinzu kommt, dass sie auf einer strikten Parallelität zwischen den Agrar- und den Dienstleistungsverhandlungen beharren, um etwaige Zugeständnisse bei Dienstleistungen von einem Entgegenkommen bei den Agrarverhandlungen abhängig machen zu können.

Exportchancen

Für viele Länder stellt der Service-Bereich 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 (UNCTAD 1999):

- Professionelle und Unternehmensdienstleistungen, vor allem im EDV- und Back Office-Bereich
- Gesundheitsdienstleistungen

- Tourismus
- Bauwesen
- Audiovisuelle Dienstleistungen
- Transport

Was EDV- und Back Office-Dienste angeht, z.B. Softwareprogrammierung, Datenverwaltung oder medizinische Datenverarbeitung, wird nur von einer geringen Zahl potenzieller Anbieter auf Seiten von Entwicklungsländern ausgegangen. Ähnlich wird die Situation bei Gesundheitsdienstleistungen eingeschätzt. Industrieländer sind nur sehr geringe Marktöffnungsverpflichtungen bei Gesundheitsdiensten eingegangen, dies aber meist ohne Begrenzungen bei der Erbringungsart 2, d.h. bei der Inanspruchnahme medizinischer Dienste durch Patienten im Ausland. Allerdings werden nur wenigen Entwicklungsländern realistische Chancen eingeräumt, vom „mode 2“-Handel zu profitieren, darunter vor allem diejenigen Länder in relativer Nähe zu den Heimatländern reisender Patienten. Der Tourismus-Sektor war schon vor der Uruguay-Runde weitgehend liberalisiert, was sich auch in der höchsten Zahl von WTO-Mitgliedern niederschlägt, die hier GATS-Verpflichtungen eingegangen sind. Begrenzungen resultieren hier gleichfalls aus der Entfernung zu den Herkunftsländern der Touristenströme, aber auch z.B. aus protektionistischen Luftverkehrsregelungen, die den Zugang nationaler Fluglinien zu internationalen Flughäfen behindern. Ferner existieren für Anbieter aus Entwicklungsländern Hürden beim Zugriff auf die Reservierungssysteme. Hinzu kommt die hohe Konzentration im Tourismussektor, der von 4 Anbietern weltweit beherrscht wird (vgl. auch WWF 2000). Im Bauwesen sind mehr Verpflichtungen bei der Niederlassungsfreiheit (mode 3) eingegangen worden als bei der für Entwicklungsländer besonders relevanten Erbringungsart 4, den befristeten Arbeitsaufenthalten im Ausland. Hier liegen die Verpflichtungen bei nahe null. Was den Seetransport angeht, profitieren sie allerdings von der Praxis des Ausflaggens. Mittlerweile sind vor allem Frachtflotten größtenteils in Entwicklungsländern registriert und dort werden auch die Mannschaften rekrutiert (WTO 1999; UNCTAD 1999).

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. Desweiteren gelten auch zahlreiche preisbasierte Maßnahmen als potenzielle Zutrittsbarrieren, wie z.B. Visa-, Lande-, Lizenzgebühren, Hafensteuern etc. Hinzu kommen technische Standards in Industrieländern, mangelnder Zugang zu Informations- und Vertriebskanälen, die Intransparenz mancher staatlicher Regularien, kaum Zugang zu öffentlichen Aufträgen und ungenügende Möglichkeiten, die Finanzierungspakete für größere Projekte mitzuliefern (UNCTAD 1999).

Bei den grenzüberschreitenden Bewegungen natürlicher Personen (Mode 4) sind – mit Ausnahme unternehmensinterner Arbeitsaufenthalte für sogenanntes „Schlüsselpersonal“ – kaum Zugeständnisse in der Uruguay-Runde gemacht worden. Die Verpflichtungen sind meist an eine Niederlassung im Gastland gekoppelt, was insofern viele Anbieter aus Entwicklungsländern ausschließt. Die Beschränkungen der Erbringungsart 4 können die Form restriktiver Visa- oder Lizenzauflagen, mangelnder Anerkennung von Berufsqualifikatio-

nen oder der sehr undurchsichtig gehandhabten wirtschaftlichen Bedarfstests („economic needs tests“) annehmen. In vielen Ländern wird der befristete Aufenthalt nicht von permanenten Aufenthalten unterschieden, sodass kurzfristige Dienstleistungserbringer unter die jeweiligen Einwanderungs- und Arbeitsgesetze fallen. Bei dieser Frage ist allerdings auch der „brain drain“ aus Entwicklungsländern zu berücksichtigen, welcher als besonders gravierend bei qualifizierten Arbeitskräften angesehen wird (siehe dazu Abschnitt 3, Grenzüberschreitende Personenbewegungen).

