

Materialien

zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema
„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS)
– Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“

Schriftliche Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Themenkatalog und Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	3
C. Schriftliche Stellungnahmen.....	5
1. Dr. Tobias Unkelbach, Bundesverband deutscher Banken.....	5
2. Industriegewerkschaft Agrar-Bauen-Umwelt (IG BAU).....	14
3. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK).....	21
4. Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB).....	23
5. Bundesverband der Freien Berufe (BFB).....	31
6. Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di).....	34
7. Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI).....	44
8. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV).....	50
9. Attac Deutschland.....	54
10. Vereinigung der kommunalen Entsorgungswirtschaft im VKU.....	61
11. Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH).....	68

Deutscher Bundestag

15. Wahlperiode

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit
(9. Ausschuss)

7. April 2003

Sekretariat des Ausschusses: ☎ 32487

Sitzungssaal: ☎ 30269

Fax: 36295

Mitteilung

Tagesordnung

**16. Sitzung des
Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit
am Montag, dem 7. April 2003, 11.00-15.00 Uhr,
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

Vorsitz: Abg. Dr. Rainer Wend

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungs-
abkommen (GATS) – Chancen und Risiken für Wirtschaft
und Beschäftigung in Deutschland“

Dr. Rainer Wend, MdB

Vorsitzender

Anlage

Fragenkatalog

1. Welche Chancen und Risiken ergeben sich Ihrer Einschätzung nach aus dem EU-Gesamtvorschlag und aus den derzeit laufenden GATS-Verhandlungen für Ihre Branchen und Betriebe?
2. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Vorschläge auf den bundesdeutschen und den europäischen Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen, und welche Rahmenbedingungen müssen im Abkommen aus Ihrer Sicht geschaffen oder erhalten werden?
3. Welche Chancen für mehr Beschäftigung in Deutschland sehen Sie, wenn durch GATS der Export von Dienstleistungen erleichtert wird?
4. Welche Auswirkungen ergeben sich nach Ihrer Einschätzung aus bisher schon eingegangenen EU-Verpflichtungen im GATS unter der Bedingung einer zunehmenden internationalen Wirtschaftsverflechtung?
5. Wie muss aus Ihrer Sicht im GATS die Frage der Öffentlichen Daseinsvorsorge und der Global Public Goods geregelt werden, damit im internationalen Wettbewerb Qualität und Zugang für die Bevölkerung gesichert und politisch nach Maßgaben des jeweiligen Staates – hier Deutschland – gestaltet werden kann?
6. Welche Vorteile erwarten die Unternehmen von Drittstaaten und welche Befürchtungen gibt es, sollten die Europäer Ihre Märkte nicht in dem Maße öffnen, wie sie es von anderen fordern?
7. An welchen Kriterien sollte sich Ihrer Ansicht nach die vorgeschlagene „wirtschaftliche Bedarfsprüfung“ bei Sektoren mit erkennbaren Arbeitsmarktproblemen orientieren und wie lässt sich diese am effizientesten durchführen?
8. Welche Bilanz erwarten Sie im Bereich der Wissenschaft für Deutschland angesichts einer weitergehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte?
9. Welche Chancen bringt GATS im Bereich der Entwicklungspolitik bzw. wie kommt man mit GATS dem Ziel näher, die Entwicklungsländer stärker zu integrieren?
10. Wie ist die weitere Liberalisierung der Bankdienstleistungen unter dem GATS zu beurteilen? Worin liegt der Nutzen für die deutschen Banken und die deutsche Wirtschaft, worin für den Bankensektor und die Wirtschaft von Schwellen- und Entwicklungsländern? Bestehen bei einer Liberalisierung der Bankenmärkte Risiken und wie kann man diesen begegnen?
11. Für das Parlament bestehen bisher insbesondere auf folgenden Gebieten der von der EU-Kommission vorgelegten „Initial Draft Offer“ schwerwiegende Bedenken oder Klärungsbedarf. Wie beurteilen Sie den EU-Entwurf in diesen Fragen?
 - bei dem Problem des zusätzlichen Öffnungsangebots der europäischen bzw. deutschen Dienstleistungsmärkte (Arbeitsmärkte durch grenzüberschreitende, zeitlich begrenzte Dienstleistungen durch Personen – Mode 4);
 - in der Frage, ob dabei geltende nationale und EU-weite Anforderungen und Regelungen fortbestehen, wobei explizit auch die Frage von Tarifverträgen und Mindestlöhnen einbezogen ist;
 - bei dem Problem des Außerkraftsetzens bisheriger Prüfungsmöglichkeiten von Arbeitsmarkt- und Auftragslage;
 - in der Frage der Geltung des jeweiligen inländischen bzw. deutschen Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberrechtes;
 - bei dem Problem der Definition des „independent professional“ (Mode 4) sowie dem Schutz vor missbräuchlicher Nutzung des Marktzugangs, beispielsweise Scheinselbstständigkeit (Mode 3);
 - in der Frage der Einhaltung grundlegender Arbeitnehmer- und Sozialrechte (insbesondere ILO-Kernarbeitsnormen) durch Entleih- und Entsendefirmen und ihrer vertraglichen Absicherung durch nationales bzw. europäisches Recht sowie deren Kontrolle bzw. Kontrollmöglichkeiten;
 - in der Frage der Einhaltung international vereinbarter Umweltstandards;
 - bei dem Problem der durch die EU-Kommission geplanten weitergehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte bei Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, bei weiteren Umweltdienstleistungen oder im Verkehrsbereich;
 - bei dem Problem klarer Definition der öffentlichen Daseinsvorsorge, um Streitigkeiten bzw. Streitschlichtungsverfahren bei der WTO zu vermeiden und die öffentliche Daseinsvorsorge nach Maßgabe der politischen Entscheidungen in Deutschland zu sichern;
 - in der Frage der Gewährleistung und Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards beim Zugang zur staatlichen Daseinsvorsorge. Qualitätssicherung darf sich dabei nicht allein auf die staatlichen Angebote beschränken, sondern muss alle in- und ausländischen privaten Angebote

mit einbeziehen. Die Entscheidung über die Gewährung von öffentlichen Subventionen muss bei den nationalen Staaten verbleiben.

Sachverständige

1. Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
2. Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)
3. Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)
4. Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)
5. Verband Kommunalen Unternehmen
6. Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)
7. Bundesverband der Freien Berufe (BFB)
8. Bundesverband Deutscher Banken e. V.
9. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft
10. Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels
11. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
12. Deutscher Städtetag
13. Attac
14. Weed
15. EU-Kommission
16. Institut für Weltwirtschaft

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)342

2. April 2003

Schriftliche Stellungnahme

zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema
„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS)
– Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“

Dr. Tobias Unkelbach, Bundesverband deutscher Banken

1. Welche Chancen und Risiken ergeben sich Ihrer Einschätzung nach aus dem EU-Gesamtvorschlag und aus den derzeit laufenden GATS-Verhandlungen für Ihre Branchen und Betriebe?

Für die deutschen Banken überwiegen ganz deutlich die Chancen einer weiteren Liberalisierung der Bankenmärkte in der WTO die Risiken. WTO-Verpflichtungen gewähren dabei ein höheres Maß an Rechtssicherheit als einseitige Öffnungsmaßnahmen, die einfacher zurückgenommen werden können. Bilaterale Liberalisierungsabkommen, wie sie die EU mit Mexiko und Chile abgeschlossen hat, sind die aufwendiger zu verhandelnde Alternative gegenüber der verhandlungseffizienten, fairen und auch in den ökonomischen Auswirkungen effizienteren GATS-Liberalisierung nach dem Meistbegünstigungsgrundsatz, die schrittweise zur Gleichbehandlung ausländischer Dienstleistungsanbieter mit deren einheimischen Wettbewerbern führt. Bei einem Scheitern der WTO/GATS-Verhandlungen müsste freilich der Weg bilateraler Verhandlungen auch im Interesse der deutschen Banken verstärkt beschritten werden.

Das „Export“-Interesse der deutschen Banken in Drittstaaten ist besonders hoch im Hinblick auf die Gründungs- und Betätigungsrechte dortiger Niederlassungen (sog. GATS-Modus 3). Auch in der derzeitigen wirtschaftlichen Lage der Institute ist nicht mit einem signifikanten Abbau ihres Auslandsengagements zu rechnen. Angesichts erheblicher verbleibender Marktzugangshemmnisse für Bankniederlassungen vor allem in den Märkten wichtiger Schwellenländer – die Industrieländer hatten ihren hohen Öffnungsgrad bereits in das erste WTO-Sektorabkommen von 1997 eingebracht, was allerdings leider das Verbleiben bestimmter gravierender Marktzugangsbarrieren auch dort nicht ausschloss – könnten Verhandlungserfolge in der WTO im GATS-Modus 3 die Profitabilität der Auslandsniederlassungen erhöhen und ihre Risiken mindern, was der jeweiligen Bank insgesamt zugute kommen würde.

Der „Export“-Modus 4, die Entsendung von Personal, ist weitgehend komplementär zu dem zu Modus 3

Gesagten zu sehen, da es für die deutschen Banken hier in aller Regel um die ausreichend lange und unbürokratische Entsendung des für Gründung und Betrieb von Auslandsniederlassungen benötigten Personals – vorwiegend Manager und Experten – geht.

Weitere „Export“-Interessen bestehen im Hinblick auf grenzüberschreitende Bankdienstleistungen (GATS-Modus 1), die in der WTO noch sehr wenig gebunden sind. Hier scheinen vielfach bankaufsichtliche Bedenken gegen weitergehende WTO-Öffnungsverpflichtungen zu bestehen. Gerade im Zeitalter des E-Commerce sollten aber auch in diesem Bereich bessere WTO-Commitments erwogen werden. Dies gilt auch und insbesondere für die Industriestaaten. Das GATS erlaubt Aufsichtsmaßnahmen ungeachtet grundsätzlicher Öffnungsverpflichtungen, so dass es übertrieben erschiene, die Liberalisierung in diesem Modus nicht gleichfalls in der Doha-Runde voranzutreiben.

Schließlich kennt das GATS den „Export“-Modus 2: Konsum deutscher Bankdienstleistungen durch Ausländer aus Drittstaaten in Deutschland. Auch hier sind weitere Öffnungsverpflichtungen von Drittstaaten willkommen.

Betrachtet man die vier GATS-Modi von der „Import“-Seite, so hat den EU-Finanzplätzen die bereits im ersten WTO-Abkommen 1997 weitgehend unternommene völkerrechtliche Öffnung der EU für ausländische Bankniederlassungen („Import“-Modus 3) sicherlich aufgrund des dadurch begünstigten Kapital- und Know-how-Transfers genutzt. Der Wettbewerb von Auslandsbanken bedeutet für die deutschen Institute natürlich eine Herausforderung, die sie aber nicht zuletzt aus ordnungspolitischen Grundsätzen annehmen. Denn Wettbewerb erhöht tendenziell die Qualität und Vielfalt der angebotenen Finanzprodukte bei gleichzeitigem Druck auf deren Preise. Dies kommt den Unternehmen und Verbrauchern zugute, die in Deutschland Bankdienstleistungen nachfragen. Die Offenheit des Finanzplatzes Deutschland ist im Übrigen ein Wettbewerbsfaktor, der oft auch deutschen Banken zu Geschäften und im Inland zu neuen Arbeitsplätzen verhilft.

Ähnlich zu begründen ist die im Grundsatz positive Haltung der deutschen Banken gegenüber den „Import“-Modi 1, 2 und 4. Im Modus 1 sollten die Bankaufsichtsbehörden ihre Zurückhaltung überdenken, über das selbst bei den Industriestaaten sehr geringfügige Liberalisierungsniveau im ersten WTO-Sektorabkommen hinauszugehen. Auch Modus 4-„Importe“ hochqualifizierter Kräfte (Manager und Experten) sollten unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Finanzplatzes unbedingt in ausreichendem Maße gewährt werden. Modus 2-Importe könnte man ohne Einschränkung der Reise- und Ansiedlungsfreiheit der EU-Bürger und -Unternehmen ohnehin schwerlich unterbinden.

Zu näheren Ausführungen über die in den WTO/GATS-Verhandlungen aus Sicht des Bundesverbandes deutscher Banken anzustrebenden sektoralen Liberalisierungsziele gegenüber Drittstaaten (sowie auch in der EU selbst) verweisen wir auf Frage 10.

2. *Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Vorschläge auf den bundesdeutschen und den europäischen Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen, und welche Rahmenbedingungen müssen im Abkommen aus Ihrer Sicht geschaffen oder erhalten werden?*

Diese Frage beantworten wir für den Bankensektor. Dabei gehen wir davon aus, dass diese Frage auf die Beschäftigungswirkungen des „initial offer“ der EU abzielt; die entsprechenden Auswirkungen der Liberalisierung von Drittstaaten werden in Frage 3 angesprochen.

Der WTO-rechtlich über Modus 4-Verpflichtungen abzusichernde Zugang von Managern und Experten aus Nicht-EU-Ländern zum deutschen Finanzplatz ist aus zwei Gründen unbedingt wünschenswert.

Zum einen bestehen korrespondierende Wünsche der europäischen und deutschen Banken gegenüber wichtigen außereuropäischen Finanzplätzen, welche sich die EU in den laufenden WTO/GATS-Verhandlungen gegenüber diesen Staaten dem Vernehmen nach auch zu eigen macht. Denn die Beschäftigung hochqualifizierter Kräfte aus dem Heimatland ist für Aufbau und Betrieb deutscher Bankniederlassungen im Ausland in aller Regel unverzichtbar. Entsprechende Modus 4-Liberalisierungsforderungen der EU sind daher eine notwendige Ergänzung zu den von den europäischen und deutschen Banken unterstützten Modus 3-Liberalisierungsforderungen (Niederlassungsrechte) gegenüber wichtigen außereuropäischen Bankenmärkten. Unter dem Aspekt der Gegenseitigkeit wären diese Modus 4-Forderungen kaum glaubwürdig und ihre Durchsetzungschancen minimal, wenn die EU und Deutschland nicht gleichwertige Zugangsrechte im GATS-Modus 4 am deutschen Finanzplatz einräumen würden. Diese Zugangsrechte erscheinen überdies wiederum als notwendige Ergänzung zu den bereits im WTO-Commitment der EU von 1997 weitgehend gewährten Zugangsrechten für Niederlassungen von Nicht-EU-Banken (Modus 3).

Zum zweiten ist der Zugang ausländischer Manager und Experten ein wesentlicher positiver Faktor für die Entwicklung des deutschen Finanzplatzes. Dies gilt auch für die Auswirkungen auf den deutschen bzw. europäischen Arbeitsmarkt. Denn nach unserer

Einschätzung werden durch Einräumen eines solchen Zugangs insgesamt weitaus weniger Arbeitsplätze deutschen oder anderen EU-Bürgern „weggenommen“ als vielmehr neue Arbeitsplätze auch für Inländer geschaffen, da hochqualifizierte Nicht-EU-Experten vielfach Geschäft am deutschen Finanzplatz generieren. Der Zugang ausländischen Humankapitals zum deutschen Finanzplatz – ob nun in den hiesigen Niederlassungen ausländischer Banken beschäftigt oder in deutschen Kreditinstituten – ist ein nicht zu vernachlässigender Faktor, um die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber konkurrierenden Finanzzentren wie New York, Tokio, Hongkong, Singapur sowie in der EU London, Paris, Amsterdam, Mailand etc. zu erhalten und möglichst zu verbessern.

Änderungen der Arbeitsbedingungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte infolge der WTO-rechtlichen Absicherung ihres Zugangs zum deutschen Finanzplatz sind für uns nicht ersichtlich. Eine Abschätzung etwaiger Auswirkungen auf das Gehaltsniveau der betroffenen hochqualifizierten Kräfte fällt für uns ohne näheres Studium nicht eindeutig aus.

Ein neues WTO-Abkommen zum Modus 4-Zugang müßte für den Bankensektor in ausreichender Weise den Zugang ausländischer Manager und Experten zu den wichtigen Finanzplätzen gewährleisten und damit WTO-rechtlich absichern. Das uns nicht im Einzelnen bekannte „draft initial offer“ der EU wie auch das deutsche Arbeitsmarktrecht sollten für diese hochqualifizierten Kräfte aus den beiden oben genannten Gründen keine fühlbaren Restriktionen vorsehen. Die Liberalisierungsverpflichtungen der EU unter Modus 4 im ersten WTO-Finanzdienstleistungsabkommen von 1997 erscheinen dabei durchaus noch ausbaufähig.

Bereits im ersten WTO-Sektorabkommen von 1997 hat die EU sich weitgehend für Niederlassungen von Banken aus Drittstaaten geöffnet. In diesem Modus 3 stellen die ausländischen Institute auch und vermutlich sogar vorwiegend deutsche Arbeitnehmer ein. Im Wettbewerb ausländischer Bankdienstleistungen mit deutschen Instituten dürften nicht weniger deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden, als wenn der deutsche Bankenmarkt der deutschen Kreditwirtschaft vorbehalten bliebe (von den grundsätzlich negativen Auswirkungen eines solchen – dank der bereits erfolgten WTO-Bindung kaum mehr möglichen – Protektionismus auf Qualität, Vielfalt, Innovationskraft und Preise der Bankdienstleistungen für die deutsche Wirtschaft und Bevölkerung zu schweigen).

Hinsichtlich des grenzüberschreitenden Angebotes von Bankdienstleistungen (Modus 1) will die EU dem Vernehmen nach nicht viel mehr anbieten als im ersten Abkommen bereits zugestanden (dies waren einige Versicherungsleistungen, Finanzinformationen und Hilfsdienste). Denkbar bei diesem „Import“-Modus wäre die Substitution deutscher durch ausländische Arbeitsplätze, wenn grenzüberschreitende Bankdienstleistungen konkurrierend zum inländischen Angebot offeriert werden. De facto sind diese Dienstleistungen jedoch vielfach komplementär zu im Inland erbrachten Leistungen (z.B. Syndizierungen bei Krediten und im Wertpapiergeschäft). Insofern wäre der Beschäftigungseffekt neutral oder sogar positiv. Zudem vergrößert eine Modus 1-Öffnung

potentiell die Kapitalzufuhr für die deutsche Wirtschaft und begünstigt reziproke Modus 1-Zugangsrechte deutscher Banken in Drittstaaten mit wiederum positiven inländischen Beschäftigungseffekten. Insgesamt gesehen würde eine stärkere Modus 1-Öffnung der EU, der zur Zeit wohl noch bankaufsichtliche Bedenken entgegen stehen, an den inländischen Finanzplätzen keineswegs zwingend den Beschäftigungsstand verringern, sondern könnte ihn sogar im Gegenteil erhöhen.

Im „Import“-Modus 2 – Zugang von EU-Bürgern und -Unternehmen zu Bankdienstleistungen in Drittstaaten – sieht bereits die Liberalisierungsverpflichtung der EU unter dem ersten Sektorabkommen eine weitgehende Öffnung vor. Etwaige Beschäftigungseffekte stehen hier wohl neben dem nun auch völkerrechtlich verankerten Gebot der Reise-, Vertrags- und Ansiedlungsfreiheit für Bürger und Unternehmen der EU zurück.

3. *Welche Chancen für mehr Beschäftigung in Deutschland sehen Sie, wenn durch GATS der Export von Dienstleistungen erleichtert wird?*

Die im Finanzdienstleistungsabkommen von 1997 (5. Protokoll zum GATS) von 102 WTO-Staaten eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen sichern den „Export“ von Bankdienstleistungen hauptsächlich im Modus 3 ab, der das Angebot von Bankdienstleistungen durch Niederlassungen im Ausland betrifft. Dabei sind die Liberalisierungsverpflichtungen (Zugangsrechte, Abbau von Diskriminierung) insbesondere von Schwellenländern in der laufenden Verhandlungsrunde durchweg noch stark ausbaufähig. Das Niederlassungsgeschäft im Ausland trägt u.E. zur Sicherung oder sogar zum Ausbau der Beschäftigung der Banken auch in Deutschland bei, zumal deutsche Firmenkunden mit ihren Niederlassungen vor Ort meist den Kundenstamm auch der ausländischen Niederlassungen deutscher Banken bilden. Auch umgekehrt kann eine Geschäftsbeziehung einer Bankniederlassungen mit einem lokalen Unternehmen in einem Drittstaat der Bank auch in Deutschland zu Geschäft verhelfen, z.B. Finanzierung deutscher Exporte (dies schafft oder sichert zudem Arbeitsplätze bei deutschen Unternehmen) an dieses Unternehmen oder Geschäfte mit der deutschen Niederlassung dieses Unternehmens. Überdies können diese internationalen Aktivitäten die Risikostreuung der deutschen Banken verbessern und ihre Profitabilität deutlich erhöhen. Auch dies sichert inländische Arbeitsplätze bei den deutschen Banken. Aus diesen Gründen sind in den laufenden GATS-Verhandlungen weitergehende Modus 3-Verpflichtungen von Drittstaaten anzustreben.

Hinsichtlich grenzüberschreitend angebotener Bankdienstleistungen (Modus 1, „Export“ i.e.S.), die direkt Arbeitsplätze bei den Banken in Deutschland schaffen, sind die 102 Unterzeichnerstaaten des ersten Sektorabkommens meist nur sehr geringe Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen. Die laufende WTO-Runde könnte hier zu weitergehenden Verpflichtungen mit positiven Beschäftigungseffekten führen. Allerdings stehen dem momentan wohl noch bankaufsichtliche Bedenken entgegen (vgl. Antwort auf Frage 4).

WTO-Öffnungsverpflichtungen für die temporäre Entsendung von Personal unter „Export“-Modus 4 des GATS begünstigen die Beschäftigung deutscher Arbeitnehmer in den Auslandsniederlassungen der deutschen Banken. Auch hier kann für viele Länder noch über den im ersten Sektorabkommen gebundenen Stand hinaus gegangen werden.

Der „Export“-Modus 2, Konsum deutscher Bankdienstleistungen durch Ausländer in Deutschland, hat gleichfalls direkte positive Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt im Bankensektor. Die demokratisch verfassten Drittstaaten dürften hier bereits „Marktzugang“ qua Reise- und Vertragsfreiheit für die eigene Bevölkerung sowie Ansiedlungsfreiheit für einheimische Unternehmen gewähren und dies auch im ersten Sektorabkommen völkerrechtlich gebunden haben, wie die EU dies getan hat.

4. *Welche Auswirkungen ergeben sich nach Ihrer Einschätzung aus bisher schon eingegangenen EU-Verpflichtungen im GATS unter der Bedingung einer zunehmenden internationalen Wirtschaftsverflechtung?*

Das Commitment der EU im WTO-Finanzdienstleistungsabkommen von 1997 sieht im Modus 3 den gleichberechtigten Marktzugang für Niederlassungen ausländischer Banken vor. Deren Tochtergesellschaften in einem EU-Mitgliedsstaat wird sogar der EU-weite Marktzugang („europäischer Pass“) ermöglicht. Damit wurde die bereits bestehende Offenheit des deutschen Finanzplatzes völkerrechtlich gebunden und dadurch die Rechtssicherheit für hiesige Niederlassungen von Auslandsbanken und deren Tätigkeiten erhöht.

Weitaus geringer fielen die Liberalisierungsverpflichtungen bei Modus 1 (grenzüberschreitend angebotene Bankdienstleistungen) aus. Diese sind auf bestimmte Versicherungsleistungen sowie das Angebot von Finanzinformationen, Datenverarbeitung, Beratungs- sowie anderen Hilfsdiensten begrenzt. Diese Verpflichtungen blieben hinter der bereits damals bestehenden Wirtschaftsverflechtung im grenzüberschreitenden Bankgeschäft zurück. So beinhaltet der oben erwähnte „europäische Pass“ das Recht der Banken in der EU, grenzüberschreitend tätig zu sein. WTO-rechtlich ist dagegen die grenzüberschreitende Tätigkeit von außereuropäischen Kreditinstituten am deutschen Markt nicht abgesichert. Auch in den laufenden WTO-Verhandlungen könnte die EU im Modus 1 durchaus über ihre Liberalisierung im ersten WTO-Finanzdienstleistungsabkommen hinaus gehen. Dies dürfte aufgrund der derzeitigen Bedenken der Aufsichtsbehörden in der EU-Mitgliedstaaten aber noch nicht im „initial offer“ der EU zum Ausdruck kommen. Eine zu restriktive Haltung der EU in den Finanzdienstleistungsverhandlungen in der WTO im Hinblick auf Modus 1 könnte sich aber auf die Attraktivität des deutschen Finanzplatzes mittelfristig negativ auswirken und würde auch reziprok keine Angebote von Drittstaaten stimulieren, das grenzüberschreitende Angebot deutscher Banken an außereuropäische Kunden in der WTO zu binden. Aufsichtliche Bedenken hinsichtlich des Verbraucherschutz und Anlegerschutzes sollten in den GATS-Verhandlungen nicht zu einer generellen Modus 1-Blockade auch für das grenzüberschreitende Geschäft mit pro-

fessionellen Kunden führen, die keines solchen Schutzes bedürfen. Dabei ist z.B. an die Beteiligung grenzüberschreitender Anbieter an syndizierten Krediten, Garantiekonsortien und Konsortien für die Übernahme von Aktien und Anleihen von Unternehmen zu denken.

Die Öffnung im Modus 2 (Konsum im Ausland) umfasst dagegen bereits im ersten WTO-Sektorabkommen von 1997 alle Bankdienstleistungen, da man den Bürgern und Unternehmen einer offenen Gesellschaft schwerlich verwehren kann, im Ausland Bankdienstleistungen zu konsumieren.

Auch die Modus 4-Verpflichtungen (Entsendung von Personal) erscheinen noch ausbaufähig (vgl. insoweit Antwort auf Frage 2).

5. *Wie muss aus Ihrer Sicht im GATS die Frage der Öffentlichen Daseinsvorsorge und der Global Public Goods geregelt werden, damit im internationalen Wettbewerb Qualität und Zugang für die Bevölkerung gesichert und politisch nach Maßgaben des jeweiligen Staates – hier Deutschland – gestaltet werden kann?*

Aufgrund der kurzen Vorbereitungsfrist können wir diese Frage nicht beantworten. Sie betrifft den Bereich der Bank- und Wertpapierdienstleistungen u.E. nicht.

6. *Welche Vorteile erwarten die Unternehmen von Drittstaaten und welche Befürchtungen gibt es, sollten die Europäer Ihre Märkte nicht in dem Maße öffnen, wie sie es von anderen fordern?*

Wegen der weitgehenden Öffnung der EU im ersten WTO-Sektorabkommen für ausländische Bankniederlassungen richten sich die Liberalisierungsforderungen der Drittstaaten auf verbleibende Ausnahmen einzelner EU-Mitgliedstaaten im Modus 3 und ansonsten auf Modi 1 und 4.

Unzureichende Commitments der EU in diesen beiden Modi würden ihre Liberalisierungsforderungen gegenüber Drittstaaten, welche die deutschen Banken sehr befürworten, ungläubwürdig machen. Auch könnte dadurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Finanzplatzes beeinträchtigt werden.

7. *An welchen Kriterien sollte sich Ihrer Ansicht nach die vorgeschlagene „wirtschaftliche Bedarfsprüfung“ bei Sektoren mit erkennbaren Arbeitsmarktproblemen orientieren und wie lässt sich diese am effizientesten durchführen?*

Im Bankensektor sollte die EU den ausreichend befristeten und unbürokratischen Zugang hochqualifizierter Manager und Experten (GATS-Modus 4) ohne solche Einschränkungen gewähren, da diese den deutschen Finanzplatz in der Regel voran bringen und damit eher Beschäftigung auch für deutsche Arbeitnehmer schaffen als gefährden. Auch der Aspekt der Reziprozität spricht dafür. Vgl. ausführlicher Frage 4.

8. *Welche Bilanz erwarten Sie im Bereich der Wissenschaft für Deutschland angesichts einer weitergehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte?*

Aufgrund der kurzen Vorbereitungsfrist können wir diese Frage nicht beantworten.

9. *Welche Chancen bringt GATS im Bereich der Entwicklungspolitik bzw. wie kommt man mit GATS dem Ziel näher, die Entwicklungsländer stärker zu integrieren?*

Allgemein ist die Öffnung des Finanzsektors eines Landes als sehr förderlich für dessen Wachstum und Entwicklung anzusehen (vgl. ausführlicher dazu Frage 10). Dies gilt auch und gerade für fortgeschrittene Entwicklungs- und Schwellenländer, deren Liberalisierungsstand oft noch nicht an den der meisten Industrieländer heranreicht.

Nach Artikel IV und Artikel XXV GATS sind mit Entwicklungsländern, insbesondere least-developed countries (LLDCs), Liberalisierungsverpflichtungen auszuhandeln, welche die Wettbewerbsfähigkeit von deren einheimischen Dienstleistungssektoren, etwa durch Technologietransfer, stärken, deren Zugang zu Informationsnetzwerken und Distributionskanälen verbessern und ihre Exportchancen durch Öffnung der Dienstleistungsmärkte der anderen WTO-Länder steigern. Zudem sollen die entwickelten WTO-Mitglieder Dienstleistungsanbieter und Handelspolitiker der Entwicklungsländer beraten.

In den ärmsten Entwicklungsländern (LLDCs) dürfte der kommerzielle Anreiz für eine Niederlassung ausländischer Banken üblicherweise noch zu gering sein, selbst wenn Inländerbehandlung gewährt würde. So ist kein LLDC in einer von der Europäischen Bankenvereinigung der EU übergebenen Liste enthalten, die über Betätigungshemmnisse an wichtigen Bankenmärkten in Drittstaaten informiert. Gleichwohl erscheint die Haltung der EU richtig, diesen Ländern gegenüber einige grundlegende, ihrem Entwicklungsstand angepasste Liberalisierungsforderungen zu erheben, nicht zuletzt, um diese besser in die Weltwirtschaft zu integrieren.

Für fortgeschrittene Schwellen- und Entwicklungsländer ist anzuerkennen, dass einheimische Banken weniger wettbewerbsfähig sein können als ausländische Institute aus Industrieländern. Eine Politik der "Infant industry"-Erziehung ist erfahrungsgemäß jedoch nur bei klaren und verbindlichen Zeitvorgaben für einen stufenweisen Abbau der bestehenden Beschränkungen der ausländischen Konkurrenz geeignet, einheimische Sektoren international wettbewerbsfähig zu machen. Ohne einen im Zeitverlauf zunehmenden Konkurrenzdruck von außen fehlen gerade auf kleinen Märkten die Anreize zur Weiterentwicklung. Akzeptabel erscheint es daher, dass mit solchen WTO-Mitgliedsländern angemessene Umsetzungsfristen der Liberalisierungsforderungen eingeräumt werden, wo dies notwendig erscheint.

Dies gilt auch für die Reform oder Schaffung moderner Aufsichtssysteme (Institutionen und Rechtsrahmen). Auch hier können das know-how ausländischer Institute und der von ihnen auf die einheimischen Banken ausgeübte Wettbewerbsdruck die Entwicklung vorantreiben. So wirken oft die lokalen Niederlassungen der deutschen Banken oder sogar deren Zentralen an der (Weiter-) Entwicklung moderner Aufsichtssysteme in Industrie- wie Schwellenländern beratend mit, auch aus Eigeninteresse an transparenten, nicht diskriminierenden und international möglichst einheitlichen Regeln. Auch der Bundesverband

deutscher Banken ist hier im Rahmen seiner begrenzten Ressourcen tätig. Von daher ist die Argumentation abzulehnen, dass die Entwicklung eines modernen Aufsichtsrahmens einer Öffnung des Finanzsektors für ausländischen Wettbewerb voran gehen muss. Wiederum scheinen angemessene Umsetzungsfristen bei Liberalisierungsverpflichtungen sachgerecht, um gleichermaßen den Instituts Wettbewerb und die Aufsichtsqualität voran zu bringen. Zudem sollten entwickelte WTO-Mitglieder die Modernisierung der Aufsichtssysteme der anderen WTO-Länder in ihre Entwicklungspolitik einbeziehen. Solche technische Hilfsmaßnahmen wären nicht nur als Entwicklungspolitik äußerst wirksam, sondern könnten auch helfen, die Abneigung mancher Schwellenländer gegen eine weitere Liberalisierung ihres Finanzsektors zu überwinden.

Nach den Finanzkrisen einiger Schwellenländer, die allerdings auch auf hausgemachte Ursachen zurückzuführen waren, ist vielfach Kritik an einer Liberalisierung von deren Finanzsektoren geübt worden. Hier sollte aber differenziert werden zwischen einer die Stabilität der Bankensektoren im Regelfall erhöhenden Öffnung für Niederlassungen ausländischer Institute, die in den krisenanfälligen Ländern charakteristischerweise nicht sehr weit vorangeschritten war, und einer vollständigen Öffnung für den kurzfristigen Kapitalverkehr, die auf ein kleines Land mit unterentwickelten Institutionen und Regeln im Finanzsektor leicht ein sehr volatiles Verhalten der internationalen Finanzmärkte übertragen kann. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs einer Öffnung des Bankensektors für den Niederlassungswettbewerb und einer Reform des Aufsichtssystems zumindest nicht vorausgehen sollte. Dies könnte bei der Gestaltung der Umsetzungsfristen von Liberalisierungsverpflichtungen berücksichtigt werden. Auch ist darauf hinzuweisen, dass für Finanzdienstleistungen bereits der sogenannte "prudential carve-out" im GATS Annex on Financial Services, Ziffer 2(a) Maßnahmen zur Wahrung der Stabilität von Finanzsystemen zulässt, die gegen Liberalisierungsverpflichtungen verstoßen können. Außerdem erlaubt Artikel XII GATS Ländern mit drohenden oder bereits eingetretenen Zahlungsbilanzkrisen befristete Ausnahmen von deren Liberalisierungsverpflichtungen, die jedoch sachgerecht sein müssen und im Einklang mit dem Meistbegünstigungsgrundsatz und den Regeln des Internationalen Währungsfonds stehen sollen.

10 Wie ist die weitere Liberalisierung der Bankdienstleistungen unter dem GATS zu beurteilen? Worin liegt der Nutzen für die deutschen Banken und die deutsche Wirtschaft, worin für den Bankensektor und die Wirtschaft von Schwellen- und Entwicklungsländern? Bestehen bei einer Liberalisierung der Bankenmärkte Risiken und wie kann man diesen begegnen?

Der Bundesverband deutscher Banken tritt für die weitere Öffnung der Bank- und Wertpapiersektoren der WTO-Mitgliedstaaten in den laufenden Genfer Verhandlungen ein.

Zusätzlich zu unserer Antwort in Frage 1 möchten wir dabei die folgenden näheren Ausführungen machen.

Ökonomisch betrachtet, erhöht eine Öffnung dieses volkswirtschaftlichen Schüsselsektors für den Wettbewerb aus dem Ausland tendenziell die Qualität und Vielfalt der angebotenen Finanzprodukte bei gleichzeitigem Druck auf deren Preise. Niederlassungen ausländischer Banken investieren langfristiges Kapital in den einheimischen Finanzsektor, stellen diesem wertvolles Know-how zur Verfügung und schaffen Beschäftigungsmöglichkeiten. Allgemein ist die Öffnung des Finanzsektors eines Landes als sehr förderlich für dessen Wachstum und Entwicklung anzusehen. Dies gilt auch und gerade für fortgeschrittene Entwicklungs- und Schwellenländer, deren Liberalisierungsstand oft noch nicht an den der meisten Industrieländer heranreicht.

Die international aktiven Mitgliedsinstitute des Bundesverbandes deutscher Banken finanzieren nicht nur die deutsche Exportwirtschaft vom heimischen Boden aus, sondern begleiten deutsche Unternehmen auch in das Ausland durch Niederlassung vor Ort. Dort haben sie überdies im Wettbewerb vielfach ihre Kundenbasis auch auf ausländische Unternehmen und sogar Privatkunden ausgeweitet. Diese internationalen Aktivitäten können die Risikostreuung einer Geschäftsbank verbessern und ihre Profitabilität deutlich erhöhen. Dies sichert nicht zuletzt auch inländische Arbeitsplätze bei den deutschen Banken.

Das Auslandsgeschäft der deutschen Banken hat in der Regel deutsche Unternehmen zum Kundenstamm. Günstige Rahmenbedingungen für dieses Geschäft fördern damit auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und sichern und schaffen auch bei deutschen Unternehmen im Inland wie im Ausland Arbeitsplätze.

Dass der Bundesverband deutscher Banken Wettbewerbsgleichheit nicht bloß für seine Mitgliedsinstitute in Drittstaaten fordert, sondern auch ausländischen Instituten am deutschen Bankenmarkt zubilligt, ist selbstverständlich. Natürlich gelten die volkswirtschaftlichen Argumente für einen offenen Finanzplatz hier genauso wie im Ausland.

Dabei beinhaltet Wettbewerb für die deutschen Banken selbst natürlich immer neben der „Chance“ auch ein „Risiko“. Sie sind jedoch auch in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation dem ausländischen Wettbewerb gewachsen. Die Herausforderung des Wettbewerbs stimuliert zu Leistung, die dem Kunden und der Wirtschaft im In- wie Ausland zugute kommt. Auch schmerzhafter Kostenbau kann durch Wettbewerb erzwungen werden; dies gehört aber zur marktwirtschaftlichen Lenkungsfunction des Wettbewerbs und begünstigt Effizienz und Nachhaltigkeit der deutschen Banken.

Zur Entwicklung fördernden und Risiken mindernden Gestaltung der Liberalisierung der Bankenmärkte in Schwellen- und Entwicklungsländern verweisen wir auf die Ausführungen zu Frage 9.

Gegenüber bilateralen Verhandlungen der Bundesregierung und der EU über bessere Betätigungsmöglichkeiten für seine Mitgliedsinstitute im Ausland, die der Bundesverband deutscher Banken gleichfalls unterstützt, sind WTO-Liberalisierungsverhandlungen komplexer, gewähren bei Abschluss von Verhandlungsrunden aber auch eine reichere Ernte in Form

von völkerrechtlich durchsetzbaren Liberalisierungsverpflichtungen einer Vielzahl von Ländern. Waren unter dem ersten WTO-Finanzdienstleistungen von 1997 bereits 102 WTO-Staaten Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen, so hat die WTO mittlerweile weit über 140 Mitgliedstaaten, wobei überdies Beitrittsverhandlungen mit weiteren relevanten Bankenmärkten (Russland, Vietnam) laufen. Bei einem Scheitern der WTO/GATS-Verhandlungen müßten aus den o.g. Gründen die Liberalisierungsziele im Interesse der deutschen Banken verstärkt durch bilaterale Verhandlungen weiter verfolgt werden, was aber schwieriger zu bewerkstelligen wäre und auch weniger befriedigende Resultate liefern dürfte.

Das WTO-Rahmenabkommen für Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) schreibt Inländerbehandlung ausländischer Dienstleister im Sinne von Wettbewerbsgleichheit nicht zwingend vor, sondern erlaubt Abweichungen (Artikel XVII GATS). Strenger wird der Grundsatz der Gleichbehandlung aller ausländischen Dienstleistungsanbieter untereinander (Meistbegünstigung) angewandt, von dem nur befristete Ausnahmen erlaubt sind (Artikel II)¹. Gegenstand des Abkommens ist nicht nur das grenzüberschreitende Dienstleistungsangebot, sondern – für Banken besonders wichtig – das Angebot von Niederlassungen vor Ort aus (Artikel I).

Für Bank- und Wertpapierdienstleistungen gilt überdies der sogenannte "prudential carve-out" im GATS Annex on Financial Services, Ziffer 2(a), wonach aufsichtlich begründete Maßnahmen² vom GATS unberührt bleiben. Dabei sollen im Widerspruch zu Bestimmungen des GATS stehende Aufsichtsmaßnahmen nicht zur Umgehung von Verpflichtungen aus dem Abkommen benutzt werden. Auch ist nach Ziffer 3 dieses Anhangs zum WTO-Dienstleistungsabkommen sowie gemäß Artikel VII GATS eine Ungleichbehandlung ausländischer Institute aufgrund bilateraler Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Aufsichtsmaßnahmen zulässig, sofern denjenigen anderen WTO-Staaten, die gleiche Voraussetzungen erfüllen, ähnliche Abkommen zugänglich gemacht werden.

Demnach lässt das GATS viel Spielraum für eine Diskriminierung ausländischer Anbieter von Finanzdienstleistungen gegenüber einheimischen Unternehmen. Diese kann und soll (nach Artikel XIX) aber über WTO-Liberalisierungsverhandlungen abgebaut werden, soweit sie nicht aufsichtlich begründet ist.

Bereits die Analyse des im ersten WTO-Finanzdienstleistungsabkommen von 1997 (sog. Fünftes Protokoll zum GATS) ausgehandelten Liberalisie-

rungsgrades lässt für viele Mitgliedsländer weiteren Öffnungsbedarf erkennen. Dabei ist zu sehen, dass einige Länder ihren Öffnungsgrad seinerzeit nicht vollständig in ihre – völkerrechtlich bindende – Liberalisierungsverpflichtung unter dem WTO-Abkommen von 1997 eingebracht haben und auch seither vielerorts die Öffnung der Finanzsektoren weiter vorangekommen ist. Eine völkerrechtliche Bindung dieses verbesserten Liberalisierungsstandes vieler Länder in einem neuen WTO-Abkommen erscheint wünschenswert. Denn dadurch würde die Rechtssicherheit für ausländische Banken bereits deutlich ansteigen, weil ein Bruch entsprechender Liberalisierungsverpflichtungen durch die betroffenen Staaten im Rahmen des WTO-Streitschlichtungsmechanismus mit Wirtschaftssanktionen geahndet werden kann, während eine Rücknahme darüber hinaus reichender Rechte ausländischer Institute insoweit folgenlos bliebe.

Wie weit aber gegenwärtig auch der tatsächliche Grad der Öffnung in den meisten WTO-Ländern noch von einer Wettbewerbsgleichheit in den Rahmenbedingungen für in- und ausländische Banken und Wertpapierfirmen entfernt ist, belegt eindrucksvoll die von der Europäischen Bankenvereinigung (EBF) mit Hilfe auch der betroffenen Mitgliedsinstitute des Bundesverbandes deutscher Banken durchgeführte Analyse der Betätigungshemmnisse europäischer Banken in 27 wichtigen Drittstaaten³.

Die im Rahmen der EBF durchgeführte Analyse lässt die Durchsetzung folgender Liberalisierungsforderungen in allen WTO-Ländern besonders dringlich erscheinen. Diese sind geordnet nach den vom GATS erfassten vier Modi der Dienstleistungserbringung⁴.

Alle vier Modi

- Wo der Liberalisierungsstand eines WTO-Landes über seine Verpflichtungen unter dem WTO-Abkommen von 1997 hinaus reicht, sollte dieser in dessen neue WTO-Liberalisierungsverpflichtung übernommen werden.
- Der sogenannte "prudential carve-out" im GATS Annex on Financial Services, Ziffer 2(a), darf nicht WTO-Verhandlungen über ausländische Institute gegenüber einheimischen Banken benachteiligende Vorschriften ausschließen, deren aufsichtliche Begründung von einer Partei in Zweifel gezogen wird. Hierbei sollten die zuständigen Aufsichtsbehörden eingebunden werden, um den Sachverhalt zu prüfen

1 Eine unbefristete Ausnahme besteht für wirtschaftliche Integrationsprozesse zwischen einzelnen WTO-Staaten, wie etwa unter bilateralen Freihandelsabkommen oder in der EU. In solchen Fällen dürfen ausländische Anbietern aus Drittstaaten gegenüber Anbietern aus den am Integrationsprozess beteiligten Ländern bei Einhaltung bestimmter Bedingungen benachteiligt werden (Artikel V).

2 Beispielhaft genannt werden u.a. Maßnahmen zum Schutz von Anlegern, zur Einlagensicherung und zur Sicherung der Stabilität des Finanzsystems.

3 Ägypten, Argentinien, Australien, Bahrain, Brasilien, Chile, China, Hongkong, Indien, Indonesien, Japan, Kanada, Kolumbien, Kuwait, Malaysia, Mexiko, Pakistan, Peru, Philippinen, Qatar, Singapur, Südafrika, Südkorea, Thailand, USA, Venezuela und Vereinigte Arabische Emirate. Eine Kopie dieser Liste stellen wir Mitgliedern des Bundestages auf Anfrage und bei Zusicherung vertraulicher Behandlung gerne zur Verfügung.

4 Nach Artikel I GATS sind dies das grenzüberschreitende Angebot von Dienstleistungen (sog. Modus 1), der Konsum von Dienstleistungen durch Inländer im Ausland (Modus 2), Dienstleistungsangebot über eine Niederlassung im Ausland (Modus 3) und Entsendung von Personal (Modus 4).

und, falls für nötig befunden, sachgerechte Lösungen zu finden.

- Die Zulassung und Beaufsichtigung der Niederlassungen und ihres Personals sowie von grenzüberschreitenden Aktivitäten ausländischer Institute sollte möglichst transparent erfolgen. Alle relevanten Regelungen sind offenzulegen. Neue Regelungen sind rechtzeitig anzukündigen und zu begründen; außerdem sind den betroffenen Auslandsbanken Möglichkeiten zur Anhörung und eine ausreichende Frist zur Umsetzung einzuräumen. Ein entsprechendes "additional commitment" i.S. von Artikel XVIII GATS sollte in den Liberalisierungsverpflichtungen der WTO-Länder enthalten sein.
- Steuerliche Benachteiligungen von Auslandsbanken sind abzubauen, soweit sie nicht unter GATS-Bestimmungen (insbesondere Artikel XIV d) zu rechtfertigen sind.

Niederlassung vor Ort (Modus 3)

- Ausländische Banken sollte das Recht zur Niederlassung in allen möglichen Formen gewährt werden, sei es über die Beteiligung (bis zu 100%) an einheimischen Instituten, joint-ventures mit diesen, als neu gegründete Tochtergesellschaft, Filiale oder Repräsentanz.

Abzubauen sind daher Bedarfsprüfungen für die Errichtung ausländischer Niederlassungen ("economic needs tests") sowie Verbote bzw. Restriktionen (z.B: Beteiligungsgrenzen, Limitierung der Anzahl ausländischer Filialen u.ä.) für bestimmte Etablierungsformen. Lizenzierungsverfahren sind dabei möglichst unbürokratisch, schnell und transparent zu gestalten und dürfen ausländische Institute nicht gegenüber einheimischen Banken benachteiligen.

- Die Operationen der Niederlassungen ausländischer Banken sollten nicht stärker eingeschränkt werden als für einheimische Institute (Inländerbehandlung).

Abzubauen sind regionale, produktbezogene, kundenbezogene und sonstige (z.B: Limitierung der Filial- bzw. Geldautomatenzahl je Auslandsinstitut) diskriminierende Tätigkeitsbeschränkungen. Zudem sollten ausländische Institute ihre Finanzdienstleistungen staatlichen Körperschaften in gleichem Maße erbringen können wie einheimische Finanzdienstleister. Dies gilt auch hinsichtlich Rentensystemen mit privatwirtschaftlichen Komponenten. Auslandsbanken sollten außerdem neue Finanzdienstleistungen anbieten können.

- Die Beaufsichtigung der Niederlassungen von Auslandsbanken sollte die Qualität der konsolidierten Aufsicht durch das Heimatland gebührend berücksichtigen, so dass aufsichtlich unnötige Restriktionen abgebaut werden können.

So sollte das von der Bankenaufsicht in manchen WTO-Staaten vorgeschriebene Dotationskapital für Filialen derjenigen ausländischen Banken, die von ihrer Heimataufsicht konsolidiert und nach international anerkannten Grundsätzen beaufsichtigt werden, nicht als alleinige Basis für aufsichtliche Geschäftslimits der Filiale (Kreditvergabe, Refinanzierung u.ä.) dienen müssen. Vielmehr sollte das Gesamtkapital der Bank als Bemessungsgrundlage dieser Li-

mite herangezogen werden. Als Mindestziel der WTO-Verhandlungen, im Sinne eines Zwischenschrittes, ist die Anrechnung von Garantien oder Krediten des Haupthauses oder Dritter zusätzlich zum Dotationskapital für lokale aufsichtliche Limite anzustreben. Es muss sich von selbst verstehen, dass Dotationskapitalvorschriften auf alle Filialen einer ausländischen Bank in einem WTO-Mitgliedsland konsolidiert angewandt werden und dabei – ebenso wie die Kapitalanforderungen an Tochtergesellschaften von Auslandsbanken vor Ort – keinesfalls die Kapitalvorschriften für einheimische Institute übersteigen.

Auch Hinterlegungspflichten für Aktiva von Filialen ausländischer Institute (asset pledge requirements) sind aufsichtlich nur zu rechtfertigen, soweit sie die Qualität der konsolidierten Aufsicht im Heimatland sowie, im Hinblick auf die verpfändbaren Aktiva, das Länderrisiko des Heimatlandes gebührend berücksichtigen.