Risiken der Marktöffnung

Die Öffnung der Märkte für ausländische Dienstleistungen bringt allerdings auch spezifische ökonomische, soziale und ökologische Risiken mit sich, sodass Entwicklungsländer auch spezifische Schutzbedürfnisse artikulieren. Im Mittelpunkt stehen dabei Befürchtungen, den Einfluss auf bestimmte öffentliche Versorgungsleistungen, z.B. im Bildungs- und Gesundheitswesen oder bei der Infrastruktur, zu verlieren. Ferner bestehen starke Vorbehalte hinsichtlich einer Liberalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe. Hinzu kommen Befürchtungen, die aus spezifischen Schwächen des GATS-Vertrages resultieren. Anders als im GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) 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 (WTO Reporter 2000).

Bisher noch wenig reflektiert, aber potenziell sehr wohl relevant, ist der durch die GATS-Bestimmungen mögliche Druck auf staatliche Regulierungen (vor allem durch GATS Artikel VI). Die in weiteren Verhandlungen u.U. geforderten Beschränkungen für innerstaatliche Regulierungen lassen sich womöglich nur bei schon vorhandenen regulatorischen Strukturen und Kompetenzen abwehren. Diese sind allerdings nicht in allen Ländern im notwendigen Maße vorhanden. Besondere Risiken können z.B. mit den GATS-Bestimmungen zu ausländischen Direktinvestitionen und Finanzdienstleistungen einhergehen.

Die Erbringungsart 3 (kommerzielle Präsenz) verlangt sehr spezifische inländische Auflagen, um die durchaus erwünschten ausländischen Direktinvestitionen in entwicklungsförderliche Bahnen zu lenken. Die in vielen Ländern 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 Zahlungsbilanzauflagen. 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 erste Abkommen über Finanzdienstleistungen bezieht sich ebenfalls auf einen Bereich mit erheblichem Regulationsbedarf. Das Abkommen umfasst den grenzüberschreitenden Handel mit sämtlichen Bank-, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Zusammen mit dem Artikel XI des GATS, welcher den WTO-Mitgliedern grundsätzlich „*Beschränkungen internationaler Übertragungen und Zahlungen im Rahmen laufender Geschäfte*“ untersagt, befürchten Entwicklungsländern mögliche Beschränkungen einer souveränen Steuerung von Kapitalströmen (vgl. dazu Abschnitt 2, Die allgemeinen Verpflichtungen; Mattoo 1998).

7. Forderungen der Mitglieder zu den GATS-Verhandlungen

Mit der Einigung auf eine neue Welthandelsrunde bei der WTO-Ministerkonferenz in Katar treten auch die Dienstleistungsverhandlungen in eine intensivere Phase ein. Bis zum 30. Juni 2002 müssen konkrete Marktzugangsforderungen (requests) der WTO übermittelt werden, die Liberalisierungsangebote (offers) sollen bis 31. März 2003 folgen. Der avisierte Endpunkt der Verhandlungen fällt mit dem Ende der neuen Welthandelsrunde zusammen, welches für den 1.1.1995 angestrebt wird (WTO 2001b).

Im Vorfeld der ersten Bestandsaufnahme für die neue GATS-Verhandlungsrunde unterbreiteten die EU, die USA und einige andere Staaten Vorschläge, die eine grundlegende Änderung des GATS-Liberalisierungskonzeptes bezweckten. Der „bottom-up“-Ansatz, der in Form der Länderlisten nur sektorale Liberalisierungen erlaubt, sollte teilweise überwunden werden, um zu umfassenderen Verpflichtungen zu kommen. Stattdessen wurden für den Verhandlungsmodus u. a. ein Negativlisten-Ansatz, die Anwendung sektorübergreifender horizontaler Formeln oder die Liberalisierung größerer Cluster nahe verwandter Sektoren vorgeschlagen. Entwicklungsländer optierten jedoch mehrheitlich für die Beibehaltung der jetzigen flexiblen Struktur des GATS, die ihnen eine stärker an nationalen Bedürfnissen orientierte selektive Marköffnung erlaubt. In den Verhandlungsrichtlinien, auf die sich die Unterhändler im März 2001 einigten, wird der schon beim Zustandekommen des GATS praktizierte „request-offer“-Ansatz allerdings nur als der hauptsächliche Verhandlungsmodus beschrieben, d. h. andere Techniken sind nicht grundsätzlich ausgeschlossen (WTO Reporter 2001).

Für die Bestandsaufnahme im März legte die EU allgemeine Verhandlungsvorschläge für die Freien Berufe, für unternehmensbezogene Dienstleistungen, Telekommunikation, Baudienstleistungen, Vertrieb, Umweltdienstleistungen, Finanzdienstleistungen, Tourismus und Verkehr vor. Auf EU-Seite führt die Europäische Kommission die Verhandlungen und stimmt sich mit den EU-Mitgliedstaaten im so genannten 133er-Ausschuss ab. Diese informelle Bezeichnung geht auf den Artikel 133 des EG-Vertrags über die Grundsätze der Gemeinsamen Handelspolitik zurück.

Die Bundesregierung nennt insbesondere vier Ziele für die GATS-Verhandlungen:

- ausgewogene und insgesamt höhere Liberalisierungsverpflichtungen aller WTO-Mitglieder, vor allem in den Schlüsselbereichen (z. B. Finanzdienstleistungen, Telekommunikation und Handel),
- Ausweitung von Liberalisierungszusagen in der für die deutsche Dienstleistungswirtschaft besonders wichtigen Erbringungsart 3 (kommerzielle Präsenz),
- Klärung offener Fragen und Herstellung verstärkter Rechtssicherheit beim elektronischen Handel
- und verstärkte Beteiligung der Entwicklungsländer am weltweiten Dienstleistungshandel (Bundesregierung 2001).

Ferner verweist die Bundesregierung darauf, dass die GATS-Erbringungsart 3, kommerzielle Präsenz, nur einen Teilbereich des Investitionsschutzes umfasst und daher ein umfassendes multilaterales Abkommen angestrebt werde, das auch Regelungen zum Enteignungsschutz, zu Entschädigungen und zum Gewinntransfer umfassen solle. Ob und in welchem Umfang die Bundesregierung weitere Verpflichtungen bei modus 4, grenzüberschreitender Personenverkehr, übernehmen werde, sei erst in der Phase der Marktzugangsverhandlungen übersehbar. Befürchtungen, die Leistungen der Daseinsvorsorge könnten unter Liberalisierungsdruck gesetzt werden, hält die Bundesregierung für „im Wesentlichen unbegründet“ (ebd.). Allerdings wird eingeräumt, dass diese Dienste sehr wohl zum Regelungsumfang des GATS gehören, sofern parallel privatisierte Dienste am Markt angeboten werden. Inwieweit für Dienste der Daseinsvorsorge Liberalisierungsverpflichtungen übernommen werden, bleibe jedoch der souveränen Entscheidung jedes WTO-Mitglieds überlassen.²

Die schwerpunktmäßigen Interessen der USA bei den GATS-Verhandlungen sind gegenwärtig nicht sehr deutlich. Ebenso wie die EU übermittelten sie eine Reihe sektoraler Verhandlungsvorschläge für die erste Bestandsaufnahme der Verhandlungen (USTR 2000). Anders als die EU jedoch, die für einen umfassenden, sämtliche Sektoren einschließenden Verhandlungsansatz eintritt, legen die USA stärkeres Gewicht auf einige wenige Bereiche. So wird auf eine verstärkte Teilnahme weiterer Länder an den plurilateralen Abkommen über Basistelekommunikation und Finanzdienstleistungen gedrungen. Besondere Interessen liegen traditionell bei den audiovisuellen Dienstleistungen. Ferner wurde verstärktes Interesse an der Liberalisierung von Energiedienstleistungen signalisiert. Einen weiteren Schwerpunkt legen die USA auf den elektronischen Handel, der zwar kein eigener GATS-Sektor ist, jedoch für die grenzüberschreitende Erbringung von Diensten von zunehmender Bedeutung ist (Esserman 1999).

Die Positionen der Entwicklungsländer reichen von Befürwortern einer weiteren Dienstleistungsliberalisierung über eher verhaltene Zustimmung bis zu offener Ablehnung weiterer Verpflichtungen. Zumeist bringen sie aber sowohl Interessen an einer dienstleistungsinduzierten Diversifizierung ihrer Exportpalette als auch nach dem Schutz ihrer noch nicht wettbewerbsfähigen Sektoren zum Ausdruck. Insofern plädieren viele Entwicklungsländer für eine Beibehaltung der gegenwärtigen flexiblen Struktur des GATS. Kritik üben sie vor allem an den Beschränkungen grenzüberschreitender Arbeitskräftebewegungen. Ferner wird moniert, dass im GATS – anders als im GATT – keine Sonderbehandlung armer Länder („special and differential treatment“) vorgesehen ist. Daneben fordern Entwicklungsländer eine verbindliche Regelung über die zeitlich befristete Rücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen bei Notständen (Mashayekhi 2000).