- Niederlassungen ausländischer Institute sollte derselbe Zugang zur Refinanzierung am lokalen Geldmarkt sowie im Ausland gewährt werden wie einheimischen Banken. Zudem sollten sie gleichberechtigt Zugang zu lokalen Zahlungsverkehrssystemen, Börsen u.ä. haben.
- Auslandsbanken mit lokalen Niederlassungen sollten unbeschränkt Operationen zum Hedgen ihres Währungsrisikos durchführen können und entsprechende Finanzprodukte auch am lokalen Markt anbieten können.
- Die Gewinnüberführung von Niederlassungen der Auslandsbanken an ihr Haupthaus bzw. ihre Muttergesellschaft sollte unbeschränkt möglich sein.

Grenzüberschreitendes Angebot und Konsum im Ausland (Modi 1 und 2)

- Bei den grenzüberschreitenden Erbringungsformen von Bank- und Wertpapierdienstleistungen sollten die WTO-Mitgliedsländer einen signifikanten Ausbau ihrer Liberalisierungsverpflichtungen angesichts von Innovationen wie e-commerce und e-banking erwägen. Soweit solche neuen Formen der Dienstleistungserbringung auch unter Modus 2 anstelle von Modus 1 subsumiert werden können, ist auch für diesen entsprechend zu verfahren.
- Dabei ist zu sehen, dass aufsichtlich begründete Restriktionen nach dem WTO-Regelwerk ("prudential carve-out" im GATS Annex on Financial Services, Ziffer 2(a)) desungeachtet zulässig bleiben.
- Der grenzüberschreitende Transfer von Finanzdaten ist zu garantieren unter Einhaltung etwaiger datenschutzrechtlicher Bestimmungen, soweit diese nach Artikel XIV(c)(ii) GATS zulässig sind.

Entsendung von Personal (Modus 4)

- Bei der Entsendung von Personal in lokale Niederlassungen muss eine Liberalisierung erreicht werden, die dem in Modus 3 angestrebten Liberalisierungsgrad nicht zuwider läuft. Insbesondere ist der hinreichend lange Aufenthalt von Geschäftsführern, aber auch von Experten zu ermöglichen. Beschränkungen der gesamten Mitarbeiterzahl oder der Zahl der ausländischen Geschäftsführer oder Mitarbeiter einer

Niederlassung sind abzulehnen, da aufsichtliche ebenso wie einwanderungspolitische Zwecke mit sachgerechteren Maßnahmen erreicht werden können. Aufenthaltsgenehmigungen sollten für die genannten Personen möglichst unbürokratisch, schnell und transparent erteilt werden; Verlängerungen sind zu ermöglichen.

Der Bundestag wird gebeten, sich dafür einzusetzen, dass in den WTO-Verhandlungen gegenüber möglichst vielen Ländern die Umsetzung dieser Liberalisierungsforderungen erreicht wird. Dabei können insbesondere Schwellen- und Entwicklungsländern gewisse Übergangsperioden zugestanden werden (vgl. Frage 9).

11. Für das Parlament bestehen bisher insbesondere auf folgenden Gebieten der von der EU-Kommission vorgelegten „Initial Draft Offer“ schwerwiegende Bedenken oder Klärungsbedarf. Wie beurteilen Sie den EU-Entwurf in diesen Fragen?

Vorab: Wir beantworten diese Fragen für den Bereich der Bank- und Wertpapierdienstleistungen und ohne nähere Kenntnis der „draft initial offer“ der EU.

- bei dem Problem des zusätzlichen Öffnungsangebots der europäischen bzw. deutschen Dienstleistungsmärkte (Arbeitsmärkte durch grenzüberschreitende, zeitlich begrenzte Dienstleistungen durch Personen – Mode 4);

Eine Erweiterung der bisherigen Liberalisierungsverpflichtung der EU im Modus 4 für einen ausreichend lang befristeten und unbürokratischen Zugang von hochqualifizierten Managern und Experten aus Drittstaaten zum deutschen Finanzplatz ist aus Banksicht durchaus wünschenswert, vgl. die Ausführungen zu Frage 2.

- in der Frage, ob dabei geltende nationale und EU-weite Anforderungen und Regelungen fortbestehen, wobei explizit auch die Frage von Tarifverträgen und Mindestlöhnen einbezogen ist;

Die aus unserer Sicht anzustrebende EU-Liberalisierungsverpflichtung für einen ausreichend lang befristeten und unbürokratischen Modus 4-Zugang von hochqualifizierten Managern und Experten aus Drittstaaten zum deutschen Finanzplatz sollte auch zur Anpassung etwaiger restriktiver nationaler und EU-Regelungen führen. Dem Vernehmen nach soll dies zumindest für die „initial offer“ der EU aber gar nicht erforderlich sein. Tariflöhne und Mindestlöhne werden wohl auch im weiteren Laufe der Verhandlungen kaum davon betroffen sein, da es nur um temporäre Entsendung hochqualifizierter Manager und Experten gehen kann.

- bei dem Problem des Außerkraftsetzens bisheriger Prüfungsmöglichkeiten von Arbeitsmarkt- und Auftragslage;

Einen solchen Vorbehalt hielten wir im Falle der anzustrebenden Modus 4-Verpflichtung der EU für kontraproduktiv, da der befristete Zugang hochqualifizierter Kräfte aus Drittstaaten zu den EU-Finanzplätzen dort eher Arbeitsplätze auch für deutsche und andere EU-Bürger schaffen dürfte.

- in der Frage der Geltung des jeweiligen inländischen bzw. deutschen Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberrechtes;

Soweit „GATS-Gesandte“ unter Modus 4 überhaupt dem deutschen Arbeitsrecht unterliegen, gilt: Die Bundesrepublik Deutschland kann im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik der EU souverän entscheiden, ob und inwieweit sie im Rahmen von WTO-GATS-Abkommen bestehendes nationales Recht bindet oder auch ändert und dann bindet. Dasselbe gilt auf EU-Ebene für die EU-Rechtssetzung sowie für jeden anderen WTO-Mitgliedstaat.

- bei dem Problem der Definition des „independent professional“ (Mode 4) sowie dem Schutz vor missbräuchlicher Nutzung des Marktzugangs, beispielsweise Scheinselbstständigkeit (Mode 3);

Das Problem der Scheinselbstständigkeit besteht u.E. im Bankensektor nicht, da auch ausländische Bankniederlassungen mit hohem Aufwand und unter Beaufsichtigung der zuständigen deutschen Behörden zu gründen und zu betreiben sind und einem Outsourcing von Leistungen in Nichtbanken enge aufsichtliche Grenzen angelegt werden.

Definitionsprobleme bei der Kategorie „independent professional“ können wir mangels genauer Kenntnis des „draft initial offer“ nicht kommentieren. Nach unserer vorläufigen Einschätzung scheint diese Kategorie der Personalentsendung für den Bereich der Bank- und Wertpapierdienstleistungen aber weniger relevant als die Entsendung von hochqualifizierten Mitarbeitern in Niederlassungen.

- in der Frage der Einhaltung grundlegender Arbeitnehmer- und Sozialrechte (insbesondere ILO-Kernarbeitsnormen) durch Entleih- und Entsendefirmen und Ihrer vertraglichen Absicherung durch nationales bzw. europäisches Recht sowie deren Kontrolle bzw. Kontrollmöglichkeiten;

Auch diesen Problembereich sehen wir von der aus unserer Sicht anzustrebende EU-Liberalisierungsverpflichtung für einen ausreichend lang befristeten und unbürokratischen Modus 4-Zugang von hochqualifizierten Managern und Experten aus Drittstaaten zum deutschen Finanzplatz nicht berührt.

- in der Frage der Einhaltung international vereinbarter Umweltstandards;

Die Einhaltung internationaler Umweltstandards steht mit der GATS-Liberalisierung von Bank- und Wertpapierleistungen in keinen Zusammenhang.

Für staatlich gedeckte Export- und Projektfinanzierungen bestehen Umweltleitlinien in Deutschland, die mit Empfehlungen der OECD konform sind. Überdies haben, insbesondere im internationalen Maßstab betrachtet, sehr viele deutsche Banken die UNEP-Erklärung der Finanzinstitute zur Umwelt und zur nachhaltigen Entwicklung unterzeichnet.

- bei dem Problem der durch die EU-Kommission geplanten weitergehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte bei Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, bei weiteren Umweltdienstleistungen oder im Verkehrsbereich;

Aufgrund der kurzen Vorbereitungsfrist können wir diese Frage nicht beantworten.

- bei dem Problem klarer Definition der öffentlichen Daseinsvorsorge, um Streitigkeiten bzw. Streit-

schlichtungsverfahren bei der WTO zu vermeiden und die öffentliche Daseinsvorsorge nach Maßgabe der politischen Entscheidungen in Deutschland zu sichern;

Aufgrund der kurzen Vorbereitungsfrist können wir diese Frage nicht beantworten. Sie betrifft den Bereich der Bank- und Wertpapierdienstleistungen u.E. nicht.

- in der Frage der Gewährleistung und Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards beim Zugang zur staatlichen Daseinsvorsorge. Qualitätssicherung darf

sich dabei nicht allein auf die staatlichen Angebote beschränken, sondern muss alle in- und ausländischen privaten Angebote mit einbeziehen. Die Entscheidung über die Gewährung von öffentlichen Subventionen muss bei den nationalen Staaten verbleiben.

Aufgrund der kurzen Vorbereitungsfrist können wir diese Frage nicht beantworten. Sie betrifft den Bereich der Bank- und Wertpapierdienstleistungen u.E. nicht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)343

2. April 2003

Schriftliche Stellungnahme

zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema
„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS)
– Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“

Industriegewerkschaft Agrar-Bauen-Umwelt (IG BAU)**Allgemeines zu den Rahmenbedingungen für unsere Beteiligung und Vorbemerkung zu unserer Stellungnahme:**

Unsere Stellungnahme steht unter dem generellen Vorbehalt, dass wir nicht abschließend zur Thematik Stellung beziehen können, weil uns die Vorschläge der EU-Kommission offiziell immer noch nicht vorliegen und wir lediglich inoffiziell über die beiden ersten Entwürfe des EU-Gesamtvorschlages, das so genannte Quotenpapier der EU-Kommission (EUK) vom 25.3.03 sowie eine inoffizielle Zusammenfassung der EU-Forderungen an Drittländer verfügen. Wären wir nicht inoffiziell in den Besitz dieser Papiere gelangt, könnten wir im Rahmen dieser Anhörung zu den meisten Fragen überhaupt nicht qualifiziert Stellung nehmen. Auch wissen wir nicht, ob die uns inoffiziell zugänglich gewordenen Dokumente tatsächlich den letzten Stand darstellen.

Wir vermuten, dass es noch einen dritten Angebotsentwurf gab, weil uns - ebenfalls inoffiziell - signalisiert wurde, dass die EU-Kommission bestimmte Pläne zu mode 4 aus dem zweiten Entwurf kurz nach dessen inoffizieller Bekanntgabe wieder zurückgezogen habe. Da uns aber keinerlei neue Entwurfsdokumente vorliegen und die entsprechenden Passagen im zweiten Entwurf zumindest die Wunschrichtung der EU-Kommission wieder geben, beziehen wir die entsprechenden Passagen aus dem zweiten Angebotsentwurf (im Folgenden kurz als AE 2 bezeichnet) in unsere Stellungnahme mit ein. Auch deutet das Anfang April 2003 durch Zeitungsberichte bekannt gewordene vorläufige Scheitern der EU-weiten Abstimmungsrunde im so genannten 133er-Komitee darauf hin, dass die Kommission ihre diesbezüglichen Pläne einstweilen weiter verfolgt.

Die Drittlandsforderungen an die EU liegen uns bis heute nur in sehr allgemeiner Form, nämlich als eine Zusammenfassung durch die EUK aus dem Vorjahr, vor. Anderweitig näher bekannt gewordene GATS-Forderungen von Drittländern zur totalen Öffnung aller Sektoren in Europa für mode 4 einschließlich der Möglichkeit des Einsatzes einfacher Arbeitskräfte und unter gleichzeitiger

Außerkraftsetzung von Mindestlöhnen, Entsenderegeln usw. für ihre Entsendefirmen werden in der EU-Zusammenfassung nicht in der erforderlichen Deutlichkeit wieder gegeben. Wir können daher lediglich aus einigen allgemein zugänglichen entsprechenden GATS-Papieren z.B. von Indien aus dem Vorjahr darauf zurück schließen, welche Forderungen Drittländer gegenüber der EU und Deutschland wahrscheinlich angemeldet haben dürften, und auf dieser Basis Stellung nehmen.

Es verwundert daher nicht, wenn wir das weitgehend geheime Verfahren der EU-Kommission scharf kritisieren. Angesichts der geschilderten Umstände kann von einer wirklichen Beteiligung der Zivilgesellschaft und einem echten Sozialen Dialog bei dieser wichtigen Thematik trotz der von uns ausdrücklich als sehr positiv bewerteten entsprechenden Parlamentsbemühungen auf deutscher und europäischer Ebene keine Rede sein. An dieser Kritik ändert sich auch durch das öffentliche Beteiligungsverfahren der EU-Kommission von November 2002 bis Januar 2003 zu den Drittlandsforderungen nichts, weil den Beteiligten dabei nur sehr allgemeine Informationen gegeben wurden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat sich aufgrund der allgemeinen Kritik zwar in den letzten Wochen bemüht, zumindest den fachlich betroffenen Sozialpartnern etwas ausführlichere Informationen zum EU-Angebotsentwurf zu geben, sah sich aber aufgrund der allseits in der WTO und der EU vereinbarten Geheimhaltung außer Stande, entsprechend detaillierte Informationen auch zu den Drittlandsforderungen an die EU zu liefern.

Unsere Stellungnahme folgt in der Reihenfolge dem vom Ausschuss vorgegebenen Fragenkatalog. Die Fragen des Ausschusses sind kursiv wiedergegeben, unsere Antworten in Normalschrift.

1. Welche Chancen und Risiken ergeben sich Ihrer Einschätzung nach aus dem EU-Gesamtvorschlag und aus den derzeit laufenden GATS-Verhandlungen für Ihre Branchen und Betriebe?

Die Chancen für global agierende Dienstleistungskonzerne, ihrer Umsätze im Ausland durch erleichterten Marktzugang und ihren Gewinn im Inland durch ver-

mehrten Einsatz von Subunternehmen, entsandten Beschäftigten aus ausländischen Konzernunternehmen und Scheinselbständigen aus Niedriglohnländern zu steigern, schätzen wir als hoch ein. Dies dürfte sich jedoch keineswegs zugunsten der Inlandsbeschäftigung in diesen Unternehmen auswirken (siehe dazu u. A. unsere Antwort auf Frage 3), zumal das Risiko besteht, dass Teile der Inlandsbeschäftigten dieser Firmen durch zeitweise entsandte Kräfte und Subunternehmen aus dem Ausland ersetzt werden.

Die sich aus ungleichen Wettbewerbsbedingungen in der Folge ergebenden Risiken für ordnungsgemäß arbeitende und mit Inlandslöhnen kalkulierende Inlandsfirmen in unseren Sektoren schätzen wir entsprechend als hoch ein. Die Risiken für alle Beschäftigten in der Branche sehen wir erstens in gesteigerter Arbeitslosigkeit und zum zweiten in einem nicht zu gewinnenden Lohnkostenwettbewerb mit kurzfristig entsandten Kräften aus den anderen WTO-Staaten, der den Trend zu prekärer und untertariflicher Beschäftigung verstärken könnte.

Zwar berührt der jetzige EU-Vorschlag die Bauwirtschaft und die Gebäudereinigung nur am Rande, jedoch hat die EU für den Sektor Bau an 89 Drittstaaten offensive Forderungen bei mode 3 und mode 4 gerichtet, so dass in der weiteren Verhandlungsdynamik auch der Bau in Deutschland mit seinen zur Zeit 34 % Arbeitslosen weit aus stärker als bisher von der Verhandlerseite zugesichert betroffen sein könnte. Wir lehnen jegliche neue Verpflichtung nach mode 3 und 4 für den **Bausektor** vor allem unter Arbeitsmarktgesichtspunkten, aber auch wegen genereller Bedenken gegen die derzeitige Gestaltung von mode 3 und 4 ab, die die Gefahr prekärer Beschäftigungsbedingungen mit sich bringen. Dasselbe gilt für evt. im Laufe der Verhandlungen möglicherweise diskutierte Öffnungen mit Auswirkung auf **Gebäudereinigung, facility management, Forstwirtschaft, Umweltdienstleistungen, Landwirtschaft**.

Besonders gravierende Konsequenzen für alle Sektoren könnten Marktöffnungen im Bereich der **grenzüberschreitenden Leiharbeits- und Personalvermittlungsgestaltungsfirmen** haben. Hier lehnen wir jegliche weitere Öffnung ebenfalls ab. Im Gegenteil, einige im Zusammenhang mit den Hartz-Gesetzen kürzlich vorgenommene Liberalisierungen in den deutschen Gesetzen müssen noch einmal daraufhin überprüft werden, ob sie nicht die vorhandene Einschränkung der deutschen Altverpflichtung (S. 45 AE 1) durch generellen Wegfall des Erlaubniszwanges nachträglich entwerten.

Bei angestellten **Architekten** dürfte der jetzige EU-Vorschlag dazu führen, dass die Arbeitslosigkeit steigt, Tarifverhandlungen unmöglich würden und die zurzeit ca. 5000 arbeitslosen Architekten auf Dauer beschäftigungslos bleiben.

Im übrigen nehmen wir Bezug auf die DGB-Stellungnahme und unsere detaillierteren Antworten bei den folgenden Fragen.

2. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Vorschläge auf den bundesdeutschen und den europäischen Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen, und welche Rahmenbedingungen müssen im Abkommen aus Ihrer Sicht geschaffen oder erhalten werden?

Wir rechnen mit negativen Auswirkungen für den deutschen Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen (siehe

Antwort zu 1.). Ein grosses, speziell für Deutschland und andere EU-Länder ohne generell allgemeinverbindliche Tarife zutreffendes Problem sind die sozialen Bedingungen für die konzerntern entsandten Arbeitskräfte. Zwar sieht die EU auf Seite 8 des ersten Angebotsentwurfes (AE 1) – entgegen unserer zunächst geäußerten Befürchtungen – die volle Anwendung des Rechtes des Arbeitslandes einschließlich der Mindestlöhne und tariflichen Bestimmungen vor, sofern in den Einzelverpflichtungen nichts anderes bestimmt wird.

Diese Regelung **greift aber in allen Branchen ohne allgemeinverbindliche Tarifverträge letztlich nicht**. Dies wäre in Deutschland die **ganz überwiegende Zahl aller Branchen**. Für die nach Deutschland entsandten Beschäftigten gäbe es **somit keine innerstaatliche Lohngrundlage**, im Zweifel würde daher faktisch der Heimatlohn des Herkunftslandes plus X gelten.

Eine deutsche Spezialregulierung oder –Rechtsprechung nur für Drittstaatsfirmen, die für solche Fälle auf die am Arbeitsort und in der Branche üblichen Tariflöhne abstellen würde, könnte von jedem Drittstaat als diskriminierend und als Handelshemmnis bei der WTO angegriffen werden. In Ostdeutschland würde mangels Tarifüblichkeit selbst eine solche Regulierung nicht greifen. Aufgrund des generellen Widerstandes der BDA gegen neue Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (AVE) und deren Unüblichkeit in Deutschland ist nicht damit zu rechnen, dass in den nächsten Jahren flächendeckende AVE in allen betroffenen Branchen erfolgt. Erfolgte sie nachträglich unter Verweis auf soziales Dumping durch Auslandsfirmen, wäre erneut und erst recht ein WTO-Streitverfahren programmiert.

Am Bau, bei dem es in Deutschland Allgemeinverbindlichkeit beim Lohn gibt, bezieht sich diese auf die **Mindestlöhne**, die erheblich niedriger sind, als der Facharbeiter-Tariflohn, **so dass bei neuen Öffnungen tariffreie Inlandsfirmen zusätzliche Billigkonkurrenz aus Drittstaaten bekämen. Im Übrigen zeigt bereits die praktische Erfahrung mit den Entsendefirmen aus den MOE-Staaten, dass fast alle Entsendefirmen den Mindestlohn flächendeckend durch unbezahlte Mehrarbeit und vielerlei hohe Abzüge unterlaufen**. Dies wäre auch bei vielen Drittstaatsfirmen wahrscheinlich, zumal eine wirksame Kontrolle praktisch unmöglich ist.

Unsere Bedenken werden auch nicht dadurch verringert, dass das BMWA versichert, dass im Zusammenhang mit der Visa-Erteilung eine Kontrolle stattfinden soll. Die Erfahrungen auf diesem Gebiet im Zusammenhang mit den Werkverträgen zeigen deutlich, dass die Verträge nicht wirklich überprüft werden (können). Im Übrigen finden Abzüge usw. in aller Regel nachträglich statt, also dann, wenn das Visum bereits erteilt wird, und die Abrechnungsunterlagen sind in Deutschland nicht greifbar, weil die Abrechnung beim Auslandsunternehmen erfolgt. Indien und andere Länder haben in ihren veröffentlichten Forderungspapieren die europäischen und nationalen Entsenderegelungen und Mindestlöhne explizit angegriffen und ihre Aussetzung für Entsandte nach mode 4 gefordert. Die Verhandlungsdynamik könnte hier zu Zugeständnissen mit sehr negativen Folgen führen.

Das letzte uns bekannte EU-Papier zum Vorschlag – der Vorschlag für eine Quotenregelung vom 24.3.03 – sieht überdies die Einführung eines „GATS-Visums“ (wahr-

scheinlich per Richtlinie / Verordnung) vor. Die nationale Hoheit bei der Visumerteilung für GATS-Entsandte und damit die Möglichkeit, regulierend einzugreifen, könnte so einer europaweiten Regelung zu Opfer fallen. Einige Drittländer haben bereits gefordert, dass ihre Firmen eine Art Freizügigkeit im europäischen Binnenmarkt genießen sollten, wenn ein EU-Land sie zulässt. Über eines der anderen 24 EU-Länder (z.B. solche mit höherer Korruptionsquote – wir nennen absichtlich kein Beispiel) könnte dann jeder nationale Regulierungsversuch unterlaufen werden.

Des Weiteren verbleibt in der jetzigen Konstruktion des Angebots **das Arbeitsverhältnis der konzernintern Versetzten beim Konzernunternehmen (ICT) und entsandten Arbeitnehmern von Vertragsdienstleistern (CSS-EJP) immer im Drittstaat**. Die europäischen und nationalen Regulierungen gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz laufen damit ins Leere, weil die ICT und CSS-EJP rechtlich nicht im selben Betrieb wie die Inlandsbeschäftigten angestellt sind. Eine Zuständigkeit des Betriebsrates besteht damit in vielen Fällen ebenfalls nicht. Besonders bei ICT und CSS-EJP aus Ländern mit Diktaturen müssten diese bei gewerkschaftlicher Aktivität in Deutschland zur Durchsetzung gleicher Entlohnung mit Schikanen bis hin zur Gefahr für Leib und Leben rechnen.

Unsere schon wiederholt vorgebrachte Kritik an **fehlenden Arbeitnehmergrundrechten** für Entsandte aus Ländern mit Diktaturen erhalten wir aufrecht. Selbst wenn die Rechte während des Aufenthaltes über die Fußnote 2 auf Seite 8 **formal** gewährt werden, kann die entsprechende Drittstaatsfirma sie **unterlaufen**, indem sie die Beschäftigten bei Gewerkschaftsbeitritt oder Streik sofort abzieht und in der Heimat einer Bestrafung zuführt. Diese Erfahrung mussten z.B. philippinische Seeleute während der Marcos-Diktatur machen, die an Bord europäischer Schiffe in deutschen Häfen legal gestreikt hatten und denen dann mit einer zwangsweisen Rückkehr und Bestrafung gedroht wurde.

Hinzu kommt, dass der zweite Satz der EU-Fußnote 2 auf Seite 8 in AE 1, der regelt, dass die Entsendung aus Drittstaaten zur Beeinflussung von Kollektivstreitigkeiten (also zum Streikbruch) unzulässig ist, ausschließlich für Österreich – und nicht auch für Deutschland – gilt. Dieser Vorbehalt sollte unbedingt auf Deutschland ausgedehnt werden.

Wir fordern daher, dass in geöffneten Sektoren mit den entsandten Arbeitnehmer für den Entsendezeitraum grundsätzlich ein Arbeitsverhältnis nach deutschem Recht und unter Abwicklung der Abrechnung und Bezahlung auf Konten in Deutschland mit ausschließlichem Gerichtsstand in Deutschland und unter Auftraggeber-/ Generalunternehmerhaftung begründet werden muss. Zu weiteren Details siehe auch unsere Antwort bei Frage 11. Alle anderen Gestaltungsmöglichkeiten wären praktisch nicht zu kontrollieren und soziales Dumping unter Ausnutzung der Unkenntnis der Betroffenen wäre programmiert.

3. Welche Chancen für mehr Beschäftigung in Deutschland sehen Sie, wenn durch GATS der Export von Dienstleistungen erleichtert wird?

Wir schätzen die Chancen für mehr Beschäftigung im Inland als eher gering ein. Sicherlich könnten einzelne Marktöffnungen in Drittländern deutschen Unternehmen

neue Tätigkeitsfelder bzw. höhere Umsätze in Drittländern eröffnen, in denen der Markt bisher ganz oder teilweise verschlossen war. Dies dürfte aber nur geringe Auswirkungen auf die Inlandsbeschäftigung in diesen Unternehmen haben. Erfahrungen mit den seit Mitte der Neunziger verstärkt international tätigen deutschen Baukonzernen unterstreichen diese Einschätzung. Während einige dieser Konzerne mittlerweile über 50% ihrer Geschäftstätigkeit im Ausland abwickeln, ist bei ihnen die Inlandsbeschäftigung im selben Umfang wie in rein national tätigen Bauunternehmen oder sogar überproportional zurückgegangen. Nur wenige der abgebauten Beschäftigten des Mutterkonzerns fanden eine neue Beschäftigung bei den Auslandsaktivitäten ihres Unternehmens. In der Regel waren dies nur Beschäftigte der verschiedenen Managementebenen.

Für globalisierte deutsche Konzerne ist es in der Regel nicht nur aus Sprachgründen einfacher und kostengünstiger, Arbeitskräfte im jeweiligen Arbeitslandes zu rekrutieren und bei ihnen durch Management- und Qualifizierungsmaßnahmen für eine ähnlich hohe Produktivität wie im Stammhaus zu sorgen, als deutsche Arbeitskräfte ins Ausland zu versetzen und dabei hohe Pendel- bzw. Umzugs- und Qualifizierungskosten, Auslandszulagen usw. aufzuwenden. Da viele Dienstleistungen vertiefte Kenntnisse des Verbrauchslandes erfordern, bietet sich die Beschäftigung von Inlandsarbeitskräften im Normalfall nicht nur aus Sprach- und Kostengründen an: im Gegensatz zu entsandten Kräften verfügen qualifizierte Inlandsarbeitskräfte über das Know-how bezüglich lokaler Märkte, Normen und Gepflogenheiten sowie im Umgang mit den Behörden des Tätigkeitslandes. Deutschland ist überdies ein Hochlohnland mit besonders hoher Produktivität. Nur wenige Beschäftigte des unteren und mittleren Segments dürften außerdem bereit sein, in Drittländern unter Aufrechterhaltung ihrer hohen Leistung zu deutlich verringerten, ortsüblichen Einkommenssätzen zu arbeiten, zumal bei den befristeten GATS-Einsätzen die Familie im Heimatland verbleiben muss und sich deren Unterhaltskosten nicht verringern.

Im Gegensatz zur Güter produzierenden Wirtschaft, bei der mehr Export die Beschäftigung in aller Regel erhöht oder zumindest sichert, dürfte ein gesteigerter Dienstleistungsexport für die Beschäftigten des einfachen bis mittleren Qualifikationssegmentes deshalb zu keinem nennenswerten Beschäftigungszuwachs führen. Ganz im Gegenteil könnte ein erleichtertes hohes Wachstum im Ausland die Unternehmensstrategien in globalisierten (also nur noch formal „deutschen“) börsennotierten Dienstleistungskonzernen eher dazu veranlassen, schwieriger gewordene Inlandsaktivitäten allmählich ganz fallen zu lassen. Solche Trends lassen sich in einigen großen deutschen Baukonzernen bereits durchaus feststellen.

4. Welche Auswirkungen ergeben sich nach Ihrer Einschätzung aus bisher schon eingegangenen EU-Verpflichtungen im GATS unter der Bedingung einer zunehmenden internationalen Wirtschaftsverflechtung?

Viele ehemals überwiegend in Deutschland verankerte Dienstleistungskonzerne haben ihre Tätigkeit im Zuge des Börsenbooms ab Mitte der neunziger Jahre globalisiert und eine Vielzahl von Auslandsunternehmen gegründet. Dies gilt auch für ihre außereuropäischen Konkurrenten. Weil Dienstleistungen mit Ausnahme von mode 1 und 2 in der Regel durch Personaleinsatz im Verbrauchsland erbracht werden muss, konnten sie – im

Gegensatz zum produzierenden Gewerbe - bisher die großen weltweiten Unterschiede in den Lohn- und Sozialkosten kaum Gewinn steigernd nutzen, auch wenn uns Fälle hiesiger Dienstleistungskonzerne bekannt geworden sind, die Aufträge im Schwellenland B mit eigenem Management und Subunternehmern mit Billigbeschäftigten aus Entwicklungsland C durchführen. Sie waren zur Lohnkostensenkung auf dem Heimatmarkt aber bisher auf inländische und europäische Billigkräfte von Subunternehmen und illegaler Beschäftigung angewiesen.

Beide könnten Erleichterungen z.B. bei mode 4 und in Form eines GATS-Visums dazu nutzen, ihre Arbeitskosten durch globale Personalbewirtschaftung und weltweites outsourcing an aus Niedriglohnländern stammende Subunternehmen noch weiter zu drücken. Ihre bisherigen Subunternehmer und gleichzeitig Konkurrenz bei Kleinaufträgen, heimische KMU, könnte dabei auf der Strecke bleiben, weil ihnen diese Möglichkeiten nicht im gleichen Umfang zur Verfügung stehen. Durch Aufweichungen bei mode 3 und 4 könnten bestimmte sektorale Altverpflichtungen einen völlig neuen Charakter bekommen, zum Beispiel könnte es einen starken Zuwachs entsandter Arbeitskräfte und Scheinselbstständiger in Sektoren mit quantitativ bisher eher geringer Inanspruchnahme von Verpflichtungen geben.

5. Wie muss aus Ihrer Sicht im GATS die Frage der Öffentlichen Daseinsvorsorge und der Global Public Goods geregelt werden, damit im internationalen Wettbewerb Qualität und Zugang für die Bevölkerung gesichert und politisch nach Maßgaben des jeweiligen Staates – hier Deutschland – gestaltet werden kann?

Alle GATS-Verpflichtungen sollten grundsätzlich ohne jede Kompensation für künftige potenzielle Geschäftsmöglichkeiten rücknehmbar gestaltet werden, ohne dass ein GATS-Panel über die Rechtmäßigkeit nationaler Parlamentsentscheidungen entscheiden kann. Der internationale Gerichtshof sollte in solchen Streitfällen entscheiden. Er sollte dabei auch anderweitige Verpflichtungen des jeweiligen Mitgliedsstaates berücksichtigen müssen, zum Beispiel aus internationalen Sozial-, Gesundheits- und Umweltabkommen. Eine mögliche Entschädigungsregelung für tatsächlich betroffene Unternehmen aus Drittstaaten darf nicht so ausgestaltet werden, dass sie politische Gestaltung der Zukunft verunmöglicht, sondern muss - ähnlich wie im nationalen und anderem internationalen Recht für vorzeitige Vertragsbeendigungen vorgesehen - sich darauf beschränken, den Restwert vorzeitig aufgelöster Verträge und Sonderkosten zu erstatten. Im Übrigen schließen wir uns hier den Stellungnahmen von DGB und ver.di an.

6. Welche Vorteile erwarten die Unternehmen von Drittstaaten und welche Befürchtungen gibt es, sollten die Europäer ihre Märkte nicht in dem Maße öffnen, wie sie es von anderen fordern?

Dazu ist uns nicht Näheres bekannt. Wir kennen dazu lediglich Regierungsmeinungen.

7. An welchen Kriterien sollte sich Ihrer Ansicht nach die vorgeschlagene „wirtschaftliche Bedarfsprüfung“ bei Sektoren mit erkennbaren Arbeitsmarktp Problemen orientieren und wie lässt sich diese am effizientesten durchführen?

Hauptanknüpfungskriterien müssen die jeweilige Arbeitslosenrate im jeweiligen EU-Mitgliedsland und dort

noch einmal im jeweiligen Sektor / Subsektor sein. Ist die Arbeitslosigkeit im Sektor hoch oder herrscht im Gegenteil ein Nachfragestau mangels **quantitativ** ausreichendem Angebot.

Ein weiteres Kriterium müssen die Arbeitsbedingungen darstellen: gibt es flächendeckende Tarifverträge für die meisten Beschäftigten des Sektors? Herrschen prekäre Bedingungen vor?

Auch der Anteil illegaler Beschäftigung im jeweiligen Sektor muss dabei untersucht werden, weil dies einen Indikator zur Beurteilung des fairen Wettbewerbs darstellt. Ist der Anteil im Sektor hoch, könnte der Zutritt weiterer Mitbewerber schon per se für die restlichen legalen Anbieter schädlich sein, erst recht aber der Zutritt solcher Mitbewerber, die **praktisch** nicht den gleichen Bedingungen wie die legal kalkulierenden Inlandsfirmen unterliegen.

8. Welche Bilanz erwarten Sie im Bereich der Wissenschaft für Deutschland angesichts einer weitergehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte?

Hier verweisen wir auf die Stellungnahmen von DGB, GEW und ver.di.

9. Welche Chancen bringt GATS im Bereich der Entwicklungspolitik bzw. wie kommt man mit GATS dem Ziel näher, die Entwicklungsländer stärker zu integrieren?

Der derzeitige Ansatz mit temporärer, unternehmensorganisierter Migration von Personen aus EL nach mode 4 im Ausgleich für die Öffnung der Märkte der EL für unsere Dienstleistungskonzerne bringt keine Chancen in der Entwicklungspolitik. Es handelt sich im Gegenteil um ein Modell, welches weltweit eine weitere Spirale nach unten bei den sozialen Bedingungen und damit auch bei den Masseneinkommen einleiten könnte.

Verglichen mit den möglichen Rücktransfers regulärer Migranten in ihre Heimatländer fallen selbst die Einnahmen der Familien der entsandten Beschäftigten geringer aus. Die Kosten für die Ausbildung und die Risiken für die Sozialkosten der temporären mode4-Migranten bei Arbeitslosigkeit, Invalidität, Krankheit und Alter trägt der Beschäftigte bzw. das Entwicklungsland weiterhin.

Ein Großteil der Gewinne begünstigter Unternehmen aus Entwicklungsländern dürfte dagegen zur Steuervermeidung im Heimatland auf offshore-Konten landen, weil die Auslandsumsätze ihrer Firmen von den Entwicklungsländern praktisch nicht kontrolliert werden können. Diese Prognose stützen wir auf unsere Erfahrungen mit Entsendemigration aus den MOE-Ländern.

Den Entwicklungsländern wäre mit Quoten für dauerhafte oder langfristige Einwanderung in Sektoren und Regionen in Europa mit echtem Arbeitskräftemangel und einem Ausbau fairer bilateraler Handels- und Entwicklungsbeziehungen langfristig wesentlich besser geholfen als mit dem WTO-Modell, das schon ideologisch auf völlige Entgrenzung der Marktkräfte ausgerichtet ist.

Den Entwicklungsländern sollte im Gegenteil dabei geholfen werden, sozialstaatliche Elemente auszubauen, statt sie in die Falle später nicht mehr umkehrbarer Verpflichtungen zur Privatisierung und völligen Öffnung ihrer Märkte für unsere Kapitalgruppen zu locken. Wenn dagegen eingewandt wird, dass (hochkorrupte) Regierungen einzelner EL unfähig seien, ihre Bevölkerung z.B. mit Wasser zu versorgen, halten wir das für ein zynisches

Argument, das noch dazu verschweigt, von wem die Korruption häufig ursprünglich ausgeht. Wir sind jedenfalls sicher, dass dieselben hochkorrupten Regierungen künftig von privaten Wasseranbietern bestochen würden, um ein Monopol zu überhöhten Preisen zu errichten. Das zeigen viele Erfahrungen in der Entwicklungsarbeit. Der tatsächliche Zugang ärmster Menschen zu Wasser wird nicht dadurch besser, dass in Zukunft zwar sauberes Wasser theoretisch verfügbar, aber leider für sie unbezahlbar ist.

Wir verweisen ergänzend auf die Stellungnahmen von DGB, weed und attac.

10. Wie ist die weitere Liberalisierung der Bankdienstleistungen unter dem GATS zu beurteilen? Worin liegt der Nutzen für die deutschen Banken und die deutsche Wirtschaft, worin für den Bankensektor und die Wirtschaft von Schwellen- und Entwicklungsländern? Bestehen bei einer Liberalisierung der Bankenmärkte Risiken und wie kann man diesen begegnen?

Wir verweisen diesbezüglich auf die Stellungnahmen von DGB, ver.di, weed und attac. Ergänzend machen wir darauf aufmerksam, dass sich auch die bekannten unseriösen Anbieter weitere Marktöffnungen zu Nutze machen dürften. Ein umfassendes internationales Abkommen zur Bekämpfung solcher Anbieter im Finanzsektor (und gleichfalls der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktkriminalität), welches verhindert, dass sich Wirtschaftskriminelle und ihr illegal erworbenes Vermögen hinter den Grenzen ihrer jeweiligen Herkunftsländer oder von Steueroasen verstecken können, ist überfällig und sollte weiteren Liberalisierungsschritten vorgeschaltet werden. Ohne eine wirksame grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Justizsysteme bei der Bekämpfung solcher Täter sind die Risiken aus weiteren Finanzmarktliberalisierungen gerade für kleinere und schwächere Volkswirtschaften enorm und übertreffen die Chancen bei weitem. Die jetzigen Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche usw. reichen nicht aus.

11. Für das Parlament bestehen bisher insbesondere auf folgenden Gebieten der von der EU-Kommission vorgelegten „Initial Draft Offer“ schwerwiegende Bedenken oder Klärungsbedarf. Wie beurteilen Sie den EU-Entwurf in diesen Fragen?

bei dem Problem des zusätzlichen Öffnungsangebots der europäischen bzw. deutschen Dienstleistungsmärkte (Arbeitsmärkte durch grenzüberschreitende, zeitlich begrenzte Dienstleistungen durch Personen – Mode 4);

Siehe unsere Antwort zu Fragen 1., 2., 4., 7. und 9. Den jüngst inoffiziell bekannt gewordenen Quotenvorschlag der EUK vom 25.3.03 lehnen wir ab. Er knüpft lediglich an Einwohnerzahlen an und nimmt überhaupt keine Rücksicht auf die jeweilige Arbeitsmarktsituation, Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen sowie die absolute Größe der jeweiligen Sektoren / Subsektoren in den jeweiligen Mitgliedsländern und würde jede nationale Steuerungsmöglichkeit zunichte machen.

Zu Einzelfragen der Definitionen des EU-Angebotes verweisen wir ergänzend auf die DGB-Stellungnahme.

in der Frage, ob dabei geltende nationale und EU-weite Anforderungen und Regelungen fortbestehen, wobei ex-

plizit auch die Frage von Tarifverträgen und Mindestlöhnen einbezogen ist;

Siehe unsere obigen Antworten, vor allem bei Frage 2 und weiter unten.

bei dem Problem des Außerkraftsetzens bisheriger Prüfungsmöglichkeiten von Arbeitsmarkt- und Auftragslage;

Wir lehnen eine Außerkraftsetzung der bisherigen Prüfungsmöglichkeiten von Arbeitsmarkt- und Auftragslage ab. Bei 4,7 Mio. offizieller Gesamtarbeitslosigkeit in Deutschland und z.B. 34% Arbeitslosigkeit am Bau (in Ostdeutschland sogar über 45%) ist es nur logisch und gerechtfertigt, dass die bisherigen Prüfungsmöglichkeiten erhalten bleiben müssen, um einen Zustrom zusätzlicher auswärtiger Firmen und Scheinselbstständiger in Branchen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit und bereits prekären Bedingungen zu verhindern. Solange eine generelle Arbeitsmarkt- und Notstandsklausel im GATS fehlt, sind diese Steuerungsmöglichkeiten das letzte Mittel, um katastrophale Entwicklungen in einzelnen Sektoren verhindern zu können.

in der Frage der Geltung des jeweiligen inländischen bzw. deutschen Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberrechtes;

Der EU-Entwurf geht implizit davon aus, dass bei mode 4-Entsendungen die Arbeitsverhältnisse im Herkunftsland verbleiben und deshalb das dortige Arbeitsrecht gilt. In einer Fußnote auf S. 8 (AE 1) werden zwar Regelungen des Arbeitslandes für anwendbar erklärt, sofern in den Einzelverpflichtungen nicht davon abgewichen wird.

Jedoch greift diese Regelung letztlich in vielen Fragen für Deutschland nicht (s. unsere ausführliche Antwort zu Frage 2.) und selbst, wenn dies der Fall wäre, könnte deren Einhaltung praktisch nicht kontrolliert werden. Das BMWA verweist Kritiker darauf, dass die Einhaltung der Regularien durch Visa-Auflagen durchgesetzt werden könne. Die praktischen Erfahrungen am Bau mit den Entsendefirmen aus den MOEL belegen das Gegenteil. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Bereich der Arbeitsmarktkriminalität sind schon innerhalb der EU nicht grenzüberschreitend verfolgbar. Deshalb dürfte das Unterlaufen solcher Auflagen durch ungerechtfertigt hohe Abzüge, nicht nachprüfbare Behauptungen, dass im Heimatland bezahlt wird usw. die Regel sein.

Wir lehnen deshalb die Anwendung ausländischen Arbeitsrechtes mit lediglich ergänzender Anwendung bestimmter Regeln des Arbeitslandes ab und auch der bei Inner-EU-Entsendungen geltende Grundsatz der freien Rechtswahl darf bei mode4-Entsendungen nach GATS keine Anwendung finden. **Vielmehr muss für die Zeit der mode4-Entsendung grundsätzlich ein Arbeitsverhältnis nach deutschem Arbeitsrecht mit ausschließlicher Erfüllungsort und Gerichtsstand Deutschland begründet werden. Alle Abrechnungsunterlagen müssen in Deutschland für Kontrollen bereitgehalten werden. Es muss ergänzend vorgeschrieben werden, dass die Zahlung des Lohnes/Gehalts immer auf ein deutsches Konto erfolgt, dessen alleiniger Inhaber und Bevollmächtigter der Arbeitnehmer ist. Bei CSS-EJP muss die Einhaltung des gesamten repräsentativsten Tarifvertrages des jeweiligen Sektors/Subsektors festgeschrieben werden. Bei ICT muss der für das jeweilige Inlandsunternehmen geltende Tarifvertrag**

eingehalten werden, um eine diskriminierende Behandlung der konzerninternen Entsandten ggü. Inlandsbeschäftigten zu verhindern. Wenn ein solcher Tarifvertrag im jeweiligen Unternehmen nicht existiert, muss zumindest festgeschrieben werden, dass der jeweils orts- und sektorielle Lohn für vergleichbare Tätigkeiten nicht unterschritten werden darf.

Um im Fall von Verstößen den Zugriff von Verfolgebahörden, Sozialkassen, Steuerbehörden und betroffenen Arbeitnehmern auf Firmengelder zu ermöglichen, sollte ferner vorgeschrieben werden, dass auch die Zahlungen von Auftraggebern und Generalunternehmern aus dem Dienstleistungsvertrag über ein deutsches Konto abgewickelt werden müssen und Auftraggeber bzw. Generalunternehmer selbstschuldnerisch für gerichtlich festgestellte Forderungen und Geldstrafen/Bußgelder gegen den Dienstleister haften, wenn sie diesen Zahlungsweg nicht einhalten.

Ergänzend könnte die erstmalige Inanspruchnahme der GATS-Verpflichtungen durch das jeweilige Entsendeland auch daran knüpfen, dass vorher zunächst ein Auslieferungs- und Strafverfolgungsabkommen für Verstöße des Unternehmens/Unternehmers gegen die Regelungen des Erbringungslandes zwischen Erbringungs- und Entsendeland abgeschlossen werden muss.

- bei dem Problem der Definition des „independent professional“ (Mode 4) sowie dem Schutz vor missbräuchlicher Nutzung des Marktzugangs, beispielsweise Scheinselbstständigkeit (Mode 3);

Die in AE 2 ggü. AE 1 bei mode4 vorgenommene Aufweichung der Anforderungsmerkmale (alternativ statt kumulativ) könnte letztlich dazu führen, dass in vielen Sektoren der einfache Nachweis sechsjähriger Berufspraxis reichen würde, um hier als Scheinselbstständiger arbeiten zu können. Ein solcher Nachweis wäre aber auch ohne das Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen in vielen am Export ihrer Arbeitslosigkeit interessierten WTO-Mitgliedsländern oder durch Korruption leicht zu beschaffen. Diese Aufweichung ggü. AE 1 muss zurückgenommen werden und zumindest die frühere Definition aus AE 1 (kumulative Erfüllung der Merkmale) muss wieder Bestandteil des Angebots werden.

Die in AE 2 neu eingeführte, zusätzliche Definition als self-employed, die laut BMWA dafür sorgen soll, dass Scheinselbstständigkeit verhindert wird, ist gerade kein geeignetes Kriterium und keineswegs ein europäisch einheitlicher Begriff. Vielmehr weicht die Definition von self-employed in jedem EU-Mitgliedsstaat voneinander ab. In UK bspw. fallen Menschen, die nach unserer Definition eindeutig abhängige Arbeitnehmer wären, unter die Kategorie self-employed. Vor dem Hintergrund eines drohenden europäinheitlichen GATS-Visums (s. das Quotenpapier der EUK) und einer möglichen Binnenfreizügigkeit von GATS-Dienstleistern innerhalb der EU, wenn sie die Erlaubnis in einem Land einmal erhalten haben, ist prekäre Scheinselbstständigkeit programmiert. Deshalb sollten hier zusätzliche Merkmale, z.B. wie sie im in der letzten Legislaturperiode verabschiedeten Gesetz zur Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit oder in der Rechtsprechung des BAG definiert wurden, im Angebot der EU oder als deutsche ENT verankert

werden, um den sonst sehr wahrscheinlichen massiven Missbrauch zu verhindern.

Das Niederlassungsrecht für selbständige Dienstleister nach mode3 sollte mit den gleichen Definitionen zur Abgrenzung von Scheinselbstständigkeit wie bei CSS-IP von uns gefordert verbunden werden und ergänzend sollte damit verbunden sein, dass sie eine Mindestzahl inländischer Arbeitskräfte beschäftigen müssen, um Scheinselbstständigkeit zu vermeiden. Alternativ könnte auch eine ähnliche Regelung wie für ICT-Manager nach mode 4 festgeschrieben werden, d.h., dass sich der Selbständige auf das Management der Niederlassung und den Vertrieb beschränken muss und die Erbringung der eigentlichen Dienstleistung nur durch abhängig Beschäftigte mit Inlandsarbeitsverhältnis erfolgen darf.

in der Frage der Einhaltung grundlegender Arbeitnehmer- und Sozialrechte (insbesondere ILO-Kernarbeitsnormen)

durch Entleih- und Entsendefirmen und ihrer vertraglichen Absicherung durch nationales

bzw. europäisches Recht sowie deren Kontrolle bzw. Kontrollmöglichkeiten;

Siehe dazu auch unsere Antworten weiter oben und bei Frage 2. usw. Alle GATS-Verpflichtungen sollten nur ggü. solchen Staaten gelten, die sich zumindest für entsandte Arbeitnehmer zur Gewährung der ILO-Kernarbeitsnormen völkerrechtlich verbindlich verpflichten. Verstöße dagegen sollten zur Aussetzung der Zugangsmöglichkeit führen. Die von uns geforderte ausschließliche Anwendung deutschen Rechts für das Entsendearbeitsverhältnis würde viele ungeklärte Probleme lösen, die uns heute schon bei der innereuropäischen Entsendung zu schaffen machen, zum Beispiel, ob sich Entsendebeschäftigte legal an einem Inlandsstreik beteiligen dürfen, was wir bejahen, was aber in den Entsendeländern teilweise bestritten wird.

in der Frage der Einhaltung international vereinbarter Umweltstandards;

Der Weltumweltgipfel von Johannesburg hat sich leider bemüht gefühlt, in vielen seiner Formulierungen immer wieder einen Kotau vor den WTO-Regeln zu machen und damit implizit leider die faktische Dominanz der WTO-Regeln ggü. allen anderen völkerrechtlichen Regeln anerkannt. Das GATS und alle anderen WTO-Abkommen sind aber bisher ausschließlich am Freihandel, an progressiver Liberalisierung und größtmöglicher Unternehmerfreiheit ausgerichtet. Wiederholt sind die Versuche gescheitert, die wirkliche Anerkennung anderweitigen Völkerrechts durch die WTO zu erreichen. Die WTO-Streitschlichtungspanels richten sich deshalb ausschließlich am Gedanken des Freihandels aus. Selbst Maßnahmen, die keinen Sanktionscharakter haben, sondern lediglich gute Praktiken auf sozialem Gebiet und im Umweltschutz fördern sollen, geraten deshalb in die Gefahr, bei der WTO angegriffen zu werden. So hat etwa Indien kürzlich eine Klage gegen das EU-Präferenzsystem eingereicht und dabei vor allem die an Sozial- und Umweltstandards ausgerichteten Kriterien als „Handelshemmnis“ angegriffen. Während sich die WTO gegen jede Sanktion zur Durchsetzung anderer völkerrechtlicher Verpflichtungen ihrer Mitglieder auf den Gebieten der

Umwelt-, Gesundheitsschutz- und Sozialstandards ausspricht, hat sie sich selbst einen Sanktionsmechanismus zur Durchsetzung des Freihandels und der Liberalisierung geschaffen. Damit ist ein Ungleichgewicht eingetreten, das im Konfliktfall zwischen WTO- und Umweltregeln in der Regel zugunsten der WTO-Regeln und damit zugunsten der Marktkräfte gelöst werden dürfte. Dieses Ungleichgewicht muss beseitigt werden.