² Weitere sektorspezifische EU-Forderungen finden sich im Kapitel 3 im Abschnitt „*Exemplarische Abschätzung weiterer Liberalisierungen einzelner GATS-Sektoren*“.

8. Handlungsempfehlungen

Die Kenntnisse über die sozialen, ökologischen, beschäftigungs- und entwicklungspolitischen Auswirkungen der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs sind noch sehr begrenzt. Dabei fehlt es sowohl an Abschätzungen der Folgen weitergehender Liberalisierungen unter dem Dienstleistungsabkommen GATS als auch an Erkenntnissen über die schon erfolgten Liberalisierungen einiger Dienstleistungssektoren z.B. im Europäischen Binnenmarkt. Erste, allerdings begrenzte Erkenntnisse gibt es lediglich für die Sektoren Telekommunikation, Luftverkehr und Energie. Für andere Bereiche der „Wissensgesellschaft“ wie Bildung, Forschung oder E-Commerce existieren ebenfalls nur sehr wenige Erkenntnisse darüber, wie sie durch forcierte Dienstleistungsliberalisierung betroffen wären. Vor allem mangelt es an Erkenntnissen über die Auswirkungen auf die Beschäftigung, die Qualifikationsanforderungen, die Arbeitsbedingungen, die Löhne und die Möglichkeiten gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Aber auch Veränderungen bei der Qualität und der Verfügbarkeit von Dienstleistungen sind noch kaum untersucht worden. Ebenso prekär ist das Wissen über mögliche Veränderungen staatlicher Regulierungs- und Fördermöglichkeiten in den genannten Sektoren. In denjenigen Bereichen, wo erste Untersuchungen vorliegen, richtete sich der Fokus vornehmlich auf preisliche Wirkungen.

Daraus ergibt sich als sehr grundlegende Empfehlung im Bezug auf die laufenden GATS-Verhandlungen, dass die Flexibilität des Abkommens erhalten bleiben sollte. Es sollte nach wie vor in der souveränen Entscheidung der WTO-Mitglieder liegen, welche Sektoren sie in welchem Ausmaß für ausländische Anbieter öffnen. Ebenso sollten sie weiterhin das Recht genießen, einzelne besonders sensible Sektoren von den GATS-Verpflichtungen auszunehmen. Das hieße natürlich auch, dass der Druck auf einzelne Staaten, auch gegen ihren Willen bestimmte Sektoren zu liberalisieren, minimiert werden müsste.

Vor der Übernahme weiterer Liberalisierungsverpflichtungen bei den GATS-Verhandlungen erscheint es desweiteren geboten, die möglichen Folgen neuer Verpflichtungen zu überprüfen. Derartige Folgeabschätzungen sind ein zunehmend anerkanntes Instrument in der Handelspolitik. So hat beispielsweise die Europäische Kommission schon für die seinerzeit angestrebte Millenniumrunde der WTO sogenannte „Sustainability Impact Assessments“ in Auftrag gegeben, welche sich vornehmlich auf umweltpolitische Implikationen konzentrieren. Sinnvollerweise sollte erst nach Vorlage derartiger Folgeabschätzungen und der öffentlichen Diskussion ihrer Ergebnisse mit allen relevanten Stakeholdern über die Übernahme weiterer Liberalisierungsverpflichtungen entschieden werden. Dies erfordert natürlich auch, dass alle Verhandlungsvorschläge, seien es Marktöffnungsforderungen der EU gegenüber Drittstaaten oder umgekehrt Forderungen von Drittstaaten gegenüber der EU oder auch entsprechende Marktöffnungsangebote, frühzeitig allen interessierten Gruppen bekannt gemacht werden. Hilfreich für die Folgeabschätzungen der Dienstleistungsliberalisierung dürfte es

desweiteren sein, bereits erfolgte Liberalisierungs- und Deregulierungsprozesse zu untersuchen, so z.B. im Europäischen Binnenmarkt.

Untersuchungsfragen für die Durchführung von Folgeabschätzungen der Dienstleistungsliberalisierung könnten sein:

- Welche Veränderungen der Marktstrukturen (Monopole, Oligopole etc) sind zu erwarten? Ergeben sich Restriktion staatlicher Wettbewerbskontrolle?
- Wie verändern sich Kosten und Preise?
- Wie verändert sich die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Anbieter?
- Sind Gemeinwohlverpflichtungen, wie sie z.B. bei einigen Leistungen der Daseinsvorsorge auferlegt werden, betroffen?
- Welche Beschäftigungswirkungen sind in den betroffenen Sektoren zu erwarten, z.B. Rationalisierungseffekte, veränderte Qualifikationsanforderungen, geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, Chancen Niedrigqualifizierter, Flexibilisierung der Erwerbsstrukturen und Veränderungen gewerkschaftlicher Interessenvertretung?
- Welche Umwelt- und Gesundheitsfolgen sind zu erwarten?
- Wie weit werden staatliche Regelungsmöglichkeiten, parlamentarische Kontrolle und die Einflussnahme von Betroffenenengruppen beschränkt?
- Welche Auslandswirkungen, vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern, gehen mit weiteren GATS-Liberalisierungen einher und wie verhalten sich diese zum politischen Ziel der Kohärenz von Entwicklungs- und Handelspolitik?

Zu diskutieren wäre ferner, ob auf eine grundsätzliche Herausnahme bestimmter öffentlicher Dienste oder Leistungen der Daseinsvorsorge aus dem Regelungsumfang des GATS gedrungen werden sollte. Diese Frage wird unter dem Stichwort eines sogenannten „public services carve out“ diskutiert und ist z.B. für den Bildungssektor von besonderer Bedeutung.

Da mit dem GATS auch Rahmenrichtlinien für nationale Qualifikationserfordernisse, technische Normen und Zulassungsverfahren entwickelt werden sollen, ergeben sich weitere Fragen hinsichtlich der Folgen derartiger internationaler Harmonisierungsbemühungen. Kommt es beispielsweise, wie vielfach befürchtet, zu einer Absenkung nationaler Qualifikationsanforderungen infolge einer internationalen Harmonisierung? Um dies beantworten zu können, wäre es sinnvoll, eine Auswertung bisheriger Erfahrungen mit internationalen Harmonisierungen im Bereich der Berufsqualifikationen, der technischen Normen und der Lizenzierungsverfahren durchzuführen. Dazu würde auch eine Bestandsaufnahme und kritische Analyse der zwischenstaatlichen gegenseitigen Anerkennungsabkommen gehören.

Schließlich bedürfen gerade die Folgen des grenzüberschreitenden Personenverkehrs von Dienstleistungserbringern einer gründlichen Untersuchung wie auch einer sachlichen öffentlichen Debatte. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der im Rahmen des GATS erfolgenden Markttöffnung für den befristeten Arbeitseinsatz

und der z. B. im Zuge der EU-Osterweiterung gewährten Freizügigkeit. Für eine Abschätzung der Wirkungen auf Beschäftigung, Löhne und Arbeitsstandards bedürfte es einer sektor- und qualifikationsbezogenen Betrachtung, wobei sowohl komplementäre als auch substitutive Effekte der befristeten Arbeitsmigration zu berücksichtigen sind. Beim Mode 4 bedarf es ebenfalls einer Abschätzung der möglichen Folgen für geringer qualifizierte inländische Arbeitskräfte. Ferner sind sowohl die Effekte des „brain gain“ seitens der Zielländer als auch die mitunter problematischen Folgen des „brain drain“ in den Herkunftsländern zu berücksichtigen.

Schließlich sollte ein stärkeres Augenmerk auf die Wechselwirkungen zwischen nationaler, europäischer und multilateraler Regulierungsebene gelegt werden. Die Analyse derartiger Wirkungen sollte vor allem anhand der Untersuchung einzelner Dienstleistungssektoren erfolgen. Dazu bedürfen auch die unterschiedlichen Möglichkeiten der diversen Stakeholder, Entscheidungsprozesse auf den jeweiligen Regulierungsebenen zu beeinflussen, einer eingehenderen Betrachtung. Vor allem erscheint ein Vergleich der Einflussmöglichkeiten von Parlamenten, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen in diesen Arenen geboten, um daran anknüpfend Ansätze einer neuen Justierung bestehender Ungleichgewichte bei der Interessenwahrnehmung und -durchsetzung entwickeln zu können.