Die zu lösende Kernfrage ist deshalb die Reform des WTO-Streitschlichtungsmechanismus. Entweder schafft man die WTO-Panels ganz ab und überträgt die Zuständigkeit für Streitverfahren generell an den Internationalen Gerichtshof oder aber – u. E. die schlechtere Alternative – man schreibt fest, dass die WTO-Panels alle sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitglieder bei der Entscheidung berücksichtigen müssen

- *bei dem Problem der durch die EU-Kommission geplanten weitergehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte bei Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, bei weiteren Umweltdienstleistungen oder im Verkehrsbereich;*

Wir nehmen ergänzend auf die Stellungnahmen von DGB und ver.di Bezug. Die IG BAU-Mitgliedschaft könnte im Umweltbereich vor allem von der im EU-AE vorgesehenen Öffnungen beim Lärmschutz (Errichtung von Lärmschutzwällen und -mauern, Montage von Lärmschutzfenstern usw.) und bei der Wiederaufbereitung von festem Müll (Baustoffrecycling) und Erde negativ betroffen sein. Diese Bereiche gehören in Deutschland zur Bauwirtschaft mit ihrer bekannt hohen Arbeitslosigkeit und deshalb scheiden aus unserer Sicht allen neuen Verpflichtungen nach mode 3 und 4 auf diesen Gebieten für uns aus. Das gleiche gilt für evt. Verpflichtungen zur Vermietung von Straßenfahrzeugen mit Bedienungspersonal, worunter auch Betonmischer und Baustellenfahrzeuge fallen könnten.

- *bei dem Problem klarer Definition der öffentlichen Daseinsvorsorge, um Streitigkeiten bzw. Streit-schlichtungsverfahren bei der WTO zu vermeiden und die öffentliche Daseinsvorsorge nach Maßgabe der politischen Entscheidungen in Deutschland zu sichern;*

Wir nehmen hier auf die Stellungnahmen von ver.di und DGB Bezug.

- *in der Frage der Gewährleistung und Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards beim Zugang zur staatlichen Daseinsvorsorge. Qualitätssicherung darf sich dabei nicht allein auf die staatlichen Angebote beschränken, sondern muss alle in- und ausländischen privaten Angebote mit einbeziehen. Die Entscheidung über die Gewährung von öffentlichen Subventionen muss bei den nationalen Staaten verbleiben.*

Wir nehmen hier auf die Stellungnahmen von ver.di und DGB Bezug und unterstützen die Tendenz des Bundestagsbeschlusses nachdrücklich.

Zusammenfassung:

- Die IG BAU lehnt neue Marktöffnungen nach mode 4 mit Wirkung auf Deutschland ab.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)344

2. April 2003

Schriftliche Stellungnahme

Zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema
„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS)
– Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)**1. Das GATS als Ordnungsgerüst für den internationalen Handel mit Dienstleistungen**

Die Wirtschaft begrüßt das seit 1995 geltende Dienstleistungsabkommen GATS, weil

- bestehende Marktzugangsrechte völkerrechtlich festgeschrieben werden, sodass Anbieter und Nachfrager eine verlässliche Planungsgrundlage erhalten,
- der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr transparenten Regeln unterworfen wird, was vor allem für kleine Unternehmen und kleine Länder die Chancengleichheit im internationalen Wettbewerb verbessert,
- eine pragmatische Grundlage für die weitere regelgebundene und transparente Öffnung eigener und fremder Dienstleistungsmärkte geschaffen wurde, wobei jede Regierung die Kontrolle darüber behält, welche Dienstleistungssektoren in welchem Umfang dem Wettbewerb aus dem Ausland geöffnet werden.

Die Wirtschaft bedauert, dass das GATS im Wesentlichen den Status quo fixiert und kaum zusätzliche Marktöffnungen vorsieht. Die Wirtschaft braucht aber neben kalkulierbaren Rahmenbedingungen im Außenwirtschaftsverkehr den Zugang zu fremden Märkten und ein Weltklasse-Angebot auf dem deutschen Markt. Wettbewerb und Arbeitsteilung sind im Dienstleistungssektor ebenso wie im Warenssektor effiziente Wege zur Verbesserung der eigenen Leistungsfähigkeit und damit zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigungsmöglichkeiten. Dies gilt für Industrieländer und Entwicklungsländer in gleicher Weise.

2. Offene Märkte fördern Wachstum und Beschäftigung

Die Vorteile offener Dienstleistungsmärkte entsprechen denjenigen offener Warenmärkte: Verstärkter Wettbewerb führt zu Kosten- und Preissenkungen, zu Qualitätssteigerungen und größerer Auswahl für Nachfrager, seien es Endverbraucher oder Unternehmen. Unternehmen, die externe Dienstleistungen für die eigene Leistungserstellung einsetzen, können ihre Wettbewerbsfähigkeit stei-

gern, wenn die von ihnen benötigten Dienstleistungen effizient und qualitativ hochwertig verfügbar sind.

Für exportorientierte Unternehmen liegt die Notwendigkeit des Zugangs zu fremden Märkten auf der Hand. Wettbewerbsfördernde Marktöffnungen schaffen somit Wachstums- und Beschäftigungsimpulse sowohl für die Binnenwirtschaft als auch für die Wirtschaft der Handelspartner. In Deutschland entstehen neue Arbeitsplätze sowohl durch die Niederlassung ausländischer Service-Unternehmen als auch durch den wachsenden Export der Leistungen deutscher Anbieter.

Wettbewerb und Wachstum führen zum Strukturwandel, der für einzelne Sektoren, Regionen, Unternehmen und deren Beschäftigte Friktionen mit sich bringen kann. Aufgabe der Politik ist es, Friktionen abzufedern, ohne den Strukturwandel zu behindern. Beschränkungen des Marktzugangs können den vorübergehend schmerzhaften, aber langfristig produktiven Wandel nicht verhindern, sondern unter steigenden Kosten nur verzögern.

Gerade in Deutschland ist in einzelnen Sektoren der Mangel an Fachkräften zur Wachstumsbremse geworden. Marktöffnungen gemäß strikten GATS-Vereinbarungen können durch gezielten und bedarfsorientierten Einsatz ausländischer Fachkräfte dieser Wachstumsbremse entgegenwirken. Gegenwärtig wird der Einsatz durch äußerst restriktive Bedingungen erschwert.

3. Dienstleistungen sind unterschätzter Schlüsselfaktor für Wettbewerbsfähigkeit

Während Öffnung und Regelbindung der internationalen Warenmärkte relativ weit fortgeschritten sind, steckt die Integration der Dienstleistungsmärkte noch weitgehend in den Anfängen. Beim derzeitigen niedrigen Grad an Arbeitsteilung für Dienstleistungen verzichtet die Weltwirtschaft auf ein großes Potenzial an Wohlstand und Beschäftigung. Die Verfügbarkeit erstklassiger unternehmensnaher Dienstleistungen fördert die gesamtwirtschaftliche Produktivität und ist somit ein wichtiger Standortfaktor. In Entwicklungsländern sind vor allem die Infrastrukturleistungen wie Telekommunikation, Transport, Energieverteilung oder Finanzdienstleistungen

eine Voraussetzung für den wirtschaftlichen Fortschritt. Der Zugang der Verbraucher zu modernen und preisgünstigen Dienstleistungen trägt wesentlich zur Lebensqualität der Menschen bei.

Die deutschen Unternehmen sind als Global Players auf den Warenmärkten besonders auf die Offenheit auch der Dienstleistungsmärkte angewiesen, weil Waren und Dienstleistungen sowohl auf der Beschaffungs- als auch auf der Absatzseite zunehmend miteinander verbunden werden. Hochentwickelte Produktionstechnik erfordert den Einsatz hochqualifizierter Dienstleistungen, wobei gerade die Dienstleistungen häufig erst zu der Wertschöpfung führen, die wiederum Einkommens- und Beschäftigungsgewinne ermöglicht. Auch der Absatz von Industrieprodukten ist in der Regel nur in komplementärer Verbindung mit Dienstleistungen erfolversprechend, weil die Abnehmer nicht ein Produkt, sondern eine Problemlösung verlangen.

Daher ist die statistische Trennung von Produktions- und Dienstleistungssektor kaum mehr praxismäßig. Die Warenhandelsstatistiken umfassen einen großen und wachsenden Anteil von Dienstleistungen, während gleichzeitig die Zahlen zum Dienstleistungshandel weit unterhalb der Realität liegen. Trotz dieser statistischen Verzerrung kann für Dienstleistungen weltweit ein wachsender Anteil an Wertschöpfung, Beschäftigung und Außenwirtschaftsverkehr nachgewiesen werden.

4. Die WTO-Verhandlungsrunde nutzen

Die laufende WTO-Verhandlungsrunde bietet die Chance, Dienstleistungsmärkte schrittweise weiter zu öffnen. Die Wirtschaft drängt deshalb auf konstruktive Verhandlungsangebote der EU als Anreiz für ein ebenso konstruktives Engagement nicht nur anderer Industrieländer, sondern auch der Entwicklungsländer, die zunehmend ihre Interessen am Dienstleistungshandel entdecken (z.B. Tourismus, Computerdienstleistungen). Der Verhandlungsprozess des „Gebens und Nehmens“ ermöglicht es jeder Regierung, das Tempo der Marköffnungen nach den eigenen wirtschaftlichen Interessen und politischen Vorgaben „maßzuschneidern“.

Die Wirtschaft fordert alle WTO-Mitglieder zu zügigem Verhandeln auf, damit das beschlossene Abschlussdatum Januar 2005 eingehalten wird. Ein erfolgreicher Verhandlungsabschluss im Rahmen des regelgebundenen Ordnungssystems der WTO

- wäre angesichts der gegenwärtig schleppenden Entwicklung der Weltwirtschaft ein ermutigendes Signal für Investoren und Konsumenten,
- würde einen Beitrag zur langfristigen Sicherung politischer und wirtschaftlicher Stabilität leisten.

5. GATS bietet nationalen Gestaltungsraum

Das GATS liefert die von Industrie- und Entwicklungsländern akzeptierten, praktikablen Instrumente für den Verhandlungsprozess. Es trägt der Heterogenität und Komplexität der Dienstleistungen Rechnung, indem es Sektorvereinbarungen zulässt und zudem nach vier Produktionsweisen (Erbringungsarten) unterscheidet. Damit wird die Vereinbarung einer generellen Liberalisierungsformel ausgeschlossen. Vielmehr erhalten die verhandelnden Regierungen eine hohe Flexibilität bei der Wahl

nationaler politischer Prioritäten. Die Bedingungen, unter denen ausländische Anbieter ihre Leistungen erbringen, kann jede Regierung festlegen. Anders als beim Warenhandel dürfen die Bedingungen zwischen ausländischen und inländischen Anbietern und darüber hinaus zwischen verschiedenen Ausländern diskriminieren. Die Prinzipien der Inländerbehandlung und Meistbegünstigung sind also im GATS nicht konsequent verwirklicht.

Verpflichtungen zur Marktöffnung unterliegen nicht dem Erfordernis der Gegenseitigkeit, d.h., die Öffnung eines Dienstleistungssektors seitens eines Landes muss vom Verhandlungspartner nicht im Gegenzug durch Öffnung desselben Sektors beantwortet werden. Schließlich erstreckt sich das GATS nur auf kommerziell erbrachte Dienstleistungen, nicht auf staatliche oder hoheitliche Leistungen. Die Souveränität eines jeden Landes, darüber zu entscheiden, welche Dienstleistungen hoheitlich organisiert werden, wird nicht berührt. In gleicher Weise behält jede Regierung das Recht, sämtliche auf ihrem Hoheitsgebiet erbrachten Dienstleistungen nach nationalen politischen Vorgaben zu regeln. Das GATS und die laufenden Verhandlungen erstrecken sich nach dem vereinbarten Willen aller WTO-Mitglieder ausschließlich auf die Öffnung der Märkte, und zwar der Märkte für kommerziell erbrachte Leistungen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt einschließlich des Einreise- und Aufenthaltsrechts sind nicht Gegenstand des GATS und damit auch nicht der Verhandlungen.

Auf längere Sicht dürften die ökonomischen Nachteile der zahlreichen Differenzierungsmöglichkeiten im GATS offenbar werden: Die notwendigen Positivlisten der zur Liberalisierung angebotenen Sektoren verhindern, dass neue innovative Sektoren automatisch in den Genuss von Marktzugangsrechten kommen. Das bewährte Abkommen über den Warenhandel, GATT, sieht eine solch weitgehende Differenzierung nicht vor; es enthält Sektorvereinbarungen nur als begrenzte Ausnahmen. Obwohl das GATS demgegenüber an Klarheit verliert, begrüßt die Wirtschaft die vorgesehenen wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten. Sie fordert gleichzeitig die strikte Beachtung der im GATS vereinbarten Transparenz für Marktzugangsbeschränkungen einschließlich etwaiger Konditionierungen sowie für nationale Regulierungen, die Auswirkungen auf ausländische Anbieter haben.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)345

3. April 2003

Schriftliche Stellungnahme

zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema
„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS)
– Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)**Vorbemerkung**

Die folgenden Ausführungen beziehen sich, sofern nicht anders kenntlich gemacht, auf die "draft offer" der Europäischen Kommission mit Stand vom 07.03.2003 und die "requests" der Europäischen Kommission an die WTO-Mitgliedsstaaten.

1. Welche Chancen und Risiken ergeben sich Ihrer Einschätzung nach aus dem EU-Gesamtvorschlag und aus den derzeit laufenden GATS-Verhandlungen für Ihre Branchen und Betriebe?

Der DGB begrüßt grundsätzlich Handelsgespräche über Dienstleistungen, die Wachstumsvorteile für die deutsche Wirtschaft bringen. Doch eine weitergehende wirtschaftliche Liberalisierung muss in einen geeigneten Ordnungsrahmen eingebettet werden.

Es darf beim GATS mit der Gestaltung einer neuen internationalen Marktordnung für Dienstleistungen nicht gleichzeitig eine neue Ordnung des globalen Arbeitsmarktes geben. Es wird aber teilweise eine neue globale soziale Ordnung vorgezeichnet, die tief in die bisher vorhandenen politischen, sozialen und kulturellen Wertvorstellungen und Ordnungssysteme der meisten Nationalstaaten eingreift und ihre Handlungsspielräume für politische Gestaltung erheblich einschränken kann.

Die Chancen für global agierende Dienstleistungskonzerne, ihrer Umsätze im Ausland durch erleichterten Marktzugang und ihren Gewinn im Inland durch vermehrten Einsatz von Subunternehmen, entsandten Beschäftigten aus ausländischen Konzernunternehmen und Scheinselbständigen aus Niedriglohnländern zu steigern, schätzen wir als hoch ein. Dies dürfte sich jedoch keineswegs zugunsten der Inlandsbeschäftigung in diesen Unternehmen auswirken, zumal das Risiko besteht, dass Teile der Inlandsbeschäftigten dieser Firmen durch zeitweise entsandte Kräfte und Subunternehmen aus dem Ausland ersetzt werden.

Risiken sieht der DGB vor allem dann gegeben, wenn die nationalen Arbeitsmarktbedingungen in den jeweils betroffenen Branchen im Zeitablauf keine Berücksichtigung finden. Der DGB fordert daher sektorenspezifische wirtschaftliche Bedarfsprüfungen notwendig festzu-

schreiben. Darüber hinaus sieht der DGB potenziell die Gefahr des Missbrauchs, wenn das Abkommen nicht parallel durch nationales Recht und dessen effiziente Kontrolle begleitet wird.

Als grundsätzlich problematisch erachtet der DGB, dass einmal eingegangene Verpflichtungen im Rahmen von GATS unwiderruflich sind bzw. allenfalls gegen Kompensation bei Schadensnachweis durch Drittländer widerufbar. Dies macht im Vorfeld nicht absehbare negative Auswirkungen faktisch unumkehrbar. Der DGB fordert daher eine soziale Folgenabschätzung bereits eingegangener sowie geplanter Verpflichtungen, bevor im Rahmen des GATS Fakten geschaffen werden.

2. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Vorschläge auf den bundesdeutschen und den europäischen Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen, und welche Rahmenbedingungen müssen im Abkommen aus Ihrer Sicht geschaffen werden?

Grundsätzlich eröffnet das GATS die Möglichkeit, nationale Angebotslücken durch den Import von Dienstleistungen schließen zu können. In Sektoren mit erkennbaren Arbeitsmarktproblemen impliziert die Liberalisierung jedoch weitreichende Folgen. Bereits im Rahmen der Dienstleistungsliberalisierung im Europäischen Binnenmarkt wurde deutlich, dass eine Kontrolle des einsetzenden ruinösen Wettbewerbs durch Dumpingpraktiken kaum möglich erscheint. In Branchen mit hohen Arbeitslosenquoten ist mit Auswirkungen auf Tarifverhandlungen zu rechnen, wenn Arbeitskräfte durch den Handel mit Dienstleistungen vollkommen substituiert werden können. Somit ist Auswirkungen auf das nationale Lohn- und Gehaltsniveau unmittelbar zu rechnen. Zusätzliche negative Anreize entstehen durch die Substituierbarkeit von Arbeitskräften bei der Qualifikation von Inländern.

Der DGB fordert, dass eine Mode 4 betreffende Liberalisierung nur sektorenspezifisch ermöglicht werden. Voraussetzung hierfür sind regelmäßig durchzuführende Arbeitsmarktbedarfsprüfungen. Der DGB fordert daher, einen generellen und branchenübergreifenden Arbeitsmarktvorbehalt in den Angebotsentwurf einzubinden.

Der Angebotsentwurf der EU sieht in einer Fußnote vor, dass national geltende Arbeitnehmerrechte bei der Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen anzuwenden sind. Dies ist unbedingt aufrecht zu erhalten. Der DGB weist jedoch darauf hin, dass aufgrund des zeitlich begrenzten Aufenthalts eine Organisation dieser Arbeitnehmer in Gewerkschaften kaum möglich erscheint. Eine Überprüfung der Einhaltung bestehender Schutzrechte findet damit faktisch nicht statt.

Deshalb fordert der DGB darüber hinaus, parallel auf nationaler Ebene Bedingungen zu schaffen, die einen möglichen Missbrauch im Bereich grenzüberschreitender Dienstleistungen durch Personen wirksam auszuschließen vermögen.

3. Welche Chancen für mehr Beschäftigung sehen Sie, wenn durch GATS der Export von Dienstleistungen erleichtert wird?

Der DGB schätzt die Chancen für mehr Beschäftigung im Inland als eher gering ein. Sicherlich könnten einzelne Marktöffnungen in Drittländern deutschen Unternehmen neue Tätigkeitsfelder bzw. höhere Umsätze in Drittländern eröffnen, in denen der Markt bisher ganz oder teilweise verschlossen war. Dies dürfte aber nur geringe Auswirkungen auf die Inlandsbeschäftigung in diesen Unternehmen haben.

Für globalisierte deutsche Konzerne ist es in der Regel nicht nur aus Sprachgründen einfacher und kostengünstiger, Arbeitskräfte im jeweiligen Arbeitsland zu rekrutieren und bei ihnen durch Management- und Qualifizierungsmaßnahmen für eine ähnlich hohe Produktivität wie im Stammhaus zu sorgen, als deutsche Arbeitskräfte ins Ausland zu versetzen und dabei hohe Pendel- bzw. Umzugs- und Qualifizierungskosten, Auslandszulagen usw. aufzuwenden. Da viele Dienstleistungen vertiefte Kenntnisse des Verbrauchslandes erfordern, bietet sich die Beschäftigung von Inlandsarbeitskräften im Normalfall nicht nur aus Sprach- und Kostengründen an: im Gegensatz zu entsandten Kräften verfügen qualifizierte Inlandsarbeitskräfte über das Know-how bezüglich lokaler Märkte, Normen und Gepflogenheiten sowie im Umgang mit den Behörden des Tätigkeitslandes. Deutschland ist überdies ein Hochlohnland mit besonders hoher Produktivität. Nur wenige Beschäftigte des unteren und mittleren Segments dürften außerdem bereit sein, in Drittländern unter Aufrechterhaltung ihrer hohen Leistung zu deutlich verringerten, ortsüblichen Einkommenssätzen zu arbeiten, zumal bei den befristeten GATS-Einsätzen die Familie im Heimatland verbleiben muss und sich deren Unterhaltskosten nicht verringern.

Im Gegensatz zur Güter produzierenden Wirtschaft, bei der mehr Export die Beschäftigung in aller Regel erhöht oder zumindest sichert, dürfte ein gesteigerter Dienstleistungsexport für die Beschäftigten des einfachen bis mittleren Qualifikationssegmentes deshalb zu keinem nennenswerten Beschäftigungszuwachs führen. Ganz im Gegenteil könnte ein erleichtertes hohes Wachstum im Ausland die Unternehmensstrategien in globalisierten (also nur noch formal „deutschen“) börsennotierten Dienstleistungskonzernen eher dazu veranlassen, schwieriger gewordene Inlandsaktivitäten allmählich ganz fallen zu lassen. Solche Trends lassen sich in einigen großen deutschen Baukonzernen bereits durchaus feststellen.

4. Welche Auswirkungen ergeben sich nach Ihrer Einschätzung aus bisher schon eingegangenen

EU-Verpflichtungen im GATS unter der Bedingung einer zunehmenden internationalen Wirtschaftsverflechtung?

Hier verweisen wir auf die in der Stellungnahme der IG BAU aufgezeigten Erfahrungen. Diese erachten wir grundsätzlich auch auf andere Branchen übertragbar.

5. Wie muss aus Ihrer Sicht die Frage der Öffentlichen Daseinsvorsorge und der Global Public Goods geregelt werden, damit im internationalen Wettbewerb Qualität und Zugang für die Bevölkerung gesichert und politisch nach Maßgabe des jeweiligen Staates - hier Deutschland - gestaltet werden kann?

Der DGB weist mit Nachdruck darauf hin, dass die Diskussion um öffentliche Daseinsvorsorge innerhalb der EU noch keineswegs abgeschlossen ist und deshalb auch nicht im weiteren Verhandlungsprozedere des GATS präjudiziert werden darf.

Die Möglichkeit öffentlicher Steuerung und Regulierung der Versorgungsdienstleistungen muss auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gewahrt bleiben. Die Ausnahmeklausel der EU für die Erbringung und Subventionierung einer öffentlichen Dienstleistung darf solange nicht Verhandlungsgegenstand von GATS sein, bis eine klare Definition der Ziele und Aufgaben der Europäischen Union im Sinne eines Schutzes der Dienste von allgemeinem Interesse erfolgt ist und im künftigen EU-Verfassungsvertrag abgesichert wurde. Deshalb sind Dienste von allgemeinem Interesse bzw. der Bereich der Daseinsvorsorge auch aus den weiteren GATS-Verhandlungen herauszunehmen.

6. Welche Vorteile erwarten Drittstaaten und welche Befürchtungen gibt es, sollten die Europäer ihre Märkte nicht in dem Maße öffnen, wie sie es von anderen fordern?

Seitens der Entwicklungsländer wurde die Forderung nach Liberalisierung im Bereich von Mode 4 für Geringqualifizierte gefordert. Dies lehnt der DGB ab. Dennoch ist dem Anspruch einer Entwicklungsrunde nachzukommen (s. Frage 9).

7. An welchen Kriterien sollte sich Ihrer Ansicht nach die vorgeschlagene „wirtschaftliche Bedarfsprüfung“ bei Sektoren mit erkennbaren Arbeitsmarktproblemen orientieren und wie lässt sich diese am effizientesten durchführen?

Grundsätzlich gilt, dass ein Bedarf immer dann vorliegt, wenn keine inländische Person fähig oder gewillt ist, eine Tätigkeit auszuüben.

Hilfsweise kann auf die aktuelle (und daher regelmäßig zu überprüfende) Arbeitslosenrate eines Sektors / Subsektors im jeweiligen EU-Mitgliedsland abgestellt werden. Ist die Arbeitslosigkeit im Sektor hoch oder herrscht im Gegenteil ein Nachfragestau mangels **quantitativ** ausreichendem Angebot.

Ein weiteres Kriterium müssen die Arbeitsbedingungen darstellen: gibt es flächendeckende Tarifverträge für die meisten Beschäftigten des Sektors? Herrschen prekäre Bedingungen vor?

Auch der Anteil illegaler Beschäftigung im jeweiligen Sektor muss dabei untersucht werden, weil dies einen Indikator zur Beurteilung des fairen Wettbewerbs darstellt.

Ist der Anteil im Sektor hoch, könnte der Zutritt weiterer Mitbewerber schon per se für die restlichen legalen Anbieter schädlich sein, erst recht aber der Zutritt solcher Mitbewerber, die **praktisch** nicht den gleichen Bedingungen wie die legal kalkulierenden Inlandsfirmen unterliegen.

In Ergänzung zu den in der Vorbemerkung genannten Papieren ist dem DGB ein Konzeptpapier der Europäischen Kommission zu den „Möglichkeiten der Einführung einer numerischen Begrenzung (Quote) hinsichtlich der Zahl der Vertragsdienstleister bekannt geworden. Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

In Ergänzung zu den in der Vorbemerkung genannten Papieren ist dem DGB ein Konzeptpapier der Europäischen Kommission zu den „Möglichkeiten der Einführung einer numerischen Begrenzung (Quote) hinsichtlich der Zahl der Vertragsdienstleister bekannt geworden. Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

Ganz generell steht DGB einer Quotenregelung ablehnend gegenüber, weil es sich dabei um eine eher starre Regelung handelt, die eine flexible, auf die Arbeitsmarktsituation (regional, sektoral, problemgruppenspezifisch) abgestimmte Reaktion der Mitgliedstaaten schwierig macht. Wir fordern hierzu die Bundesregierung auf, über den Vorschlag mit den Gewerkschaften in einen intensiven Dialog zu treten.

Der Vorschlag weist folgende Mängel auf:

- Die Quote ist statisch angelegt und berücksichtigt damit keine Änderungen der Arbeitsmarktsituation im Zeitablauf.
- Die jeweils nationale Situation der Mitgliedstaaten bleibt unberücksichtigt.
- Als rechnerische Bezugsgröße die Einwohnerzahl zugrunde zu legen, ist nicht sachgerecht. Insbesondere wird damit nicht berücksichtigt die national sehr unterschiedlichen Arbeitsmarktsituationen, die Höhe der Erwerbsquoten, die Zahl der Selbständigen (bzw. Scheinselbständigen), der Grad an illegaler Beschäftigung.

Essentiell ist für den DGB, dass nicht voreilig auf die wirtschaftlichen Bedarfsteils verzichtet werden kann, damit nationale Gestaltungsspielräume erhalten bleiben.

8. Welche Bilanz erwarten Sie im Bereich der Wissenschaft für Deutschland angesichts einer weitgehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte?

Der internationale Austausch in Bildung und Wissenschaft wird vom DGB begrüßt. Eine Regelung dieser Bereiche im Rahmen des GATS lehnen wir ab, weil dies Kommerzialisierung von Bildung bedeutet. Hierzu kann es bi- und multilaterale Übereinkommen außerhalb eines Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen geben.

Deshalb begrüßt der DGB den im Dezember 2002 im Bundestag verabschiedeten Antrag zur Bildung als öffentliches Gut ausdrücklich.

9. Welche Chancen bringt GATS im Bereich der Entwicklungspolitik bzw. wie kommt man mit GATS dem Ziel näher, die Entwicklungsländer stärker zu integrieren?

Mit dem vorliegenden Angebotsentwurf wird die Kommission dem Anspruch einer Entwicklungsrunde nicht gerecht. Aufgrund der beschränkten Kapital- und Energieressourcen ist den Entwicklungsländern die Gründung von Firmenniederlassungen im Ausland (Mode 3) kaum möglich.

Der DGB kann die Forderung der Entwicklungsländer nach einer Marköffnung für geringqualifizierte Dienstleistungserbringer nicht akzeptieren. Der DGB sieht allerdings auch, dass die Einschränkungen auf hochqualifizierter Kräfte im Bereich von Mode 4 allenfalls Schwellenländern entgegenkommt.

Der DGB sieht daher Möglichkeiten zur Integration von Entwicklungsländern in der Liberalisierung des Agrarbereiches.

10. Wie ist die weitere Liberalisierung der Bankdienstleistungen unter dem GATS zu beurteilen? Worin liegt der Nutzen für die deutschen Banken und für die deutsche Wirtschaft, worin für den Bankensektor und die Wirtschaft von Schwellen- und Entwicklungsländern? Bestehen bei einer Liberalisierung der Bankenmärkte Risiken und wie kann man diesen begegnen?

Der Finanzdienstleistungssektor ist international und innerhalb der EU relativ weitgehend liberalisiert. Es gibt allerdings ein paar Einschränkungen, auf die unten eingegangen wird. Gleichzeitig nehmen wir Bezug auf Forderungen, die nach unserer Kenntnis an die EU gestellt wurden.

So erhalten die Filialen ausländischer Finanzinstitute nicht die gleichen Rechte wie deren rechtlich selbständige Tochtergesellschaften. Sie besitzen z.B. nicht den sogenannten Europäischen Pass und ihnen können in den EU-Mitgliedstaaten einige strengere Auflagen gemacht werden. Dies ist auch in Deutschland der Fall mit einer entsprechenden „Dotationskapital“-Vorschrift. Als Folgen eines Wegfalls des EU-Vorbehalts für Filialen von Auslandsbanken bzw. des Wegfalls der entsprechenden Dotationskapital-Vorschrift in Deutschland könnte es aber zu einer Wettbewerbsverschärfung kommen, der den Umstrukturierungsprozess im Finanzdienstleistungssektor noch weiter befördern würde. Im Zuge der bisherigen Umstrukturierung kam es bereits zu einem großen Verlust an Arbeitsplätzen.

Daneben fordern mehrere WTO-Mitglieder Lockerungen oder Transparenz von staatlichen Auflagen. Die Schweiz fordert die Beseitigung von Garantie- und Kapitalisierungsanforderungen gegenüber Versicherungsfilialen. Japan fordert Lockerungen der Mindestreserveauflagen. Die auf Lockerungen der staatlichen Regulierungen abzielenden GATS-Forderungen bergen aber die Gefahr, die Krisenanfälligkeit nationaler Finanzsysteme und einzelner Institute zu erhöhen. Derartige Maßnahmen wären ein weiterer Baustein in einen Prozess der fortschreitenden personellen und institutionellen Schwächung der staatlichen/öffentlichen Finanzaufsicht sowie der Übertragung zahlreicher Aufsichtsfunktionen auf die Privatwirtschaft ein. Die Zielsetzung der Finanzdienstleister ist es zudem, über die auch im GATS vorgesehene gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Heimatland-Aufsicht fortschreitend günstigere Investitions- und Handelsbedingungen sowie Kosteneinsparungen durchzusetzen. Von diesem Wettbewerb der Regulierungssysteme profitieren vor allem die grenzüberschreitend tätigen Institute,

weil sie sich belastender Auflagen entledigen können. Der öffentliche Bankensektor und die staatlichen Sozialsysteme geraten jedoch durch das vermehrte Auftreten privater Anbieter weiter unter Druck. Hinzu kommt, dass der von der EU in ihrer GATS-Verpflichtungsliste festgeschriebene Vorbehalt für öffentliche Aufgaben und Subventionen von mehreren WTO-Mitgliedern herausgefordert wurde.

Neben den skizzierten Forderungen an die Adresse der EU legte diese selbst aber auch Marktöffnungsforderungen einer großen Zahl von WTO-Mitgliedern vor, die zum Teil ebenfalls die Finanzsystem-Stabilität vor allem in Entwicklungsländern untergraben können.

11. Für das Parlament bestehen bisher insbesondere auf folgenden Gebieten der von der EU-Kommission vorgelegten „Initial Draft Offer“ schwerwiegende Bedenken oder Klärungsbedarf. Wie beurteilen Sie den EU-Entwurf in diesen Fragen?

- bei dem Problem des zusätzlichen Öffnungsangebots der europäischen bzw. deutschen Dienstleistungsmärkte (Arbeitsmärkte durch grenzüberschreitende, zeitlich begrenzte Dienstleistungen durch Personen – Mode 4);
- in der Frage, ob dabei geltende nationale und EU-weite Anforderungen und Regelungen fortbestehen, wobei explizit auch die Frage von Tarifverträgen und Mindestlöhnen einbezogen ist;
- bei dem Problem des Außerkraftsetzens bisheriger Prüfungsmöglichkeiten von Arbeitsmarkt- und Auftragslage;
- in der Frage der Geltung des jeweiligen inländischen bzw. deutschen Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberrechts;
- bei dem Problem der Definition des „independent professional“ (Mode 4) sowie dem Schutz vor missbräuchlicher Nutzung des Marktzugangs, beispielsweise Scheinselbstständigkeit (Mode 3);
- in der Frage der Einhaltung grundlegender Arbeitnehmer- und Sozialrechte (insbesondere ILO-Kernarbeitsnormen) durch Entleih- und Entsendefirmen und ihrer vertraglichen Absicherung durch nationales bzw. europäisches Recht sowie deren Kontrolle bzw. Kontrollmöglichkeiten;

(i) *intra-corporate-transfers* (Entsendung innerhalb eines Konzerns oder Unternehmens, im folgenden ICT genannt):

Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt könnten in dieser Gruppe vor allem durch die massive unternehmensinterne Entsendung der Kategorie b), specialists (Definition auf Seite 10) entstehen. Da ein Arbeitsmarktvorbehalt, z.B. ein economic needs test ausdrücklich nicht vorgesehen ist, könnte auch bei massiven Störungen der Inlandsbeschäftigung nicht steuernd eingegriffen werden.

Mit drei Jahren überschreitet der geplante maximale Zeitraum für die unternehmensinterne Entsendung den bisher innerhalb Europas möglichen Zeitraum um das Dreifache und erscheint daher viel zu lang. Da die Entsenderichtlinie der EU vorsieht, dass Drittländern keine günstigeren Bedingungen eingeräumt werden dürfen als den anderen EU-Mitgliedsstaaten, könnte diese Ausweitung nach-

träglich auf konzerninterne Entsendungen innerhalb der EU zurückschlagen.

Zwar sieht die EU auf Seite 8 die volle Anwendung des Rechtes des Arbeitslandes einschließlich der Mindestlöhne und tariflichen Bestimmungen vor. Diese Regelung greift aber in allen Branchen ohne allgemeinverbindliche Tarifverträge letztlich nicht. Dies wäre in Deutschland die ganz überwiegende Zahl aller Branchen. Für die konzernintern nach Deutschland Entsandten gäbe es somit keine innerstaatliche Lohngrundlage, im Zweifel würde daher Heimatlohn des Herkunftslandes plus X gelten.

In den Branchen, bei denen in Deutschland die Allgemeinverbindlichkeit Anwendung findet, bezieht sich diese auf Mindestlöhne, die erheblich niedriger sind, als der Facharbeiter-Tariflohn. Somit bekämen tariftreue Inlandsfirmen zusätzliche Billigkonkurrenz aus Drittstaaten. Im übrigen zeigt die praktische Erfahrung mit den Entsendefirmen aus den MOE-Staaten, dass diese den Mindestlohn flächendeckend durch unbezahlte Mehrarbeit und vielerlei hohe Abzüge unterlaufen. Dies wäre auch bei vielen Drittstaatsfirmen wahrscheinlich, zumal eine wirksame Kontrolle praktisch unmöglich ist. Unsere Bedenken werden auch nicht dadurch verringert, dass die deutsche Bundesregierung versichert, dass im Zusammenhang mit der Visa-Erteilung eine Kontrolle stattfindet. Die Erfahrungen auf diesem Gebiet im Zusammenhang mit den Werkverträgen zeigen deutlich, dass die Verträge nicht wirklich überprüft werden (können). Im übrigen finden Abzüge usw. in aller Regel nachträglich statt, also dann, wenn das Visum bereits erteilt wird, und die Abrechnungsunterlagen in Deutschland nicht greifbar sind, weil die Abrechnung beim Auslandsunternehmen erfolgt.

Des weiteren verbleibt das Arbeitsverhältnis der konzernintern Versetzten beim Konzernunternehmen im Drittstaat. Die europäischen und nationalen Regulierungen gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz laufen damit ins Leere, weil die ICTs rechtlich nicht im selben Betrieb wie die Inlandsbeschäftigten angestellt sind. Eine Zuständigkeit des Betriebsrates besteht damit in vielen Fällen nicht. Besonders bei ICTs aus Ländern mit Diktaturen müssten diese bei gewerkschaftlicher Aktivität in Deutschland zur Durchsetzung gleicher Entlohnung mit Schikanen bis hin zur Gefahr für Leib und Leben rechnen.

Ein weiteres Problem ist, dass auch Partner im Sinne von Minderheitsteilhabern (Seite 10), also Menschen ohne Arbeitnehmerstatus und–rechte, in den Kategorien a – c als ICT entsandt werden können sollen. So entsandten insbesondere türkische Entsendefirmen so genannte „Gesellschafter“ oder „tätige Teilhaber“ als normale Facharbeiter am deutschen Bauplatz, wobei die „Gesellschaftervergütung“ den Mindestlohn unterschritt und der Gesellschaftersstatus exakt nur während des Tätigkeitszeitraumes bestand. Dies muss ausgeschlossen werden.

Im Übrigen ist die Definition der „Spezialisten“ (bei b, Seite 10) viel zu unbestimmt. Zwar soll es sich laut erstem Satz der Definition dabei nur um Personen mit ungewöhnlichen Kenntnissen handeln. Jedoch wird diese starke Einschränkung bei der Definition dieser Kenntnisse im folgenden Satz sogleich wieder aufgehoben: „Bei der Beurteilung dieser Kenntnisse werden nicht nur unternehmensspezifische Kenntnisse berücksichtigt, sondern auch, ob die Person ein hohes Qualifikationsniveau

in Bezug auf einen Typ der Arbeit oder einen Beruf hat, die spezielle technische Kenntnisse erfordern, einschließlich der Mitgliedschaft in einem anerkannten Beruf.“, so dass diese Definition bereits auf Facharbeiter zutreffen dürfte. Da es schon innerhalb Europas eine Spannweite für die Definition eines Facharbeiters von dreimonatiger bis vierjähriger Ausbildungszeit gibt, ist programmiert, dass auch Personen, die nach unseren Standards sogar nur Angelernte sind, darunter fallen könnten.

Im Übrigen stellt die zu unbestimmte Definition des „Spezialisten“ nicht einmal auf die tatsächliche Tätigkeit des ICT nach der konzerninternen Entsendung ab, sondern auf seine formale Qualifikation. Auch hier liegen reichliche Erfahrungen mit entsandten Arbeitnehmern aus den Werkvertragsländern vor, die oft über eine hohe formale Qualifikation verfügen (gelegentlich finden sich unter ihnen Ingenieure usw.), tatsächlich aber von der Entsendefirma in Deutschland nur mit Hilfsarbeitertätigkeiten beschäftigt werden. Nicht nur die Definition müsste daher wesentlich verändert werden, sondern sie müsste sich sowohl auf die Qualifikation des ICT als auch auf die Tätigkeit während der Entsendung beziehen. Dasselbe gilt für die Gruppe der „manager“.

Völlig unverständlich erscheint, warum die Personenkategorie der *graduate trainees* in den Gegenstandsbereich des GATS fallen soll. Der grenzüberschreitende Personenverkehr kann nur im Zusammenhang mit der Erbringung einer konkreten Dienstleistung erfolgen. Bei Transfers zu Zwecken der Karriere-Entwicklung ist dies klar nicht gegeben, bei Transfers zu Schulungs- bzw. Ausbildungszwecken nur in sehr eingeschränktem Ausmaß. Die vorgeschlagene Ausweitung ist daher nicht abkommenskonform, und könnte einen gefährlichen Präzedenzfall im Hinblick auf die generelle Öffnung des Arbeitsmarktes durch GATS darstellen.

(iii) *contractual service suppliers, (a) employees:*

Hierbei geht es um die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern bis zu maximal 6 Monaten zur Durchführung von Dienstleistungen auf Basis eines Vertrages ihres Unternehmens, also zur Erfüllung eines Werk- oder Subunternehmervertrages, dessen Gesamtdauer 12 Monate nicht überschreitet.

Bestehende Verpflichtungen in diesem Bereich bezogen sich bislang auf wenige Subsektoren. Neue Verpflichtungen ergeben sich nach dem EU-Angebot in den Sektoren Architekten und Landschaftsplanung, Ingenieure, integrierte Ingenieure, Computer- und verbundene Dienstleistungen, Übersetzungsdienstleistungen, Umweltdienstleistungen, verbundene wissenschaftliche und technische Baudienstleistungen, Wartung und Reparatur von Ausrüstungen.

Auch hier lehnt der DGB die generelle Öffnung dieser Sektoren im Zuge von GATS unter Arbeitsmarktgesichtspunkten für Deutschland vorsorglich ab.

Prinzipiell ein richtiger Ansatz ist die in diesem Abschnitt erhobene Anforderung, dass das Arbeitsverhältnis zum entsendenden Unternehmen mindestens bereits ein Jahr unmittelbar vor der Entsendung bestanden haben muss, um Einstellungen nur zum Zweck der Entsendung zu verhindern. Allerdings ist die Einhaltung dieser Bestimmung im Arbeitsland nur schwer zu kontrollieren.

Der Entsendezeitraum für die jeweilige Person ist mit max. 6 Monaten (S. 13) zu lang und sollte wieder auf 3 Monate (wie bisher) reduziert werden.

Hinsichtlich der Kategorie vertraglicher Dienstleistungserbringer ist auszuschließen, dass Facharbeiter oder gar Angelernte unter diesen Tatbestand fallen. Bereits innerhalb Europas variiert die Definition zwischen dreimonatiger und vierjähriger Ausbildungszeit. Gefahren sieht der DGB in besonderem Maße, wenn die als Voraussetzung benannten Anforderungen an Ausbildung, berufliche Qualifizierung und Berufserfahrung nicht kumulativ gelten. Diese Bedenken haben sich durch den zweiten Angebotsentwurf verschärft, da hier das zunächst kumulativ geltende „and“ durch ein „or“ ersetzt wurde. Damit ist fraglich, ob weiterhin sichergestellt werden kann, dass sich die Verpflichtungen nur noch auf hochqualifizierte Dienstleistungserbringer beziehen. Ferner könnten ggf. Facharbeiter unter den Tatbestand fallen oder – wenn das deutsche Berufsrecht keinerlei Qualifikation im Sinne von (b) vorsieht – die gesamte Schutzwirkung entfallen.

Die in Angebotsentwurf 2 ggü. Angebotsentwurf 1 bei mode4 vorgenommene Aufweichung der Anforderungsmerkmale (alternativ statt kumulativ) könnte letztlich dazu führen, dass in vielen Sektoren der einfache Nachweis sechsjähriger Berufspraxis reichen würde, um hier als Scheinselbständiger arbeiten zu können. Ein solcher Nachweis wäre aber auch ohne das Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen in vielen am Export ihrer Arbeitslosigkeit interessierten WTO-Mitgliedsländern oder durch Korruption leicht zu beschaffen. Diese Aufweichung ggü. Angebotsentwurf 1 muss zurückgenommen werden und zumindest die frühere Definition aus Angebotsentwurf 1 (kumulative Erfüllung der Merkmale) muss wieder Bestandteil des Angebots werden.

Die in Angebotsentwurf 2 neu eingeführte, zusätzliche Definition als self-employed, die laut BMWA dafür sorgen soll, dass Scheinselbständigkeit verhindert wird, ist gerade kein geeignetes Kriterium und keineswegs ein europäisch vereinheitlichter Begriff. Vielmehr weicht die Definition von self-employed in jedem EU-Mitgliedsstaat voneinander ab. In UK bspw. fallen Menschen, die nach unserer Definition eindeutig abhängige Arbeitnehmer wären, unter die Kategorie self-employed. Vor dem Hintergrund eines drohenden europaeinheitlichen GATS-Visums (s. das Quotenpapier der EUK) und einer möglichen Binnenfreizügigkeit von GATS-Dienstleistern innerhalb der EU, wenn sie die Erlaubnis in einem Land einmal erhalten haben, ist prekäre Scheinselbständigkeit programmiert. Deshalb sollten hier zusätzliche Merkmale, z.B. wie sie im in der letzten Legislaturperiode verabschiedeten Gesetz zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit oder in der Rechtsprechung des BAG definiert wurden, im Angebot der EU oder als deutsche ENT verankert werden, um den sonst sehr wahrscheinlichen massiven Missbrauch zu verhindern.

Das Niederlassungsrecht für selbständige Dienstleister nach mode3 sollte mit den gleichen Definitionen zur Abgrenzung von Scheinselbständigkeit wie bei CSS-IP von uns gefordert verbunden werden und ergänzend sollte damit verbunden sein, dass sie eine Mindestzahl inländischer Arbeitskräfte beschäftigen müssen, um Scheinselbständigkeit zu vermeiden. Alternativ könnte auch eine ähnliche Regelung wie für ICT-Manager nach mode 4 festgeschrieben werden, d.h., dass sich der Selbständige auf das Management der Niederlassung und den Vertrieb

beschränken muss und die Erbringung der eigentlichen Dienstleistung nur durch abhängig Beschäftigte mit Inlandsarbeitsverhältnis erfolgen darf

Verpflichtungen einzelner Sektoren:

- „1. Unternehmensdienstleistungen“:
- „A. (Frei-)berufliche Dienstleistungen“:
- **d) Architekturdienstleistungen (S. 25f) und g) Stadtplanungs- und Landschaftsarchitekturdienstleistungen (S. 27f.):**

Über den Verweis auf die horizontalen Verpflichtungen wird hier jeweils bei mode 4 u.a. eine Marktöffnung für ICT (konzernintern entsandte) (i), entsandte Arbeitnehmer(iii a)) und „Unabhängige“ angeboten. Bei mode 3 wird eine Öffnung für kommerzielle Präsenz, also dauerhafte Niederlassung von Unternehmen einschließlich von Einzelunternehmern vorgenommen. Beide Öffnungen lehnen wir unter Arbeitsmarktgesichtspunkten für Deutschland ab, hier sollte unbound für D stehen.

„e) Ingenieur- (S. 26f) und f) Integrierte Ingenieurdienstleistungen“ (S.27):

Über den Verweis auf die horizontalen Verpflichtungen wird hier jeweils bei mode 4 u.a. eine Marktöffnung für ICT (konzernintern entsandte) (i), entsandte Arbeitnehmer(iii a)) und „Unabhängige“ angeboten. Bei mode 3 wird eine Öffnung für kommerzielle Präsenz, also dauerhafte Niederlassung von Unternehmen einschließlich von Einzelunternehmern vorgenommen. Beide Öffnungen lehnen wir unter Arbeitsmarktgesichtspunkten für Deutschland ab, hier sollte unbound für D stehen.

„E) Rental/Leasing“:

„Rental Services with operator“:

„Rental Services of Commercial Road Vehicles with Operator“ (S. 41):

Das unbound bei mode 4 ist durch Verweis auf die horizontalen Verpflichtungen bei (i) – konzernintern entsandte - eingeschränkt. Hier sollte wie bei (iii) unbound ohne Einschränkungen für D stehen.

„F) Other Business Services“:

„k) Placement and Supply Services of Personnel“:

„Placement Services (S. 45)“:

Hierbei handelt es sich um Arbeitsagenten bzw. Arbeitskräfteverleihfirmen „für Büropersonal und andere Arbeiter“. Bei mode 4 heißt es zwar unbound, jedoch wird für (i), also konzernintern entsandte auf die horizontalen Verpflichtungen verwiesen. Dadurch würde es – um ein Beispiel zu nennen - Randstad Indonesia oder China möglich, qualifizierte Leiharbeiter aus Indonesien oder China für maximal 3 Jahre zu randstad Deutschland abzustellen. Dies lehnen wir ab, weil dadurch alle sonstigen Restriktionen des Marktzugangs in allen Branchen unterlaufen werden könnten.