9. Literatur

- Ad hoc 133 Committee, 2000: Telecommunications, MD: 06/00, 20.4.2000, Brüssel.
- Baethge, Martin, et al. 1999: Dienstleistungen als Chance: Entwicklungspfade für die Beschäftigung, Abschlussbericht der PEM 13 - Kurzfassung - im Rahmen der BMBF-Initiative „Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert“, Göttingen, Soziologisches Forschungsinstitut an der Georg-August-Universität Göttingen.
- Barth, D., 2000: Die GATS 2000-Verhandlungen zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels, in: ZEuS, Zeitschrift für europarechtliche Studien, Heft 3, S. 273-293.
- Barth, Dietrich, 1998: Perspektiven des internationalen Dienstleistungshandels, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.
- Bundesregierung 2001: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Erich G. Fritz, Renate Blank, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU. Deutscher Bundestag, 18. Juli, Drucksache 14/6702.
- Consumers International, 2001: The General Agreement on Trade in Services. An Impact Assessment by Consumers International, London.
- Cowhey, Peter F./ Klimenko, Mikhail M., 2001: Implementing Telecommunications Liberalization in Developing Countries after the WTO Agreement on Basic Telecommunications Services, in: Robert M. Stern (Hrsg.): Services in the International Economy, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 349-368.
- CSI, 2000: Coalition of Service Industries Response to Federal Register Notice of March 28, 2000. Washington, DC.
- Dessewffy, Eva, 1999: WTO 2000 World Trade Round. GATS – The Services Sector, Position Paper of the Austrian Federal Chamber of Labour, Juni, Wien.
- Deutsche Bundesbank, 1997: Europäische Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft, Mai, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank, 2000: Die Rolle Deutschlands im internationalen Dienstleistungsverkehr, in: Deutsche Bundesbank Monatsbericht Juli, 47-58.
- Deutsche Bundesbank, 2001: Zahlungsbilanz nach Regionen, Statistische Sonderveröffentlichung 11, Juli, Frankfurt a. Main.
- Deutsche Bundesbank, 2001a: Zahlungsbilanzstatistik, Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 3, Juli 2001, Frankfurt a. Main.
- Deutsche Bundesbank, 2001b: Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Statistische Sonderveröffentlichung 10, Mai, Frankfurt a. Main.
- DGB, 2001: „Die Welthandelsliberalisierung der Dienstleistungen darf die Bedürfnisse der Menschen nicht vergessen“. DGB-Anforderungen an das GATS-Abkommen, Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin.
- DIW, 2001: Zur Rolle der privaten und öffentlichen Forschungseinrichtungen in europäischen Innovationssystemen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 30/2001, Berlin.

- Drake, William J. / Nikolaidis, Kalypso, 2000: Global Electronic Commerce and GATS: The Millennium Round and Beyond, in: Pierre Sauvé and Robert M. Stern (ed.), GATS 2000. New Directions in Services for Trade Liberalization, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 399-437.
- EG – Europäische Gemeinschaften, 1999: *Europäische Union. Textsammlung*, Band I, Teil I, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- EI/PSI, 1999: The WTO and the Millennium Round. What is at stake for Public Education? Common Concerns for workers in education and the public sector, Education International/Public Services International, Brüssel, Ferney-Voltaire Cedex.
- EI/PSI, 2000: Great Expectations. The Future of Trade in Services, Education International/Public Services International, Brüssel, Ferney-Voltaire Cedex.
- ESF, 1999: Declaration of the European Service Industries towards the Millennium Round, European Services Forum, 25. Oktober, Brüssel.
- ESF, 2000: The Temporary Movement of Key Business Personnel: Second Position Paper, European Services Forum, 24. Oktober, Brüssel.
- Esserman, Susan, 1999: Approaching the New Round: American Goals in Services Trade, Senate Finance Subcommittee on Trade, 21. Oktober, Washington, D.C.
- Europäische Kommission, Generaldirektion I, Auswärtige Beziehungen (Hg.), 1998: GATS 2000: Handelspolitik, Beziehungen zu Nordamerika, zum Fernen Osten sowie zu Australien und Neuseeland, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Europäische Kommission, 2000: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Mitteilung der Kommission, KOM(2000)580, 20. September, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2000a: Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor. KOM(2000)888, 29. Dezember, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2001: Marktleistung der netzgebundenen Wirtschaftszweige, die Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen: Erste horizontale Bewertung, Anhang zum „Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte“, 7. Dezember, Brüssel.
- European Commission, 2001a: The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement. Information Note, März, Brüssel.
- European Commission, 2001b: Review of the Internal Market Strategy, 11. April, Brüssel, COM(2001)198 final.
- GATS (1994): General Agreement on Trade in Services. In: GATT (1994)
- GATT (1994): Final act embodying the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations, Marrakesch
- Gornig, Martin, und Eberhard von Einem, 2000: Charakteristika einer dienstleistungsorientierten Exportbasis, in: Hans-Jörg Bullinger und Frank Stille (Hrsg.) Dienstleistungsheadquarter Deutschland, Wiesbaden, Gabler, 49-73.
- Hochuli, M. (2000): Die WTO zu wessen Diensten?, Erklärung von Bern, 18. Mai, Zürich.
- Hufbauer, Gary, and Tony Warren, 1999: The Globalization of Services. What Has Happened? What Are the Implications?, Washington, D.C., manuscript.
- Institut der deutschen Wirtschaft, 2000: Internationalisierung von Dienstleistungen, Dokumentation, in: IW-Trends, 1-2000, 61-73.