Die deutsche Bundesregierung hat versucht, unsere Kritik an dieser Stelle damit zu entkräften, dass hier keinerlei mode3-Öffnung vorgesehen sei, so dass eine mode4-Öffnung nicht greifen könnte. Dies trifft nicht zu. Der Angebotsentwurf sieht an dieser Stelle nur für Österreich, Finnland und Portugal ein unbound vor, während sich für Deutschland kein un-

bound, sondern nur eine Erlaubnispflicht mit Arbeitsmarktvorbehalt findet. Da dieser Bereich in Deutschland gerade liberalisiert wird, dürften die globalisierten Verleihkonzerne – notfalls mit dem Umweg über Niederlassungen in anderen EU-Ländern unter Ausnutzung der Dienstleistungsfreiheit und der vorgesehenen Drittstaatlerregelungen – Mittel und Wege finden, diese Hürde zu nehmen. Hier sollte deshalb hier bei mode 3 und 4 für D ein „unbound“ stehen.

Ansatzmöglichkeiten für einen Missbrauch sieht der DGB vor allem dann gegeben, wenn nicht auf die tatsächlich ausgeübte Tätigkeit abgestellt wird. Dies setzt sowohl eine **engere Definition der Kategorien** als bislang (z.B. bei Managern die Definition eines leitenden Angestellten) als auch die Aussicht auf eine **erfolgreiche Kontrolle der Tätigkeit** und ggf. die Bekämpfung illegaler und ausbeuterischer Formen von Beschäftigung voraus. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Entsendung die Funktionsfähigkeit der sozialen Systeme weder im Herkunftsland noch im Arbeitsland beeinträchtigt.

Zudem ist zu gewährleisten, dass Arbeitnehmerrechte im Arbeitsland durch die Beschäftigten der Entsendefirma in Anspruch genommen werden können, ohne dass die Arbeitnehmer nach Rückkehr Sanktionen befürchten müssen. Die entsandten Arbeitnehmer müssen auch die Möglichkeit haben, gegen ihren Arbeitgeber gerichtliche Schritte zu setzen, um die Arbeitnehmerrechte des Arbeitslandes durchsetzen zu können. Die Vollstreckung von Urteilen der Gerichte des Arbeitslandes gegen eine Entsendefirma ist auch im Herkunftsland des Unternehmens zu ermöglichen.

Der DGB sieht trotz der explizit formulierten Gültigkeit der Arbeitnehmerrechte des Importlandes faktisch die Möglichkeit, diese zu unterlaufen, indem Beschäftigte ausländischer Firmen bei Streik oder Gewerkschaftsbeitritt abgezogen werden. Das **Verbot der Entsendung aus Drittstaaten zur Beeinflussung von Kollektivstreitigkeiten** (EU-Fußnote 2, Seite 8) ist daher explizit auf Deutschland auszuweiten.

Für Importländer, in denen die **ILO-Kernarbeitsnormen** keine Anwendung finden, sind diese bei der Erbringung von Dienstleistungen verbindlich festzuschreiben.

- **in der Frage der Einhaltung international vereinbarter Umweltstandards;**
- **bei dem Problem der durch die EU-Kommission geplanten weitergehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte bei Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, bei weiteren Umweltdienstleistungen oder im Verkehrsbereich;**

„Environmental Services“ Ziff. 6. der „Initial Draft Offer“

Die bisherigen Verpflichtungen sowie die Vorschläge und Absichten der Europäischen Kommission zur Erweiterung des GATS im Bereich der Umweltdienstleistungen zielen darauf ab, das Recht der Bürger, ihre eigenen sozialen und ökologischen Prioritäten für die Zukunft zu definieren und zu gestalten, in undemokratischer Weise erheblich einzuschränken.

Es darf nicht zugelassen werden, dass die demokratisch legitimierte Entscheidungskompetenz der nationalen Regierungen, Landesregierungen und Kommunen im Bereich der öffentlich rechtlichen Daseinsvorsorge bei Umweltdienstleistungen auf WTO-Streitschlichtungsmechanismen übergehen.

Deshalb fordert der DGB alle öffentlich rechtlichen Umweltdienstleistungen der Daseinsvorsorge generell aus der Ziff. II.6. "Environmental Services" aus der "draft offer" (Angebot der EU) herauszunehmen und fordert darüber hinaus, Umweltdienstleistungen zu definieren, zu präzisieren und von öffentlich rechtlichen Umweltdienstleistungen der Daseinsvorsorge abzugrenzen, um unnötige Streitschlichtungsverfahren zu vermeiden.

Gemäß der bisherigen Klassifikation des GATS waren bisher nur die Klärung von Abwässern und sanitäre Anlagen explizit als Kategorien bei den Umweltdienstleistungen aufgenommen. Da die Wasserversorgung bisher fehlte hat die Europäische Kommission in der neuen GATS-Runde den Vorschlag eingebracht, den Sektor Umweltdienstleistungen weiter aufzufächern und einen Teilsektor "Wasser für den menschlichen Gebrauch und Abwassermanagement" einzuführen. Dieser würde neben der Klärung von Abwässern auch "Sammlung, Reinigung und Vertrieb von Trinkwasser beinhalten. Und exakt diese neue Klassifikation, nämlich die Wasserversorgung und Wasserentsorgung wurde von der Europäischen Kommission als "requests" (Forderungen) an die anderen WTO-Mitgliedstaaten gerichtet. Im Wasserbereich fordert die Kommission durchgängig, dass die GATS Erbringungsarten 1.2 und 3 vollständig liberalisiert werden und sämtliche Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung zu beseitigen sind.

Die Beteuerungen der Europäischen Kommission und der Deutschen Bundesregierung, dass die Trinkwasserversorgung nicht in der "offer", dem Angebot der EU, enthalten seien, ist kein Anlass zur Entwarnung, da es sich nicht um einen endgültigen Katalog handelt. Vielmehr gibt das Verhalten der Europäischen Kommission, einschließlich der bisherigen geheim gehaltenen Dokumente und Verhandlungen, Anlaß zur Sorge, dass die bisher im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung befindliche Wasserversorgung und -entsorgung durch Liberalisierung und Privatisierung auf nationaler Ebene auf dem Spiel steht und entwicklungspolitische Bemühungen, den Zugang zum Trinkwasser zu verbessern, konterkariert werden.

Weiterer Anlaß zur Sorge sind die im Hintergrund, auf die Europäische Kommission und die Deutsche Bundesregierung, Druck ausübenden international tätigen Wassermultis. Sie wollen ihre Geschäfte ausweiten, durch den Erwerb von Wasserrechten oder durch die Übernahme lokaler Versorger im Zuge der Privatisierung. Größtes Hindernis für transnationale Unternehmen ist dabei der Staat in seinen Rollen als Eigentümer der Ressource Wasser, als Betreiber von Wasserversorgungsunternehmen und als Regulierungsinstanz. In all diesen Aspekten verspricht das GATS Abhilfe.

Nach deutschem Recht haben Städte, Kreise und Gemeinden im Rahmen der kommunalen Selbstverantwortung ausdrücklich das Recht, die öffentlichen Dienstleistungen (z.B. Wasserversorgung und -entsorgung) zu definieren und darüber zu entscheiden, wie, von wem und in welcher Weise diese durchgeführt werden.

Durch eine Annahme der an die Europäische Kommission gerichteten Drittlandsforderungen, die z. T. direkt auf eine Liberalisierung der Dienstleistungen im Bereich der Wasserversorgung und -entsorgung, teilweise auch generell auf die grenzüberschreitende Erbringung von Umweltdienstleistungen abzielen, können sich erhebliche Konsequenzen für Kommunen, kommunale Unternehmen und Verbraucher ergeben:

- Vernachlässigung der Kriterien der Gesundheitsvorsorge, Hygiene und Verbraucherschutz durch die Reduzierung der Beurteilung des Wassers nach Marktkriterien,
- Verantwortungs- und Haftungsprobleme für die Produktqualität sowie Gefährdung des hohen hygienischen Standards bei der Durchleitung von "Fremdwasser",
- Keine ausreichende Gewährleistung der flächendeckenden Verfügbarkeit der Wasserversorgung und gleichmäßigen Versorgungssicherheit, zugleich Gefahr eines sozial unverträglichen Preisgefälles zwischen Stadt und Land,
- Verringerung des Interesses einer lokal wahrzunehmenden Verantwortung für einen umfassenden vorsorgenden Gewässer-, Grundwasser- und Bodenschutz.

Der DGB fordert aus den vorgenannten schwerwiegenden Bedenken, die Ziff. II 6. A. "Wasser für den menschlichen Gebrauch und Abwassermanagement" ersatzlos zu streichen und aus der Angebotsliste herauszunehmen.

Die Aufnahme der Bewirtschaftung "fester und gefährlicher Abfälle" Ziff. 6. B. in das Angebot ("offer") droht alle bisherigen umweltpolitischen Fortschritte der Abfall- und Kreislaufwirtschaft zu gefährden. Ziele wie umwelt- und gesundheitsverträgliche Entsorgung, Vermeidung, Verwertung und Wiederverwendung von Abfällen werden unterlaufen, stoffliche Risiken werden steigen und erhebliche Gefahren für Umwelt, Gesundheit und Trinkwasser drohen, wenn Abfallwirtschaft nur noch nach Markt- und Wettbewerbsgesichtspunkten gesteuert wird. Die bisherigen Altverpflichtungen haben bereits zu Liberalisierungen im Abfallbereich der EU mit negativen Konsequenzen geführt. Das jüngste EuGH Urteil zeigt, dass auf dieser Liberalisierungsbasis Abfälle zur Ware umdeklariert und über Grenzen exportiert werden können, wenn sie der thermischen Verwertung dienen, um dann in belgischen Zementdrehrohrofen ohne Einhaltung jeglicher Umweltauflagen verbrannt zu werden. Dies wird sich zu einem zunehmenden Problem entwickeln, wenn der Export in die EU-Beitrittskandidatenländer noch geringere Anforderungen stellt. Insbesondere die explizite Aufnahme von gefährlichen Abfällen wird der Giftmüllschieberei der Müllmafia neue Türen und Geschäfte

zu Lasten Dritter eröffnen. Das internationale Baseler Abkommen zum grenzüberschreitenden Verkehr von hochgiftigen Sondermüll wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch durch diese Liberalisierungsstrategie des GATS im Abfallbereich unterlaufen und die hochgiftige Sondermüllentsorgung wird - wie bereits in der Vergangenheit - die Entwicklungsländer als betriebswirtschaftlich kostengünstigsten Müllablageplatz in den engeren Fokus nehmen. Das GATS verspricht auch hier in allen Aspekten Abhilfe, um die Kosten einer ordnungsgemäßen Abfallentsorgung zu Lasten Dritter umgehen zu können.

National aufgebaute Entsorgungskapazitäten, die mit anspruchsvollen Umweltstandards (z. B. dem Stand der Technik) arbeiten werden durch die Liberalisierungs- und Privatisierungsstrategien zusammenbrechen, einschließlich der dazugehörigen Arbeitsplätze, z. B. im Bereich von Müllverbrennungsanlagen ebenso wie in Sondermüllverbrennungsanlagen, im Bereich von Deponien ebenso wie bei Sondermülldeponien, im Bereich von Recyclinganlagen und es ist damit zu rechnen, dass die Märkte im Bereich der Verwertung und Wiederverwendung von Recyclingprodukten zusammenbrechen. Ursachen hierfür sind zunehmende Abfallexporte über die Grenzen hinweg, die Abfallströme bewegen sich in die Länder mit den geringsten Umweltstandards und den damit verbundenen geringeren Entsorgungskosten, denn GATS belebt den bisher eingedämmten Mülltourismus aufs neue. Auch wenn Abfall keine Ware ist, so verschafft GATS durch den liberalisierten und privatisierten Handel mit Abfällen der Müllmafia und den Giftmüllschiebern neue Geschäfte und Extragewinne auf Kosten der Umwelt und der Gesundheit der Menschen.

Der DGB fordert aus den vorgenannten schwerwiegenden Bedenken, die ersatzlose Streichung der Ziff. 6. B. "Feste und gefährliche Abfälle" und Herausnahme aus dem Angebotskatalog der EU.

- **bei dem Problem klarer Definition der öffentlichen Daseinsvorsorge, um Streitigkeiten bzw. Streitschlichtungsverfahren bei der WTO zu vermeiden und die öffentliche Daseinsvorsorge nach Maßgabe der politischen Entscheidungen in Deutschland zu sichern;**
- **in der Frage der Gewährleistung und Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards beim Zugang zur staatlichen Daseinsvorsorge. Qualitätssicherung darf sich dabei nicht allein auf die staatlichen Angebote beschränken, sondern muss alle in- und ausländischen privaten Angebote mit einbeziehen. Die Entscheidung über die Gewährung von öffentlichen Subventionen muss bei den nationalen Staaten verbleiben.**

Es bestehen Unterschiede zwischen der Warenproduktion und der Dienstleistungserbringung, die bei einem internationalen Liberalisierungsansatz nationaler Regulierungen bedacht werden müssen.

Im Warenhandel zielte traditionell ein Teil staatlicher Reglementierung ausdrücklich auf eine Diskriminierung ausländischer Anbieter ab, insbesondere durch die Erhebung von Zöllen. Unter Beachtung besonderer Schutzbedürfnisse einiger Industrien, konnten

Schritt für Schritt im Rahmen multilateraler Verhandlungsrunden die gegenseitigen Handelsbarrieren abgebaut werden.

Bestehende staatliche Regeln für die Erbringung von Dienstleistungen, insbesondere von öffentlichen Dienstleistungen, beruhen hingegen oft auf einer ganz anderen Motivlage. Sie sollen z.B. sicherstellen, dass grundlegende Dienste flächendeckend bereitgestellt werden und damit universell zugänglich sind, Qualitätsstandards eingehalten werden und insbesondere bei Infrastrukturdienstleistungen demokratische Teilhabe und Kontrolle sichergestellt ist. Bei kulturellen und Bildungsdienstleistungen spielen auch Zielsetzungen wie Erhalt der nationalen kulturellen Werte und Traditionen eine große Rolle.

Sollen nun allen potentiellen Dienstleistern in den WTO-Mitgliedstaaten gleiche Chancen auf die grenzüberschreitende Erbringung einer Dienstleistung eingeräumt (Meistbegünstigungsprinzip) und sollen sie bei Grenzübertritt den inländischen Anbietern gleichgestellt werden (Inländerprinzip), dann hat das ganz erhebliche Auswirkungen auf die bisherige Regulierung.

Grundsätzlich wäre theoretisch eine Präzisierung der öffentlichen Dienste wünschenswert, die unter die Ausnahmebestimmung der GATS-Regelungen fallen. Derzeit gibt es eine relativ allgemein gehaltene und interpretierbare Definition, die in einer Fußnote durch eine beispielhafte Aufzählung ergänzt wird. Dabei sollte es nach der Meinung von ver.di bleiben. Eine konkrete Präzisierung öffentlicher Dienste würde der Heterogenität der gewachsenen Strukturen und unterschiedlich ausgeprägten öffentlichen Sektoren der WTO-Staaten letztlich nicht gerecht, zumal diese auch einem fortwährenden Veränderungsprozess unterliegen, auf den soziale, ökonomische und andere Faktoren einwirken. Man sollte daher an der jetzigen Definition und der beispielhaften Aufzählung, die auch nicht abschließend zu verstehen ist, festhalten.

Die Ausnahmeklausel und der Subventionsvorbehalt der EU für öffentliche Dienste dürfen in dieser nicht zur Disposition gestellt, sondern müssen sogar bekräftigt werden. Auch im Laufe der Verhandlungen darf die EU-Kommission hiervon keinesfalls abweichen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)346

2. April 2003

Schriftliche Stellungnahme

zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema
„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS)
– Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“

Bundesverband der Freien Berufe (BFB)

Der BFB ist der Dachverband der Spitzenvereinigungen der Freien Berufe und vertritt deren gemeinsame Interessen. 1949 gegründet, gehören ihm heute 70 Organisationen sowie 16 Landesverbände an. Die einzelnen Berufsgruppen sind in Selbstverwaltungskörperschaften und Verbänden zusammengeschlossen und setzen sich aus den freien heilkundlichen, rechts-, steuer- und wirtschaftsberatenden, technischen und naturwissenschaftlichen, pädagogischen, psychologischen und übersetzenden sowie publizistischen und künstlerischen Berufen zusammen. Zum 1.1.2002 waren 761.000 selbständige Freiberufler mit rund 2 Millionen sozialversicherungspflichtigen Angestellten und 157.000 Auszubildenden in Deutschland tätig.

Zu den Fragen 1 bis 4⁵:

Die Freien Berufe sehen in den laufenden GATS-Verhandlungen sowohl die Chance, sich weitere Betätigungsfelder im internationalen Dienstleistungsverkehr zu erschließen, als auch die Notwendigkeit, im Rahmen erleichterter Marktzugangsbedingungen darauf zu achten, dass bewährte Qualifikationsstandards gewahrt werden. Qualifikationsstandards sind notwendig, um dem Auftraggeber die Sicherheit zu geben, dass er, wenn er Rat bei einem Rechtsanwalt, einem Arzt, einem Steuerberater, einem Architekten oder Ingenieur sucht, diesen Berufsbezeichnungen auch bestimmte (Mindest-)Qualitätsmerkmale zuordnen kann. Freiberufliche Dienstleistungen beruhen auf der besonders hohen persönlichen Qualifikation des Dienstleistungserbringers und werden in einem besonderen persönlichen Vertrauensverhältnis gegenüber dem Auftraggeber erbracht. Die persönliche Erbringung der Dienstleistung steht bei den Freien Berufen in ganz besonderem Maße im Vordergrund. Hinzu kommt, dass für umfangreiche Beratungsleistungen regelmäßig entsprechend differenzierte Sprachkenntnisse und Kenntnisse der regionalen Rechtslage etc. bei der Auftragsbearbeitung notwendig sind. Dies allein stellt

bereits erhöhte Anforderungen an Personen, die in einem anderen Land einen Freien Beruf ausüben wollen.

Die bislang erreichte Erleichterung des Marktzugangs im Bereich des GATS hat bei den Freien Berufen keine wesentlichen Migrationsströme in die eine oder andere Richtung ausgelöst. Sprachliche und soziokulturelle Bindungen werden regelmäßig bei Analysen genannt. In Deutschland niedergelassene Freiberufler mit einer ausländischen Berufsqualifikation sind nach ersten Schätzungen die Ausnahme und bewegen sich bspw. bei selbständigen Architekten im Bereich von 1-2%, bei Ärzten bei etwa 3 % - wobei nicht danach differenziert werden kann, ob es sich um EU-Bürger oder Drittstaatsangehörige handelt.

Für die Freien Berufe sieht der Angebotsentwurf der Europäischen Kommission einige Änderungen vor.

- Im Bereich der Rechtberatung soll es bspw. ausländischen Rechtsanwälten und Rechtsberatern künftig ermöglicht werden, nicht nur in ihrem Heimatrecht sondern auch im Recht eines Drittstaates zu beraten, wenn hierfür eine entsprechende Qualifikation vorliegt. Dies würde umgekehrt für deutsche Rechtsanwälte im Ausland ebenfalls gelten und wird seitens der Anwaltschaft ausdrücklich begrüßt, da dies mögliche Betätigungsfelder im Ausland erweitert und neue Exportmöglichkeiten erschließt. Markttöffnungen sind bislang überwiegend in Bereichen vorgesehen, in denen Schnittstellen zu internationalen Sachverhalten bestehen, die eine komplexere Beurteilung der Materie erforderlich machen. Üblicherweise wird bei solchen „Schnittstellen“ der besondere Beratungsbedarf dadurch gedeckt, dass eine Kooperation zwischen nationalem Berater und einem ausländischen Dienstleister mit entsprechendem Fachwissen erfolgt und vom Mandanten gesondert vergütet wird. So ist man beispielsweise bei der Beantragung der Erteilung einer Baugenehmigung in Deutschland darauf angewiesen, dass der Antrag über einen Architekten eingereicht wird, der in dem betreffenden Bundesland bei der Berufskammer eingetragen ist. Denn nur dieser kennt die einzuhaltenden Bauvorschriften, die einzuschaltenden Behörden etc.

5 Soweit Fragen nicht beantwortet werden, ist eine Bewertung aus Sicht der Freien Berufe nicht umfassend möglich.

- Des weiteren werden im Bereich des (zeitlich befristeten) grenzüberschreitenden Personenverkehrs (GATS-Erbringungsart 4, vgl. Art. 1 GATS-Abkommen) weitere Liberalisierungsverpflichtungen für die Bereiche Architekten, Stadt- und Landschaftsplanung, Ingenieure, integrierte Ingenieure, Computer- und verbundene Dienstleistungen, Übersetzungsdienstleistungen, Umweltdienstleistungen, verbundene wissenschaftliche und technische Dienstleistungen vorgeschlagen. Hier wird jedoch von den betroffenen Personen kumulativ verlangt, dass a) ein Universitätsabschluss oder eine entsprechende technische Qualifikation für das betreffende Fachgebiet und b) die nach EU- und nationalem Recht erforderlichen Qualifikationen vorliegen müssen und c) mindestens 3 Jahre Berufserfahrung in dem entsprechenden Sektor nachgewiesen werden. Für besonders sensible Bereiche ist sogar vorgesehen, dass eine wirtschaftliche Bedarfsprüfung stattfinden kann. Die Bundesarchitektenkammer hat im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Liberalisierung zu erkennen gegeben, dass angesichts der kurzen Entscheidungsdauer (6 Monate innerhalb eines Zeitraums von 12 Monaten) nur eine moderate Zunahme der Anzahl der in Deutschland tätigen Architekten aus dem WTO-Ausland erwartet wird.

Die Europäische Kommission hat im übrigen in rechtsverbindlichen Fußnoten zu den horizontalen Verpflichtungen betreffend der GATS-Erbringungsart 4 festgehalten, dass es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten bleibt, die Anerkennung von in Drittstaaten erworbenen Qualifikationen vorzunehmen. Hieran ist auch festzuhalten, um dem Verbraucher gewährleisten zu können, dass ein in Deutschland unter der Bezeichnung „Steuerberater“ tätig werdender Dienstleister auch über die notwendigen Kenntnisse des nationalen Steuerrechts zur ordnungsgemäßen Auftragsbefriedigung verfügt.

Die nationalen Qualifikationsanforderungen und –standards für die Freien Berufe werden daher nach bisherigem Informationsstand nicht unterlaufen. Die nationalen Berufstitel bleiben geschützt.

Im Gesundheits- und Bildungsbereich sind für die Freien Berufe keine Angebote vorgesehen, was aufgrund der besonderen Sensibilität in diesen Bereichen ausdrücklich begrüßt wird.

Frage 5:

Die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge ist Angelegenheit der jeweiligen WTO-Mitgliedstaaten. Es wird darauf hingewiesen, dass Teilbereiche des freiberuflichen Berufsspektrums nach bundesdeutschem Verständnis zur Daseinsvorsorge gehören. Der Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen erfolgt über Ärzte, Apotheker, Physiotherapeuten etc. Der Zugang zum Recht erfolgt regelmäßig über Rechtsanwälte. Die öffentliche Hand hat eine Verpflichtung dahingehend, die Funktion dieser Bereiche zugunsten seiner Bevölkerung aufrecht zu erhalten.

Frage 6:

Insbesondere seitens der technischen Freien Berufe (Architekten, Ingenieure) gibt es Bestrebungen, sich ausländische Märkte gerade auch bei der Beteiligung an Planung und Ausführung von Infrastrukturvorhaben (Verkehrswege, Abfallentsorgung, Wasserversorgung, Umwelttechnologien etc.) zu erschließen. Die Bundesregie-

rung unterstützt diese Bemühungen im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung. Einesteils kann man sich auf den Standpunkt stellen, dass vor allem Entwicklungsländer in jedem Fall auf das Know-How von Dienstleistern aus Industrienationen – auch unabhängig von Liberalisierungen im Rahmen des GATS - angewiesen sind. Andererseits werden diese Dienstleister zur Auftragsanbahnung und -erfüllung darauf angewiesen sein, in die WTO-Mitgliedstaaten ohne großen bürokratischen Aufwand einreisen und sich vorübergehend aufhalten zu können. Sie werden darauf angewiesen sein, dass ihre Berufsqualifikation mindestens zur vorübergehenden Auftragserfüllung „anerkannt“ wird. Möglicherweise kann der heimische Arbeitsmarkt durch eine globalere Ausrichtung deutscher Dienstleister entlastet werden. Verlässliche Prognosen gibt es hierzu nicht.

Das erneute Scheitern einer WTO-Verhandlungsrunde würde jedoch aus Sicht der Freien Berufe in jedem Fall die außenwirtschaftlichen Bestrebungen eher erschweren, denn befördern.

Frage 7:

Die Entwicklung der Umsätze und der Ausbildungsplatzzahlen können möglicherweise ergänzende Indikatoren für die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Berufsstandes sein. Im Bereich der reglementierten Freien Berufe können sicherlich die Berufskammern bei dieser Bewertung hinzugezogen werden.

Da beispielsweise bei den Architekten derzeit ein Überangebot an Absolventen verzeichnet werden kann und die wirtschaftliche Lage der Architekturbüros schwierig ist, mag die Beibehaltung einer wirtschaftlichen Bedarfsprüfung aus freiberuflicher Sicht wünschenswert erscheinen. Berücksichtigt man jedoch die Tatsache, dass das Erfüllen der oben genannten Qualifikationserfordernisse ebenso aufwändig ist, wie für innerstaatliche Freiberufler, so erscheint diese zusätzliche „Hürde“ nicht zwingend geboten, um einer Überversorgung des inländischen Marktes begegnen zu können.

Frage 8:

Aus Sicht der Wissenschaft ist eine Öffnung der Dienstleistungsmärkte wegen des regeren fachlichen Austausches positiv zu bewerten.

Frage 11:

Zu Punkt 1 (Erbringungsart 4): siehe Frage 1-4.

Zu Punkt 5 Definition des „independent professional“:

Im Bereich der Erbringungsart 4 soll auch selbständig tätigen Dienstleistern die zeitlich befristete Tätigkeit in einem anderen Land ermöglicht werden, sofern ein Auftragsverhältnis und eine entsprechende Qualifikation (siehe S. 2-3) nachgewiesen werden kann. Da es den WTO-Mitgliedstaaten überlassen bleibt, festzulegen, wer unter diesen Begriff fällt, werden hier keine Schwierigkeiten gesehen.

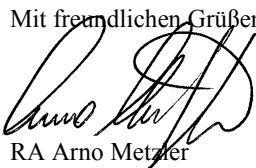
Ergänzendes:

Schließlich möchten wir noch auf erhobene Forderungen von Drittstaaten eingehen, die von der Kommission berechtigterweise nicht aufgegriffen worden sind. Teilweise

wird von Drittstaaten die Aufhebung der Beschränkungen bestimmter gesellschaftsrechtlicher Rechtsformen gefordert. Dem kann aus Sicht der Freien Berufe nicht zugestimmt werden. Derzeit ist bspw. für die Steuerberatungsgesellschaften (§ 49 Steuerberatergesetz) oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (§ 28 Wirtschaftsprüferordnung) die Rechtsform der GmbH & Co. KG ausgeschlossen. Es dürfen ausschließlich natürliche Personen Vorstände, Geschäftsführer, persönlich haftende Gesellschafter oder Partner derartiger Gesellschaften sein. Dies deshalb, um die Verantwortung ausschließlich natürlicher Personen zum Schutz des Auftraggebers gewährleisten zu können. Anderenfalls würde zulasten des Verbrauchers eine unzumutbare Haftungslücke entstehen.

Für ergänzende Fragen stehe ich jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



RA Arno Metzger
Hauptgeschäftsführer

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)347

3. April 2003

Schriftliche Stellungnahme

zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema
„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS)
– Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“

Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

1. Einleitung (zu Frage 1, 2 und 3 des Fragenkatalogs)

Welche Chancen und Risiken ergeben sich Ihrer Einschätzung nach aus dem EU-Gesamtvorschlag und aus den derzeit laufenden GATS-Verhandlungen für Ihre Branchen und Betriebe?

Die Chancen für global agierende Dienstleistungskonzerne, ihrer Umsätze im Ausland durch erleichterten Marktzugang und ihren Gewinn im Inland durch vermehrten Einsatz von Subunternehmen, entsandten Beschäftigten aus ausländischen Konzernunternehmen und Scheinselbständigen aus Niedriglohnländern zu steigern, schätzen wir als hoch ein. Dies dürfte sich jedoch keineswegs zugunsten der Inlandsbeschäftigung in diesen Unternehmen auswirken, zumal das Risiko besteht, dass Teile der Inlandsbeschäftigten dieser Firmen durch zeitweise entsandte Kräfte und Subunternehmen aus dem Ausland ersetzt werden.

Die sich aus ungleichen Wettbewerbsbedingungen in der Folge ergebenden Risiken für ordnungsgemäß arbeitende und mit Inlandslöhnen kalkulierende Inlandsfirmen in unseren Sektoren schätzen wir entsprechend als hoch ein. Die Risiken für alle Beschäftigten in der Branche sehen wir erstens in gesteigerter Arbeitslosigkeit und zum zweiten in einem nicht zu gewinnenden Lohnkostenwettbewerb mit kurzfristig entsandten Kräften aus den anderen WTO-Staaten, der den Trend zu prekärer und untertariflicher Beschäftigung verstärken könnte.

Besonders gravierende Konsequenzen für alle Sektoren könnten Marktöffnungen im Bereich der **grenzüberschreitenden Leiharbeits- und Personalvermittlungsgestaltungsfirmen** haben. Hier lehnen wir jegliche weitere Öffnung ebenfalls ab. Im Gegenteil, einige im Zusammenhang mit den Hartz-Gesetzen kürzlich vorgenommene Liberalisierungen in den deutschen Gesetzen müssen noch einmal daraufhin überprüft werden, ob sie nicht die vorhandene Einschränkung der deutschen Altverpflichtung durch generellen Wegfall des Erlaubniszwanges nachträglich entwerten.

Die Liberalisierung kommunaler Infrastrukturbereiche führt – und dies zeigen die Beispiele anderer Infrastruk-

turbereiche, wie z. B. die Entwicklung des liberalisierten Strom- und Gasmarktes – zur Konzentration, Oligopolbildung und zugleich Privatisierung. Kommunale Unternehmen, die prägend sind für die Vielfalt und zugleich die plurale Ausgestaltung im Wettbewerb, stellen sich zuvor dem Wettbewerbsgeschehen, drohen aber nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund fehlender Chancengleichheit gegenüber privaten Wettbewerbern an Bedeutung zu verlieren. Berücksichtigt man insbesondere in der Wasser- und Abwasserwirtschaft, dass diese Infrastrukturbereiche traditionell dezentral organisiert sind und kommunalunternehmerisch wahrgenommen werden, so ist durch eine etwaige Liberalisierung eine weitestgehende „Flurbereinigung“ und damit zugleich die Ablösung der – nach bislang übereinstimmender Auffassung – durchaus bewährten öffentlich geprägten Struktur zu befürchten. Die Wasserversorgung in Deutschland wird derzeit von ca. 7.000 Wasserversorgungsunternehmen und ca. 8.000 Abwasserentsorgungsunternehmen in unterschiedlicher Organisationsform wahrgenommen; diese Ausgangsstruktur verdeutlicht, welcher Konzentrationschub im Falle einer Liberalisierung dieser Märkte unvermeidlich wäre. Insgesamt ist damit durch neue GATS-Verpflichtungen in diesem Bereich eine deutliche Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten für Kommunen und kommunale Unternehmen bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge zu befürchten, die auch nicht ohne Einfluss auf die flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung zu sozialadäquaten Preisen, der Versorgungssicherheit und dem derzeit herausragenden Qualitätsniveau der deutschen Ver- und Entsorgung bleiben wird.

Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Vorschläge auf den bundesdeutschen und den europäischen Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen, und welche Rahmenbedingungen müssen im Abkommen aus ihrer Sicht geschaffen oder erhalten werden?

Wir rechnen mit negativen Auswirkungen für den deutschen Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen. Ein weiteres, speziell für Deutschland und andere EU-Länder ohne generell allgemeinverbindliche Tarife zutreffendes Problem sind die sozialen Bedingungen für die konzer-

intern entsandten Arbeitskräfte. Zwar sieht die EU auf Seite 8 des ersten Angebotsentwurfes die volle Anwendung des Rechtes des Arbeitslandes einschließlich der Mindestlöhne und tariflichen Bestimmungen vor, sofern in den Einzelverpflichtungen nichts anderes bestimmt wird.

Diese Regelung **greift aber in allen Branchen ohne allgemeinverbindliche Tarifverträge letztlich nicht**. Dies wäre in Deutschland die **ganz überwiegende Zahl aller Branchen**. Für die nach Deutschland entsandten Beschäftigten gäbe es **somit keine innerstaatliche Lohngrundlage**.

Eine deutsche Spezialregulierung oder –Rechtsprechung nur für Drittstaatsfirmen, die für solche Fälle auf die am Arbeitsort und in der Branche üblichen Tariflöhne abstellen würde, könnte von jedem Drittstaat als diskriminierend und als Handelshemmnis bei der WTO angegriffen werden. In Ostdeutschland würde mangels Tarifüblichkeit selbst eine solche Regulierung nicht greifen. Aufgrund des generellen Widerstandes der BDA gegen neue Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (AVE) und deren Unüblichkeit in Deutschland ist nicht damit zu rechnen, dass in den nächsten Jahren flächendeckende AVE in allen betroffenen Branchen erfolgt. Erfolgte sie nachträglich unter Verweis auf soziales Dumping durch Auslandsfirmen, wäre erneut und erst recht ein WTO-Streitverfahren programmiert.

Wir fordern daher, dass in geöffneten Sektoren mit den entsandten Arbeitnehmern für den Entsendezeitraum grundsätzlich ein Arbeitsverhältnis nach deutschem Recht und unter Abwicklung der Abrechnung und Bezahlung auf Konten in Deutschland mit ausschließlichem Gerichtsstand in Deutschland und unter Auftraggeber-/ Generalunternehmerhaftung begründet werden muss. Zu weiteren Details siehe auch unsere Antwort bei Frage 11. Alle anderen Gestaltungsmöglichkeiten wären praktisch nicht zu kontrollieren und soziales Dumping unter Ausnutzung der Unkenntnis der Betroffenen wäre programmiert.

Welche Chancen für mehr Beschäftigung in Deutschland sehen Sie, wenn durch GATS der Export von Dienstleistungen erleichtert wird?

Eine weitgehende Liberalisierung bislang kommunalunternehmerisch geprägter Infrastrukturbereiche, wie z. B. dem öffentliche Personennahverkehr, der Abfallwirtschaft und der Wasser- und Abwasserwirtschaft, mit nachfolgender Konzentration, Globalisierung und materieller Privatisierung wird mutmaßlich in Deutschland nicht zu mehr, sondern tendenziell zu weniger Beschäftigung führen. Als Beispiel mag insoweit die bereits vollzogene Liberalisierung der Energiemärkte gelten: Als Folge der im Jahr 1998 abgelösten, bis zu diesem Zeitpunkt bestehenden Monopole für Strom und Gas sind in den Unternehmen dieser Branche eine erhebliche Anzahl von Arbeitsplätzen abgebaut worden und damit definitiv verlustig gegangen. Vergleichbare Entwicklungen zeigen sich auch in anderen Dienstleistungsbereichen, wie z. B. im Bankensektor und der Telekommunikation.

Was in den in diesem Zusammenhang besonders interessierenden Bereich der Wasser- und Abwasserwirtschaft betrifft, so ist zunächst auf die Fülle von Arbeitsplätzen in einer Vielzahl von Unternehmen und Betrieben hinzuweisen. Hinzu kommt, dass der internationale Markt weniger durch deutsche Unternehmen, sondern durch

ausländische Großkonzerne dominiert wird. Eine Liberalisierung würde daher vornehmlich diesen Konzernen ermöglichen, auch in Deutschland stärker Fuß zu fassen, damit allerdings zugleich wohl eher ausländischen Standorte stärken und die dortigen Arbeitsplätze zu sichern.

Für globalisierte deutsche Konzerne ist es in der Regel nicht nur aus Sprachgründen einfacher und kostengünstiger, Arbeitskräfte im jeweiligen Arbeitslandes zu rekrutieren und bei ihnen durch Management- und Qualifizierungsmaßnahmen für eine ähnlich hohe Produktivität wie im Stammhaus zu sorgen, als deutsche Arbeitskräfte ins Ausland zu versetzen und dabei hohe Pendel- bzw. Umzugs- und Qualifizierungskosten, Auslandszulagen usw. aufzuwenden. Da viele Dienstleistungen vertiefte Kenntnisse des Verbrauchslandes erfordern, bietet sich die Beschäftigung von Inlandsarbeitskräften im Normalfall nicht nur aus Sprach- und Kostengründen an: im Gegensatz zu entsandten Kräften verfügen qualifizierte Inlandsarbeitskräfte über das Know-how bezüglich lokaler Märkte, Normen und Gepflogenheiten sowie im Umgang mit den Behörden des Tätigkeitslandes. Deutschland ist überdies ein Hochlohnland mit besonders hoher Produktivität. Nur wenige Beschäftigte des unteren und mittleren Segments dürften außerdem bereit sein, in Drittländern unter Aufrechterhaltung ihrer hohen Leistung zu deutlich verringerten, ortsüblichen Einkommenssätzen zu arbeiten, zumal bei den befristeten GATS-Einsätzen die Familie im Heimatland verbleiben muss und sich deren Unterhaltskosten nicht verringern.

Im Gegensatz zur Güter produzierenden Wirtschaft, bei der mehr Export die Beschäftigung in aller Regel erhöht oder zumindest sichert, dürfte ein gesteigerter Dienstleistungsexport für die Beschäftigten des einfachen bis mittleren Qualifikationssegmentes deshalb zu keinem nennenswerten Beschäftigungszuwachs führen. Ganz im Gegenteil könnte ein erleichtertes hohes Wachstum im Ausland die Unternehmensstrategien in globalisierten (also nur noch formal „deutschen“) börsennotierten Dienstleistungskonzernen eher dazu veranlassen, schwächer gewordene Inlandsaktivitäten allmählich ganz fallen zu lassen.

2. Zur Bedeutung des öffentlichen Dienstes (Frage 5, vorletzter und letzter Punkt zu Frage 11)

ver.di begrüßt sehr, dass die Europäische Union in ihrem Angebotsentwurf die Bereiche Wasserversorgung, Audiovisuelle Dienstleistungen, Gesundheits- und Soziale Dienste, Bildungsdienstleistungen, Baudienstleistungen, Vertriebsdienstleistungen, Freizeit- und Kulturdienstleistungen von den Liberalisierungsverhandlungen im Prinzip weitgehend ausgenommen hat. Zu Klassifizierungsfragen und Mode 3 oder 4 folgen Stellungnahmen weiter unten

ver.di weist mit Nachdruck darauf hin, dass die Diskussion um **öffentliche Daseinsvorsorge** innerhalb der EU noch keineswegs abgeschlossen ist und deshalb auch nicht im weiteren Verhandlungsprozedere präjudiziert werden darf. Die Möglichkeit öffentlicher Steuerung und Regulierung der Versorgungsdienstleistungen muss gewahrt bleiben. Die Ausnahmeklausel der EU für die Erbringung und Subventionierung einer öffentlichen

Dienstleistung darf bis zum Ende der Verhandlungen im Jahr 2005 (und darüber hinaus) nicht aufgegeben werden.

Es bestehen Unterschiede zwischen der Warenproduktion und der Dienstleistungserbringung, die bei einem internationalen Liberalisierungsansatz nationaler Regulierungen bedacht werden müssen.

Im Warenhandel zielte traditionell ein Teil staatlicher Reglementierung ausdrücklich auf eine Diskriminierung ausländischer Anbieter ab, insbesondere durch die Erhebung von Zöllen. Unter Beachtung besonderer Schutzbedürfnisse einiger Industrien, konnten Schritt für Schritt im Rahmen multilateraler Verhandlungsrunden die gegenseitigen Handelsbarrieren abgebaut werden.

Bestehende staatliche Regeln für die Erbringung von Dienstleistungen, insbesondere von öffentlichen Dienstleistungen, beruhen hingegen oft auf einer ganz anderen Motivlage. Sie sollen z.B. sicherstellen, dass grundlegende Dienste flächendeckend bereitgestellt werden und damit universell zugänglich sind, Qualitätsstandards eingehalten werden und insbesondere bei Infrastrukturdienstleistungen demokratische Teilhabe und Kontrolle sichergestellt ist. Bei kulturellen und Bildungsdienstleistungen spielen auch Zielsetzungen wie Erhalt der nationalen kulturellen Werte und Traditionen eine große Rolle.

Sollen nun allen potentiellen Dienstleistern in den WTO-Mitgliedstaaten gleiche Chancen auf die grenzüberschreitende Erbringung einer Dienstleistung eingeräumt (Meistbegünstigungsprinzip) und sollen sie bei Grenzüberschreitung den inländischen Anbietern gleichgestellt werden (Inländerprinzip), dann hat das ganz erhebliche Auswirkungen auf die bisherige Regulierung.

Grundsätzlich wäre theoretisch eine Präzisierung der öffentlichen Dienste wünschenswert, die unter die Ausnahmebestimmung der GATS-Regelungen fallen. Derzeit gibt es eine relativ allgemein gehaltene und interpretierbare Definition, die in einer Fußnote durch eine beispielhafte Aufzählung ergänzt wird. Dabei sollte es nach der Meinung von ver.di bleiben. Eine konkrete Präzisierung öffentlicher Dienste würde der Heterogenität der gewachsenen Strukturen und unterschiedlich ausgeprägten öffentlichen Sektoren der WTO-Staaten letztlich nicht gerecht, zumal diese auch einem fortwährenden Veränderungsprozess unterliegen, auf den soziale, ökonomische und andere Faktoren einwirken. Man sollte daher an der jetzigen Definition und der beispielhaften Aufzählung, die auch nicht abschließend zu verstehen ist, festhalten.

Die Ausnahmeklausel und der Subventionsvorbehalt der EU für öffentliche Dienste dürfen in dieser nicht zur Disposition gestellt, sondern müssen sogar bekräftigt werden. Auch im Laufe der Verhandlungen darf die EU-Kommission hiervon keinesfalls abweichen.

3. Arbeitsmarkttöffnung (Frage 2, 7 sowie die ersten sechs Punkte von Frage 11)

3.1 Angebote für branchenübergreifende („horizontale“) Regelungen des Marktzugangs (mode 3 und 4), S. 8 – 16:

- a) S. 8 - 11, (i) intra-corporate-transfers (Entsendung innerhalb eines Konzerns oder Unternehmens, im folgenden ICT genannt):

Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt könnten in dieser Gruppe vor allem durch die massive unternehmensinterne Entsendung der Kategorie b), specialists (Definition auf Seite 10) entstehen. Da ein Arbeitsmarktvorbehalt, z.B. ein economic needs test ausdrücklich nicht vorgesehen ist, könnte auch bei massiven Störungen der Inlandsbeschäftigung nicht steuernd eingegriffen werden. Ver.di fordert deshalb hier unbedingt einen generellen und branchenunabhängigen Arbeitsmarktvorbehalt in den Angebotsentwurf aufzunehmen.

Mit drei Jahren ist der geplante maximale Zeitraum für die unternehmensinterne Entsendung viel zu lang und überschreitet den für Entsendung innerhalb Europas bisher möglichen Zeitraum um das Dreifache. Da die Entsenderichtlinie der EU vorsieht, dass Drittländern keine günstigeren Bedingungen eingeräumt werden dürfen als den anderen EU-Mitgliedsstaaten, könnte diese Ausweitung nachträglich auf konzerninterne Entsendungen innerhalb der EU zurückschlagen.

Zwar sieht die EU auf Seite 8 die volle Anwendung des Rechtes des Arbeitslandes einschließlich der Mindestlöhne und tariflichen Bestimmungen vor. Diese Regelung greift aber in allen Branchen ohne allgemeinverbindliche Tarifverträge letztlich nicht. Dies wäre in Deutschland die ganz überwiegende Zahl aller Branchen. Für die konzernintern nach Deutschland Entsandten gäbe es somit keine innerstaatliche Lohngrundlage, im Zweifel würde daher Heimatlohn des Herkunftslandes plus X gelten.

Im ÖPNV, bei dem es in Deutschland Allgemeinverbindlichkeit beim Lohn gibt, bezieht sich diese auf die Mindestlöhne, die erheblich niedriger sind, als der Facharbeiter-Tariflohn, so dass tariftreue Inlandsfirmen zusätzliche Billigkonkurrenz aus Drittstaaten bekämen. Im übrigen zeigt die praktische Erfahrung mit den Entsendefirmen aus den MOE-Staaten, dass diese den Mindestlohn flächendeckend durch unbezahlte Mehrarbeit und vielerlei hohe Abzüge unterlaufen. Dies wäre auch bei vielen Drittstaatsfirmen wahrscheinlich, zumal eine wirkliche Kontrolle praktisch unmöglich ist. Unsere Bedenken werden auch nicht dadurch verringert, dass die deutsche Bundesregierung versichert, dass im Zusammenhang mit der Visa-Erteilung eine Kontrolle stattfindet. Die Erfahrungen auf diesem Gebiet im Zusammenhang mit den Werkverträgen zeigen deutlich, dass die Verträge nicht wirklich überprüft werden (können). Im übrigen finden Abzüge usw. in aller Regel nachträglich statt, also dann, wenn das Visum bereits erteilt wird, und die Abrechnungsunterlagen in Deutschland nicht greifbar sind, weil die Abrechnung beim Auslandsunternehmen erfolgt.

Des weiteren verbleibt das Arbeitsverhältnis der konzernintern Versetzten beim Konzernunternehmen im Drittstaat. Die europäischen und nationalen Regulierungen gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz laufen damit ins Leere, weil die ICTs rechtlich nicht im selben Betrieb wie die Inlandsbeschäftigten angestellt sind. Eine Zuständigkeit des Betriebsrates besteht damit in vielen Fällen nicht. Besonders bei ICTs aus Ländern mit Diktaturen müssten diese bei gewerkschaftlicher Aktivität in Deutschland zur Durchsetzung gleicher Entlohnung mit Schikanen bis hin zur Gefahr für Leib und Leben rechnen.

Unsere Kritik an fehlenden Arbeitnehmergrundrechten für Entsandte aus Ländern mit Diktaturen erhalten wir deshalb aufrecht. Selbst wenn die Rechte während des Aufenthaltes über die Fußnote 2 auf Seite 8 formal ge-

währt werden, kann die entsprechende Drittstaatsfirma sie unterlaufen, indem sie die Beschäftigten bei Gewerkschaftsbeitritt oder Streik sofort abzieht und in der Heimat einer Bestrafung zuführt. Diese Erfahrung mussten z.B. philippinische Seeleute während der Marcos-Diktatur machen, die an Bord europäischer Schiffe in deutschen Häfen legal gestreikt hatten und denen dann mit einer zwangsweisen Rückkehr und Bestrafung gedroht wurde.

Hinzu kommt, dass der zweite Satz der EU-Fußnote 2 auf Seite 8, der regelt, dass die Entsendung aus Drittstaaten zur Beeinflussung von Kollektivstreitigkeiten (also zum Streikbruch) unzulässig ist, ausschließlich für Österreich – und nicht auch für Deutschland – gilt. Dieser Vorbehalt sollte auf Deutschland ausgedehnt werden.

Im Übrigen ist die Definition der „Spezialisten“ (bei b, Seite 10) viel zu unbestimmt. Zwar soll es sich laut erstem Satz der Definition dabei nur um Personen mit ungewöhnlichen Kenntnissen handeln.

Jedoch wird diese starke Einschränkung bei der Definition dieser Kenntnisse im folgenden Satz sogleich wieder aufgehoben: „Bei der Beurteilung dieser Kenntnisse werden nicht nur unternehmensspezifische Kenntnisse berücksichtigt, sondern auch, ob die Person ein hohes Qualifikationsniveau in Bezug auf einen Typ der Arbeit oder einen Beruf hat, die spezielle technische Kenntnisse erfordern, einschließlich der Mitgliedschaft in einem anerkannten Beruf.“, so dass diese Definition bereits auf Facharbeiter zutreffen dürfte. Da es schon innerhalb Europas eine Spannweite für die Definition eines Facharbeiters von dreimonatiger bis vierjähriger Ausbildungszeit gibt, ist programmiert, dass auch Personen, die nach unseren Standards sogar nur Angelehrte sind, darunter fallen könnten.

Im Übrigen stellt die zu unbestimmte Definition des „Spezialisten“ nicht einmal auf die tatsächliche Tätigkeit des ICT nach der konzerninternen Entsendung ab, sondern auf seine formale Qualifikation. Auch hier liegen reichliche Erfahrungen mit entsandten Arbeitnehmern aus den Werkvertragsländern vor, die oft über eine hohe formale Qualifikation verfügen (gelegentlich finden sich unter ihnen Ingenieure usw.), tatsächlich aber von der Entsendefirma in Deutschland nur mit Hilfsarbeitertätigkeiten beschäftigt werden. Nicht nur die Definition müsste daher wesentlich verändert werden, sondern sie müsste sich sowohl auf die **Qualifikation des ICT** als auch auf die **Tätigkeit** während der Entsendung beziehen. Dasselbe gilt für die Gruppe der „manager“.

Ein weiteres Problem ist, dass auch **Partner** im Sinne von **Minderheitsteilhabern** (Seite 10), also **Menschen ohne Arbeitnehmerstatus und–rechte**, in den Kategorien a – c als ICT entsandt werden können sollen. So entsandten insbesondere türkische Entsendefirmen so genannte „Gesellschafter“ oder „tätige Teilhaber“ als normale Facharbeiter am deutschen Bauplan, wobei die „Gesellschaftervergütung“ den Mindestlohn unterschritt und der Gesellschafterstatus exakt nur während des Tätigkeitszeitraumes bestand. Dies muss ausgeschlossen werden.

Eine weitere Problemgruppe im Angebotsentwurf stellt die neu eingeführte Kategorie der „**trainees**“ dar, die bis zu 12 Monate konzernintern zu Karriere- und Ausbildungszwecken entsandt werden können sollen. Im Angebot wird dafür lediglich ein Ausbildungsplan verlangt.

Anforderungen an den Inhalt werden nicht aufgestellt (z.B. Mindestanteile theoretischer Ausbildung), so dass ein reines „training on the job“ (im Klartext: normale Arbeitsleistung) möglich wäre, wenn die Arbeit nur beschrieben würde. ver.di lehnt keine wirklichen Ausbildungsabschnitte ab, aber es sollte ein Mindestanteil an theoretischer Ausbildung von 25% der Aufenthaltszeit vorgesehen werden.

b) S. 12 – 14, (iii) contractual service suppliers, (a) employees...

Hierbei geht es um die grenzüberschreitende **Entsendung von Arbeitnehmern** bis zu maximal 6 Monaten zur Durchführung von Dienstleistungen auf Basis eines Vertrages ihres Unternehmens, also **zur Erfüllung eines Werk- oder Subunternehmervertrages**, dessen Gesamtdauer 12 Monate nicht überschreitet.

Unter den Sektoren, die im Abschnitt der horizontalen Verpflichtungen zunächst prinzipiell geöffnet werden, befinden sich so sensible und große Branchen wie Bau-, Umwelt-, Architektur- Ingenieur- sowie Erhaltungs- und Reparaturdienstleistungen und z.B. Personaldienstleistungen wie die Leiharbeit (letzteres firmiert unter der unverfänglichen Bezeichnung „Dienstleistungen, die mit der Unternehmensberatung verbunden sind“).

Sensibel sind diese Branchen deshalb, weil entweder eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht und/oder Qualitäts- und Sozialstandards hier eine besonders große Rolle spielen. Leiharbeit befindet sich durch die Umsetzung des Hartz-Konzeptes sowieso in einem Strukturwandel. Weitere Belastungen durch Liberalisierung sind daher derzeit kontraproduktiv.

Die generelle Öffnung dieser Sektoren im Zuge von GATS lehnen wir unter Arbeitsmarktgesichtspunkten für Deutschland vorsorglich ab.

Auch hier gilt unsere weiter vorne bereits geäußerte Kritik zur nicht ausreichenden Regelung sozialer Bedingungen und deren fehlender praktischer Reichweite.

Prinzipiell ein richtiger Ansatz ist dagegen die in diesem Abschnitt erhobene Anforderung, dass das Arbeitsverhältnis zum entsendenden Unternehmen mindestens bereits ein Jahr unmittelbar vor der Entsendung bestanden haben muss, um Einstellungen nur zum Zweck der Entsendung zu verhindern. Allerdings ist die Einhaltung dieser Bestimmung im Arbeitsland nur schwer zu kontrollieren.

Der Entsendezeitraum für die jeweilige Person ist mit max. 6 Monaten (S. 13) zu lang und sollte wieder auf 3 Monate (wie bisher) reduziert werden.

Die Definition des erlaubten Personenkreises auf S. 15 ist unklar. „Die Person muss besitzen a) einen einschlägigen Universitätsabschluss oder eine gleichwertige technische Qualifikation, welche die Kenntnisse demonstriert, b) berufliche oder relevante technische Qualifikationen, wo dies erforderlich ist, um eine Tätigkeit im betreffenden Sektor entsprechend den Gesetzen, Regulierungen oder Anforderungen der EU oder des Mitgliedsstaates, in welchem die Dienstleistung erbracht wird, auszuüben und c) zumindest drei Jahre Berufserfahrung im Sektor.“

Ob a), b) und c) gleichzeitig erfüllt sein müssen oder aber nur entweder a) oder b) und c) gleichzeitig er-

füllt sein müssen, ist entscheidend für den Umfang der betroffenen Gruppe.

Die wörtliche Auslegung spricht für die erste Variante (kumulative Aufzählung), da hinter a) kein „und“, sondern ein Komma steht, während b) ohne Komma mit „und“ zu c) überleitet. In diesem Fall wäre nur ein kleiner Personenkreis betroffen und wir hätten nur im Bereich der Ingenieure und Architekten ein Problem zu erwarten.

Wäre dies allerdings nicht als kumulative Aufzählung zu verstehen, würden auch Facharbeiter (sie erfüllen b)) mit mindestens dreijähriger Berufserfahrung (c)) unter den erlaubten Personenkreis fallen. Sollte nur eins der drei Kriterien erfüllt werden müssen, z.B. weil hier im Fortgang der Verhandlungen Aufweichungen vereinbart werden, käme jede Person mit dreijähriger Berufserfahrung in Betracht. Der Personenkreis wäre schon im zweiten Fall sehr groß, während er im letzteren Fall fast unbegrenzt wäre.

Bisher wurde im Zusammenhang mit den GATS-Verpflichtungen bei mode 4 in der Regel vom „Schlüsselpersonal des Unternehmens“ im Sinne von Leitungspersonal gesprochen. Obwohl diese Definition ebenfalls nicht sehr genau war, stellte sie aber zumindest klar, dass es sich hierbei nicht um reguläre, weisungsgebundene Beschäftigte wie z.B. Facharbeiter handeln konnte. Deshalb sollte auf diese Definition zusätzlich zurückgegriffen werden.

c) S. 14 – 15, (iii) b) independent professionals:

Soweit unter independent professional ein wirklich „unabhängiger“ Selbständiger in Abgrenzung zum abhängigen (Schein)selbständigen zu verstehen ist, begrüßen wir diese Klarstellung, weil der Begriff Selbständiger schon innerhalb der EU unterschiedlich ausgelegt wird. Auch begrüßen wir, dass der Katalog der Tätigkeiten im Verhältnis zur Entsendung von Arbeitnehmern stark eingeschränkt ist.

3.2. Verpflichtungen einzelner Sektoren:

- „1. Unternehmensdienstleistungen“:
- „A. (Frei-)berufliche Dienstleistungen“:
- **d) Architekturdienstleistungen (S. 25f) und g) Stadtplanungs- und Landschaftsarchitekturdienstleistungen (S. 27f.):**

Über den Verweis auf die horizontalen Verpflichtungen wird hier jeweils bei mode 4 u.a. eine Marköffnung für ICT (konzernintern Entsandte) (i), entsandte Arbeitnehmer(iii a)) und „Unabhängige“ angeboten. Bei mode 3 wird eine Öffnung für kommerzielle Präsenz, also dauerhafte Niederlassung von Unternehmen einschließlich von Einzelunternehmern vorgenommen. Beide Öffnungen lehnen wir unter Arbeitsmarktgesichtspunkten für Deutschland ab, hier sollte unbound für D stehen.

- **„e) Ingenieur- (S. 26f) und f) Integrierte Ingenieurdienstleistungen“ (S.27):**

Über den Verweis auf die horizontalen Verpflichtungen wird hier jeweils bei mode 4 u.a. eine Marköffnung für ICT (konzernintern Entsandte) (i), entsandte Arbeitnehmer(iii a)) und „Unabhängige“ angeboten. Bei mode 3 wird eine Öffnung für kommerzielle Präsenz, also dauerhafte Niederlassung von Unternehmen einschließlich von

Einzelunternehmern vorgenommen. Beide Öffnungen lehnen wir unter Arbeitsmarktgesichtspunkten für Deutschland ab, hier sollte unbound für D stehen.

- **„E) Rental/Leasing“:**
- **„Rental Services with operator“:**
- **„Rental Services of Commercial Road Vehicles with Operator“ (S. 41):**

Das unbound bei mode 4 ist durch Verweis auf die horizontalen Verpflichtungen bei (i) – konzernintern Entsandte – eingeschränkt. Hier sollte wie bei (iii) unbound ohne Einschränkungen für D stehen.

- **“F) Other Business Services”:**
- **“k) Placement and Supply Services of Personnel”:**
- **“Placement Services (S. 45)”:**

Hierbei handelt es sich um Arbeitsagenten bzw. Arbeitskräfteverleihfirmen „für Büropersonal und andere Arbeiter“. Bei mode 4 heißt es zwar unbound, jedoch wird für (i), also konzernintern Entsandte auf die horizontalen Verpflichtungen verwiesen. Dadurch würde es – um ein Beispiel zu nennen – Randstad Indonesia oder China möglich, qualifizierte Leiharbeiter aus Indonesien oder China für maximal 3 Jahre zu Randstad Deutschland abzustellen. Dies lehnen wir ab, weil dadurch alle sonstigen Restriktionen des Marktzugangs in allen Branchen unterlaufen werden könnten.

Die deutsche Bundesregierung hat versucht, unsere Kritik an dieser Stelle damit zu entkräften, dass hier keinerlei mode3-Öffnung vorgesehen sei, so dass eine mode4-Öffnung nicht greifen könnte. Dies trifft nicht zu. Der Angebotsentwurf sieht an dieser Stelle nur für Österreich, Finnland und Portugal ein unbound vor, während sich für Deutschland kein unbound, sondern nur eine Erlaubnispflicht mit Arbeitsmarktvorbehalt findet. Da dieser Bereich in Deutschland gerade liberalisiert wird, dürften die globalisierten Verleihkonzerne – notfalls mit dem Umweg über Niederlassungen in anderen EU-Ländern unter Ausnutzung der Dienstleistungsfreiheit und der vorgesehenen Drittstaatlerregelungen – Mittel und Wege finden, diese Hürde zu nehmen. Hier sollte deshalb hier bei mode 3 und 4 für D ein „unbound“ stehen.

Problem der vorgeschlagenen Quotenregelung

Ver.di will diese Anhörung nutzen, um eine erste, noch vorläufige Einschätzung des von der Europäischen Kommission vorgelegten Papiers zum Thema einer Einführung einer numerischen Begrenzung (Quote) hinsichtlich der Zahl der Werkvertragsdienstleister in die GATS-Verhandlungen abzugeben.

Ganz generell steht ver.di einer Quotenregelung ablehnend gegenüber, weil es sich dabei um eine eher starre Regelung handelt, die eine flexible, auf die Arbeitsmarktsituation (regional, sektoral, problemgruppenspezifisch) abgestimmte Reaktion der Mitgliedstaaten schwierig macht. Wir fordern hierzu die Bundesregierung auf, über den Vorschlag mit den Gewerkschaften in einen intensiven Dialog zu treten.

Der Vorschlag weist folgende Mängel auf:

- Die Quote ist statisch angelegt und berücksichtigt damit keine Änderungen der Arbeitsmarktsituation im Zeitablauf.
- Die jeweils nationale Situation der Mitgliedstaaten bleibt unberücksichtigt.
- Als rechnerische Bezugsgröße die Einwohnerzahl zugrunde zu legen, ist

nicht sachgerecht. Insbesondere wird damit nicht berücksichtigt: die national sehr unterschiedlichen Arbeitmarktsituationen, die Höhe der Erwerbsquoten, die Zahl der Selbständigen (bzw. Scheinselbständigen), der Grad an illegaler Beschäftigung.

Essentiell ist für ver.di, dass nicht voreilig auf die wirtschaftlichen Bedarfstests verzichtet werden kann. Zum einen, weil es sich hierbei um ein flexibles Instrument handelt, mit dem nationale Gestaltungsspielräume erhalten bleiben, zum zweiten aus verhandlungstaktischen Gründen.

4. Spezielle Sektoren (Fragen 1, 3, 4, 7, 10)

4.1. Wasser- und Umweltdienstleistungen "Environmental Services" Ziff. 6. der „Initial Draft Offer“

Die bisherigen Verpflichtungen sowie die Vorschläge und Absichten der Europäischen Kommission zur Erweiterung des GATS im Bereich der Umweltdienstleistungen zielen darauf ab, das Recht der Bürger, ihre eigenen sozialen und ökologischen Prioritäten für die Zukunft zu definieren und zu gestalten, in undemokratischer Weise erheblich einzuschränken. Es darf nicht zugelassen werden, dass die demokratisch legitimierte Entscheidungskompetenz der nationalen Regierungen, Landesregierungen und Kommunen im Bereich der öffentlich rechtlichen Daseinsvorsorge bei Umweltdienstleistungen auf WTO-Streitschlichtungsmechanismen übergehen.

Deshalb fordert ver.di alle öffentlich rechtlichen Umweltdienstleistungen der Daseinsvorsorge generell aus der Ziff. II.6. "Environmental Services" aus dem Angebot der EU herauszunehmen und fordert darüber hinaus, Umweltdienstleistungen zu definieren, zu präzisieren und von öffentlich rechtlichen Umweltdienstleistungen der Daseinsvorsorge abzugrenzen, um unnötige Streitschlichtungsverfahren zu vermeiden.

Gemäß der bisherigen Klassifikation des GATS waren bisher nur die Klärung von Abwässern und sanitäre Anlagen explizit als Kategorien bei den Umweltdienstleistungen aufgenommen. Da die Wasserversorgung bisher fehlte, hat die Europäische Kommission in der neuen GATS-Runde den Vorschlag eingebracht, den Sektor Umweltdienstleistungen weiter aufzufächern und einen Teilsektor "Wasser für den menschlichen Gebrauch und Abwassermanagement" einzuführen. Dieser würde neben der Klärung von Abwässern auch "Sammlung, Reinigung und Vertrieb von Trinkwasser beinhalten. Und exakt diese neue Klassifikation, nämlich die Wasserversorgung und Wasserentsorgung wurde von der Europäischen Kommission als Forderung an die anderen WTO-Mitgliedstaaten gerichtet. Im Wasserbereich fordert die Kommission durchgängig, dass die GATS Erbringungsarten 1.2 und 3 vollständig liberalisiert werden und sämtliche Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung zu beseitigen sind.

Die Beteuerungen der Europäischen Kommission und der Deutschen Bundesregierung, dass die Trinkwasserversorgung nicht in dem Angebot der EU, enthalten seien, ist kein Anlass zur Entwarnung, da es sich nicht um einen endgültigen Katalog handelt. Vielmehr gibt das Verhalten der Europäischen Kommission, einschließlich der bisherigen geheim gehaltenen Dokumente und Verhandlungen, Anlass zur Sorge, dass die bisher im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung befindliche Wasserversorgung und -entsorgung durch Liberalisierung und Privatisierung auf nationaler Ebene auf dem Spiel steht und entwicklungspolitische Bemühungen, den Zugang zum Trinkwasser zu verbessern, konterkariert werden.

Weiterer Anlass zur Sorge sind die im Hintergrund auf die Europäische Kommission und die Deutsche Bundesregierung Druck ausübenden international tätigen Wasserkonzerne. Sie wollen ihre Geschäfte durch den Erwerb von Wasserrechten oder durch die Übernahme lokaler Versorger im Zuge der Privatisierung ausweiten. Größtes Hindernis für transnationale Unternehmen ist dabei der Staat in seinen Rollen als Eigentümer der Ressource Wasser, als Betreiber von Wasserversorgungsunternehmen und als Regulierungsinstanz. Diese staatliche Schutzrolle wird unserer Ansicht nach durch weiter Liberalisierungen im Rahmen des GATS in Frage gestellt.

Nach deutschem Recht haben Städte, Kreise und Gemeinden im Rahmen der kommunalen Selbstverantwortung ausdrücklich das Recht, die öffentlichen Dienstleistungen (z.B. Wasserversorgung und -entsorgung) zu definieren und darüber zu entscheiden, wie, von wem und in welcher Weise diese durchgeführt werden.

Durch eine Annahme der an die Europäische Kommission gerichteten Drittlandsforderungen, die z. T. direkt auf eine Liberalisierung der Dienstleistungen im Bereich der Wasserversorgung und -entsorgung, teilweise auch generell auf die grenzüberschreitende Erbringung von Umweltdienstleistungen abzielen, können sich erhebliche Konsequenzen für Kommunen, kommunale Unternehmen und Verbraucher ergeben:

- Vernachlässigung der Kriterien der Gesundheitsvorsorge, Hygiene und
- des Verbraucherschutzes durch die Reduzierung der Beurteilung des Wassers nach Marktkriterien,
- Verantwortungs- und Haftungsprobleme für die Produktqualität sowie
- Gefährdung des hohen hygienischen Standards bei der Durchleitung von "Fremdwasser",
- keine ausreichende Gewährleistung der flächendeckenden Verfügbarkeit
- keine gleichmäßige Versorgungssicherheit, zugleich
- Gefahr eines sozial unverträglichen Preisgefälles zwischen Stadt und Land,
- -Verringerung des Interesses einer lokal wahrzunehmenden Verantwortung für einen
- umfassenden vorsorgenden Gewässer-, Grundwasser- und Bodenschutz.

Befürworter der Wasserliberalisierung sagen, dass die schlechte Wasserversorgung eine allgemeine Öffnung des Marktes erfordere, weil viele arme Staaten sich keine öffentliche Wasserversorgung leisten könnten. Deshalb müssten private Dienstleister diese Aufgabe übernehmen.

Vergleichen wir mal unterschiedliche Situation in Deutschland und in Entwicklungsländern: Bei uns leisten die öffentlichen Wasserwirtschaftsunternehmen neben den Ver- und Entsorgungsdienstleistungen sehr weit gehende Aufgaben des Gewässerschutzes, des Hochwasserschutzes und anderes mehr.

Wir nehmen nicht an, dass sich die privaten Dienstleister in den Entwicklungsländern diesen weitergehenden Aufgaben stellen. Das einzig lukrative Geschäft, aus dem diese Leistungen finanziert werden könnten, wird privat vergeben, durch Welt- oder andere Entwicklungsbanken mit unseren Steuergeldern vorfinanziert. Die Gewinne fließen wahrscheinlich außer Landes. Im Ergebnis ist für Gewässer- und Hochwasserschutz und für den in diesen Regionen meist lebensnotwendigen Kampf gegen Dürre und Trockenheit keine Finanzierung da. Das hat mit fairem Handel und sozial-ökologischer Entwicklung wenig zu tun, auch wenn der private Export europäischer Wassertechnologie hier in Europa die Beschäftigungsmöglichkeiten für Ingenieure und andere Spezialisten tendenziell erhöhen würde. Eine Förderung einer öffentlich gesteuerten Wasserversorgung in den Ländern des Südens – auch über Entwicklungshilfe und kommunale Partnerschaften – hätte einen positiven Beschäftigungseffekt hierzulande.

Auch für das Ziel von Johannesburg, bis 2015 für mehr als 750 Millionen Menschen den Zugang zu sauberen Trinkwasser zu schaffen, ist eine Liberalisierung der Weltwassermärkte ungeeignet. Natürlich können die Global Player hochwertige Wassersysteme aufbauen, doch zu einem solchen Preis, der allenfalls für die Reichen in den Metropolen der Dritten Welt erschwinglich ist. Es ist kein Zufall, dass diese Unternehmen bereits die Wasserversorgung vieler großer Städte in Asien, Afrika und Südamerika gekauft haben – hier gibt es genügend kaufkräftige Konsumenten. Dies nützt aber denjenigen, die wirklich Hilfe brauchten, nämlich den Armen in den Slums und auf dem Lande, die mehr als 80% der Menschen ausmachen, die heute ohne Zugang zu Trinkwasser sind, gar nichts.

Würden die EU-Vorbehalte für öffentliche Aufgaben oder Subventionen jedoch eingeschränkt oder gar gestrichen, - was derzeit offensichtlich nicht beabsichtigt ist-, hätte dieses weitreichende Folgen, die bei einer möglichen Liberalisierung der Wasserversorgung besonders gravierend wären. In Gefahr gerieten zum Beispiel die Gebietsmonopole öffentlicher Versorgungsunternehmen, die in Deutschland durch den § 103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB alt) geschützt sind.

Andere Risiken gehen mit möglichen GATS-Bestimmungen zu öffentlichen Aufträgen einher. So sieht GATS Artikel XV die Liberalisierung der Auftragsvergabe vor, die diesbezüglichen Verhandlungen in der WTO-Arbeitsgruppe zu GATS-Regeln führten bisher allerdings noch zu keinen Ergebnissen. Dies könnte sich im Laufe der aktuellen Runde aber ändern. Die mögliche Liberalisierung der Auftragsvergabe im Rahmen des GATS ergänzt sich mit entsprechenden Vorhaben auf europäischer und deutscher Ebene. Befürchtete Folge eines verpflichtenden Ausschreibungswettbewerbs wäre die Entwicklung privater Oligopole im Versorgungsbereich. Durch das GATS kann ebenfalls weiterer Druck auf den kommunalwirtschaftlichen Querverbund ausgeübt werden. Schon jetzt gefährden die zunehmenden Veräußerungen vor allem der lukrativen Sparten der kommunalen

Ver- und Entsorgung dieses Prinzip, und damit den Ausgleich zwischen defizitären und gewinnbringenden Teilen der Stadtwerke. Die Möglichkeit solcher Quersubventionierungen kann als handelsbeschränkende Maßnahme einen Verstoß gegen den GATS Artikel VI über innerstaatliche Regulierungen darstellen.

Risiken für die Beschäftigten resultieren aus dem bei der Ausschreibung von Anteilen oder der Übertragung von Gebietskonzessionen auf private Anbieter entstehenden Kostendruck. Die günstigen Angebote können womöglich nur durch Beschäftigungsabbau bzw. Einsparungen bei der Instandhaltung und Wartung der Netze realisiert werden. Hinzu kommen die mit der Ausschreibung von Investitionen einhergehenden Rationalisierungsmöglichkeiten sowie Versuche, wirtschaftliche und betriebliche Mitbestimmungsmöglichkeiten zu beschneiden.

Ver.di fordert aus den vorgenannten schwerwiegenden Bedenken, die Ziff. II 6. A. "Wasser für den menschlichen Gebrauch und Abwassermanagement" ersatzlos zu streichen und aus der Angebotsliste herauszunehmen.

Die Aufnahme der Bewirtschaftung **"fester und gefährlicher Abfälle"** Ziff. 6. B. in das Angebot droht alle bisherigen umweltpolitischen Fortschritte der Abfall- und Kreislaufwirtschaft zu gefährden. Ziele wie umwelt- und gesundheitsverträgliche Entsorgung, Vermeidung, Verwertung und Wiederverwendung von Abfällen werden unterlaufen, stoffliche Risiken werden steigen und erhebliche Gefahren für Umwelt, Gesundheit und Trinkwasser drohen, wenn Abfallwirtschaft nur noch nach Markt- und Wettbewerbsgesichtspunkten gesteuert wird. Die bisherigen Altverpflichtungen haben bereits zu Liberalisierungen im Abfallbereich der EU mit negativen Konsequenzen geführt. Das jüngste EuGH Urteil zeigt, dass auf dieser Liberalisierungsbasis Abfälle zur Ware umdeklariert und über Grenzen exportiert werden können, wenn sie der thermischen Verwertung dienen, um dann z.B. in belgischen Zementdrehrohröfen ohne Einhaltung jeglicher Umweltauflagen verbrannt zu werden. Dies wird sich zu einem zunehmenden Problem entwickeln, wenn der Export in die EU-Beitrittskandidatenländer noch geringere Anforderungen stellt. Insbesondere die explizite Aufnahme von gefährlichen Abfällen wird der Giftmüllschieberei der „Müllmafia“ neue Türen und Geschäfte zu Lasten Dritter eröffnen. Das internationale Baseler Abkommen zum grenzüberschreitenden Verkehr von hochgiftigen Sondermüll wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch durch diese Liberalisierungsstrategie des GATS im Abfallbereich unterlaufen und die hochgiftige Sondermüllentsorgung wird - wie bereits in der Vergangenheit - die Entwicklungsländer als betriebswirtschaftlich kostengünstigsten Müllablageplatz in den engeren Fokus nehmen.

National aufgebaute Entsorgungskapazitäten, die mit anspruchsvollen Umweltstandards (z. B. dem Stand der Technik) arbeiten werden durch die Liberalisierungs- und Privatisierungsstrategien zusammenbrechen, einschließlich der dazugehörigen Arbeitsplätze, z. B. im Bereich von Müllverbrennungsanlagen ebenso wie in Sondermüllverbrennungsanlagen, im Bereich von Deponien ebenso wie bei Sondermülldeponien, im Bereich von Recyclinganlagen und es ist damit zu rechnen, dass die Märkte im Bereich der Verwertung und Wiederverwendung von Recyclingprodukten zusammenbrechen. Ursachen hierfür sind zunehmende Abfallexporte über die

Grenzen hinweg, die Abfallströme bewegen sich in die Länder mit den geringsten Umweltstandards und den damit verbundenen geringeren Entsorgungskosten, denn GATS belebt den bisher eingedämmten Mülltourismus aufs neue. Auch wenn Abfall keine Ware ist, so könnte eine weitere GATS-Liberalisierung des Handels mit Abfällen der Müllmafia und den Giftmüllschiebern neue Geschäfte und Extragewinne auf Kosten der Umwelt und der Gesundheit der Menschen nach sich ziehen.

Ver.di fordert aus den vorgenannten schwerwiegenden Bedenken, die ersatzlose Streichung der Ziff. 6. B. "Feste und gefährliche Abfälle" aus dem Angebotskatalog der EU.

4.2. Verkehrssektor, Post- und Kurierdienste

Aufgrund der Größe des Transportsektors und seiner verschiedenen Teilbereiche können weitere GATS-Liberalisierungen unterschiedliche Effekte haben, die man im einzelnen differenzieren muss. Diese sind im Zusammenhang mit von den unabhängig vom GATS ablaufenden Wettbewerbsprozessen zu sehen. Besondere Beachtung verdient dabei die Herausbildung eines einheitlichen europäischen Transport- und Logistikmarktes, der durch die großen privaten und ehemals staatlichen Logistikkonzerne geprägt ist. Die schon bestehende hohe Konzentration im Transportmarkt dürfte durch weitere GATS-Liberalisierungen noch verstärkt werden. Würde die EU im Zuge der laufenden GATS-Runde den Expressdiensten zusätzliche Erleichterungen einräumen, könnte sich der Wettbewerb im Transportsektor abermals verschärfen. Mögliche Folgen wären weiterer Rationalisierungsdruck und Kosteneinsparungen bei arbeitsintensiven Tätigkeiten.

Auch auf die vielfach defizitär arbeitenden kommunalen Verkehrsbetriebe könnte mit der GATS-Liberalisierung weiterer Druck ausgeübt werden. Schon jetzt sehen sich die öffentlichen Unternehmen der Konkurrenz durch billigere Privatanbieter ausgesetzt, die niedrigere Tarife zahlen. Auch setzt sich der Trend zur Auslagerung der öffentlichen Verkehrsbetriebe in private Unternehmen fort. Diese Entwicklung könnte noch weiter beschleunigt werden, wenn Unternehmen aus Drittstaaten die Niederlassungsfreiheit (GATS Modus 3) bei der Personen- oder Güterbeförderung im Straßenverkehr eingeräumt würde. Die Konkurrenz durch Niedriglohnkräfte könnte ebenfalls über weitere Liberalisierungen der GATS-Erbringungsart 4, zeitweise Arbeitsmigration, verstärkt werden.

Die Europäische Union hat im Verkehrsbereich weitreichende Angebote zur Liberalisierung aufgenommen, denen Deutschland in internen Abstimmungsgesprächen bereits zugestimmt hat, ohne die betroffenen Gewerkschaften dazu anzuhören. Diese betreffen die **Seeschifffahrt** und den **Luftverkehr**. ver.di steht diesen Angeboten ablehnend gegenüber.

In der Diskussion stehen hier vor allem die **Bodenabfertigungsdienste** und die **Flughafenverwaltung**. Da die Revisionsverhandlungen zum GATS-Anhang Luftverkehr noch nicht abgeschlossen sind, sollte hier nicht vorgegriffen werden. Verkehrsrechte sollten nicht Gegenstand der GATS-Verhandlungen werden. Die EU-Angebote zur Liberalisierung von **Bodenabfertigungsdiensten** und dem **Flughafenmanagement** führen zu erheblichen strukturellen Änderungen bei der Luftverkehrssicherheit, bei den Marktzugangsbedingungen und

der Beschäftigung. Gerade die Luftverkehrssicherheit ist nach dem 11. September 2001 ein hochsensibler Bereich geworden. Bereits die EU-Binnenmarktliberalisierung in diesen Bereichen hat zu negativen Entwicklungen am Arbeitsmarkt und den Einkommens- und Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten geführt. Flughäfen sind von hoher regionalwirtschaftlicher, strukturpolitischer und infrastruktureller Bedeutung. Die politische und praktische Umsetzung solcher Ziel in Zusammenarbeit mit einem Drittlandsunternehmer könnte sich viel schwieriger gestalten als unter dem jetzigen Marktordnungsregime. Deswegen sind sorgfältige Evaluierungsstudien zur Liberalisierung dieser Sektoren notwendig, bevor Liberalisierungen angeboten werden.

Die fortschreitende Liberalisierung der **Frachtgüterbeförderung im Seeverkehr** könnte zu Verwerfungen am deutschen und europäischen Arbeitsmarkt führen, wenn keine einheitlichen Sozial- und Umweltstandards im WTO-Regime gelten. Die Erfahrungen mit der Billigflaggen-Schifffahrt, bei der die Verantwortung von Arbeitsbedingungen der Seeleute auf Personen abgeschoben wurde, die man in Deutschland und in Europa nicht mehr für ihr Handeln haftbar machen kann, zeigen die Probleme der Liberalisierung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung (Mode 4) und dem „free movement of empty container“. Deshalb ist für eine Liberalisierung dieser Sektoren zur Bedingung zu machen, dass die Einhaltung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte (ILO-Kernarbeitsnormen) und die ökologischen Mindeststandards durch die Entsendefirma auch in Ländern mit niedrigeren Standards für diesen Handel eingehalten werden müssen. Darüber hinaus müssen europäische und deutsche Arbeitsbedingungen durch den ausländischen Dienstleister angewendet werden, sobald es sich um einen deutschen Dienstleistungsvertrag handelt. Einen Anreiz- und Kontrollmechanismus für die Einführung der ILO-Kernarbeitsnormen und Umweltmindeststandards in den Handel mit Dienstleistungen könnte das Allgemeine Präferenzsystem der Europäischen Union bieten, welches einen verbesserten Marktzugang für Entwicklungsländer für die Einhaltung dieser Standards gewährleistet.

Die MFN-Ausnahmeklausel für die **Vermietung bzw. das Leasing von Schiffen** ohne Betreiberpersonal darf nicht aufgegeben werden.

Im Bereich Binnenschifffahrt sieht ver.di keinen weiteren Liberalisierungsbedarf, weil dieser Bereich regional begrenzt ist und quasi definitionsgemäß keine über Europa hinausgehende Bedeutung hat. Im Bereich der Rheinstromschifffahrt gibt es bereits den Grundsatz der freien Schifffahrt.

Bevor nicht substantielle Erfahrungen mit der Liberalisierung des **Schienenverkehrs** im europäischen Binnenmarkt gemacht wurden, darf keine Liberalisierung im Rahmen von GATS erfolgen.

Der **Öffentliche Personennahverkehr** ist aus den GATS-Liberalisierungsbestrebungen herauszunehmen, da aufgrund der geplanten Verpflichtung zur Ausschreibung im Europäischen Binnenmarkt bereits ein verschärfter Wettbewerbsdruck auf Tarif- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und der Qualitätsstandards dieser Dienstleistungen entsteht.

Im **Gelegenheits-Straßenpersonenverkehr** muss das Kabotageverbot für ausländische Unternehmen solange beibehalten werden, bis die Arbeitsbedingungen angeglichen

chen sind. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die sich in diesem Sektor verbreiteten schlechten Arbeits- und Einkommensbedingungen und der massive Wettbewerbsdruck dazu führen, dass gesetzliche Bestimmungen zur Einhaltung von Ruhezeiten/Lenkzeiten nicht eingehalten werden.

Hinsichtlich der Angebote zur Liberalisierung der **Post- und Kurierdienstleistungen** stellt ver.di fest, dass der Liberalisierungsprozess innerhalb der EU noch nicht abgeschlossen ist. Solange dieser Prozess EU-intern noch andauert, werden Angebote in diesem Bereich abgelehnt. Erfahrungen in dünn besiedelten Regionen (z.B. Skandinavien) zeigen, dass die Liberalisierung die Qualität nicht verbessert hat und vor allem nicht der allgemeinen Zugänglichkeit und Verfügbarkeit gedient hat. Aus Sicht von ver.di muss daher erstens die Frage des Universaldienstes einer dauerhaft tragfähigen Regelung zugeführt werden, bzw. müssen zweitens die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen nach erfolgter Umsetzung der Liberalisierung zunächst abgewartet und sodann evaluiert werden. Erst dann könnte an weitere GATS-Verpflichtungen in diesem Sektor gedacht werden. Ein über das 1997 erreichte EU-Liberalisierungsniveau der Post- und Kurierdienste lehnt Ver.di ab. In der EU ist der regulierte Bereich für den Briefverkehr noch bis 2007 gesichert.

4.3 Bankdienstleistungen

Der Finanzdienstleistungssektor ist international und innerhalb der EU relativ weitgehend liberalisiert. Es gibt allerdings ein paar Einschränkungen, auf die unten eingegangen wird. Gleichzeitig nehmen wir Bezug auf Forderungen, die nach unserer Kenntnis an die EU gestellt wurden.

So erhalten die Filialen ausländischer Finanzinstitute nicht die gleichen Rechte wie deren rechtlich selbständige Tochtergesellschaften. Sie besitzen z.B. nicht den sogenannten Europäischen Pass und ihnen können in den EU-Mitgliedstaaten einige strengere Auflagen gemacht werden. Dies ist auch in Deutschland der Fall mit einer entsprechenden „Dotationskapital“-Vorschrift. Als Folge eines Wegfalls des EU-Vorbehalts für Filialen von Auslandsbanken bzw. des Wegfalls der entsprechenden Dotationskapital-Vorschrift in Deutschland könnte es aber zu einer Wettbewerbsverschärfung kommen, der den Umstrukturierungsprozess im Finanzdienstleistungssektor noch weiter befördern würde. Im Zuge der bisherigen Umstrukturierung kam es bereits zu einem großen Verlust an Arbeitsplätzen.

Daneben fordern mehrere WTO-Mitglieder Lockerungen oder Transparenz von staatlichen Auflagen. Die Schweiz fordert die Beseitigung von Garantie- und Kapitalisierungsanforderungen gegenüber Versicherungsfilialen. Japan fordert Lockerungen der Mindestreserveauflagen. Die auf Lockerungen der staatlichen Regulierungen abzielenden GATS-Forderungen bergen aber die Gefahr, die Krisenanfälligkeit nationaler Finanzsysteme und einzelner Institute zu erhöhen. Derartige Maßnahmen wären ein weiterer Baustein in einen Prozess der fortschreitenden personellen und institutionellen Schwächung der staatlichen/öffentlichen Finanzaufsicht sowie der Übertragung zahlreicher Aufsichtsfunktionen auf die Privatwirtschaft ein. Die Zielsetzung der Finanzdienstleister ist es zudem, über die auch im GATS vorgesehene gegen-

seitige Anerkennung der jeweiligen Heimatland-Aufsicht fortschreitend günstigere Investitions- und Handelsbedingungen sowie Kosteneinsparungen durchzusetzen. Von diesem Wettbewerb der Regulierungssysteme profitieren vor allem die grenzüberschreitend tätigen Institute, weil sie sich belastender Auflagen entledigen können. Der öffentliche Bankensektor und die staatlichen Sozialsysteme geraten jedoch durch das vermehrte Auftreten privater Anbieter weiter unter Druck. Hinzu kommt, dass der von der EU in ihrer GATS-Verpflichtungsliste festgeschriebene Vorbehalt für öffentliche Aufgaben und Subventionen von mehreren WTO-Mitgliedern herausgefordert wurde.

Neben den skizzierten Forderungen an die Adresse der EU legte diese selbst aber auch Marktöffnungsforderungen einer großen Zahl von WTO-Mitgliedern vor, die zum Teil ebenfalls die Finanzsystem-Stabilität vor allem in Entwicklungsländern untergraben können.

4.4. Telekommunikationsdienstleistungen

Zum Telekommunikationsbereich weisen wir nur sehr allgemein darauf hin, dass Abgrenzungsprobleme zwischen Telekommunikationsdiensten und anderen Medien(-online-) Diensten zunehmen. Ver.di setzt sich daher für eine möglichst einheitliche Regulierung dieser beiden Bereiche ein. Es muss weiterhin innerstaatliche Regulierungsmöglichkeiten geben.

5. Entwicklungspolitische Perspektive für die Länder des Südens (Frage 9)

Mit dem vorliegenden Angebotsentwurf wird die Kommission dem Anspruch einer Entwicklungsrunde nicht gerecht. Aufgrund der beschränkten Kapital- und Energieressourcen ist den Entwicklungsländern die Gründung von Firmenniederlassungen im Ausland (Mode 3) kaum möglich.

Ver.di kann die Forderung der Entwicklungsländer nach einer Marktöffnung für geringqualifizierte Dienstleistungserbringer nicht akzeptieren. Ver.di gesteht allerdings zu, dass die Einschränkung auf hochqualifizierte Kräfte im Bereich von Mode 4 möglicherweise Schwellenländern entgegenkommt.

Der von GATS ausgehende Druck auf öffentliche Aufgaben stellt sich für viele Länder, in denen die Basisversorgung der Bevölkerung nur unzureichend gesichert ist, besonders problematisch dar. Ein Abbau öffentlicher Dienstleistungen und Privatisierungen träfen nicht nur - wie zu erwarten - die ökonomisch und sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen, sondern ließen auch den Wohlstand und die Lebensqualität des Mittelstandes beträchtlich sinken.

Darüber hinaus gehen von GATS wettbewerbliche Gefährdungen aus. Unternehmen des Nordens sind in den meisten Dienstleistungsbereichen den Unternehmen des Südens deutlich überlegen, sodass der Süden Gefahr läuft, dass wichtige Infrastrukturdienstleistungen von starken, im Norden beheimateten Konzernen erbracht werden. In einem solchen Fall würden wichtige Teile der Wertschöpfungskette außer Landes bleiben. Zum anderen können sich diese Konzerne aufgrund ihrer Marktmacht und globalen Präsenz leicht einer demokratischen Kontrolle entziehen. In Mexiko sind beispielsweise von den acht größten Banken nur noch eine in heimischer Hand.

Die Übernahme der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in der bolivianischen Stadt Cochamba durch ein ausländisches Konsortium führte zu massiven Preissteigerungen, die zur Ausrufung des Notstands, dem Einsatz der Armee und zu einem landesweiten Generalstreik führten. Aufgrund der Proteste musste der Vertrag gekündigt werden, das Konsortium klagt nun auf Schadenersatz. Deshalb treten Länder des Südens – genau wie die Enquete-Kommission Globalisierung des Deutschen Bundestages – für Folgeabschätzungen des Dienstleistungshandels ein.

Die im Rahmen von GATS erhobenen Forderungen gegenüber den Entwicklungsländern führen zudem zu Gegenforderungen bzgl. mode 4 (temporäre Arbeitsmigration), die insbesondere in den Niedriglohnsegmenten den Arbeitsmarktdruck in Deutschland und in den EU-Staaten verschärfen würden. Die Gegenforderungen würden somit vor allem jene betreffen, die bei der Aufstellung der Forderungen des Nordens am wenigsten beteiligt waren. Dieser Mechanismus unterstreicht den undemokratischen Charakter der bisherigen Verhandlungsphasen.

Zwar betont die Bundesregierung bei jeder Gelegenheit, dass Arbeitsmarktöffnungen nur für Hochqualifizierte angedacht sind. Das passt jedoch nicht mit den hohen Erwartungen bzw. Forderungen von Regierungen der Entwicklungsländer zusammen, die sich ohne Zweifel auch auf den Facharbeiter- und Niedriglohnbereich beziehen und auch eine entsprechend höhere quantitative Dimension haben dürften. Die Gewerkschaft befürchtet hier Zugeständnisse der EU im Laufe der Verhandlungsdynamik, die unsere angespannte Arbeitsmarktsituation besonders im Niedriglohnbereich weiter belasten könnten.

Im Vorfeld der neuen Welthandelsrunde war es die EU, die darauf drängte, diese möglichst breit anzulegen, d.h. möglichst viele Industrie- und Dienstleistungsbranchen sowie handelspolitische Themen (Wettbewerbsordnung, öffentliches Beschaffungswesen etc.) mit einzubeziehen. Ihr Motiv ist einfach zu durchschauen. In der Agrarpolitik steht die EU weltweit am Pranger. Die meisten Entwicklungsländer, die großen Getreideexporteure (zum Beispiel Kanada), aber auch die USA fordern die Öffnung des europäischen Marktes für ihre jeweiligen landwirtschaftlichen Produkte.

Da aber die protektionistische Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zu den Grundpfeilern des europäischen Vereinigungsprozesses gehört und diese in den nächsten Jahren ohnehin durch die EU-Erweiterung erheblichen Belastungen ausgesetzt sein wird, ist die verhandlungsfähige EU-Kommission im Bereich der Landwirtschaft zu keinen Zugeständnissen an die Handelspartner bereit. Von daher ist ihr u.E. sehr viel daran gelegen, möglichst viele andere Sektoren als Tauschobjekte in die Verhandlungen mit einzubeziehen.

ver.di vertritt die Position, dass die derzeitigen Handelsgespräche zur Dienstleistungsliberalisierung nur einen geringen Beitrag zur ökonomischen Entwicklung in den Entwicklungsländern leisten, wie z.B. die EU-Forderung nach Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen in China und Indien oder wie z.B. die EU-Forderung nach Liberalisierung der Wasserversorgung.

Immerhin bringen die Industrieländer täglich ca. 1 Mrd. Dollar für Agrarsubventionen auf. Das ist ungefähr

sechsmal soviel wie die Entwicklungshilfesaufgaben dieser Länder betragen. Und obendrein fordern sie die Öffnung der Dienstleistungsmärkte der Länder des Südens für europäische Anbieter.

Viel wichtiger wäre für die ökonomische Entwicklung des Südens eine stärkere Öffnung der europäischen (und US-amerikanischen) Agrarmärkte. Dies könnte den sogenannten Entwicklungsländern ein zusätzliches Absatzpotential in Höhe von ca. 150 bis 200 Mrd. US-Dollar verschaffen. Diese entwicklungspolitische Strategie ist aus der Sicht der Gewerkschaft ver.di erfolgversprechender als die beschriebene WTO/GATS-Strategie der EU.

6. Zusammenfassung

Es darf beim GATS mit der Gestaltung einer neuen internationalen Marktordnung für Dienstleistungen nicht gleichzeitig eine neue Ordnung des globalen Arbeitsmarktes geben. Es wird aber teilweise eine neue globale soziale Ordnung vorgezeichnet, die tief in die bisher vorhandenen politischen, sozialen und kulturellen Wertvorstellungen und Ordnungssysteme der meisten Nationalstaaten eingreift und ihre Handlungsspielräume für politische Gestaltung erheblich einschränken kann.

ver.di stellt deshalb fest, dass mit dem GATS nicht nur über Marktbedingungen der grenzüberschreitenden Dienstleistungen verhandelt wird – wie schwierig das ist, zeigten uns die Verhandlungen über die europäische Dienstleistungsrichtlinie – sondern mittelbar auch über die Arbeits- und Sozialbedingungen, unter denen Dienste erbracht werden.

Solange jedoch noch nicht einmal die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation im GATS verankert sind, solange grundsätzlich nicht einmal die Mindestbedingungen im Arbeits-, Sozial- und Entlohnungsbereich geklärt sind, unter denen Wanderarbeiter bzw. Zuwanderer auf Zeit arbeiten sollen, kann sich ver.di nicht vorstellen, dass ein gesellschaftlicher Konsens in der EU zur umfassenden Öffnung ihrer Dienstleistungsmärkte bei Mode 4 erreicht wird.

ver.di erneuert deshalb die Forderung nach einem vorläufigen Moratorium der Verhandlungen. Erst muss eine soziale Folgenabschätzung durchgeführt werden, dann kann auf deren Basis verhandelt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)348

3. April 2003

Schriftliche Stellungnahme

zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema
„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS)
– Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)

Der Entwurf der „Initial Offers“ der EU-Kommission hat in Deutschland kontroverse Diskussionen über den Nutzen der GATS-Verhandlungen und den internationalen Dienstleistungshandel im Allgemeinen ausgelöst. Inhaltlich geht die Kritik teilweise an den Realitäten des deutschen Dienstleistungsmarktes vorbei, denn hierzulande ist die Dienstleistungsliberalisierung in großen Bereichen schon weit vorangeschritten. Viel weiter als das, was seit Ende der Uruguay-Runde 1995 auch völkerrechtlich verbindlich ist und weiter als das, was von den „Initial Offers“ der EU angedacht wird. Eine Vielzahl der in den „Initial Offers“ vorgeschlagenen Änderungen betrifft die Streichung spezifischer Einschränkungen anderer EU-Mitgliedsstaaten und ist damit Ausdruck eines EU-weiten Konsolidierungsprozesses; Deutschland ist davon nicht betroffen. Nur in wenigen Punkten würde das aktuelle erste Liberalisierungsangebot der EU Konsequenzen für den deutschen Dienstleistungsmarkt haben: Substantielle Veränderungen betreffen beim Modus 4 die „independent professionals“ sowie einzelne Dienstleistungssektoren. Die deutsche Industrie würde entsprechende völkerrechtliche Verpflichtungen im GATS begrüßen, da sie ein höheres Maß an Vertrauensschutz, Bestandskraft und Rechtssicherheit bieten als die bestehenden nationalen Regelungen. Da sie de facto keine Erhöhung des Liberalisierungsniveaus zur Folge haben, würde der Handlungsspielraum der deutschen Industrie zwar gestärkt, aber kaum erhöht werden. Daher sind auch Änderungen deutscher Gesetze nicht zu erwarten. Die herrschende Kritik bezieht sich daher weniger auf das GATS und die hierzu vorgelegten ersten Verhandlungsangebote, sondern auf das von Deutschland festgelegte Liberalisierungsniveau sowie daran anknüpfende völkerrechtliche Verpflichtungen. Im Wesentlichen konzentriert sich die Kritik auf zwei Punkte: die öffentliche Daseinsvorsorge sowie die Mobilität von Arbeitskräften.

Im Folgenden werden zunächst Erläuterungen zur Bedeutung der Dienstleistungen und des Dienstleistungshandels gegeben. Sodann wird die Bedeutung für einige Branchen dargelegt. Schließlich wird in einigen Punkten auf die Kritik am GATS eingegangen.

Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Dienstleistungssektors und des Handels mit Dienstleistungen

Der Dienstleistungshandel ist ein wichtiger Bestandteil unserer stark exportorientierten Wirtschaft. Waren und Dienstleistungsexporte machen 35 % unseres BIP aus. Rechnet man die Vorleistungen hinzu, sind es rund 50 %. Jeder 3. Arbeitsplatz in Deutschland ist letztlich vom Export abhängig. In den vergangenen Jahren haben die Dienstleistungen die deutschen Exporte überproportional beflügelt. Dennoch ist der deutsche Anteil am Weltmarkt für Dienstleistungen mit rund 5,5 % relativ gering. Das gilt nicht nur in Bezug auf den Warenhandel, wo der Weltmarktanteil bei 9,2 % liegt, sondern auch in Hinblick auf die wachsende Bedeutung der Dienstleistungsbranchen für Wachstum und Beschäftigung. Ihr Anteil an der Wertschöpfung liegt in Deutschland bei über 70 %; mehr als 2 Drittel der Beschäftigten finden hier Arbeit. Insgesamt sind Dienstleistungen sehr arbeitsintensiv und können kaum von Maschinen ersetzt werden. Der fortschreitende Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft ist damit auch ein wichtiger Job-Motor. Zusätzlich sind deutsche Unternehmen durch Auslandsniederlassungen international stark engagiert. In den neunziger Jahren ist der Anteil der Dienstleistungsbranchen an den deutschen Auslandsinvestitionen immer größer geworden. Bis 2000 wurden rund 386 Mrd. € im Ausland investiert, das sind rund zwei Drittel der deutschen Direktinvestitionsbestände. Knapp 1,6 Millionen Angestellte erwirtschaften in 21.000 ausländischen Dienstleistungsniederlassungen einen Umsatz von rund 638 Mrd. € pro Jahr. Die Aktivitäten im Ausland verbessern die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Mutterunternehmens und damit auch die der heimischen Standorte. Die Öffnung der weltweiten Dienstleistungsmärkte stützt also nicht nur den Wachstumsmotor Exportwirtschaft, sondern sichert die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen.