- Koehler, Matthias, 1999: Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS): Rahmenregelung zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs unter besonderer Berücksichtigung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs von Dienstleistungsanbietern, Berlin.
- Krämer, Hagen, 2000: Erfolgsfaktoren für globale Dienstleistungsunternehmen. Daten, Fakten und Perspektiven, in: Klaus Mangold: Dienstleistungen im Zeitalter globaler Märkte, Frankfurt/Wiesbaden, 205-236.
- Lahmann, Herbert, and Eva Vega Gordaliza, 2001: Zunehmende Dynamik im Handel Deutschlands mit der EWU, in: DIW-Wochenbericht 6/01, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Lichtblau, Karl, 2000: Internationalisierung der Dienstleistungen. Ein grafisches Portrait, in: Klaus Mangold: Dienstleistungen im Zeitalter globaler Märkte, Frankfurt/Wiesbaden, 237-289.
- Liste der spezifischen Verpflichtungen – deutsche Übersetzung der European Communities and their Member States. Schedules of Specific Commitments, World Trade Organisation, 15. April, GATS/SC/31, Genf, 1994.
- Mangold, Klaus, 2000: Dienstleistungen im Zeitalter globaler Märkte, Frankfurt/Wiesbaden.
- Mann, Catherine L., 2001: Electronic Commerce in Developing Countries: Issues for Domestic Policy and WTO Negotiations, in: Robert M. Stern (Hrsg.): Services in the International Economy, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 231-244.
- Mashayekhi, Mina (2000): GATS 2000 Negotiations. Options for Developing Countries, South Centre, Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.), Working Papers 9, Genf (Dezember).
- Mattoo, Aaditya, 1998: Financial Services and the WTO: Liberalizing in the Developing and Transition Economies, paper presented at the Measuring Impediments to Trade in Services Workshop, Canberra, Productivity Commission.
- Müller, Uli/Wegmann, Heiko, 2000: GATS und E-Commerce. Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. Forum Umwelt&Entwicklung, Bonn.
- OECD, 2000: The Service Economy. STI - Science, Technology, Industry. Business and Industry Policy Forum Series, Paris.
- OECD, 2000a: Strengthening Regulatory Transparency: Insights for the GATS from the Regulatory Reform Country Reviews, Working Party of the Trade Committee, TD/TC/WP(99)43/FINAL, Paris.
- OECD, 2001: The New Economy: Beyond the Hype. Final Report on the OECD Growth Project, DSTI/IND/STP/ICCP(2001)2/FINAL, Paris.
- Sauvé, Pierre, and Christopher Wilkie, 1999: Exploring Approaches to Investment Liberalization in the GATS, 13. Juli, Washington.
- Schultz, Siegfried und Christian Weise, 2000: Deutschlands Position im globalen Dienstleistungswettbewerb, in: Hans-Jörg Bullinger und Frank Stille (Hrsg.) Dienstleistungsheadquarter Deutschland, Wiesbaden, Gabler, 23-48.
- Stille, Frank 2000: Entwicklungslinien einer Wettbewerb starken Dienstleistungswirtschaft, in: Hans-Jörg Bullinger und Frank Stille (Hrsg.) Dienstleistungsheadquarter Deutschland, Wiesbaden, Gabler, 1-22.
- 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
- UNCTAD, 2001: World Investment Report 2000. Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development, New York/Genf.
- UNCTAD, 2001a: E-Commerce and Development Report 2001. New York und Genf.