Noch bedeutender als der Export ist der Import von Dienstleistungen für Deutschland: 2002 flossen Dienst-

leistungen im Wert von rund 130 Mrd. € nach Deutschland, das sind 9 % der weltweit gehandelten Dienstleistungen. Daher weist die deutsche Zahlungsbilanz traditionell ein Defizit bei den Dienstleistungen aus. 2002 lag das Defizit bei rund 38 Mrd. €, was vor allem auf die große Reiselust der Deutschen zurückzuführen ist. Weltweit ist Deutschland damit zweitwichtigster Importeur von Dienstleistungen. Neben dem grenzüberschreitenden Handel von Dienstleistungen haben viele ausländische Dienstleister in Deutschland rund 10.000 Niederlassungen errichtet. Insgesamt 900.000 Beschäftigte erzielen dort einen jährlichen Umsatz von rund 355 Mrd. €. Ausländische Unternehmen haben zusammen mehr als 189 Mrd. € in die deutsche Dienstleistungswirtschaft investiert, das sind mehr als 2 Drittel der Investitionsbestände von Ausländern in Deutschland. Mit dem ausländischen Kapital werden aber nicht nur Arbeitsplätze in Deutschland geschaffen. Zusätzlich fließt mit den Direktinvestitionen Know-how nach Deutschland. Dieser Wissenstransfer kommt nicht nur den Beschäftigten zu Gute. Auch einheimische Unternehmen profitieren von der Verbreitung neuer Technologien. Gerade bei modernen Dienstleistungen wie im IT-Bereich ist es notwendig, durch schnellen Technologietransfer den Anschluss an den internationalen Wettbewerb nicht zu verlieren.

Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für die deutsche Industrie

Die große Bedeutung der Dienstleistungen für Wachstum und Beschäftigung rührt nicht nur aus der erheblichen und zunehmenden Größe des Dienstleistungssektors an sich, sondern auch daraus, dass Dienstleistungen und Produzierendes Gewerbe mittlerweile untrennbar miteinander verflochten sind. Die deutsche Industrie ist zunehmend Anbieter von Dienstleistungen. Gleichzeitig fließen im Rahmen des Vorleistungsverbundes zwischen Industrie und Dienstleistungssektor Services in erheblichem Umfang als Vorleistungen in Industrieprodukte ein. Eine Ausprägung des engen Zusammenwachsens von Dienstleistungen und Industrie ist, dass mittlerweile bis zu 90 % der in Produkten enthaltenen Wertschöpfung Dienstleistungen sind. Die klassische Trennung zwischen Industrie- und Dienstleistungssektor entspricht damit längst nicht mehr der Realität. Beide Bereiche gehen vielmehr fließend ineinander über (vgl. S. 5, Beispiel aus dem Maschinen- und Anlagenbau).

Der Übergang vom reinen Dienstleister zum Anbieter von Industriegütern mit produktbegleitenden Dienstleistungen ist fließend. So gibt es beispielsweise in der Investitionsgüterwirtschaft Firmen, die ausschließlich von Dienstleistungen leben. Hierzu zählen Ingenieurfirmen, die Anlagen mit dem Kunden projektieren, mit Fremdfirmen errichten und in Betrieb nehmen, aber auch Softwarefirmen, die ihre Existenz allein dem produzierenden Gewerbe verdanken. Zahlreiche Maschinen- und Anlagenhersteller leben weniger von den eigentlichen Maschinen, sondern überwiegend von komplementären Dienstleistungen, wie z. B. Wartung, Betreiben und Finanzierung. Das physische Produkt ist hier vielfach nur die Eintrittskarte zum Markt. Auch ein Automobil enthält bereits 50 % Dienstleistungsanteil, wenn man alle die reine Herstellung umgebenden Dienstleistungen mit einbezieht. Auf den gesamten Lebenszyklus eines Autos bezogen, erwirtschaften Automobilproduzenten z. T. nur noch 1/3 des Umsatzes eines Fahrzeugs über den Verkauf

des Produkts selbst. 2/3 resultieren aus Dienstleistungen rund um das Auto. Dabei spielen neben der Finanzierung durch Kredite oder Leasing auch andere Finanzdienstleistungen wie Versicherungen, technische Services, Flottenmanagement und Mobilitätsdienste eine herausragende Rolle. In der Elektroindustrie entfällt mittlerweile mindestens ein Fünftel des gesamten Umsatzes auf produktbegleitende Dienstleistungen, die direkt gegenüber dem Kunden erbracht werden. Bei Berücksichtigung von Dienstleistungen, die integraler Bestandteil des Produktionsprozesses sind, wie z. B. Engineering, Layout der Produktionsanlage, Programmierung von Robotern oder Just-in-Time-Anlieferung am Band, fiel dieser Anteil sogar noch deutlich höher aus.

Die Industrie ist aber nicht nur Anbieter von Dienstleistungen, sondern auch ihr größter Nutzer. Dienstleistungen wie Energie, Telekommunikation, Banken, Versicherungen oder Transporte sind wesentliche Voraussetzungen für alle Branchen. Wirtschaftlicher Erfolg liegt nicht zuletzt in einer effizienten Versorgung mit Dienstleistungen aller Art begründet. Das gilt nicht nur für den deutschen Markt. Auch wenn unsere Unternehmen im Ausland aktiv sind, haben sie ein starkes Interesse daran, dass Dienstleistungen in einwandfreier Qualität und zu günstigen Preisen angeboten werden. Wenn die deutsche Industrie im globalen Wettbewerb bestehen will, benötigt sie leistungsfähige Dienstleistungen, die nur ein offener Weltmarkt für Dienstleistungen bereitstellen kann. Internationaler Wettbewerb sorgt aber nicht nur für ein größeres, besseres und billigeres Angebot an Dienstleistungen. Zusätzlich erhöht internationaler Wettbewerb bei Dienstleistungen die Innovationstätigkeit: Beispielsweise wurde die Verbreitung des Internets im Wesentlichen durch wettbewerbsfähige Telekommunikationsmärkte vorangetrieben.

Aufgrund dieser vielfältigen Interessen hat die deutsche Industrie hohe Erwartungen an die GATS-2000 Verhandlungen: Der BDI hofft auf substanzielle Liberalisierungsfortschritte in allen kommerziellen Dienstleistungssektoren. Dabei richten sich die Erwartungen zum einen auf die sogenannten horizontalen oder sektorübergreifenden Themen: Hemmnisse für den Auf- und Ausbau kommerzieller Präsenzen im Ausland, die meist mit Investitionen verbunden sind, müssen abgebaut, zusätzliche Verpflichtungen zur Gewährung der Niederlassungsfreiheit von Unternehmen und zur Inländerbehandlung eingegangen werden. Die zeitlich begrenzte Freizügigkeit von natürlichen Personen sollte durch eine größere Transparenz der Regelungen zur Vergabe von Visa und Arbeitserlaubnissen verbessert werden. Branchenübergreifend sollte ein Mindestmaß an Freizügigkeit festgelegt werden. Erleichterungen des Zugangs von Dienstleistungsanbietern sollten vor allem auf hochqualifizierte Fach- und Führungskräfte begrenzt bleiben. Zudem sollten im Bereich der innerstaatlichen Regulierung horizontale Grundsätze ausgearbeitet werden, die sicherstellen, dass die WTO-Kriterien für eine gute Regulierung (Transparenz, Angemessenheit, Objektivität, Nicht-Diskriminierung) erfüllt werden und dass Regulierungsmaßnahmen Marktzugang und Inländerbehandlung unterstützen, statt ihnen zu schaden. Diese Grundsätze sollten für alle kommerziellen Dienstleistungsbereiche gelten.

Über die Ausgestaltung horizontaler Vereinbarungen und Handelsregeln hinaus spielen insbesondere die sektorbe-

zogenen Liberalisierungsverpflichtungen der WTO-Mitglieder im GATS eine entscheidende Rolle bei der Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels. Im Folgenden werden die grundsätzlichen Probleme in einzelnen industrielevanten Sektoren geschildert und die entsprechenden Liberalisierungsforderungen der deutschen Industrie erläutert.

Industrie und internationales Dienstleistungsgeschäft: Beispiel Maschinen- und Anlagenbau

Mit 892.000 Mitarbeitern ist der Maschinen- und Anlagenbau der beschäftigungsstärkste Industriezweig in Deutschland. Die Branche ist traditionell auch sehr stark im internationalen Geschäft vertreten. Knapp 50 % ihres Umsatzes bzw. 63 Mrd. € erzielen die Unternehmen durch ihren Export. Darüber hinaus sind sie durch eigene Präsenzen stark in ausländischen Absatzmärkten vertreten. „All business is local“ bedeutet für den deutschen Maschinenbau, dass er seinen Kunden in die Weltmärkte folgt. Bis 1999 beliefen sich die Direktinvestitionen der Branche auf rund 12 Mrd. €. In über 1400 Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus sind 226.000 Mitarbeiter im Ausland beschäftigt. Der durch Auslandsbeteiligungen erzielte Umsatz betrug 1999 knapp 33 Mrd. €. Damit ist der Maschinen- und Anlagenbau ein Paradebeispiel für eine stark außenwirtschaftlich orientierte Industriebranche, die mit leistungsfähigen Produkten im internationalen Geschäft erfolgreich ist. Darüber hinaus besitzen Dienstleistungen in dieser „klassischen“ Investitionsgüterbranche seit jeher erhebliches Gewicht. Immer stärker verbindet sich die industrielle Wertschöpfungskette der Branche mit produktbegleitenden Services. Insofern ist der Maschinen- und Anlagenbau auch ein gutes Beispiel für eine Industriebranche, deren Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt von der Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsgeschäfts im Rahmen der GATS-Verhandlungen der WTO spürbar profitieren kann.

Die Kunden der Maschinenbauunternehmen bekommen nicht „nur“ eine Maschine oder Anlage, sondern eine kundenspezifische Produktlösung, deren Erstellung, Lieferung und immer häufiger auch Betrieb mit einem ganzen Bündel von Dienstleistungen verbunden ist. Bereits ein Zehntel ihres Gesamtumsatzes (rund 13 Mrd. €) erwirtschaften die Unternehmen laut Befragungen des Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) durch Dienstleistungen. Das tatsächliche Gewicht der Dienstleistungen dürfte sogar noch deutlich höher liegen. Denn die meisten Unternehmen, so der VDMA, fakturieren viele ihrer Services nicht direkt, erfassen sie daher nicht exakt und unterschätzen somit ihr Ausmaß. Eine (unvollständige) Liste von Beispielen produktbegleitender Services des Maschinen- und Anlagenbaus sieht wie folgt aus: Anlagenbezogene Beratung inklusive "Pre-Feasibility" und "Feasibility Studies"; Prospektion, geologische Untersuchungen, Befliegungen, Kartographie, Exploration; Bau-Engineering und -überwachung; Anlagen-Engineering; Procurement von Anlagenkomponenten; rechtliches, steuerliches und finanzielles "Engineering"; Projekt Management; Erstellung kundenspezifischer Software, Lizenzen und Patententwicklung bzw. -überlassung und Monitoring;

FuE-Aktivitäten; Transport- und Logistik; Versicherungen (Transport, Haftpflicht, Montage und Inbetriebnahme, Drittschaden); Aus- und Weiterbildung, Training ausländischer Fachkräfte; Anlagenmanagement (vor Ort) inklusive Beschaffung von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen, Vermarktung und Verkauf von Fertigerzeugnissen; Operation und Maintenance; Ferndiagnose und Produktionsoptimierung per Teleservice, After Sales Service (Ersatzteil- und Wartungsmanagement); modernes IT- und Kommunikationsmanagement; Reporting, Auditing und Controlling; Realisierung moderner BOT- (Built Own Transfer), BOL- (Built Own Lease), BOO- (Built Own Operate) Strukturen inklusive Vertragsmanagement, Know How-Transfer; Finanzbeteiligungsmanagement, Risikomanagement, Beschaffung und Vermarktungsaktivitäten vor Ort.

Kern des Geschäfts der Maschinen- und Anlagenbauer ist und bleibt das physische Produkt. Für den Erfolg der Unternehmen ist aber auch entscheidend, dass die produktbegleitenden Dienstleistungen zeitgerecht, in sehr guter Qualität und preisgünstig angeboten und an die spezifischen Kundenwünsche angepasst werden können. Dies muss im Inland wie Ausland möglich sein. Damit ist diese „klassische“ Industriebranche in vielfältiger Weise von der weiteren Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsgeschäfts im Rahmen der GATS-Verhandlungen betroffen. Die Unternehmen haben daher ein starkes Interesse daran, dass Marktzugang, Meistbegünstigung und Inländerbehandlung bei ihren produktbegleitenden Diensten im In- und Ausland gewährleistet sowie bürokratische Hemmnisse abgebaut werden. Sie sind hierauf angewiesen, unabhängig davon, ob sie ihre Dienste selbst im Rahmen von Gesamtpaketen erbringen, Unterauftragnehmer mit der Erbringung spezifischer Dienstleistungen beauftragen oder eigene Betriebseinheiten gesondert ausgliedern, die sich auf bestimmte Services spezialisieren. In ähnlicher Weise gilt dies für eine ganze Reihe von Industriezweigen, bei denen produktbegleitende Dienstleistungen ein ebenso großes oder noch größeres Gewicht besitzen als im Maschinenbau.

Welche Bedeutung hat das GATS für einzelne Branchen?

Baudienstleistungen

Die rund 81.000 Unternehmen der deutschen Bauindustrie erzielen einen Umsatz von ungefähr 120 Mrd. € jährlich und beschäftigten 1 Million Mitarbeiter. Der im Ausland erzielte Umsatz beträgt rund 18 Mrd. €. Wichtigster Auslandsmarkt der Unternehmen ist die USA. Großes Potential besitzen u. a. die Märkte China, Russland und Indien sowie Japan. Der weit überwiegende Teil des internationalen Geschäfts läuft über die kommerzielle Präsenz der Unternehmen in Gastländern im Rahmen von Auslandsinvestitionen und Joint-Ventures. Ein großes Hindernis für deutsche Bauunternehmen bei ihren internationalen Aktivitäten ist die in vielen Ländern unfaire Vergabepaxis bei öffentlichen Aufträgen. Sie verhindert vielfach den effektiven Marktzutritt deutscher Unternehmen. Ziel muss daher sein, Marktzugang, Transparenz und Nicht-Diskriminierung der öffentlichen Auftragsvergabe zu gewährleisten. Zudem sieht sich die Bauindustrie

bei der Etablierung von kommerziellen Präsenzen vor Ort u.a. mit folgenden Hindernissen konfrontiert: Investitionsbeschränkungen, Nationalitätsanforderungen an Mitarbeiter, beschränkter Zugang zu lokalen Versorgungsunternehmen sowie zur lokal vorhandenen Infrastruktur und Beschränkungen bei der Wahl der Rechtsform von Tochtergesellschaften und Beteiligungen. Diese Hindernisse stellen ebenfalls schwerwiegende Hürden für das erfolgreiche Engagement der deutschen Bauindustrie im Ausland dar und sollten im Zuge der GATS-Verhandlungen substanziell abgebaut werden.

Energiedienstleistungen

Energiedienstleistungen haben sich in den vergangenen Jahren zu einem dynamischen Wachstumsmarkt entwickelt. Angesichts der bereits weitgehend für ausländische Anbieter von Energiedienstleistungen geöffneten EU-Märkte begrüßt die deutsche Energiewirtschaft den offensiven Verhandlungsansatz der EU-Kommission und unterstützt ihre Bemühungen, Energiedienstleistungen in den Verhandlungen mit den GATS-Vertragsparteien einen größeren Stellenwert als bislang einzuräumen. Eine möglichst umfassende Marktöffnung, Inländerbehandlung und Nicht-Diskriminierung deutscher Anbieter im Ausland stellen dabei die Kernforderungen dar. Aber auch Investitionsbeschränkungen (Einschränkungen beim Beteiligungserwerb, Zwang zum Einbezug lokaler Partner etc.), bürokratische Hindernisse (z. B. bei der Lizenzierung) oder Einschränkungen bei der Mobilität von Schlüsselpersonal müssen abgebaut werden. Mit der Einbeziehung von Energiedienstleistungen ins GATS sowie entsprechenden Verpflichtungen der Vertragsparteien würde die Rechtssicherheit für Investitionen der international tätigen deutschen und europäischen Energiedienstleister spürbar ansteigen.

Finanzdienstleistungen

Industrieunternehmen brauchen ein qualitativ hochwertiges, breit gefächertes, flexibel an die eigenen Bedürfnisse anpassbares und günstiges Angebot an Finanzdienstleistungen. Gleichzeitig bieten immer mehr Unternehmen, vor allem große, ihren Kunden und Geschäftspartnern selbst Finanzdienstleistungen an. Insofern hat die Industrie ein großes Interesse an einer weiteren internationalen Liberalisierung der Finanzdienstleistungen bei den GATS-Verhandlungen. Beispiele für Hemmnisse, auf die klassische Finanzdienstleister sowie Unternehmen, die Finanzdienstleistungen anbieten, im Ausland immer noch treffen, sind u. a. überzogene Anforderungen für die Gewährung von Lizenzen für Leasinggeschäfte und Einschränkung der Geschäftstätigkeit, z. B. derart, dass Leasing, Versicherungen, Finanzierungen nicht von einer einzigen Gesellschaft aus angeboten werden können. Letzteres erfordert dann die Gründung mehrerer Gesellschaften, die zu einem unverhältnismäßig hohen Aufwand führt. Daher sollten in den GATS-Verhandlungen im Finanzdienstleistungsbereich neben dem Abbau der verbliebenen Restriktionen gegenüber Niederlassungen die direkt grenzüberschreitenden Dienstleistungen stärker einbezogen werden. Zusätzlich sollten Länder mit ungerechtfertigten und protektionistischen Aufsichtsmaßnahmen aufgefordert werden, diese zu beseitigen. Der von der EU-Kommission vorgelegte sektorale Verhandlungsvorschlag teilt diese Verhandlungsziele weitgehend.

Telekommunikationsdienstleistungen

Trotz weitreichender Deregulierungen ist das internationale Geschäft mit Telekommunikationsdienstleistungen recht unterschiedlich liberalisiert: Vollständige Marktöffnung besteht in der Europäischen Union (Ausnahme: Griechenland) sowie in Australien, Kanada, Neuseeland und Norwegen. In den USA ist die Marktöffnung ebenfalls weit vorangeschritten. Einschränkungen bestehen jedoch bei der Frage der Eigentümerschaft von Telekommunikationsunternehmen. Ein sehr hoher Marktöffnungsgrad ist bereits in Griechenland, Hongkong und Singapur erreicht und ein hoher Marktöffnungsgrad existiert in Ungarn sowie der Tschechischen Republik. In Japan, den Philippinen und verschiedenen lateinamerikanischen Staaten ist die Marktöffnung relativ weit vorangeschritten. Zum Teil bestehen außerhalb der EU allerdings noch eine Reihe von bürokratischen Hindernissen. Bei den GATS-Verhandlungen ist ein ausgeglicheneres Niveau der Liberalisierung zu erreichen, indem Länder außerhalb der EU weitgehendere Liberalisierungsverpflichtungen eingehen. Zudem müssen die WTO-Mitglieder verstärkt aufgefordert werden, bereits eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen beschleunigt zu implementieren. Ziel ist die Schaffung eines global verbindlichen „Level Playing Fields“ für Telekommunikationsanbieter.

Tourismus

Die Tourismuswirtschaft ist mit einem Anteil von rund 8 % am Bruttoinlandsprodukt eine der gesamtwirtschaftlich bedeutendsten Branchen in Deutschland. In ausländischen Märkten sehen sich deutsche Tourismusanbieter jedoch häufig mit vielfältigen Hemmnissen konfrontiert. Um faire Wettbewerbsbedingungen im Ausland zu schaffen, müssen insbesondere der Marktzugang und die Inländerbehandlung bei der Etablierung kommerzieller Präsenzen sowie bei der Freizügigkeit von Personal verbessert werden. Hindernisse hinsichtlich der kommerziellen Präsenz bestehen insbesondere durch Einschränkungen beim Erwerb von Grundstücken, Immobilien und Beteiligungen, diskriminierende Lizenzvergaben, fehlende Transfermöglichkeiten für Finanzkapital und Gewinne, Beschränkungen bei Mehrheitsbeteiligungen sowie durch Marktzugangsbeschränkungen hinsichtlich der freien Wahl der angebotenen Dienstleistungen. Die Freizügigkeit der Mitarbeiter wird durch fehlende Anerkennungen beruflicher Qualifikationen und teilweise willkürlich angewendete wirtschaftliche Bedarfsprüfungen als Voraussetzung für die Beschäftigung deutscher Mitarbeiter im Ausland eingeschränkt. Diese Hindernisse, die dem Schutz heimischer Anbieter und Arbeitskräfte vor ausländischer Konkurrenz dienen, führen dazu, dass eine rechtzeitige und qualitativ hochwertige Erbringung von Dienstleistungen nicht immer sichergestellt werden kann.

Transportdienstleistungen

Der Handel mit Transportdienstleistungen ist direkt mit dem internationalen Warenhandel verbunden und macht heute knapp ein Viertel der gesamten international gehandelten Dienstleistungen aus. Mit dem Anwachsen der globalen Handelsströme nimmt die Bedeutung der Transportdienstleistungen zudem stetig zu. Auch für die deutsche Industrie spielen Transportdienstleistungen eine wesentliche Rolle im Wettbewerb. Da Transporte sich

immer weniger auf die bloße Verbringung der Ware beschränken, machen sich die in vielen Ländern bestehenden nicht-tarifären Hemmnisse zunehmend bemerkbar. Häufig werden Transportdienstleister mit Barrieren beim Marktzugang konfrontiert. Zur effizienten Organisation ihrer Transportketten sind aus Sicht der Industrie u.a. Liberalisierungsfortschritte im internationalen Luftverkehr sowie auf dem Seeverkehrsmarkt dringend notwendig. Erhebliche Hemmnisse gibt es auch beim Wettbewerb im Bereich der Hafendienstleistungen. Hierdurch haben Industrieunternehmen mit höheren Preisen und längeren Lieferfristen für Importwaren zu rechnen. Ebenfalls steigen ihre Kosten für den Export. Im schlimmsten Fall können Hemmnisse im Transportbereich zu Auftragsverlusten führen. Ziel der GATS-Verhandlungen muss sein, durch den Wegfall administrativer Hemmnisse den Wettbewerb in allen Transportbereichen zu stärken und so für industrielle Verwender und Endverbraucher einen schnelleren und kostengünstigeren Zugang zu einer größeren Auswahl von Produkten zu schaffen.

Umweltdienstleistungen

Ein wesentlicher Bereich der Umweltdienstleistungen, über die im Rahmen der laufenden GATS-Verhandlungen verhandelt wird, sind die Entsorgungsdienstleistungen. Die 3000 Unternehmen der deutschen Entsorgungswirtschaft erwirtschafteten 2000 einen Umsatz von 40 Mrd. €. Der Auslandsumsatz der Branche beläuft sich auf etwa 380 Mio €. Auch für die Entsorgungswirtschaft stellen Diskriminierungen beim Zugang zu öffentlichen Aufträgen eine entscheidende Hürde für das Auslandsengagement dar. Zum Teil sehen sich die Unternehmen mit Beschränkungen beim Erwerb und Eigentum von Grund und Boden konfrontiert, was die Errichtung kommerzieller Präsenzen erschwert. Bei Genehmigungen für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen werden ihnen mitunter schwerer zu erfüllende Auflagen aufgebürdet als heimischen Konkurrenten. Teilweise sind Auflagen zum Schutz heimischer Unternehmen so ausgestaltet, dass sie nur von lokalen Unternehmen erfüllt werden können. Transfers von Gewinnen sind nicht immer möglich. Es existieren Beschränkungen beim Einsatz von Personal. So ist es teilweise nicht möglich, deutsche Mitarbeiter über die Aufbauphase und den anlaufenden Betrieb hinaus im Ausland einzusetzen. Mitunter dürfen auch keine Mitarbeiter aus Drittstaaten rekrutiert werden. Dies alles sind Beispiele für teilweise schwerwiegende Hemmnisse, die im Rahmen der GATS-Verhandlungen abgebaut werden müssen, um der deutschen Entsorgungswirtschaft zu ermöglichen, effektiv in den Wettbewerb um Entsorgungsdienstleistungen im Ausland eintreten zu können. Der Abbau von Hemmnissen für die Aktivitäten deutscher Entsorgungsunternehmen im Ausland brächte für die jeweiligen Länder erhebliche Vorteile. Der Umweltschutz in den jeweiligen Ländern würde sich durch den Einsatz der sehr fortschrittlichen Umwelttechnologie und des exzellenten Know-How in Sachen Umweltmanagement deutlich verbessern.

Gegenargumente zur Kritik am GATS

GATS sichert die Daseinsvorsorge

Ziel des GATS ist die Liberalisierung kommerzieller Dienstleistungssektoren. Dienstleistungen, die u.a. aus dem Motiv der Daseinsvorsorge von der öffentlichen Hand erbracht werden, sind dagegen nicht Gegenstand

der Liberalisierungsverhandlungen. Sensibel bleibt jedoch der Grenzbereich zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Denn die Entscheidung, ob ein Dienstleistungsbereich staatlich reguliert wird, ist souverän zu treffen und kann von Land zu Land unterschiedlich ausfallen. Das GATS kann nicht festlegen, welcher Sektor zur Daseinsvorsorge gehören soll.

An diesem sensiblen Grenzbereich der öffentlichen Daseinsvorsorge setzt auch die Kritik am GATS an. Aus Sicht der Kritiker führt das GATS zu einem „Ausverkauf öffentlicher Dienstleistungen“. Im Bereich der Daseinsvorsorge (Bildung, Gesundheitswesen etc.) wird demnach ein Liberalisierungsdruck aufgebaut, der zwangsläufig zu einer Deregulierung führt. Diese löst wiederum ein „Race-to-the-Bottom“ aus, weshalb solche Dienstleistungen nicht mehr in gewohntem Umfang und Qualität erbracht werden können.

Derartige Schwierigkeiten wurden allerdings bereits bei der Verhandlungsstruktur des GATS berücksichtigt. Erklärtermaßen sollen sensible Bereiche der Politik nicht unter Druck geraten. Fragen der Privatisierung und Deregulierung sind daher nicht Bestandteil des GATS, sondern bleiben in der Souveränität jedes einzelnen WTO-Mitglieds. Erst wenn ein Land einen Dienstleistungssektor den Gesetzen des Markts unterworfen hat, ermöglicht das GATS den anderen WTO-Ländern, Forderungen über eine internationale Öffnung dieses Sektors zu stellen. Aufgrund der sektorspezifischen Herangehensweise des GATS können sensible Sektoren vollständig ausgeklammert oder nationale politische Ziele, wie beispielsweise der Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz sowie wichtige Qualitätsstandards durchgesetzt werden.

Nicht nur in Europa, sondern weltweit wurden in den vergangenen Jahren verschiedene öffentliche Dienstleistungen erfolgreich dem Wettbewerb geöffnet. Insbesondere im Versorgungsbereich (Telekommunikation, Energie, Umweltdienstleistungen, Wasser etc.) gibt es in Deutschland eine große Zahl an privaten Anbietern, die ihre Dienstleistungen bereits heute weltweit anbieten. Diese Unternehmen erwarten von den GATS-Verhandlungen einen verbesserten Zugang zu solchen Märkten, die bereits dem Wettbewerb geöffnet sind. Diskriminierende Marktregeln sollen abgeschafft werden und notwendige entsprechend transparent dargestellt werden. Das GATS ermöglicht den deutschen Unternehmen so, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

GATS erhöht die Mobilität hochqualifizierter Personen

Ein weiterer Streitpunkt des GATS ist der Marktzugang natürlicher Personen, die im Ausland Dienstleistungen erbringen. Dieser Punkt wird im GATS als Modus 4 geregelt. Insbesondere Gewerkschaften befürchten, dass eine Liberalisierung des Modus 4 im GATS zu einem Zustrom billiger Arbeitskräfte führt. Dadurch würden nicht nur bestehende Arbeitsstandards unterlaufen, sondern auch die Arbeitslosigkeit hierzulande erhöht. Befürchtet wird eine Verstärkung der bereits bestehenden Arbeitsmigration aus Ost- bzw. Südeuropa.

Da diese Fragen bereits in der Uruguay-Runde umstritten waren, hält der GATS-Anhang ausdrücklich fest, dass GATS keine generelle Öffnung der Arbeitsmärkte und keine dauerhafte Einwanderung bezweckt. Die hier geltenden nationalen Regelungen haben uneingeschränkt Bestand. Das GATS zielt vielmehr auf die unabdingbar

notwendigen und zeitlich begrenzten grenzüberschreitenden Personenbewegungen ab. Zudem beziehen sich die geltenden Verpflichtungen der EU sowie neue Verhandlungsvorschläge ausschließlich auf hochqualifizierte Personen. In den GATS-Verpflichtungslisten werden hierzu genauen Kriterien (Universitätsabschluss etc.) definiert.

Für Unternehmen ist es notwendig, Führungskräfte oder technische Spezialisten zeitlich befristet ins Ausland zu entsenden, um flexibel auf Kundenwünsche vor Ort reagieren zu können. Auch die Entsendung von Nachwuchsführungskräften zum Zwecke der Aus- und Weiterbildung gewinnt erheblich an Bedeutung. Bislang sehen sich deutsche Unternehmen im Ausland vielfach mit zeitraubenden Prozeduren zur Beschaffung von Visa und Arbeitserlaubnissen sowie zum Teil mit quantitativen Beschränkungen und wirtschaftlichen Bedarfsprüfungen konfrontiert. Die deutsche Industrie erwartet daher von den GATS-Verhandlungen, dass die Mobilität hochqualifizierter Personen weiter erhöht wird.

GATS nutzt Entwicklungsländern

Die laufenden WTO-Verhandlungen, die neben den Dienstleistungen noch zahlreiche weitere Bereiche umfassen, tragen den Namen „Doha Development Agenda“. Das Ziel ist, die Entwicklungsländer nicht nur ins GATS, sondern in die Welthandelsordnung insgesamt - ihren Interessen und Möglichkeiten entsprechend - zu integrieren. Die letzten Jahrzehnte des vergangenen Jahrhunderts haben eindrucksvoll gezeigt, dass Unterentwicklung durch Teilnahme am Welthandel reduziert, durch Abschottung hingegen zementiert wird. Viele Entwicklungsländer, die sich dem Welthandel geöffnet haben, sind inzwischen Schwellenländer, viele davon mit weniger Armut, mehr Bildung, höheren pro-Kopf-Einkommen, häufig größerem gesamtwirtschaftlichem Wachstum als in Industrieländern. Öffnung ist also das Gebot und bleibt es auch in der Zukunft trotz aller Unvollkommenheiten, die wir auf vielen Märkten und in vielen Regionen zu konstatieren und noch zu überwinden haben. Das gilt nicht nur für den Handel mit Gütern, sondern genauso für Dienstleistungen.

Gerade Dienstleistungen haben in Entwicklungsländern zunehmende Bedeutung für Wachstum und Entwicklung: Beispielsweise beträgt ihr BIP-Anteil in Indien bereits 45 % und in Kenia 56 % - mit steigender Tendenz. Insbesondere bei den Dienstleistungen, die für die Entwicklung von Infrastruktur wichtig sind, also Transport, Kommunikation, Energie, Verteilung, sind die Entwicklungsländer stark auf die Unterstützung aus den Industrieländern angewiesen. Neben dem reinen Kapitaltransfer gehört hierzu insbesondere die Unterstützung mit Know-how. Gelingt hier die Marktöffnung verbunden mit sinnvoller Regulierung, werden die Länder attraktiver für Auslandsinvestitionen und können so zentrale Infrastrukturen mit ausländischer Hilfe aufbauen. Zum Beispiel in der Wasserversorgung, in der Telekommunikation, im Verkehrs- und Transportwesen, im Finanzsektor. Schwerwiegende Entwicklungs Nachteile wie der fehlende Zugang zu Wasser oder die digitale Spaltung („Digital Divide“) können so verringert, wichtige Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung können gelegt werden.

Zugleich haben Entwicklungsländer ein großes Interesse, Dienstleistungen zu exportieren. Indien ist ein gutes Beispiel für die sprunghafte Entwicklung eines strategischen Sektors: Das Land hat den Export seiner Software-

Industrie in weniger als zehn Jahren von 225 Mio. US\$ auf 2,6 Mrd. US\$ mehr als verzehnfacht, Ende der 90er Jahre belieferte Indien 95 Länder mit Software-Dienstleistungen, 62 % dieser Exporte gingen nach Nordamerika. Ein weiteres Beispiel ist der Export von Tourismusdienstleistungen. Er ist heute ein wichtiger Wachstumsmotor für Entwicklungsländer, weil er die Entwicklung in anderen Wirtschaftszweigen mit vorantreibt. Inzwischen hat auch die Tourismuswirtschaft in den Industrieländern ein erhebliches Interesse an einer ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigen Entwicklung in den Zielregionen. Substanzielle Liberalisierungen im Rahmen des GATS können hier enorme Potenziale freisetzen.

Anders als die übrigen WTO-Abkommen ist das GATS explizit sehr Entwicklungsländer-freundlich. Insbesondere in seinem Artikel IV setzt es sich ausdrücklich zum Ziel, die Teilnahme der Entwicklungsländer am Handel mit Dienstleistungen durch spezifische Verabredungen zu erleichtern. Außerdem schafft die gesamte Struktur des GATS den Entwicklungsländern Spielräume, die sie für ihre spezifischen Interessen nutzen können: Der Bottom-up-Ansatz ermöglicht es den teilnehmenden Ländern über die zu liberalisierenden Sektoren, die Erbringungsarten und über das Ausmaß der einzugehenden Verpflichtungen frei entscheiden können. Entwicklungsländer können so nationale politische Ziele verfolgen oder weniger Verpflichtungen übernehmen als die entwickelten Länder.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)349

3. April 2003

Schriftliche Stellungnahme

Zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema
„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS)
– Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV)

Im Interesse einer Stärkung der deutschen Wirtschaft erwarten die in Deutschland niedergelassenen Versicherungsunternehmen von den Mitgliedern des Deutschen Bundestages eine Unterstützung der Bundesregierung und der Europäischen Kommission bei den Liberalisierungsverhandlungen im Rahmen des GATS in der laufenden Welthandelsrunde, der sog. Doha Development Agenda.

1. Welche Chancen und Risiken ergeben sich Ihrer Einschätzung nach aus dem EU-Gesamtvorschlag und aus den derzeit laufenden GATS-Verhandlungen für Ihre Branchen und Betriebe?

Die in Deutschland tätigen Erst- und Rückversicherer sind in einem Markt tätig, der für Versicherer aus den europäischen Nachbarstaaten und EU-Drittlandstaaten weitgehend offen ist. Dies gilt in vergleichbarer Weise auch für die anderen Versicherungsmärkte innerhalb des europäischen Wirtschaftsraums.

Deshalb gibt es offenbar auch keine Liberalisierungsangebote seitens der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten gegenüber den anderen WTO-Partnern.

Konsequenterweise wird es deshalb diesbezüglich auch keine GATS-bedingten Änderungen des deutschen Rechts oder der Marktsituation geben.

Die Chancen für die in Deutschland ansässigen Erst- und Rückversicherer bestehen in der Öffnung der Versicherungsmärkte in Schwellenländern, in denen deutsche Unternehmen tätig sind und die ihren erforderlichen Versicherungsschutz auch im Ausland durch den „Hausversicherer“ aus Deutschland benötigen.

Darüber hinaus besteht Interesse an einer Liberalisierung von solchen Versicherungsmärkten in EU-Drittstaaten, in denen Erst- und Rückversicherer ein Interesse haben, als Wettbewerber in dem Markt aufzutreten wie beispielsweise China oder Indien.

2. Deshalb unterstützt der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft zusammen mit anderen Versicherungsverbänden

aus Europa, Nordamerika und Japan den Abbau von ungerechtfertigten Marktzutrittschranken im Rahmen des GATS.

Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Vorschläge auf den bundesdeutschen und den europäischen Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen, und welche Rahmenbedingungen müssen im Abkommen aus Ihrer Sicht geschaffen oder erhalten werden?

Die Öffnung des Marktes für ausländische Anbieter schafft tendenziell mehr Arbeitsplätze, da die Dienstleistungen vielfach durch natürliche Personen erbracht werden müssen.

3. Welche Chancen für mehr Beschäftigung in Deutschland sehen Sie, wenn durch GATS der Export von Dienstleistungen erleichtert wird?

Die Frage lässt sich nicht isoliert für bestimmte Wirtschaftssektoren beantworten, sondern muss im Kontext der Liberalisierungsangebote und Liberalisierungsforderungen gesehen werden. Eine weitere Liberalisierung der Dienstleistungserbringung in EU-Drittländern wird nur erreichbar sein bei einer gleichzeitigen Liberalisierung von Wirtschaftssektoren in der EU, die derzeit noch sehr stark reguliert sind.

Arbeitsplätze können sowohl durch eine erleichterte Dienstleistungserbringung in EU-Drittstaaten oder auch durch neue Dienstleistungserbringer in Deutschland entstehen. Dabei dürfen Auswirkungen des erleichterten Warenhandels durch Zollabbau oder die Beseitigung von nicht-tarifären Handelshemmnissen nicht unberücksichtigt bleiben.

4. Welche Auswirkungen ergeben sich nach Ihrer Einschätzung aus bisher schon eingegangenen EU-Verpflichtungen im GATS unter der Bedingung einer zunehmenden internationalen Wirtschaftsverflechtung?

Die im GATS rechtlich verbindlich eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Versicherungssektor gehen nicht über den im Binnenmarkt erreichten Status Quo hinaus.

Die im deutschen Versicherungsmarkt tätigen „ausländischen“ Versicherer sind ganz überwiegend in der Rechtsform eines deutschen Versicherungsunternehmens tätig und unterliegen damit allen Vorschriften, die für deutsche Versicherer gelten.

5. Wie muss aus Ihrer Sicht im GATS die Frage der Öffentlichen Daseinsvorsorge und der Global Public Goods geregelt werden, damit im internationalen Wettbewerb Qualität und Zugang für die Bevölkerung gesichert und politisch nach Maßgaben des jeweiligen Staates - hier Deutschland – gestaltet werden kann?

Das GATS enthält keine Regelungen, wie im Inland Sachverhalte zu regeln sind, sondern nur solche Regelungen wie nationale Regelungen für den privaten Wirtschaftssektor auf ausländische Wettbewerber angewendet werden sollen, nämlich nicht diskriminierend.

Die Frage, ob eine Dienstleistung hoheitlich oder privat angeboten werden kann, entscheidet jeder WTO-Mitgliedstaat, so auch Deutschland, nach eigenem Recht.

6. Welche Vorteile erwarten die Unternehmen von Drittstaaten und welche Befürchtungen gibt es, sollten die Europäer ihre Märkte nicht in dem Maße öffnen, wie sie es von anderen fordern?

Die Frage betrifft die Thematik des Nord/Süd-Handels, aber auch die des Süd/Süd-Handels. Soweit die Versicherungswirtschaft betroffen ist, sind die Märkte der EU für alle EU-Drittstaaten GATS-kompatibel zugänglich. Es ist zutreffend, dass Forderungen an andere WTO-Mitgliedstaaten von dem fordernden WTO-Mitgliedstaat selbst auch zu erfüllen sind.

7. An welchen Kriterien sollte sich Ihrer Ansicht nach die vorgeschlagene „wirtschaftliche Bedarfsprüfung“ bei Sektoren mit erkennbaren Arbeitsmarktproblemen orientieren und wie lässt sich diese am effizientesten durchführen?

„Wirtschaftliche Bedarfsprüfungen“ sind immer ein denklicher Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen und dürfen nur in begrenzten Ausnahmefällen und nur zeitlich befristet ergriffen werden, um die Planungssicherheit von Unternehmensentscheidungen nicht zu gefährden.

8. Welche Bilanz erwarten Sie im Bereich der Wissenschaft für Deutschland angesichts einer weitergehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte?

Aus Sicht der Versicherungswirtschaft nicht zu beurteilen

9. Welche Chancen bringt GATS im Bereich der Entwicklungspolitik bzw. wie kommt man mit GATS dem Ziel näher, die Entwicklungsländer stärker zu integrieren?

GATS ist ein Abkommen zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung und nicht ein entwicklungspolitisches Instrument.

Gleichwohl sind viele internationale Organisationen wie zum Beispiel UNCTAD; OECD, IAIS, Weltbank, IWF

einschließlich der WTO, bemüht, die Mitgliedsländer der WTO, derart zu unterstützen, dass sie in dem Verhandlungsprozess ihre Interessen wahrnehmen können. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass „sich entwickelnde“ Länder einen unterschiedlichen Grad an wirtschaftlichem Potential haben. So muss unterschieden werden zwischen Ländern wie beispielsweise Indien und China einerseits und anderen Staaten wie zum Beispiel die am wenigsten entwickelten Staaten (LDCs).

Die „sich entwickelnden“ Länder stärker zu befähigen, am gesamten weltwirtschaftlichen Wohlstand teilhaben zu lassen, ist eine komplexe Aufgabe, die mittels der WTO nur zum Teil gelöst werden kann.

Soweit die Rolle der Versicherungsmärkten von „sich entwickelnden“ Ländern betroffen ist, wäre es wünschenswert, dass Entwicklungshilfeprojekte auch Maßnahmen zur Schaffung von Infrastrukturmaßnahmen für eine solide Versicherungsaufsichtsstruktur enthalten würden, um damit die Voraussetzungen für eine Liberalisierung des Marktes zu schaffen, von der die Volkswirtschaft dieser Länder insgesamt profitieren würde. Die Versicherung ist ein „Katalysator“ in allen Volkswirtschaften, die andere dauerhafte wirtschaftliche Tätigkeiten erst ermöglicht.

10. Wie ist die weitere Liberalisierung der Bankdienstleistungen unter dem GATS zu beurteilen? Worin liegt der Nutzen für die deutschen Banken und die deutsche Wirtschaft, worin für den Bankensektor und die Wirtschaft von Schwellen- und Entwicklungsländern? Bestehen bei einer Liberalisierung der Bankenmärkte Risiken und wie kann man diesen begegnen?

Seitens der Versicherungswirtschaft verweisen wir hierzu auf die Ausführungen im kurzgefassten Positionspapier der Financial Leaders Working Group, in der der GDV aktiv mitarbeitet.

11. Für das Parlament bestehen bisher insbesondere auf folgenden Gebieten der von der EU-Kommission vorgelegten „Initial Draft Offer“ schwerwiegende Bedenken oder Klärungsbedarf. Wie beurteilen Sie den EU-Entwurf in diesen Fragen?

Die Fragen beziehen sich auf ein EG-Kommissionsdokument, das offiziell nicht vorliegt und auch vom Ausschuss-Sekretariat auf Anfrage nicht zur Verfügung gestellt wurde. Deshalb können die nachfolgenden Detailfragen nur generell beantwortet werden.

- bei dem Problem des zusätzlichen Öffnungsangebots der europäischen bzw. deutschen Dienstleistungsmärkte (Arbeitsmärkte durch grenzüberschreitende, zeitlich begrenzte Dienstleistungen durch Personen – Mode 4);

Diese Frage zielt vermutlich auf das Angebot der Europäischen Union, gegenüber anderen WTO-Staaten zum Dienstleistungserbringungsweg 4 „Erbringung von Dienstleistungen von Experten oder hochqualifizierten Personen durch einen vorübergehenden Aufenthalt in einem anderen WTO-Staat“.

Versicherungsunternehmen müssen diese Art der Dienstleistungserbringung als Bestandteil ihrer Tätigkeit

nutzen können und fordern deshalb gemeinsam mit anderen Wirtschaftssektoren weitere Erleichterungen in diesem Bereich in allen WTO-Mitgliedstaaten.

Da es sich nicht um eine dauerhafte Immigration handelt, wird der Arbeitsmarkt nicht unmittelbar beeinflusst. Beispiel aus der Versicherungswirtschaft für solche vorübergehenden Dienstleistungserbringungen wäre die Tätigkeit eines sog. Schadenbegutachters. Die Aufgabe des Schadenbegutachters ist es, in einem bestimmten Schadenfall die Schadensursache und das Volumen des Schadens festzustellen. Dieser Personenkreis ist besonders ausgebildet für diese Tätigkeit. Ist ein größerer Schaden in einem Land zu begutachten, der von einem Versicherer gedeckt ist, der seinen Sitz in einem anderen Land hat, kann es erforderlich sein, dass der Schadenbegutachter in das Land, in dem der Schaden sich ereignet hat, einreisen muss. Die Schadenbegutachtung ist zeitlich befristet und wäre ein typischer Fall einer vorübergehenden Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen wie sie im Erbringungsmodus 4 vorgesehen ist.

Eine solche vorübergehende Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen muss auch in Deutschland für ausländische Versicherungsunternehmen möglich sein. Eine Auswirkung auf den deutschen Arbeitsmarkt ist nicht erkennbar.

Weitere Ausführungen zu dieser Thematik sind in dem beigelegten Positionspapier des European Services Forum vom 24. Oktober 2000 enthalten.

- **in der Frage, ob dabei geltende nationale und EU-weite Anforderungen und Regelungen fortbestehen, wobei explizit auch die Frage von Tarifverträgen und Mindestlöhnen einbezogen ist;**

Die Regelungskompetenz für die Rahmenbedingungen, unter welchen Voraussetzungen in einem WTO-Mitgliedstaat gearbeitet werden darf, verbleiben bei den zuständigen Institutionen des jeweiligen Staates.

- **bei dem Problem des Außerkraftsetzens bisheriger Prüfungsmöglichkeiten von Arbeitsmarkt- und Auftragslage;**

Bedarf der näheren Erläuterung.

- **in der Frage der Geltung des jeweiligen inländischen bzw. deutschen Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberrechtes;**

Bedarf der näheren Erläuterung.

- **bei dem Problem der Definition des „independent professional“ (Mode 4) sowie dem Schutz vor missbräuchlicher Nutzung des Marktzugangs, beispielsweise Scheinselbstständigkeit (Mode 3);**

Bedarf der näheren Erläuterung.

- **in der Frage der Einhaltung grundlegender Arbeitnehmer- und Sozialrechte (insbesondere ILO-Kernarbeitsnormen) durch Entleih- und Entsendefirmen und ihrer vertraglichen Absicherung durch nationales bzw. europäisches Recht sowie deren Kontrolle bzw. Kontrollmöglichkeiten;**

Bedarf der näheren Erläuterung.

- **in der Frage der Einhaltung international vereinbarter Umweltstandards;**

Bedarf der näheren Erläuterung.

- **bei dem Problem der durch die EU-Kommission geplanten weitergehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte bei Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, bei weiteren Umweltdienstleistungen oder im Verkehrsbereich;**

Hier scheint es um die Frage zu gehen, inwieweit aufgrund von GATS-Regelungen eine Privatisierung erzwungen werden kann. Hier gilt das unter Ziffer 5. Ausgeführte entsprechend.

- **bei dem Problem klarer Definition der öffentlichen Daseinsvorsorge, um Streitigkeiten bzw. Streitschlichtungsverfahren bei der WTO zu vermeiden und die öffentliche Daseinsvorsorge nach Maßgabe der politischen Entscheidungen in Deutschland zu sichern;**

Die Kompetenz hierfür ist bei den WTO-Mitgliedstaaten verblieben.

- **in der Frage der Gewährleistung und Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards beim Zugang zur staatlichen Daseinsvorsorge. Qualitätssicherung darf sich dabei nicht allein auf die staatlichen Angebote beschränken, sondern muss alle in- und ausländischen privaten Angebote mit einbeziehen. Die Entscheidung über die Gewährung von öffentlichen Subventionen muss bei den nationalen Staaten verbleiben.**

Die Kompetenz hierfür ist bei den WTO-Mitgliedstaaten verblieben.

2. April 2003

*Anlage***FLWG** **Financial Leaders Working Group**

Die Financial Leaders Working Group wurde 1996 im Hinblick auf eine einheitliche Unterstützung durch den europäisch-nordamerikanischen Finanzsektor bei der Liberalisierung des Handels mit Finanzdienstleistungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) gegründet. Sie erwies sich als wesentlicher Akteur bei der Aushandlung des Übereinkommens über Finanzdienstleistungen von 1997 und zeigt weiterhin starkes Engagement in den Verhandlungen über die weitere Liberalisierung des Handels mit Finanzdienstleistungen, die in der WTO jetzt im Gange sind. Ihre Zusammensetzung wurde erweitert und umfasst nunmehr Vertreter des privaten Sektors der Europäischen Union, Hongkongs, Japans, Kanadas, der Schweiz und der USA.

Der Finanzdienstleistungssektor spielt sowohl in entwickelten als auch in sich entwickelnden Volkswirtschaften eine entscheidende Rolle. Neben dem direkten Beitrag des Sektors zum Wirtschaftswachstum und zur Beschäftigung haben die Finanzdienstleistungen in der Volkswirtschaft eine besondere Funktion als Katalysator oder Förderer anderer Tätigkeiten, während sie außerdem die Stabilität des Finanzsektors stärken. Finanzdienstleistungsunternehmen mobilisieren und verteilen Sparkapital, erleichtern Investitionen, ermöglichen eine verlässliche und effiziente Abwicklung des Zahlungsverkehrs, stellen der Wirtschaft Instrumente des Risikomanagements zur Verfügung und unterstützen und fördern den Außenhandel. Da der Finanzdienstleistungssektor ein wichtiges Medium für die Umsetzung der Wirtschaftspolitik ist, hilft ein effizienter und verlässlicher Finanzdienstleistungssektor den Regierungen, ihre Haushalte auszugleichen und Kosten und Preise unter Kontrolle zu halten. Umfangreiche und kapitalkräftige Finanzmärkte bieten Investoren außerdem eine größere Auswahl, Investitionen zu niedrigeren Kosten und neuartige Produkte.

Die Liberalisierung der Finanzdienstleistungsmärkte durch die Reduzierung und Abschaffung von Beschränkungen für ausländische Beteiligungen an Finanzdienstleistungstätigkeiten, sowohl grenzüberschreitend als auch durch eine Präsenz vor Ort, wird das Wirtschaftswachstum weltweit, regional und für die einzelnen entwickelten und sich entwickelnden Länder fördern. Um zu gewährleisten, dass die Verpflichtungen über den Marktzugang und die Inländerbehandlung ihre erwarteten Ziele erreichen, besteht außerdem die dringende Notwendigkeit, sie durch neue Verpflichtungen über eine verbesserte Transparenz und darüber hinaus durch eine inländische Rechtsreform, wie sie für jeden einzelnen Sektor notwendig und angemessen ist, zu ergänzen.

Die Liberalisierung wird dazu beitragen, den Entwicklungsländern die wesentliche Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, um ihre Modernisierung voranzutreiben. Joint Ventures und andere Formen der Zusammenarbeit werden zeitgemäße Systeme und Technologien bieten, um ihren inländischen Finanzdienstleistungssektor zu stärken, wobei Verhaltensmaßregeln in Bereichen wie dem Risikomanagement, der Einhaltung von Vorschriften und der Unternehmensführung („corporate governance“) gefördert werden. Weltweit wird die Liberalisierung das Vertrauen der Investoren stärken, die Gesundheit, Sicherheit und Sicherheit der Altersversorgung der arbeitenden Menschen verbessern, den Verbrauchern eine größere Wahl und bessere Möglichkeiten mit dem breitesten Spektrum von Produkten und Dienstleistungen zu den niedrigsten Kosten bieten. Offene, faire und transparente Märkte werden die privaten Kapitalströme für langfristige Investitionen anziehen und dazu beitragen, sie festzuhalten. Der Wettbewerb im Bereich der Finanzdienstleistungen ist wesentlich für die Entwicklung von modernen, effizienten und geregelten Finanzmärkten.

Deshalb begrüßt die Financial Leaders Working Group den bisher erzielten Fortschritt in den GATS-Verhandlungen. Sie hofft, dass in den nächsten Wochen möglichst viele Regierungen, sowohl von entwickelten als auch von sich entwickelnden Staaten, bereit sein werden, deutliche Angebote für weitere Liberalisierungen für alle vier Arten der Erbringung von Dienstleistungen zu unterbreiten. Die Financial Leaders Working Group möchte bei ihrem gegenwärtigen Besuch in Genf mit Delegierten von Regierungen der Mitgliedstaaten der WTO die Vorteile zu erörtern, die eine Öffnung der Märkte für Finanz- und damit im Zusammenhang stehende Dienstleistungen bringt.

Februar 2003

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)350

3. April 2003

Schriftliche Stellungnahme

zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema
„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS)
– Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“

Attac Deutschland

1. Welche Chancen und Risiken ergeben sich Ihrer Einschätzung nach aus dem EU-Gesamtvorschlag und aus den derzeit laufenden GATS-Verhandlungen für Ihre Branchen und Betriebe?

Für soziale Bewegungen wie Attac und andere verbanden sich bisher keinerlei Chancen mit der laufenden GATS-Runde, da es keine hinreichende Transparenz der Verhandlungen gab. Um überhaupt Einfluss nehmen zu können, hätten die einschlägigen Dokumente (vor allem Requests und Offers) rechtzeitig allen interessierten Gruppen (u.a. aus den Bereichen Umwelt, Entwicklung, Verbraucherschutz, Gewerkschaften) zugänglich gemacht werden müssen. Ferner hätten rechtzeitig Stellungnahmen aller dieser Gruppen eingeholt und auch verbindlich berücksichtigt werden müssen. Beides erfolgte aber leider nicht. Die sog. „Konsultation“ der EU-Kommission zu den GATS-Verhandlungen war in dieser Hinsicht eine Farce. Während die europäische Zivilgesellschaft aufgerufen war, bis Ende Januar 2003 Kommentare zu einem EU-Konsultationsdokument zu übermitteln, lief die interministerielle Abstimmung im Brüsseler 133er Ausschuss unbekümmert weiter. Am 6. Februar, also wenige Tage nach Ende der sog. „Konsultation“, schickte die Kommission bereits ihren ersten Entwurf eines GATS-Angebotes an die nationalen Regierungen. Was mit den angeblich 2000 eingegangenen Kommentaren geschah oder noch geplant ist, blieb bis heute unbekannt.

Ferner müssten aber auch alle zukünftig geplanten Verhandlungsschritte seitens der EU-Kommission und der Bundesregierung rechtzeitig offengelegt werden, da die GATS-Runde nach der Übermittlung der ersten Angebote (Offers) in die Phase intensiver bilateraler Aushandlung eintritt. In dieser Phase können jederzeit weitere Forderungen oder Angebote sämtlicher WTO-Mitglieder erfolgen. Denn es ist kaum zu erwarten, dass die übrigen WTO-Mitglieder sich mit dem ersten Angebot der EU zufrieden geben werden, oder umgekehrt die EU auf Nachforderungen bei den ersten Angeboten anderer Handelspartner verzichtet, sofern überhaupt Angebote gemacht werden.

Mit größter Sorge aber betrachtet Attac die ungleiche politische Behandlung von Forderungen und Angeboten. Während zwar einzelne EU-Mitgliedstaaten, so nun auch die Bundesrepublik, öffentliche Anhörungen oder Parlamentsdebatten zu den möglichen EU-Angeboten erleben, gibt es ein Schweigekartell von Regierungen und den meisten politischen Parteien bezüglich der schon Anfang Juli letzten Jahres übermittelten, äußerst problematischen Forderungen (Requests) der EU. Die erst vor wenigen Wochen vom kanadischen Polaris-Institut veröffentlichten EU-Requests richten sich an 109 WTO-Mitgliedstaaten, darunter 94 Entwicklungs- oder Schwellenländer. Besonders riskante Liberalisierungsforderungen stellte die EU in solch sensiblen Bereichen wie der Trinkwasser- und Energieversorgung sowie bei den Finanzdienstleistungen (mehr dazu unter 9. und 10.).

Aufgrund der bisher noch kaum untersuchten, jedoch nicht von der Hand zu weisenden erheblichen Risiken der Dienstleistungsliberalisierung fordert Attac einen sofortigen Stopp der GATS-Verhandlungen. Solange die Folgen der bestehenden GATS-Verpflichtungen wie auch möglicher weiterer Verpflichtungen in der laufenden Runde nicht umfassend und von unabhängiger Seite untersucht wurden, darf nicht weiterverhandelt werden. Gleiches gilt, solange es keine effektiven und verbindlichen Beteiligungsmöglichkeiten aller interessierten Gruppen in der EU und den übrigen WTO-Mitgliedstaaten gibt. Die bereits übermittelten Forderungen der EU müssen zurückgezogen werden. Sie kamen ohne öffentliche Beteiligung zustande und verstoßen eklatant gegen das Gebot der Kohärenz von Handels- und Entwicklungspolitik (s.u.).

2. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Vorschläge auf den bundesdeutschen und den europäischen Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen, und welche Rahmenbedingungen müssen im Abkommen aus Ihrer Sicht geschaffen werden?

3. Welche Chancen für mehr Beschäftigung sehen Sie, wenn durch GATS der Export von Dienstleistungen erleichtert wird?

Anhand der (wenigen) vorhandenen Literatur ist Skepsis angesagt, inwieweit mit einer weiteren Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs ein Beschäftigungszuwachs in der Bundesrepublik oder in anderen Ländern erwartet werden kann.

So generieren die in der Bundesrepublik bedeutsameren unternehmensnahen und Kommunikationsdienste durch die Internationalisierung nur in bescheidenem Ausmaß Beschäftigung. Gründe liegen u.a. in substitutiven Effekten, verstärkten Auslagerungen repetitiver Tätigkeiten und in bisher unausgeschöpften Rationalisierungspotentialen.

Für die Abschätzung möglicher Beschäftigungswirkungen der Liberalisierung sind die Veränderungen im Dienstleistungssektor selbst zu berücksichtigen. Während der tertiäre Sektor noch bis in die 80er Jahre hinein den Beschäftigungsabbau in anderen Bereichen ausgleichen konnte, gelingt ihm dies seither nicht mehr. Auch wird die lange vorherrschende Annahme, Dienstleistungen seien relativ resistent gegenüber Rationalisierung, zunehmend widerlegt. Die Anwendung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien hilft sowohl die Standortgebundenheit der Leistungserbringung zu überwinden, als auch neue Rationalisierungspotentiale aufzudecken. Insbesondere im Bank- und Versicherungsgewerbe und bei modernen Kommunikationsdienstleistungen werden weitere Rationalisierungen erwartet. Diese erfassen vor allem Routineaufgaben, sodass sich auch im Dienstleistungssektor die Beschäftigungsaussichten für Geringqualifizierte verschlechtern.

Die Liberalisierung verstärkt den Trend einer steigenden Nachfrage nach Höherqualifizierten und sinkenden Angeboten für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte. Die Belastung für den Arbeitsmarkt wird steigen. Erschwerend kommt hinzu, dass auch der öffentliche Sektor durch die GATS-Verhandlungen weiter unter Druck gerät. Die GATS-Liberalisierung ergänzt und verstärkt dabei Regulierungsprozesse, die auf nationaler Ebene oder im Rahmen des EU-Binnenmarkts vorangetrieben werden. Entsprechend steigt der Anteil flexibilisierter Erwerbsformen. Teilzeitarbeit, geringfügige oder befristete Beschäftigung, Mehrfachbeschäftigung und Scheinselbstständigkeit sind im Dienstleistungsgewerbe besonders ausgeprägt. Hiervon sind Frauen überproportional betroffen. Mit der Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse sinkt die soziale Sicherheit der Betroffenen.

Da die meisten verfügbaren Untersuchungen über die Liberalisierungseffekte nur bemüht sind, eng definierte „Wohlfahrtsgewinne“ nachzuweisen und sich dabei ausschließlich auf preisliche Wirkungen beschränken, fordert Attac umfassende Folgeabschätzungen. Diese müssten auch die Folgen für die Löhne, die Erwerbsformen, die Qualifikationsstrukturen, die Arbeitsstandards und weitergehende wirtschaftsstrukturelle Effekte berücksichtigen.

Denn das GATS ist für diese Dimensionen blind. Der GATS Artikel XIV erlaubt zwar einige allgemeine Ausnahmen von den Liberalisierungsverpflichtungen, so z.B. Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen. Es fehlen aber weitergehende Arbeits- und Sozialstandards (z.B. die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO). Im Unterschied zum GATT-Vertrag über den Güterhandel gibt es im GATS zudem keine Möglichkeit,

einmal eingegangene Verpflichtungen im Fall von Notständen (z.B. Wirtschaftskrisen, Arbeitsmarktstörungen) wenigstens zeitlich befristet auszusetzen. Ebenso gibt es bisher keine Möglichkeit, die Vergabe öffentlicher Aufträge – über diesbezügliche Bestimmungen wird derzeit ebenfalls verhandelt – von der Einhaltung örtlicher Tarifverträge oder anderer Sozial- und Umweltstandards abhängig zu machen.

Attac fordert daher, dass sozialpolitisch motivierte Regulierungsmöglichkeiten unbedingt erhalten bleiben müssen. Sie dürfen keinesfalls als mögliche „Handelshemmnisse“ auf den Prüfstand der WTO kommen. Schutz und Ausbau sozialer Rechte müssen Vorrang vor dem Handelsrecht genießen.

4. Welche Auswirkungen ergeben sich nach Ihrer Einschätzung aus bisher schon eingegangenen EU-Verpflichtungen im GATS unter der Bedingung einer zunehmenden internationalen Wirtschaftsverflechtung?

5. Wie muss aus Ihrer Sicht die Frage der Öffentlichen Daseinsvorsorge und der Global Public Goods geregelt werden, damit im internationalen Wettbewerb Qualität und Zugang für die Bevölkerung gesichert und politisch nach Maßgabe des jeweiligen Staates - hier Deutschland – gestaltet werden kann?

Die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sind grundsätzlich von internationalen Liberalisierungsabkommen wie dem GATS auszunehmen. Für Attac ist zentral, dass Entscheidungen über die Erbringung von Dienstleistungen nach den Prinzipien der Demokratie und Subsidiarität erfolgen müssen, das heißt so lokal wie möglich. Jede Gemeinschaft muss autonom und immer wieder neu entscheiden können, wie sie ihre öffentlichen Dienste (Bildung, Gesundheit, Wasser- und Energieversorgung, Verkehr etc.) organisieren will. Sie darf nicht zur Beteiligung transnationaler Konzerne gezwungen werden. Im Gegensatz zu den GATS-Bestimmungen müssen einmal durchgeführte Liberalisierungen jederzeit wieder rückgängig zu machen sein, sollten sie sich als problematisch erweisen.

Auch dürfen staatliche Regulierungen, die Dienstleistungserbringern (seien sie öffentlich oder privat) die Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards abverlangen, nicht durch das Handelsrecht außer Kraft gesetzt werden. Dem steht das GATS aber mit seinem sogenannten „Notwendigkeitstest“ entgegen. Mittels dieses Tests soll erreicht werden, dass staatliche Regulierungen „keine unnötigen Hemmnisse“ für den Dienstleistungshandel darstellen bzw. „nicht belastender“ sind „als nötig“ (GATS Artikel VI.4).

Notwendigkeitstests sind neben dem GATS auch in weiteren WTO-Verträgen enthalten (z.B. GATT, SPS, TBT). Auch gab es bereits 11 Streitfälle im GATT- und WTO-System, in denen Länder als Rechtfertigung für eine staatliche Maßnahme deren „Notwendigkeit“ reklamierten. Jedoch wies das Schiedsgericht in 10 dieser Fälle die Notwendigkeit der staatlichen Maßnahmen zurück. Zwei dieser Fälle betreffen die EU. Darunter der Streit um das europäische Importverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch aus den USA, von dem angenommen wird, dass es krebserregend sein kann. Das umwelt- und gesundheitspolitische Vorsorgeprinzip, das Schutzmaßnahmen auch im Fall wissenschaftlicher Unsicherheit über das Gefährdungspotential eines Produkts erlaubt, hat im

Rahmen der WTO keinen Bestand. Das WTO-Gericht entschied nach der US-amerikanischen Klage, dass das EU-Importverbot einen Verstoß gegen das SPS-Abkommen darstellt. Der zweite Fall betrifft eine kanadische Klage gegen das Asbestverbot in Frankreich. Zwar entschied das WTO-Gericht, dass das Asbestverbot gerechtfertigt sei, zugleich stellte es aber die „Gleichartigkeit“ von Asbestprodukten und den weniger karzinogenen Substituten fest.

Sowohl die Nichtanerkennung des Vorsorgeprinzips wie auch die problematische Konzeption der „Gleichartigkeit“ in diesen beiden Urteilen machen deutlich, dass die Notwendigkeitstests staatliche Maßnahmen des Umwelt- oder Gesundheitsschutzes oder die Förderung neuer Technologien auf diesen Gebieten behindern können. Dabei muss es aber nicht bleiben, denn letztlich können eine Vielzahl von Qualifikationsanforderungen, technischen Normen oder Lizenzierungsaufgaben durch einen Notwendigkeitstest im Rahmen des GATS auf den Prüfstand kommen.

Attac fordert daher, dass staatliche Regulierungen, die die Qualität öffentlicher und privater Dienstleistungen betreffen, die dem Umwelt- und Verbraucherschutz dienen und die den kostengünstigen Zugang zu unverzichtbaren öffentlichen Diensten sichern, nicht durch das GATS außer Kraft gesetzt werden dürfen.

6. Welche Vorteile erwarten Drittstaaten und welche Befürchtungen gibt es, sollten die Europäer ihre Märkte nicht in dem Maße öffnen, wie sie es von anderen fordern?

7. An welchen Kriterien sollte sich Ihrer Ansicht nach die vorgeschlagene „wirtschaftliche Bedarfsprüfung“ bei Sektoren mit erkennbaren Arbeitsmarktproblemen orientieren und wie lässt sich diese am effizientesten durchführen?

8. Welche Bilanz erwarten Sie im Bereich der Wissenschaft für Deutschland angesichts einer weitergehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte?

Der Wissenschaftsbetrieb ist u.a. durch den GATS-Sektor Forschung und Entwicklung (ein Teilsektor im Bereich Business Services) und den Sektor der Bildungsdienstleistungen (hier vor allem der Hochschulbereich) von den laufenden Verhandlungen betroffen.

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 anwendungsbezogener Forschung und zulasten der Grundlagenforschung.

Als potenzielle Handelshemmnisse für die private Erbringung von Forschungsdienstleistungen gelten nicht nur die staatlichen Förderungen für die öffentlichen Einrichtungen, sondern auch diejenigen für die privaten Forschungsinstitute. Diese Unterstützungen nehmen ver-

schiedenste Formen an: Zuschüsse, Subventionen, Kredite oder Steuererleichterungen. Ausländische Anbieter von Forschungsdienstleistungen können hier mit Verweis auf GATS die Gleichbehandlung mit Inländern fordern. Desweiteren betrachtet z.B. die OECD auch schon die Höhe staatlicher Unterstützungsleistungen als problematisch, denn dadurch würden Privatfinanziers von Forschungs- und Entwicklungsleistungen behindert. Sie betrachtet eine Verdrängung (sog. „crowding out“) der in den letzten Jahren immer bedeutender gewordenen Risikokapitalgeber (z.B. Venture Capital-Firmen) durch öffentliche Forschungsförderung als Handelshemmnis. Schreibt sich diese Entstaatlichungstendenz durch das GATS fort, wird mangels öffentlicher Mittel eine politische Umsteuerung auf gemeinwohlorientierte Forschung zunehmend schwieriger.

Im **Hochschulbereich** verstärkt das GATS ebenfalls verschiedene Tendenzen von Liberalisierung und Privatisierung. Der internationale Handel mit Bildungsdienstleistungen wächst vor allem im Hochschulbereich stark an, wobei noch der größte Teil auf im Ausland Studierende entfällt. Die Erbringungsart des Konsums im Ausland (Mode 2) ist hier also die dominante Form. Jedoch gibt es auch einen deutlichen Trend zur Entwicklung günstigerer Angebote vor Ort, sogenannte „Offshore-Studien“, um auch dieses Marktsegment abzuschöpfen. Franchising ist dabei eine der modernen Methoden des Bildungsexports. Kehrseite dieser Expansion kostenpflichtiger Studiengänge ist aber, dass die Chancen für ein frei zugängliches staatliches Hochschulwesen sinken.

Dass sich bisher nur sehr wenige deutsche Hochschulen am Bildungsexport beteiligen, begründet das *Centrum für Hochschulentwicklung (CHE)*, ein von Bertelsmann initiiertes Think Tank, mit der staatlichen Subventionierung. Anders als in Großbritannien, wo Thatcher den Universitäten bei ihrem Amtsantritt 1980 drastisch die Mittel kürzte, fehlen in Deutschland die finanziellen Anreize, um in das Exportgeschäft einzusteigen. Denn die deutschen Hochschulen seien nicht gezwungen, sich neue Einkommensquellen im Ausland zu erschließen. Daneben ist die Bundesrepublik auch kein übermäßig attraktiver Standort für ausländische Bildungsanbieter. Auch hierfür kennt das CHE die Gründe: „Die öffentliche Schul- und Hochschulbildung ist darüber hinaus gebührenfrei, was wiederum die Eintrittsschwelle für die privaten Anbieter (...) sehr hoch setzt“.

Damit fungiert das CHE letztlich nur als Stichwortgeberin für politische Maßnahmen, die ohnehin auf der Tagesordnung sind: Kürzungen im öffentlichen Bildungssystem und Anreize zum eigenständigen Einwerben von Mitteln, sei es über Studiengebühren, Drittmittelforschung oder Bildungsexport.

In der GATS-Runde nun legten die USA ein sehr aufschlussreiches Verhandlungsdokument vor, das eine Reihe potenzieller Handelshemmnisse für den Bildungsexport auflistet. Zu einigen der besonders sensiblen Punkten gehören „steuerliche Benachteiligung ausländischer Anbieter“, „intransparente Bekanntgabe von Subventionen“ und „Unwirtschaftlichkeit verursachende Schutzbestimmungen für örtliche Arbeitskräfte“. Aber auch die EU hat – entgegen früherer Verlautbarungen – von den USA die Marköffnung im Bereich privat finanzierter höherer Bildungsdienstleistungen gefordert.

Würden im Laufe der GATS-Runde z.B. die beiden EU-Ausnahmen für öffentliche Dienste und deren Subventionierung eingeschränkt oder gar gestrichen, hätten Privatisierungen den gleichen Rechtsanspruch auf Subventionszahlungen wie staatliche Hochschulen. Die Konkurrenz um die jetzt schon bewusst verknappten öffentlichen Mittel würde weiter angeheizt und der für das staatliche System verbleibende Anteil müsste zwangsläufig sinken. Bisher hat die EU aber angekündigt, kein weiteres Angebot im Bildungsbereich zu unterbreiten. Offen ist aber, wie weitreichend der Schutz durch die beiden EU-Vorbehalte überhaupt ist, da die schon erfolgte Liberalisierung bei der Inländerbehandlung womöglich Ansprüche auf Subventionen rechtfertigen kann.

Aber nicht nur Subventionen werden als Handelshindernisse attackiert. So nutzen US-amerikanische Bildungsanbieter die GATS-Verhandlungen, um die weltweite Anerkennung ihrer Studienabschlüsse und Zertifikate voranzutreiben. Derartigen Harmonisierungsbestrebungen kommt die Bundesrepublik mit der Einführung der international verbreiteten „Bachelor“- und „Master“-Abschlüsse bereits entgegen. Mit diesen kostensparenden sechs- bzw. zweisemestrigen Kurzstudiengängen hat die Regierung der Industrie zudem einen unmittelbaren Zugriff auf die Studieninhalte verschafft. Denn deren Zulassung erfolgt durch Akkreditierungsagenturen, von denen einzelne stark durch Industrievertreter dominiert sind.⁶

Das Endziel aller Liberalisierungsbemühungen im Hochschulwesen beschreibt das *CHE* als tayloristische „Zerlegung der Wertschöpfungskette“. Deren Einzelteile – Studieninhalte, Didaktik, Lehrbetrieb, Prüfungen, Zeugnisvergabe, Vertrieb – werden zukünftig von verschiedensten Akteuren bearbeitet. Die Hochschulen degenerieren dabei zu „content providern“, von denen „educational brokers“ Lehrmodule beziehen und diese marktgerecht zusammenfügen. Nach dieser Vision entscheiden über die „Stimmigkeit des Gesamtkunstwerks“ allein die globalen Marktkräfte.

Attac fordert daher, dass nicht nur die Hochschulbildung sondern sämtliche Stufen des Bildungswesens einschließlich der Forschung aus Handelsverträgen wie dem GATS auszunehmen sind. Unabhängig davon sind aber in gleichem Maße die Privatisierungs- und Kommerzialisierungstendenzen zu kritisieren, die unabhängig von den WTO-Verhandlungen auf nationaler Ebene vorangetrieben werden.

9. Welche Chancen bringt GATS im Bereich der Entwicklungspolitik bzw. wie kommt man mit GATS dem Ziel näher, die Entwicklungsländer stärker zu integrieren?

Die OECD behauptet in einer Studie, die Entwicklungsländer würden überproportional von der Dienstleistungsliberalisierung profitieren, üppige Wohlstandsgewinne seien zu erwarten. An diesen optimistischen Prognosen

bestehen erhebliche Zweifel. Lediglich ein Viertel der weltweiten Dienstleistungsexporte entfällt auf Entwicklungsländer. Zwar vermochten sie ihren Anteil an der weltweiten Dienstleistungsausfuhr in den vergangenen zehn Jahren zu steigern, da sie jedoch mehr importieren als exportieren verzeichnen die meisten von ihnen ein deutliches Defizit.

Der Dienstleistungshandel ist in erster Linie eine Domäne industrialisierter Staaten. Sie werden es auch sein, die von einer weiteren Liberalisierung in diesem Bereich überproportional profitieren (was sich aber nicht notwendig in entsprechenden Beschäftigungszahlen niederschlagen muss, siehe oben). Auch wenn einzelne Entwicklungs- oder Schwellenländer in Sektoren wie dem Tourismus Exporteinnahmen verzeichnen, ist es doch wenig wahrscheinlich, dass sie ihr Handelsdefizit im gesamten Dienstleistungsverkehr werden abbauen können. Im Gegenteil: die forcierte Öffnung einer ganzen Reihe weiterer Dienstleistungssektoren für wettbewerbsfähige Firmen aus dem Norden, wird ihr Handelsdefizit hier eher noch anwachsen lassen.

Hinzu kommt, dass die GATS-Liberalisierung auch in solchen Bereichen stattfindet, die für die ökonomische Entwicklung von strategischer Bedeutung sind. Wer Infrastrukturleistungen wie die Telekommunikation, die Energieversorgung, das Transportwesen oder auch die Finanzinstitute kontrolliert, verfügt über erheblichen Einfluss auf die Geschicke eines Landes. Käme es zu einem erfolgreichen Abschluss der GATS-Verhandlungen, würde transnationalen Konzernen der Zugriff auf dieses infrastrukturelle Rückgrat vieler Ökonomien erheblich erleichtert.

Was bei den blumigen Wohlfahrtsberechnungen der OECD und anderer Think Tanks unter den Tisch fällt, sind qualitative Erwägungen. Die vom GATS erfassten öffentlichen Bereiche stellen unverzichtbare Elemente der menschlichen Entwicklung dar. Bildung, Gesundheitsdienste, sanitäre Anlagen, Sozialversicherungen befinden sich auch deswegen in vielen Ländern der Welt unter öffentlicher Kontrolle, weil sie als essentielle Grundgüter des Lebens angesehen werden, deren Nutzung nicht vom Geldbeutel abhängig sein darf. Die konkreten Auswirkungen von Liberalisierungsmaßnahmen auf die Armutsbevölkerung bleiben bei derartigen Wohlfahrtsberechnungen aber unberücksichtigt. Wenn deutsche Firmen die wohlhabenden Viertel südlicher Metropolen an die Wasserversorgung anschließen, mag sich das in der volkswirtschaftlichen Statistik positiv niederschlagen, den Menschen in den Armenvierteln ist damit aber noch nicht gedient.

Hinzu kommt, dass das GATS mit seiner Erbringungsart 3, kommerzielle Präsenz, im Kern ein Investitionsabkommen ist. Zwar erhoffen sich viele Entwicklungsländer einen Zustrom ausländischer Direktinvestitionen, das GATS nimmt ihnen aber wichtige Regulierungsmöglichkeiten. So wünschen sich ausländische Investoren die Beseitigung verschiedener, entwicklungs- und strukturell durchaus sinnvoller Auflagen. Dazu gehören Bestimmungen über die Höhe ausländischer Beteiligungen, Quoten für die Einstellung einheimischer Arbeitskräfte oder die Verwendung inländischer Vorprodukte, der Zwang zu Joint Ventures (Gemeinschaftsunternehmen) mit lokalen Firmen, die Einhaltung bestimmter Gesetze zum Arbeits- oder Umweltschutz sowie Handels-

⁶ Dies trifft z.B. für die Stiftung FIBAA (Foundation for International Business Administration Accreditation) zu, deren Mitgliedschaft aus 6 Spitzenverbänden der Wirtschaft aus Deutschland, Österreich und der Schweiz, 3 Hochschul- und weiteren Unternehmensvertretern besteht (siehe: www.akkreditierungsrat.de). Diese Akkreditierungsagentur ist neben der Zulassung von wirtschaftswissenschaftlichen Bachelor- und Masterstudiengängen auch mit der Entwicklung eigener Qualitätsstandards befasst.

und Zahlungsbilanzaufgaben. Letztere sollen sicherstellen, dass keine außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte durch zu hohe Importe von Vorprodukten, zu hohe Devisenausgaben oder durch Rückführungen von Gewinnen im Zusammenhang mit den Investitionen entstehen.

Es ist zu befürchten, dass die Erbringungsart der kommerziellen Präsenz zu einer weiteren Stärkung der Investorenrechte gegenüber den Gastländern führt und viele der sinnvollen Investitionsauflagen zu unzulässigen Handelshemmnissen erklärt werden. Insofern kann das GATS auch als ein „Klon“ des MAI bezeichnet werden, also jenes im Rahmen der OECD verhandelten und 1998 gescheiterten Multilateralen Abkommens über Investitionen.

Erschwerend kommt hinzu, dass einmal eingegangene Liberalisierungen kaum noch umkehrbar sind. Möchte ein WTO-Mitglied Verpflichtungen im Rahmen des GATS ändern oder zurücknehmen, muss es mit anderen Mitgliedern, die dies wünschen, Verhandlungen über Ausgleichsmaßnahmen aufnehmen. Scheitern diese Verhandlungen kann das geschädigte Mitglied vor dem WTO-Schiedsgericht klagen. Bekommt es Recht zugesprochen, kann es Vergeltungsmaßnahmen ergreifen, zumeist Strafzölle. Dies ist besonders vor dem Hintergrund bedenklich, dass Investoren häufig ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommen. In solchen Fällen haben die Regierungen mitunter keine andere Wahl, als diese Betriebe wieder in öffentliche Trägerschaft zu überführen. Aber auch in solchen Fällen könnte – bei entsprechenden Liberalisierungsverpflichtungen – ein Verstoß gegen das GATS vorliegen.

In welchem starkem Maße das GATS tatsächlich zur Beseitigung von Investitionsauflagen genutzt wird, lässt sich an den vor wenigen Wochen durchgesickerten EU-Requests an 109 WTO-Mitglieder ablesen, die Mehrheit von ihnen Entwicklungsländer. So wird von Brasilien verlangt, die dortige Zentralbank solle auf jegliche Beschränkung des Kapitalabzugs aus Brasilien verzichten. Auch soll sich das Land zur Subventionierung des Privatsektors verpflichten. Von Kenia wird gefordert, die Höchstgrenze ausländischer Kapitalbeteiligungen im Telekommunikationssektor zu beseitigen. Ägypten soll auf Bedarfstests bei der Zulassung von Tourismus-Unternehmen verzichten.

Daneben fordert die EU von insgesamt 72 Ländern die Liberalisierung der Trinkwasserversorgung, ein Bereich der bisher noch gar nicht in der GATS-Klassifikation enthalten ist. Selbst im europäischen Binnenmarkt ist noch keine Trinkwasserliberalisierung erfolgt. Sollten die betroffenen Entwicklungsländer den EU-Forderungen Folge leisten, hieße dies, dass sie auf wichtige staatliche Regulierungen wie den Ressourcenschutz, Preisobergrenzen, gestaffelte Tarife, Mindestanforderungen für Instandhaltungsinvestitionen, Quersubventionierungen oder Auflagen zum Anschluss der Armenviertel verzichten müssten. Jegliche staatliche Regulierung liefe Gefahr, dem „Notwendigkeitstest“ der WTO-Richter zum Opfer zu fallen.

Nicht minder problematisch ist der nunmehr seitens der EU in die GATS-Verhandlungen eingebrachte Energiesektor, der bisher ebenfalls nicht als eigenständige Kategorie geführt wurde. Dabei wird keine Energieform grundsätzlich ausgeschlossen, auch nicht der Atomstrom. Die Wunschliste der EU reicht von der Erkundung po-

tenzieller Energiequellen, über den Bau von Anlagen und Pipelines, das Betreiben von Transport- und Übertragungsnetzen, bis hin zum Handel mit Energieprodukten.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass besondere Risiken mit der strukturellen Benachteiligung von Entwicklungsländern einhergehen. Sie verfügen weder über genügend Ressourcen, um in angemessener Weise an den GATS-Verhandlungen teilzunehmen, noch profitieren sie in gleicher Weise von dem Schiedsgericht der WTO wie die großen Handelsnationen. Dadurch werden auch künftige GATS-Regelungen in erster Linie den Bedürfnissen der Exportindustrien des Nordens entsprechen. Daran ändern auch bessere Beteiligungsmöglichkeiten sowie größere interne und externe Transparenz der WTO wenig. Die Schere zwischen Nord und Süd wird sich dank GATS weiter öffnen.

Attac fordert, dass der Liberalisierungsdruck auf Entwicklungsländer ein Ende haben muss. Die GATS-Forderungen der Europäischen Union schränken die staatlichen Regulierungsmöglichkeiten erheblich ein, sie verhindern entwicklungsförderliche Investitionsauflagen, sie gefährden den Zugang zu lebensnotwendigen Diensten wie der Wasserversorgung und sie verunmöglichen die Rücknahme einmal eingegangener Verpflichtungen. Da die Forderungen der EU einer Kohärenz von Handels- und Entwicklungspolitik diametral entgegenstehen, müssen sie zurückgezogen werden.

10. Wie ist die weitere Liberalisierung der Bankdienstleistungen unter dem GATS zu beurteilen? Worin liegt der Nutzen für die deutschen Banken und für die deutsche Wirtschaft, worin für den Bankensektor und die Wirtschaft von Schwellen- und Entwicklungsländern? Bestehen bei einer Liberalisierung der Bankenmärkte Risiken und wie kann man diesen begegnen?

Das GATS stellt auf zwei Ebenen einen Risikofaktor für die Stabilität nationaler Finanzsysteme dar:

1. Zum einen können die mit ausländischen Direktinvestitionen verknüpften Anforderungen an einen freien Zahlungs- und Kapitalverkehr das (außen-) wirtschaftliche Gleichgewicht belasten.
2. Zum anderen birgt die Zulassung sämtlicher Bank-, Versicherungs- und Wertpapiertransaktionen erhebliche Risiken für die Stabilität der Finanzsysteme.

Die mit der Liberalisierung einhergehende Krisenanfälligkeit beschränkt sich dabei nicht nur auf die für Investoren interessanten aufstrebenden Märkte („emerging markets“), sondern betrifft auch die entwickelten Finanzzentren.

1. Da Investoren kurzfristige Bankkredite oder auch Wertpapiere – z.B. im Krisenfall – schlagartig aus einem Land abziehen können, sind Kapitalverkehrskontrollen eine sinnvolle Maßnahme, um die Stabilität nationaler Finanzsysteme zu erhöhen. Sobald die WTO-Mitglieder aber sektorspezifische Marktöffnungsverpflichtungen im GATS eingegangen sind, verbietet der Artikel XI „Beschränkungen internationaler Übertragungen und Zahlungen im Rahmen laufender Geschäfte, die mit ihren spezifischen Verpflichtungen zusammenhängen“. Nur im Falle „schwerwiegender Zahlungsbilanzstörungen oder externer Zahlungsschwierigkeiten“ sind Ausnahmen zulässig, die jedoch nicht gegen Vereinbarungen mit dem

IWF verstoßen dürfen. Hätte Malaysia sich 1998 beispielsweise an diese Bestimmungen gehalten und auf seine Kapitalverkehrskontrollen verzichtet, wäre es noch wesentlich stärker von der Asienkrise betroffen gewesen.

2. Nach langem Ringen gelang im Dezember 1997 die Einigung auf das GATS-Finanzdienstleistungsabkommen, das im Jahr 1999 in Kraft trat. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten 102 WTO-Mitglieder Verpflichtungen in diesem Bereich übernommen. Das Finanzdienstleistungsabkommen bezieht sich auf eine breite Palette von Versicherungs-, Bank- und Wertpapiergeschäften. In den diesbezüglichen Länderlisten haben Industriestaaten deutlich weitreichendere Verpflichtungen übernommen als Entwicklungs- und Schwellenländer. Darin spiegelt sich die ohnehin schon weitgehende Öffnung der Finanzmärkte des Nordens wider, die insofern aber völkerrechtlich bindend festgeschrieben wurde.

In der neuen GATS-Runde geraten daher gerade Entwicklungsländer stark unter Druck. So sind die jetzt bekannt gewordenen Forderungen der EU im Finanzdienstleistungsbereich äußerst problematisch. Eine Auswahl:

- Pakistan darf Kredite an ausländische Firmen nicht beschränken.
- Von Malaysia wird die Freigabe des Handels mit der inländischen Währung Ringgit gefordert.

Gerade Beschränkungen der Kreditvergabe in einheimischer Währung sind eine wichtige Maßnahme im Kampf gegen Finanzkrisen, u.a. auch um Spekulation gegen die eigene Währung zu unterbinden.

- China soll ausländische Banken nicht zum Eingehen von Joint Ventures (Gemeinschaftsunternehmen) mit chinesischen Firmen verpflichten.
- Ägypten darf das Niederlassungsrecht nicht von einem "ökonomischen Bedarf" des Landes abhängig machen.

Gerade Maßnahmen, die auf eine Stärkung des inländischen Kreditsektors abzielen, mindern die Abhängigkeit von externen, häufig volatileren Kapitalzuflüssen.

- Von Thailand wird verlangt, dass Banken, die in Offshore-Zentren lizenziert sind, Zugang zum inländischen Markt erhalten.
- Von Südafrika und vielen anderen Ländern wird verlangt, dass sie Zweigstellen keine Eigenkapitalvorschriften machen sollen.
- Indien soll den Handel mit Derivaten erlauben.

Zahlreiche Forderungen zielen auf eine Beseitigung sinnvoller aufsichtsrechtlicher Bestimmungen in Schwellenländern ab, die vor allem der Stabilität einzelner Finanzinstitute dienen. Die Intention der Finanzindustrie ist es zudem, über die auch im GATS vorgesehene gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Heimatland-Aufsicht fortschreitend günstigere Investitionsbedingungen zu erreichen. Egal an welchem Ort der Welt sie Geschäfte machen, möchten Banken die für sie günstigsten Aufsichtsregeln anwenden können. Mit diesem Mechanismus steigt ebenfalls die Krisenanfälligkeit der Finanzsysteme. So erhöht geringes Eigenkapital das Risiko von Bankencrashes, wenn z.B. zu viele faule Kredite angehäuft wurden. Dieser regulatorische Wettbewerb kommt in erster Linie denjenigen Instituten zugute, die

grenzüberschreitend tätig sind und sich belastender Auflagen entledigen können. Der öffentliche Bankensektor dagegen gerät durch das vermehrte Auftreten privater Anbieter weiter unter Druck.

Attac fordert daher, dass die Möglichkeit einer souveränen Steuerung des Zahlungs- und Kapitalverkehrs nicht durch Liberalisierungsmaßnahmen unterminiert werden darf. Vor allem Entwicklungsländern ist der Rückgriff auf umfassende Devisenkontrollen einzuräumen. Ferner ist die Entwicklung eigenständiger Kreditmärkte zu fördern, vor allem um die Abhängigkeit von externem Kapital zu mindern. Ebenso darf die Finanzaufsicht nicht weiter durch inakzeptable Liberalisierungsforderungen geschwächt werden. Aus diesen Gründen müssen die Forderungen der EU an die Adresse der Entwicklungsländer zurückgezogen werden.

11. Für das Parlament bestehen bisher insbesondere auf folgenden Gebieten der von der EU-Kommission vorgelegten „Initial Draft Offer“ schwerwiegende Bedenken oder Klärungsbedarf. Wie beurteilen Sie den EU-Entwurf in diesen Fragen?

- bei dem Problem des zusätzlichen **Öffnungsangebots der europäischen bzw. deutschen Dienstleistungsmärkte (Arbeitsmärkte durch grenzüberschreitende, zeitlich begrenzte Dienstleistungen durch Personen – Mode 4);**
- in der Frage, ob dabei geltende nationale und EU-weite Anforderungen und Regelungen fortbestehen, wobei explizit auch die Frage von Tarifverträgen und Mindestlöhnen einbezogen ist;
- bei dem Problem des **Außerkräftsetzens bisheriger Prüfungsmöglichkeiten von Arbeitsmarkt- und Auftragslage;**
- in der Frage der Geltung des jeweiligen inländischen bzw. deutschen Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberrechts;
- bei dem Problem der Definition des „independent professional“ (Mode 4) sowie dem Schutz vor missbräuchlicher Nutzung des Marktzugangs, beispielsweise Scheinselbstständigkeit (Mode 3);
- in der Frage der Einhaltung grundlegender Arbeitnehmer- und Sozialrechte (insbesondere ILO-Kernarbeitsnormen) durch Entleih- und Entsendefirmen und ihrer vertraglichen Absicherung durch nationales bzw. europäisches Recht sowie deren Kontrolle bzw. Kontrollmöglichkeiten;
- in der Frage der Einhaltung international vereinbarter Umweltstandards;
- bei dem Problem der durch die EU-Kommission geplanten weitergehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte bei Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, bei weiteren Umweltdienstleistungen oder im Verkehrsbereich;

Risiken der GATS-Liberalisierung für Umweltdienstleistungen resultieren sowohl aus dem verschärften Wettbewerbsdruck wie auch aus der möglichen Einschränkung staatlicher Regulierungen. Vor allem für öffentliche Unternehmen des Wasser- und Abfallsektors kommt mit dem GATS eine ergänzende Liberalisierungsebene zum Binnenmarkt hinzu. Würden die EU-Vorbehalte für öffentliche Aufgaben oder Subventionen

eingeschränkt oder gar gestrichen, hätte dieses weitreichende Folgen, die bei einer möglichen Liberalisierung der Wasserversorgung besonders gravierend wären. In Gefahr gerieten damit zum Beispiel die Gebietsmonopole öffentlicher Versorgungsunternehmen, die in der Bundesrepublik durch den § 103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB alt) geschützt sind.

Andere Risiken gehen mit möglichen GATS-Bestimmungen zu öffentlichen Aufträgen einher. So sieht GATS Artikel XV die Liberalisierung der Auftragsvergabe vor, die diesbezüglichen Verhandlungen in der WTO Arbeitsgruppe zu GATS-Regeln führten bisher allerdings noch zu keinen Ergebnissen. Dies könnte sich im Laufe der aktuellen Runde aber ändern. Die mögliche Liberalisierung der Auftragsvergabe im Rahmen des GATS ergänzt sich mit entsprechenden Vorhaben auf europäischer und deutscher Ebene. Befürchtete Folge eines verpflichtenden Ausschreibungswettbewerbs wäre die Entwicklung privater Oligopole im Versorgungsbereich. Durch das GATS kann ebenfalls weiterer Druck auf den kommunalwirtschaftlichen Querverbund ausgeübt werden. Schon jetzt gefährden die zunehmenden Veräußerungen vor allem der lukrativen Sparten der kommunalen Ver- und Entsorgung dieses Prinzip, und damit den Ausgleich zwischen defizitären und gewinnbringenden Teilen der Stadtwerke. Die Möglichkeit solcher Quersubventionierungen kann als handelsbeschränkende Maßnahme einen Verstoß gegen den GATS Artikel VI über innerstaatliche Regulierungen darstellen.

Risiken für die Beschäftigten resultieren aus dem bei der Ausschreibung von Anteilen oder der Übertragung von Gebietskonzessionen auf private Anbieter entstehenden Kostendruck. Die günstigen Angebote können womöglich nur durch Beschäftigungsabbau bzw. Einsparungen bei der Instandhaltung und Wartung der Netze realisiert werden. Hinzu kommen die mit der Ausschreibung von Investitionen einhergehenden Rationalisierungsmöglichkeiten sowie Versuche, wirtschaftliche und betriebliche Mitbestimmungsmöglichkeiten zu beschneiden.

- **bei dem Problem klarer Definition der öffentlichen Daseinsvorsorge, um Streitigkeiten bzw. Streitschlichtungsverfahren bei der WTO zu vermeiden und die öffentliche Daseinsvorsorge nach Maßgabe der politischen Entscheidungen in Deutschland zu sichern;**

Ein Blick auf die GATS-Klassifikation genügt, um festzustellen, dass sämtliche Dienstleistungen, die von öffentlichen Unternehmen oder im öffentlichen Auftrag erbracht werden oder erst vor Kurzem (teil-) privatisiert wurden, zum Regelungsumfang des GATS gehören: Post und Telekommunikation, Radio und Fernsehen, Bildung und Gesundheit, Müllabfuhr und Klärwerke, Kranken- und Rentenversicherung, Theater und Museen, Büchereien und Archive, Nah- und Fernverkehr. Dennoch aber gibt es zahlreiche irreführende Stellungnahmen von Seiten der WTO, der EU und von Ministerien, nach denen öffentliche Dienste bzw. „Dienste, die in staatlicher Hoheit erbracht“ werden, von den GATS-Bestimmungen ausgenommen seien. So lesen wir in der WTO-Broschüre „GATS – Facts and Fiction“:

„Viele öffentliche Dienste werden nicht auf kommerzieller oder wettbewerblicher Basis erbracht und sind nicht Gegenstand des GATS. Das Abkommen schließt alle in staatlicher Hoheit erbrachten Dienstleistungen von

seinem Regelungsbereich aus. Diese definiert Artikel 1:3(c) als Dienstleistungen, die weder auf kommerzieller Basis, noch im Wettbewerb mit anderen Anbietern erbracht werden“.

Die Behauptung, viele öffentliche Dienste seien aufgrund dieser Hoheitsklausel vom GATS ausgenommen, ist eine bewusste Irreführung. Sie dient einzig dem Zweck, die alarmierte Öffentlichkeit zu beschwichtigen. In fast allen der oben aufgeführten Dienstleistungsbereiche gibt es schon längst eine Konkurrenz zwischen öffentlichen, privaten oder teilprivatisierten Anbietern: Im Bildungsbereich existieren staatliche und private Schulen nebeneinander; medizinische Behandlungen erfolgen in staatlichen, konfessionellen oder privaten Kliniken; der Personennahverkehr erfolgt durch städtische oder private Busunternehmen; Wasserwerke befinden sich nicht mehr nur in kommunaler, sondern zunehmend auch in kommerzieller Hand. Diese Liste ließe sich noch beträchtlich verlängern. Ganz im Gegensatz zur Behauptung der WTO gibt es kaum noch relevante öffentliche Bereiche, in denen das Konkurrenzprinzip nicht längst Einzug gehalten hat und die dem Zugriff durch das GATS entzogen wären.

Eine „klare“ Definition der öffentlichen Daseinsvorsorge mit dem Ziel der Vermeidung von WTO-Streitigkeiten hieße aber, für jeden dieser Sektoren zu bestimmen, was für die Liberalisierung freigegeben wird und was nicht: Weiterbildung ja, Hochschulbildung in einzelnen Aspekten, Schulbildung eher nicht. Es ist offensichtlich, dass es eine „saubere“ und trennscharfe definitorische Lösung nicht gibt. Außerdem sind Liberalisierung und Privatisierung schleichende Prozesse. Je mehr private Elemente in das Bildungssystem eingeführt werden (z.B. Bildungsgutscheine, die bei öffentlichen und privaten Einrichtungen eingelöst werden könnten), umso stärker wird das öffentliche System unterhöhlt. Gäbe es also ein klares politisches Bekenntnis zur Verteidigung der öffentlichen Daseinsvorsorge, würde auf die grundsätzliche Herausnahme dieser Bereiche aus internationalen Handelsverträgen wie auch aus der Binnenmarktliberalisierung gedrungen. Etwaige definitorische Bemühungen im Rahmen des GATS wären dagegen riskant. Bestimmte Bereiche würden geopfert. Andere noch nicht. Diese kämen dann aber mit jeder weiteren GATS-Runde erneut auf den Prüfstand. Die Salamatik der Privatisierer könnte so nicht wirklich gestoppt werden.