- USTR, 2000: WTO Services – U.S. Negotiating Proposals. Factsheet, United States Trade Representative, Washington.
- Vander Stichele, Myriam, 1998: TNCs und internationale Handelspolitik. Die Lobbyarbeit des transnationalen Kapitals, WEED Sonderdienst Nr. 4/98, Bonn.
- Warner, Mark A.A., 2000: Competition Policy and GATS, in: Pierre Sauvé and Robert M. Stern (ed.), GATS 2000. New Directions in Services for Trade Liberalization, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 364-398.
- Warren, Tony, and Christopher Findlay, 2000: Measuring Impediments to Trade in Services, in: Pierre Sauvé and Robert M. Stern (ed.), GATS 2000. New Directions in Services for Trade Liberalization, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Weber, Peter J. 2001: Technisierung und Marktorientierung von Bildung in Europa, erscheint in: Ingrid Lohmann, and Rainer Rilling (Hrsg.): Die verkaufte Bildung. Privatisierung und Kommerzialisierung öffentlicher Erziehung und Wissenschaft. Berlin 2001, Dietz Verlag.
- Weise, Christian, S. Bach, H. Link, U. Möbius, B. Seidel, W. Seufert und H. Trabold, 1998: Wirkung und Wirksamkeit der EU-Binnenmarktmaßnahmen – Evaluierung des Studienprogramms der Europäischen Kommission, Berlin, DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 175.
- WTO Reporter, 2000: WTO Members Outline Plans for Accelerating Services Talks, 30. Mai, Washington, D.C.
- WTO Reporter, 2001: WTO Members Clinch Agreement on Guidelines for Services Talks, 29. März, Washington.
- WTO, 1994: European Communities and their Member States. Schedules of Specific Commitments, World Trade Organisation, 15. April, GATS/SC/31, Genf.
- WTO, 1996: Subsidies and Trade in Services. Note by the Secretariat, S/WPGR/W9, Genf.
- WTO, 1998: Economic Effects of Services Liberalization: Overview Of Empirical Studies, Council for Trade in Services, Background Note by the Secretariat Addendum, Geneva.
- WTO, 1998a: Presence of Natural Persons (Mode 4). Background Note by the Secretariat, 8. Dezember, S/C/W/75, Genf.
- WTO, 1998b: Health and Social Services. Background Note by the Secretariat. 18. September, S/C/W/50, Genf.
- WTO, 1998c: Education Services. Background Note by the Secretariat, 13. September, S/C/W/49, Genf.
- WTO, 1998d: Work Programme on Electronic Commerce, Adopted by the General Council on 25 September 1998, WT/L/247, Genf.
- WTO, 1999: The Developmental Impact of Trade Liberalization under GATS. Informal Note by Secretariat, Revision, Genf (7. Januar); Job No. 2748/Rev.1
- WTO, 2000: Annual Report 2000, Genf.
- WTO, 2000a: International Trade Statistics, Genf.
- WTO, 2000b: Business Services (Other than professional services). Proposal from the EC and their Member States, Dezember, S/CSS/W/34, Genf.
- WTO, 2000c: Professional Services. Proposal from the EC and their Member States, Dezember, S/CSS/W/33, Genf.

- WTO, 2000d: Express Delivery Services. Communication from the United States. Dezember, S/CSS/W/26, Genf.
- WTO, 2000e: Audiovisual and Related Services. Communication from the United States, Dezember, S/CSS/W/21, Genf.
- WTO, 2000f: Proposed Liberalisation of Movement of Professionals under General Agreement on Trade in Services (GATS). Communication from India. 24. November, S/CSS/W/12, Genf.
- WTO, 2000g: Higher (Tertiary) Education, Adult Education, and Training. Communication from the United States, 18. Dezember, S/CSS/W/23, Genf.
- WTO, 2001: Assessment of Trade in Services: the Participation of Developing Countries. Communication from Argentina, 29. Januar, S/CSS/W/44, Genf.
- WTO, 2001a: GATS 2000: Temporary Movement of Service Suppliers. Communication from the European Union and their Member States, 14. März, S/CSS/W/45, Genf.
- WTO, 2001b: Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001. WT/Min(01)DEC/1, Doha.
- WTO, 2001c: GATS 2000: Telecommunications. Communication from the European Communities and their Member States, 22. Dezember, S/CSS/W/35, Genf.
- WTO, 2001d: GATS – Facts and Fiction. Genf.
- WWF 2000: Preliminary Assessment of the Environmental and Social Effects of Liberalisation in Tourism Services. DRAFT 20.11.2000, WWF International
- Zimmermann, Klaus F., 2000: Dienstleistungen als Motor für Wachstum und Beschäftigung, in: Klaus Mangold: Dienstleistungen im Zeitalter globaler Märkte, Frankfurt/Wiesbaden, 69-85.