- **in der Frage der Gewährleistung und Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards beim Zugang zur staatlichen Daseinsvorsorge. Qualitätssicherung darf sich dabei nicht allein auf die staatlichen Angebote beschränken, sondern muss alle in- und ausländischen privaten Angebote mit einbeziehen. Die Entscheidung über die Gewährung von öffentlichen Subventionen muss bei den nationalen Staaten verbleiben.**

siehe unter 5.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)351

3. April 2003

Schriftliche Stellungnahme

zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema
„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS)
– Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“

Vereinigung der kommunalen Entsorgungswirtschaft im VKU

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU), mit nahezu 1.000, eine breite Palette kommunaler Infrastrukturleistungen wahrnehmender Mitglieder der Dachverband der kommunalen Wirtschaft, dankt für Ihre Einladung zu der in Aussicht genommenen öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit des Deutschen Bundestages zu dem Thema „Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS) – Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“, durch das die kommunalen Unternehmer als Dienstleister in den herkömmlichen Bereichen der Daseinsvorsorge in besonderem Maße betroffen sind. Gerne nimmt der VKU darüber hinaus die Gelegenheit wahr, im Vorfeld der mündlichen Anhörung eine vorbereitende schriftliche Stellungnahme zu der in Frage stehenden Problematik abgeben zu können. Dabei liegt mit der „Initial draft offer“ der EU-Kommission (Stand: Anfang Februar 2003) unseren Erwägungen ein Dokument zugrunde, das uns weder offiziell zugeleitet und bekannt gemacht worden ist noch möglicherweise den letzten Stand der Diskussion darstellt.

Der VKU beobachtet seit über 1 Jahr mit gespannter Aufmerksamkeit und zugleich großer Sorge die aktuelle Initiative der Welthandelsorganisation WTO und ihrer Mitglieder zur Revision des multilateralen Handelsabkommens GATS mit dem Ziel einer weitergehenden Liberalisierung namentlich des breit gefächerten Dienstleistungssektors. Betroffen sind damit insbesondere die traditionell kommunal wirtschaftlich geprägten und dezentral unter öffentlichem Einfluss und öffentlicher Kontrolle wahrgenommenen Aufgaben der Wasserver- und Abwasserentsorgung, die seit jeher zu den ureigensten Aufgaben gemeindlicher Selbstverwaltung zählen und regelmäßig, in weit über 90 % der Fälle, von kommunalen Unternehmen unterschiedlichster Rechts- und Organisationsstruktur erfüllt werden. Nachdem der Verband sich bereits in den letzten Jahren sowohl auf der europäischen Ebene als auch im nationalen Maßstab verschiedentlich mit Forderungen nach einer Liberalisierung der Wasserwirtschaft auseinandersetzen musste, gute Argumente hiergegen zwischenzeitlich zu einer grundlegenden Richtungsänderung hin zu einer Modernisierung im Sinne eines kontinuierlichen Erneuerungsprozesses im

Dialog mit allen Beteiligten geführt haben, droht nunmehr über den Umweg der GATS-Verhandlungen, weltweit ein neuer Zwang zur Liberalisierung mit unabsehbaren Konsequenzen für die in Deutschland bewährten Strukturen der Kommunalwirtschaft und der kommunalen Selbstverwaltung insgesamt aufgebaut zu werden. Der VKU tritt dieser immer deutlicher werdenden Absicht, durch Beschlussfassungen innerhalb der WTO eine Art „Liberalisierung durch die Hintertür“ anzustreben, mit Nachdruck entgegen und erlaubt sich in diesem Zusammenhang folgende Anmerkungen:

Grundsätzliche Vorbemerkung zu den WTO-Verhandlungen zur Dienstleistungsliberalisierung

Der VKU hat in der bislang verfahrensmäßig und inhaltlich unbefriedigend ausgestalteten Diskussion, die insbesondere die für einen demokratischen Verlauf selbstverständliche Teilhabe der letztendlich Betroffenen weitestgehend verhindert hat, namentlich die Verwirklichung vier grundlegender Zielsetzungen angemahnt und eingefordert:

1. Umfassende Transparenz herstellen

Der GATS-Verhandlungsprozess fand bislang weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Nur wenige Details und einige zusammenfassende Darstellungen sind bislang an die Öffentlichkeit gelangt. Dies betrifft zunächst die betroffenen Verbände, denen bislang auf nationaler Ebene offiziell keine Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt worden ist. Dies betrifft darüber hinaus aber auch die breite Öffentlichkeit und damit den Bürger, der durch den offensichtlich umfassenden Liberalisierungsansatz des Dienstleistungssektors einschließlich des Bereichs sensibler, das alltägliche Leben eines jeden prägender Daseinsvorsorgeleistungen in hohem Maße tangiert wird. Die Vorstellung, internationale Verhandlungen mit weitreichenden nationalen Auswirkungen für den gesamten Bereich öffentlicher Daseinsvorsorge ohne ausreichende Information und angemessene Beteili-

gung der betroffenen Öffentlichkeit führen zu können, ist aus der Sicht des VKU nicht hinnehmbar.

2. Parlamentarische Kontrolle sicherstellen

Der umfassende Dienstleistungsansatz der GATS-Verhandlungen betrifft Grundsatzfragen des zukünftigen gesellschaftlichen Zusammenlebens in sozialer, kultureller und ökologischer Hinsicht und damit letztendlich die im Grundgesetz verankerte Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips. Darüber hinaus ist zugleich der Gesamtbereich kommunaler Daseinsvorsorge und der Kommunalwirtschaft, damit letztendlich die gemäß Art. 28 Abs. 2 GG garantierte kommunale Selbstverwaltung als wesentliches Strukturelement unserer Staats- und Verfassungsordnung betroffen. Diese weitreichenden Auswirkungen lassen zwingend die notwendige demokratische Kontrolle und auch diesbezügliche Legitimation als geboten erscheinen; angesprochen ist damit nicht primär die Exekutive, sondern der Deutsche Bundestag als das durch Wahlen legitimierte und damit zugleich den Willen der Bürger repräsentierende Organ. Es kann nicht angehen, dass derartig weitreichende Entscheidungen, wie z. B. eine Öffnung der Wasserversorgung für den weltweiten Handel, am nationalen Gesetzgeber vorbei getroffen werden. Der VKU begrüßt und unterstützt daher nachdrücklich die insbesondere auf eine parlamentarische Willensbildung abzielende Beschlussfassung des Deutschen Bundestages vom 12.03.2003 und auch zugleich die kurzfristig anberaumte öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit des Parlaments. Zugleich möchten wir unserer Hoffnung und Erwartung Ausdruck geben, dass die Ergebnisse dieser Anhörung trotz der Befristung zur Vorlage des EU-Angebots an die WTO auf den 31.03.2003 in die noch laufenden Verhandlungen eingebracht werden können.

3. Kommunalwirtschaftliche Daseinsvorsorge auch zukünftig gewährleisten

In der Bundesrepublik Deutschland charakterisieren drei untrennbar miteinander verknüpfte Begriffe Stellenwert und Bedeutung gemeinwohlorientierter Leistungen: Kommunale Selbstverwaltung – Daseinsvorsorge – kommunalwirtschaftliche Betätigung. Als Ausfluss der verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG haben Städte und Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln und damit zugleich umfassend für das Wohl ihrer Einwohner Sorge zu tragen. Die Kommunen sind damit unter Zugrundelegung dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage und des tatsächlichen historischen Befundes als umfassendes örtliches Dienstleistungszentrum und –unternehmen ausgestaltet. Historisch gewachsener und prägender Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung und wesentlicher Baustein des kommunalen Infrastrukturauftrages ist dabei die Kommunalwirtschaft: Die kommunalen Unternehmen haben im Laufe des vergangenen Jahrhunderts bewiesen, dass sie Daseinsvorsorgeleistungen, sei es in der Ver- und Entsorgung mit/von Wasser, Abfall, Energie, sei es im Bereich der sozialen und auch kulturellen Infrastruktur oder beim öffentlichen Personennahverkehr, zum Wohle des sozialen und terri-

torialen Zusammenhalts flächendeckend, dauerhaft, Ver- und Entsorgungssicherheit gewährleistet, auf einem hohen Umweltschutzniveau und mit der Eröffnung eines allgemeinen Zugangs bei gleichzeitig qualitativ hochwertigen Leistungen zu erschwinglichen Preisen erbringen. Für die kommunalen Unternehmen kommt es daher wesentlich darauf an, dass die Bundesregierung und die Europäische Kommission auf die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips hinwirken; in diesem Rahmen sind die aufgezeigten nationalen Kompetenzen der kommunalen Selbstverwaltung zu achten und zugleich deutlich zu machen, dass die Mitgliedsstaaten auch weiterhin selbst darüber entscheiden können, welche Leistungen Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind und in welcher Form diese Leistungen erbracht werden. Eine weitgehende Liberalisierung der in Frage stehenden Bereiche kommunalunternehmerischer Daseinsvorsorge mit der hohen Wahrscheinlichkeit nachfolgender Oligopolbildung und weitgehender materieller Privatisierung kann und darf nicht das Ziel der GATS-Verhandlungen sein. Die als Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts bestehende weitgehende Gestaltungsfreiheit der Gebietskörperschaften, auf welche Weise – selbst, durch eigene Unternehmen oder durch Beauftragung eines anderen Unternehmens – sie die ihnen zugewiesenen Daseinsvorsorgefunktionen erfüllen wollen, müssen uneingeschränkt im Verlauf der internationalen Verhandlungsrunde aufrecht erhalten bleiben.

4. Öffnung der Dienstleistungsmärkte bei Wasserversorgung und Abwasserentsorgung mit Nachdruck entgegenreten

Die Wasserwirtschaft war bislang im GATS-Ausgangsabkommen aus dem Jahr 1994 kein Vertragsgegenstand. Der nunmehr erkennbare Vorstoß zur Einbeziehung dieser sensiblen und für jeden unentbehrlichen Lebensgrundlage in die laufende Verhandlungsrunde und damit in die noch zu präzisierende Verhandlungsmasse ist aus der Sicht des VKU nicht hinnehmbar. Das Vorgehen der EU-Kommission, die Liberalisierung der Wasserversorgung auf dem Umweg über die WTO-Verhandlungen voranzutreiben, steht im Widerspruch zur Beschlusslage im Deutschen Bundestag und auch zur bisherigen Wasserpolitik der EU. In seinem Beschluss "Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland" vom 22.03.2002 hat sich der Deutsche Bundestag für die Gewährleistung der Wasserversorgung als Kernaufgabe öffentlicher Daseinsvorsorge und für den Erhalt der kommunalen Entscheidungshoheit ausgesprochen. Zugleich wird eine Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft vorgeschlagen, um die vorhandenen Spielräume für mehr Effizienz und mehr internationale Wettbewerbsfähigkeit auszu-schöpfen. Auch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus dem Jahr 2000 ist gerade keine Liberalisierungsrichtlinie, sondern bestätigt die in Deutschland kommunal getragene Wasserversorgung als Teil der öffentlich-rechtlichen Daseinsvorsorge. Sie unterstreicht, dass Wasser kein beliebiges Wirtschaftsgut und keine beliebige Handelsware wie zum Beispiel Strom und Gas darstellt, sondern ein besonderes Gut ist, das in hohem Maße des

Schutzes und der Verteidigung bedarf. Zudem charakterisiert die Richtlinie die Wasserversorgung als eine Dienstleistung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse, wie sie in Deutschland üblicherweise kommunale Unternehmen erbringen. Der VKU tritt daher nachdrücklich dafür ein, die Aufnahme der Trinkwasserversorgung in das EU-Verhandlungsangebot ersatzlos zu streichen und damit aus der Angebotsliste für die noch zu führenden Verhandlungen im Kreise der 144 WTO-Mitgliedsstaaten herauszunehmen.

Zu einzelnen Fragen des vorliegenden Fragenkataloges

Unter Zugrundelegung der betroffenen Belange seiner Mitgliedsunternehmen beschränkt sich der VKU im Folgenden auf die Beantwortung einzelner Fragen, die insbesondere die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge und – in besonderem Maße – die geplante weitergehende Öffnung der Dienstleistungsmärkte bei Wasser und Abwasser betreffen.

Zu Ziff. 1.

Welche Chancen und Risiken ergeben sich Ihrer Einschätzung nach aus dem EU-Gesamtvorschlag und aus den derzeit laufenden GATS-Verhandlungen für Ihre Branchen und Betriebe?

Der GATS-Ansatz umfasst sämtliche Dienstleistungen, auch solche öffentlicher Natur. Betroffen sind damit in besonderem Maße die Leistungen der Daseinsvorsorge, die herkömmlicherweise in der Aufgabenträgerschaft der Gemeinden stehen und überwiegend von kommunalen Unternehmen wahrgenommen werden. Eine weitgehende Liberalisierung dieser dezentral und unter bürgerschaftlicher Kontrolle erbrachten Dienstleistungen würde nicht nur das dem Grundgesetz zugrundeliegende Leitbild kommunaler Selbstverwaltung aushöhlen, sondern zugleich ein erhebliches Gefahrenpotenzial für die Zukunft der kommunalen Unternehmen bedeuten. Die Liberalisierung kommunaler Infrastrukturbereiche führt – und dies zeigen die Beispiele anderer Infrastrukturbereiche, wie z. B. die Entwicklung des liberalisierten Strom- und Gasmarktes – zur Konzentration, Oligopolbildung und zugleich Privatisierung. Kommunale Unternehmen, die prägend sind für die Vielfalt und zugleich die plurale Ausgestaltung im Wettbewerb, stellen sich zwar dem Wettbewerbsgeschehen, drohen aber nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund fehlender Chancengleichheit gegenüber privaten Wettbewerbern an Bedeutung zu verlieren. Berücksichtigt man insbesondere in der Wasser- und Abwasserwirtschaft, dass diese Infrastrukturbereiche traditionell dezentral organisiert sind und kommunalunternehmerisch wahrgenommen werden, so ist durch eine etwaige Liberalisierung eine weitestgehende „Flurbereinigung“ und damit zugleich die Ablösung der – nach bislang übereinstimmender Auffassung – durchaus bewährten öffentlich geprägten Struktur zu befürchten. Die Wasserversorgung in Deutschland wird derzeit von ca. 7.000 Wasserversorgungsunternehmen und ca. 8.000 Abwasserentsorgungsunternehmen in unterschiedlicher Organisationsform wahrgenommen; diese Ausgangsstruktur verdeutlicht, welcher Konzentrationsschub im Falle einer Liberalisierung dieser Märkte unvermeidlich wäre. Insgesamt ist damit durch neue GATS-Verpflichtungen in diesem Bereich eine deutliche Ein-

schränkung der Gestaltungsmöglichkeiten für Kommunen und kommunale Unternehmen bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge zu befürchten, die auch nicht ohne Einfluss auf die flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung zu sozialadäquaten Preisen, die Versorgungssicherheit und das derzeit herausragende Qualitätsniveau der deutschen Ver- und Entsorgung bleiben wird.

Zu Ziff. 3.

Welche Chancen für mehr Beschäftigung in Deutschland sehen Sie, wenn durch GATS der Export von Dienstleistungen erleichtert wird?

Eine weitgehende Liberalisierung bislang kommunalunternehmerisch geprägter Infrastrukturbereiche, wie z. B. dem öffentlichen Personennahverkehr, der Abfallwirtschaft und der Wasser- und Abwasserwirtschaft, mit nachfolgender Konzentration, Globalisierung und materieller Privatisierung wird mutmaßlich in Deutschland nicht zu mehr, sondern tendenziell zu weniger Beschäftigung führen. Als Beispiel mag insoweit die bereits vollzogene Liberalisierung der Energiemärkte gelten: Als Folge der im Jahr 1998 abgelösten, bis zu diesem Zeitpunkt bestehenden Monopole für Strom und Gas sind in den Unternehmen dieser Branche eine erhebliche Anzahl von Arbeitsplätzen abgebaut worden und damit definitiv verlustig gegangen. Vergleichbare Entwicklungen zeigen sich auch in anderen Dienstleistungsbereichen, wie z. B. im Bankensektor.

Was den in diesem Zusammenhang besonders interessierenden Bereich der Wasser- und Abwasserwirtschaft betrifft, so ist zunächst noch einmal auf die bereits aufgezeigte kommunalunternehmerisch geprägte und dezentral organisierte derzeitige Struktur mit einer Fülle von Arbeitsplätzen in einer Vielzahl von Unternehmen und Betrieben hinzuweisen. Hinzu kommt, dass der internationale Markt weniger durch deutsche Unternehmen, sondern durch ausländische Großkonzerne dominiert wird. Eine Liberalisierung würde daher vornehmlich diesen Konzernen ermöglichen, auch in Deutschland stärker Fuß zu fassen, damit allerdings zugleich wohl eher ausländische Standorte stärken und die dortigen Arbeitsplätze sichern.

Insgesamt geht der VKU davon aus, dass im Falle einer Liberalisierung kommunaler Daseinsvorsorgeleistungen die Beschäftigungsrisiken den etwaigen Zuwachs an Arbeitsplätzen überwiegen werden.

Zu Ziff. 5.

Wie muss aus Ihrer Sicht im GATS die Frage der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Global Public Goods geregelt werden, damit im internationalen Wettbewerb Qualität und Zugang für die Bevölkerung gesichert und politisch nach Maßgaben des jeweiligen Staates – hier Deutschland – gestaltet werden kann?

Der Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge bedarf einer eindeutigen Definition bei gleichzeitiger uneingeschränkter Wahrung des Grundsatzes der Subsidiarität zu Gunsten der Nationalstaaten. Die Sicherung ökologischer und sozialer Qualitätsstandards sowie die Gewährleistung der Stellung der kommunalen Selbstverwaltung und der diesbezüglichen öffentlichen Daseinsvorsorge einschließlich der Entscheidung über die zugrunde liegenden Strukturen und Organisationsformen sowie die

Gewährung öffentlicher Subventionen muss in der alleinigen politischen Verantwortung der souveränen Staaten verbleiben. Insoweit ist der vorhandene GATS-Ausnahmetatbestand, der nur dann Dienstleistungen aus dem GATS-Bereich ausnimmt, wenn diese erstens nicht auf kommerzieller Basis und zweitens nicht im Wettbewerb mit anderen Anbietern erbracht werden, zu eng. Notwendig erscheint vielmehr, die öffentlich-rechtlich geprägte und weitestgehend kommunalwirtschaftlich wahrgenommene Daseinsvorsorge aus dem Anwendungsbereich des GATS-Abkommens auszuklammern und damit zugleich einer weitgehenden Liberalisierung zu entziehen. Bei den in Frage stehenden Leistungen, und dies zeigt besonders eindrucksvoll der Infrastrukturbereich der Wasser- und Abwasserwirtschaft, darf nicht allein der Wettbewerbsgedanke mit der Absicht größtmöglicher Gewinnerzielung im Vordergrund stehen. Wesentliche Gemeinwohlinteressen wie Umwelt und Gesundheitsschutz, soziale Standards sowie die demokratische Kontrolle über die Erbringung von Dienstleistungen sind gleichgewichtig zu berücksichtigen und dürfen nicht rein ökonomischen Zielen untergeordnet werden.

Bedeutung und Stellenwert der Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sind in den einzelnen WTO-Mitgliedsstaaten unterschiedlich entwickelt. Die EU-Kommission hatte bereits in ihrer Mitteilung „Leistungen der Daseinsvorsorge“ vom 11.09.1996 derartige Leistungen in Europa als „Kern des europäischen Gesellschaftsmodells“ bezeichnet. In Deutschland ist der Bereich der Daseinsvorsorge seit über 100 Jahren historisch gewachsen und prägender Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung und der Kommunalwirtschaft. Zugleich ist das bewährte Nebeneinander von öffentlicher und privater Wirtschaft prägend für eine soziale Marktwirtschaft, die sich der Möglichkeit öffentlicher Steuerung und Regulierung für den Bürger vielfach unverzichtbarer Dienstleistungen nicht begeben kann und darf.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass selbst in der europäischen Union derzeit der seit Jahren laufende Diskussionsprozess des Stellenwerts öffentlicher Daseinsvorsorge, insbesondere im europäischen Wettbewerbs- und Vergaberecht, nicht als abgeschlossen bezeichnet werden kann. Zu nennen sind insoweit die laufende Verfassungsdiskussion im EU-Konvent, die bevorstehende Veröffentlichung eines Grünbuchs zu Leistungen der Daseinsvorsorge durch die Kommission und die hiermit in Verbindung stehende Frage eines umfassenden Konzeptes zur Gewährleistung von Rechts- und Planungssicherheit für die Gemeinden, die seitens der Kommission kontinuierlich vorgetragene Forderung nach genereller Ausschreibungspflicht aller Gebietskonzessionen, die weithin ungeklärten Fragen des Beihilferechts im Verhältnis kommunaler Eigner und Unternehmen sowie sektorale Liberalisierungsbemühungen namentlich in der Wasser- und Abwasserwirtschaft sowie dem öffentlichen Personennahverkehr. Auch mit Blick auf die innerhalb der europäischen Union noch andauernden Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse wäre es verfehlt, über den GATS-Weg eines weitestgehenden Liberalisierungsansatzes dieser Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge die zukünftige europäische Entwicklung zu präjudizieren.

Besonders herauszustellen ist schließlich in diesem Zusammenhang, dass jedenfalls Schweden mit Blick auf den Bereich der Umweltdienstleistungen insoweit bereits eine eindeutige Weichenstellung vorgenommen hat:

Schweden hat nämlich innerhalb der von der EU-Kommission vorgelegten „Initial draft offer“ einen Vorbehalt angemeldet, der ausdrücklich klarstellt, dass sich ein etwaiges EU-Angebot nicht auf die u. a. von den Städten und Gemeinden erbrachten öffentlichen Dienste und damit auch zugleich die Trinkwasserversorgung erstreckt.

Zu Ziff. 6.

Welche Vorteile erwarten die Unternehmen von Drittstaaten und welche Befürchtungen gibt es, sollten die Europäer ihre Märkte nicht in dem Maße öffnen, wie sie es von anderen fordern?

Die Vorteile, die sich Unternehmen insbesondere von der Öffnung der Wasserversorgungsmärkte erhoffen, betreffen nur einige wenige große, überwiegend private Wasserversorgungsunternehmen. Ihr Interesse ist die Erschließung weltweiter Märkte im Wasserversorgungssektor durch den Erwerb von Wasserrechten oder durch die Übernahme lokaler Versorger im Zuge der Privatisierung. Wasser wird insoweit von interessierter Seite nicht ohne Grund bereits als das „Öl des 21. Jahrhunderts“ bezeichnet. Es besteht jedoch die große Gefahr, dass sich diese Konzerne aufgrund ihrer Marktmacht und globalen Präsenz leicht einer demokratischen Kontrolle entziehen, die aus Sicht des VKU zur Erfüllung von Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge unverzichtbar ist. Untrennbar mit dem Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge verbunden sind öffentliche Interessen und Zielsetzungen des Umweltschutzes, der Gesundheitsvorsorge, Hygiene und der Verbraucherbedürfnisse, darüber hinaus auch Versorgungssicherheit und flächendeckende Dienstleistungen zu angemessenen Entgelten. Der VKU befürchtet, dass diese eine nachhaltige Wasserversorgung prägenden Zielsetzungen bei ausschließlich nach ökonomischen Kriterien geführten Wasserversorgungsunternehmen der Privatwirtschaft vernachlässigt werden.

Insbesondere mit Blick auf den Wasserversorgungssektor besteht die Gefahr, dass eine weitgehende Liberalisierung der Wasserwirtschaft im Kreise der WTO-Mitglieder nicht ohne Einfluss auf die europäischen Rahmenbedingungen bleiben wird. Der Druck, den Wasserversorgungssektor auch in Europa und in Deutschland zu öffnen, wird in jedem Fall steigen. Es stellt sich die Frage, mit welcher Begründung langfristig gesehen eine kommunale Wasserversorgungsstruktur aufrecht erhalten werden kann, wenn zugleich von Drittländern die Öffnung des Wasserversorgungssektors gefordert wird. Die Glaubwürdigkeit der eigenen Argumente zur Aufrechterhaltung des kommunalen Systems wird mit zunehmender Einflussnahme auf die Öffnung der Märkte in anderen Ländern schwinden. Es steht zu befürchten, dass besonders auf europäischer Ebene die in Aussicht genommene GATS-Entwicklung insbesondere in der Wasserwirtschaft einzelne EU-Generaldirektionen geradezu ermuntern wird, zielstrebig der zunächst vom Europäischen Parlament gebotenen Liberalisierung des Wassersektors erneut das Wort zu reden.

Darüber hinaus unterlaufen gegenüber anderen Staaten erhobene Liberalisierungsforderungen die aus unserer Sicht zu verfolgende Zielsetzung, der bewährten dezentral, bürgernah und unter demokratischer Kontrolle ausgestalteten Wasserversorgungsinfrastruktur auch international zum Erfolg zu verhelfen. Kommunale Wirtschaft und insbesondere kommunale Selbstverwaltung sind

auch wesentliche Bausteine einer Demokratie. Kommunale Selbstverwaltung verlangt verantwortungsbewusstes und gemeinschaftliches Handeln, das auf der Initiative und Kreativität des Einzelnen aufbaut und dieses zur Voraussetzung hat. Sozialnähe und Bürgernähe machen eine Selbstbestimmung der Bevölkerung vor Ort möglich, auf diese Weise wird „lokale Kompetenz“ in die Politik eingebracht.

Zu Ziff. 11. Absatz 8

Für das Parlament bestehen bisher insbesondere auf folgenden Gebieten der von der EU-Kommission vorgelegten „Initial draft offer“ schwerwiegende Bedenken oder Klärungsbedarf. Wie beurteilen Sie den EU Entwurf in diesen Fragen?

- ☐ bei dem Problem der durch die EU-Kommission geplanten weitergehenden Öffnung der Dienstleistungsmärkte bei Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, bei weiteren Umweltdienstleistungen oder im Verkehrsbereich?

Das vorliegende EU-Angebot führt erstmalig ausdrücklich den Bereich der Trinkwasserversorgung als gesondertes Kapitel in die Angebotsliste ein. Die Trinkwasserversorgung, die ursprünglich bei den sektorspezifischen Verpflichtungen im Bereich der Umweltdienstleistungen im Rahmen des seit dem Jahr 1994 bestehenden WTO-Handelsabkommens nicht angesprochen war, wird damit zum Gegenstand des GATS-Abkommens.

Insoweit werden zwar darüber hinaus bislang keine speziellen Verpflichtungen übernommen; die Aufnahme des Wasserkapitels in das EU-Angebot führt jedoch die Trinkwasserversorgung als gesondertes Kapitel in die Angebotsliste und damit auch zugleich in die Verhandlungen ein. Dementsprechend sind im weiteren Verlauf der Verhandlungen – auch angesichts der weitreichenden Forderungen der EU gegenüber Drittstaaten in diesem Sektor – Zugeständnisse mit Blick auf eine Liberalisierung des Trinkwasserbereichs möglich, vielleicht sogar wahrscheinlich. Die Trinkwasserversorgung ist damit im Ergebnis GATS-Verhandlungsmasse – mit nicht absehbaren Konsequenzen innerhalb des weiteren Verlaufs der Verhandlungsrunde.

Auch wenn für den Bereich der Trinkwasserversorgung keine speziellen Verpflichtungen übernommen werden, und das BMWA verschiedentlich versichert hat, es bestünde nicht die Absicht, im Wassersektor Verpflichtungen zu übernehmen, bedeutet dies jedoch keineswegs, dass damit die Gefahren einer drohenden Liberalisierung der Dienstleistungen im Bereich der Wasserversorgung durch die GATS-Verhandlungen gebannt sind. Das in Genf Ende März 2003 zu übergebende Gemeinschaftseingangsangebot kann im Lichte der dann einsetzenden Verhandlungsdynamik grundsätzlich und jederzeit geändert werden – auch dies eine Feststellung, die das BMWA mit Schreiben vom 13.02.2003 gegenüber dem VKU herausgestellt hat. In Frage steht folglich kein abschließender und endgültiger Katalog, sondern vielmehr ein Angebotsentwurf, der sich im Verlauf der nunmehr konkret zu den einzelnen Sektoren zu führenden Verhandlungen jederzeit in Richtung der grundsätzlich angestrebten Liberalisierung weiter Bereiche des Dienstleistungssektors aktualisieren kann.

Aus Sicht des VKU ergäben sich durch eine Annahme der an die Europäische Kommission gerichteten Drittlandsforderungen nach Liberalisierung im Wassersektor folgende erhebliche negative Konsequenzen für Unternehmen und Verbraucher:

- ☐ **Vernachlässigung der herausragenden Kriterien Gesundheitsvorsorge, Hygiene und Verbraucherschutz durch ausschließliche Beurteilung des Wassers nach ökonomischen Kriterien;**
- ☐ **Verantwortungs- und Haftungsprobleme für die Produktqualität sowie Gefährdung des hohen hygienischen Trinkwasserstandards bei Durchleitung (Liberalisierungsmodell: „Wettbewerb im Markt“);**
- ☐ **Keine ausreichende Gewährleistung der flächendeckenden Verfügbarkeit der Wasserversorgung und gleichmäßigen Versorgungssicherheit, zugleich Gefahr eines sozial unverträglichen Preisgefälles zwischen Stadt und Land;**
- ☐ **Verringerung des Interesses an einer lokal wachzunehmenden Verantwortung für einen umfassenden vorsorgenden Gewässer-, Grundwasser- und Bodenschutz;**
- ☐ **Preissteigerungen bei gleichzeitig schlechteren Wasserqualitäten und erhöhten Netzverlusten wie das einzige Privatisierungsmodell Großbritannien innerhalb der EU zeigt;**
- ☐ **Gefahr einer Machtkonzentration durch Oligopolbildung wie die Entwicklung in Frankreich als Folge des dort praktizierenden Ausschreibungswettbewerbs belegt sowie**
- ☐ **Shareholder-value statt umfassender öffentlicher Verantwortung (citizen-value).**

Welchen Mehrwert eine umfassende Liberalisierung und Deregulierung gerade der Wasser- und Abwasserwirtschaft aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger und damit zugleich der Verbraucher haben soll, ist im Verlaufe der in den letzten Jahren geführten intensiven Diskussion nicht erkennbar geworden. Eher lassen zahlreiche Beispiele aus dem Ausland befürchten, dass durch eine umfassende Liberalisierung und auch materiellen Privatisierung Qualität und Versorgungssicherheit gefährdet und damit das nach einvernehmlicher Einschätzung aller Beteiligten auch im internationalen Vergleich erreichte hohe Spitzenniveau der deutschen Wasserwirtschaft in Zukunft nicht fortgeführt werden kann. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seinem Umweltgutachten 2002 „Für eine neue Vorreiterrolle“ noch einmal eindringlich vor einer Liberalisierung und Privatisierung der Wasserversorgung gewarnt und zugleich zutreffend auf die Gefahr hingewiesen, das öffentliche Monopole lediglich durch Private ersetzt und damit umweltpolitisch bedenkliche Entwicklungen, Leistungsverlechterungen oder sogar Preissteigerungen einher gehen werden. Auch nach Auffassung des Umweltrates sollte daher vor Einleitung weiterer, in ihren Konsequenzen kaum mehr umkehrbarer Privatisierungs- und Liberalisierungsschritte geprüft werden, welche Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung im Rahmen der bestehenden öffentlich-rechtlichen Strukturen existieren. Darauf zielen im Moment die gemeinsamen Bemühungen ab.

Vor diesem Hintergrund fordert der VKU, den Wasser- und Abwasserbereich mit Blick auf seine herausgehobene und mit anderen Dienstleistungen nicht vergleichbare Stellung aus dem Anwendungsbereich des GATS herauszunehmen und Ziffer II 6. A. der EU-Offerte „Water for human use and wastewater management“ ersatzlos zu streichen.

Was den Bereich der Abfallentsorgung als weitere für die Kommunalwirtschaft wesentliche Umweltdienstleistung betrifft, so haben bereits die bisherigen Altverpflichtungen zu Liberalisierungen innerhalb der EU mit negativen Konsequenzen geführt. Die Aufnahme der Bewirtschaftung "fester und gefährlicher Abfälle" (Ziffer II 6. B.) in das Angebot droht alle bisherigen umweltpolitischen Fortschritte der Abfall- und Kreislaufwirtschaft zu gefährden. Ziele wie umwelt- und gesundheitsverträgliche Entsorgung, Vermeidung, Verwertung und Wiederverwendung von Abfällen werden unterlaufen, stoffliche Risiken werden steigen und erhebliche Gefahren für Umwelt, Gesundheit und Trinkwasser drohen, wenn Abfallwirtschaft nur noch nach Markt- und Wettbewerbsgesichtspunkten gesteuert wird. Das soeben unter dem 13.02.2003 veröffentlichte EuGH-Urteil in der Rechtssache C-228/00 („Belgische Zementindustrie“) zeigt, dass auf dieser Liberalisierungsbasis Abfälle zur Ware umdeklariert und über Grenzen exportiert werden können, wenn sie der thermischen Verwertung dienen, um dann z.B. in belgischen Zementdrehrohrröfen ohne Einhaltung jeglicher Umwelanforderungen verbrannt zu werden. Dies wird sich zu einem zunehmenden Problem entwickeln, wenn der Export in die EU-Beitrittskandidatenländer noch geringere Anforderungen stellt. Insbesondere die explizite Aufnahme von gefährlichen Abfällen wird der Verschiebung von gefährlichen Abfällen neue Türen und Geschäfte zu Lasten Dritter eröffnen. Das internationale Baseler Abkommen zum grenzüberschreitenden Verkehr von hochgiftigem Sondermüll wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch durch diese Liberalisierungsstrategie des GATS im Abfallbereich unterlaufen und die hochgiftige Sondermüllentsorgung wird - wie bereits in der Vergangenheit - die Entwicklungsländer als betriebswirtschaftlich kostengünstigsten „Müllablageplatz“ in den engeren Fokus nehmen.

National aufgebaute Entsorgungskapazitäten, die mit anspruchsvollen Umweltstandards (z. B. dem Stand der Technik) arbeiten, werden durch die Liberalisierungs- und Privatisierungsstrategien zusammenbrechen, einschließlich der dazugehörigen Arbeitsplätze; dies trifft namentlich auf die höchsten ökologischen Anforderungen genügenden Müllverbrennungsanlagen zu, die sich überwiegend in kommunalwirtschaftlicher Hand befinden und zugleich einen wesentlichen Beitrag zur Substitution von Primärenergieträgern und zur Verringerung des CO₂-Ausstosses leisten. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass die Märkte im Bereich der Verwertung und Wiederverwendung von Recyclingprodukten zusammenbrechen. Ursachen hierfür sind zunehmende grenzüberschreitende Abfallexporte. Die Abfallströme bewegen sich in die Länder mit den geringsten Umweltstandards und den damit verbundenen geringeren Entsorgungskosten. Der VKU befürchtet vor diesem Hintergrund, dass das GATS den bisher eingedämmten Mülltourismus aufs neue belebt. Auch soweit Abfall keine Ware ist, könnte eine weitere GATS-Liberalisierung des Handels mit Ab-

fällen dem Entsorgungsmissbrauch von Abfällen ein großes Feld ebnen.

Der VKU fordert daher ebenfalls die Streichung der Ziffer II 6.B. „feste und gefährliche Abfälle“ aus dem EU-Verhandlungsangebot.

Absatz 9

- **bei dem Problem klarer Definitionen der öffentlichen Daseinsvorsorge um Streitigkeiten bzw. Streitschlichtungsverfahren bei der WTO zu vermeiden und die öffentlichen Daseinsvorsorge nach Maßgabe der politischen Entscheidungen in Deutschland zu sichern;**

Der Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge bedarf einer eindeutigen Definition bei gleichzeitiger uneingeschränkter Wahrung des Grundsatzes der Subsidiarität zu Gunsten der Nationalstaaten. Nach Auffassung des VKU ist eine derartig klare Zielsetzung im vorliegenden EU-Angebotsentwurf nicht in ausreichendem Maße gewährleistet.

Verfahrensmäßig erscheint es zunächst unangemessen und der Bedeutung der Angelegenheit nicht gerecht werdend, wenn zentrale Aussagen zur besonderen Rechtsstellung öffentlicher Dienste im Rahmen einer Fußnote behandelt werden (vgl. I. Horizontal Commitments, S. 3). Mit Blick auf die Tragweite diesbezüglicher Aussagen für die Zukunft der Kommunalwirtschaft in Deutschland bedarf es insoweit einer eindeutigen, hinlänglich verbindlichen und auch rechtlich belastbaren Weichenstellung an herausgehobener Stelle in dem EU-Angebot. Der VKU fordert daher – auch zur Vermeidung von Streitigkeiten bzw. Streitschlichtungsverfahren, die aufgrund unklarer Definitionen entstehen könnten –, die Erhaltung des Konzeptes qualitativ hochwertiger Leistungen öffentlicher Daseinsvorsorge als ausdrückliches Ziel für Europa im EU-Verhandlungsangebot zu verankern und damit die vornehmlich kommunalwirtschaftlich geprägte Daseinsvorsorge aus dem Anwendungsbereich des GATS-Abkommens definitiv auszuklammern.

Zwar kann die Grundtendenz des in Frage stehenden Vorbehalts, dass in sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten „Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen können“, erhalten bleiben; allerdings bedarf die Feststellung darüber hinaus einer zielgerichteten und konkret-verbindlichen Ausgestaltung, die der Voraussehbarkeit und Messbarkeit staatlichen Handels Rechnung trägt und damit zugleich den kommunalen Unternehmen die notwendige Rechtssicherheit einräumt. Dem Vernehmen nach sind bereits Forderungen von Drittländern nach Streichung diesen für die Kommunalwirtschaft maßgeblichen Vorbehalts erhoben worden, so dass an dieser Stelle ein klarer Verhandlungsauftrag der EU geboten ist.

Darüber hinaus sollte sich der Deutsche Bundestag zur Absicherung der Verhandlungsposition dem schwedischen Vorbehalt im Rahmen der Umweltdienstleistungen anschließen, der ausdrücklich klarstellt, dass sich ein etwaiges Angebot nicht auf die unter anderem von den Städten und Gemeinden erbrachten öffentlichen Dienste und damit auf die diesem Bereich zuzuordnenden Trinkwasserversorgung erstreckt. Hintergrund des speziellen schwedischen Vorbehalts ist offenbar, dass auch dort die

übrige Ausgestaltung der EU-Offer als nicht ausreichend und zweifelsfrei bewertet wird.

Absatz 10

- in der Frage der Gewährleistung und Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards beim Zugang zur staatlichen Daseinsvorsorge. Qualitätssicherung darf sich dabei nicht allein auf die staatlichen Angebote beschränken, sondern muss alle in- und ausländischen privaten Angebote mit einbeziehen. Die Entscheidung über die Gewährung von öffentlichen Subventionen muss bei den nationalen Staaten verbleiben.

Die in Deutschland ganz überwiegend in kommunaler Hand befindliche und dezentral organisierte Wasser- und Abwasserwirtschaft weist unbestritten ein im internationalen Vergleich herausragendes Qualitätsniveau auf und hat damit eine weltweit führende Position in der Trinkwasserqualität, der Ver- und Entsorgungssicherheit und einem flächendeckenden Gewässerschutz erreicht. Die hervorragende Qualität des Leistungsangebotes deutscher Wasserversorgungsunternehmen beruht auf den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen und der gewachsenen, überwiegend kommunal-unternehmerisch geprägten Struktur. Der VKU sieht die Gewährleistung und Sicherstellung dieses Qualitätsstandards gefährdet für den Fall, dass im Rahmen der GATS-Verhandlungen Verpflichtungen im Wasserversorgungssektor übernommen würden. Um dies von vorne herein auszuschließen und den hohen Qualitätsstandard zu sichern, fordert der VKU die Herausnahme des Wasser- und Abwasserbereiches aus dem Anwendungsbereich des GATS. Der bereits angesprochene Grundsatz der Subsidiarität zu Gunsten der Nationalstaaten ist uneingeschränkt zu wahren; dies schließt selbstverständlich die Entscheidung über die Gewährung von öffentlichen Subventionen ein, aber auch die Entscheidung über Strukturen und Organisationsformen und die Absicherung ökologischer, sozialer und die Interessen der Verbraucher berücksichtigender Standards.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Schöneich

Geschäftsführendes Präsidialmitglied

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)352

3. April 2003

Schriftliche Stellungnahme

zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema
„Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS)
– Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland“

Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)**Vorbemerkung**

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) dankt für die Möglichkeit einer Stellungnahme zu den Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS).

Unsere nachfolgende Stellungnahme bezieht sich auf den ersten, über das Internet öffentlich zugänglichen, Entwurf des Verhandlungsangebots der EU mit Datum des 6. Februar 2003, dessen offiziellen Charakter wir jedoch nicht unzweifelhaft erkennen können. Darüber hinaus haben wir von dritter Seite aus Kenntnis über spätere Modifizierungen des Verhandlungsangebots erhalten, ohne dass uns jedoch auch hierzu offizielle Texte zur Verfügung stehen.

Da das deutsche Handwerk nur in sehr engen Grenzen von dem bestehenden GATS wie auch von den sich abzeichnenden Modifizierungen dieses völkerrechtlichen Vertragswerks betroffen ist, sehen wir von einer Detailbeantwortung des sehr umfänglichen Fragebogens ab und geben im Folgenden unsere grundsätzliche Bewertung ab.

Im Ergebnis und zusammenfassend möchten wir bereits eingangs betonen, dass sich diejenigen, die in der aktuellen strittigen Diskussion ihre – letztlich unbegründeten – Besorgnisse z.B. im Hinblick auf die Auswirkungen eines neuen GATS auf Arbeitsbedingungen und Entlohnung äußern – nicht auf den ZDH berufen können.

1. Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für die deutsche Volkswirtschaft und hierbei für das deutsche Handwerk

Eine möglichst umfassende internationale Arbeitsteilung ist nach allen bisherigen Erkenntnissen eine wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche und damit auch soziale Entwicklung in den hieran beteiligten Ländern. Auf der einen Seite erschließen sich für die jeweiligen inländischen Unternehmen neue Beschaffungs- und Absatzmärkte im Ausland, können komparative Kosten- und andere Standortvorteile realisiert werden. Auf der anderen Seite führt der solchermaßen grenzüberschreitend intensivierte Wettbewerb auch im Inland zur Erschlie-

ßung zusätzlicher Wertschöpfungs-, Wachstums- und Beschäftigungspotenziale.

Vorteile aus einem möglichst liberalen grenzüberschreitenden Handel haben nicht nur die Unternehmen, die selbst direkt daran beteiligt sind, sondern beispielsweise auch ihre inländischen Zulieferer. Unternehmen, die sich durch ein Tochterunternehmen, eine Niederlassung oder ähnliches in einem anderen Land engagieren, schaffen dort auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten.

Internationale Arbeitsteilung ist kein Nullsummenspiel, bei dem der Wohlstandsgewinn des einen zu einem Wohlstandsverlust des anderen führt. Sie ist vielmehr notwendige Voraussetzung für positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte in allen beteiligten Volkswirtschaften, nicht zuletzt auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern.

Was für die Gütermärkte gilt, hat auch für die Dienstleistungsmärkte, deren Bedeutung in den zurückliegenden Jahren stetig und deutlich angestiegen ist, Geltung. Vor diesem Hintergrund finden sowohl das aktuell geltende GATS als auch Überlegungen, die darin enthaltenen Liberalisierungsvereinbarungen auszubauen, die Unterstützung des Handwerks. Diese Position schließt sich nahtlos an unsere Zustimmung zur Errichtung und Vollendung des Europäischen Binnenmarktes an.

Liberalisierung kann dabei keine Einbahnstraße sein: Es dürfte unbestreitbar sein, dass es im deutschen Interesse liegt, wenn Hemmnisse, die in anderen Ländern – bezogen auf das GATS: jenseits der EU – bezüglich der Erbringung bzw. des Absatzes von Dienstleistungen deutscher Unternehmen bestehen, weiter reduziert werden. Dieses Ziel kann jedoch nur dann mit Aussicht auf Erfolg angestrebt werden, wenn umgekehrt auch Hemmnisse abgebaut werden, die im Inland gegenüber der Erbringung bzw. des Absatzes von Dienstleistungen bestehen. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir, dass die EU im Rahmen der Neuverhandlung des GATS konkrete Angebote machen will, die dabei mit konkreten Liberalisierungsforderungen gegenüber Drittstaaten im Interesse deutscher bzw. EU-Unternehmen in engem Kontext stehen.

Auch deutsche Handwerksunternehmen beteiligen sich mit wachsender Bedeutung an der internationalen Arbeitsteilung und haben damit ein direktes Interesse an weiteren Liberalisierungsschritten gerade auch auf den Dienstleistungsmärkten. Zu dem Auslandsengagement des deutschen Handwerks gibt eine Umfrage des ZDH aus dem Frühjahr 2000 folgende Informationen:

- 8,9 Prozent der befragten Handwerksunternehmen verkaufen ihre Waren und Dienstleistungen auch im Ausland. Den höchsten Anteil an im Auslandsverkauf aktiven Betrieben verzeichnet das Metallgewerbe mit 37,7 Prozent, in den Bereichen des Bau- und Ausbau- sowie des Nahrungsmittelgewerbes spielen Auslandsumsätze nur eine untergeordnete Rolle.
- 16,5 Prozent der Handwerksbetriebe nutzen die gestiegenen Möglichkeiten, Waren und Dienstleistungen aus dem Ausland zu beziehen und damit ihr eigenes Angebot zu verbessern oder die Kosten zu reduzieren. Auch im Auslandseinkauf sind die Betriebe des Metallgewerbes am aktivsten (35,7 Prozent), dicht gefolgt von den Handwerken für Persönliche Ausstattung (31,6 Prozent).
- Die im Auslandsgeschäft aktiven Handwerksbetriebe konzentrieren ihre Aktivitäten auf den Europäischen Binnenmarkt: 91,0 Prozent melden Geschäftsbeziehungen in den Europäischen Binnenmarkt. Daneben betätigen sich 14,8 Prozent im Handel mit den mittel- und osteuropäischen Ländern. Darüber hinaus unterhalten aber auch 8,3 Prozent der im Ausland ein- oder verkaufenden Betriebe Geschäftsbeziehungen in die USA, nach Kanada oder Mexiko.

Diejenigen Handwerksunternehmen, die z.B. Geschäftsbeziehungen in die mittel- und osteuropäischen Länder (sofern sie – noch – nicht EU-Mitglieder sind), in die USA, nach Kanada oder Mexiko unterhalten, können potenziell direkt Vorteile aus weiteren Liberalisierungsschritten im Rahmen der anstehenden neuen GATS-Verhandlungen erzielen. Aber auch die anderen Handwerksunternehmen, die auf den inländischen Binnenmärkten, innerhalb der EU oder z.B. in den Beitrittsländern der anstehenden nächsten EU-Erweiterung engagiert sind, können durch die Verbesserung des gesamtwirtschaftlichen Umfeldes im Ergebnis weiterer Liberalisierungsschritte indirekte Vorteile erzielen.

2. Vermeintliche Implikationen einer Weiterentwicklung des GATS für das deutsche Handwerk

Negative Implikationen für das deutsche Handwerk könnten dann entstehen, wenn die tatsächlichen Liberalisierungsschritte im Rahmen des GATS dazu führen würden, dass es zu einem umfänglichen und unkontrollierbaren Zustrom ausländischer Anbieter von handwerklichen Dienstleistungen käme. Eine solche Auswirkung können wir jedoch aus den uns vorliegenden Informationen nicht erkennen, da der Handwerksbereich faktisch nicht Regelungsgegenstand des bisherigen GATS wie auch des uns bekannten EU-Verhandlungsangebots für eine Weiterentwicklung des GATS ist.

Kennzeichnend für das Verhandlungsangebot der EU, sofern es uns bekannt ist, ist das Bestreben, die bereits vorhandenen Zugeständnisse zu konsolidieren. Zielsetzung ist insoweit, die Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten einheitlich auszugestalten.

Die Liberalisierung hat sich bisher – mit Ausnahme des Bausektors – auf Dienstleistungsbereiche konzentriert, die den akademischen Berufen zuzuordnen sind. Nach den Vorstellungen der EU soll in diesem Bereich unter Modus 4 die Liberalisierung wie folgt fortgesetzt werden:

- Im Bereich des „unternehmensinternen Transfers“ sollen im Hinblick auf die beiden Personengruppen Manager und Spezialisten die bisherigen Verpflichtungen neu systematisiert und die maximal mögliche Aufenthaltsdauer in allen EU-Mitgliedsstaaten auf 3 Jahre vereinheitlicht werden. Neu hinzu kommen soll der Bereich der „graduierten Trainees“, für die als Qualifikationsanforderung ein Hochschulabschluss vorgesehen ist. Die in dem ersten Verhandlungsangebot noch enthaltene alternative Qualifikationsanforderung „einer entsprechenden technischen Qualifikation“ ist u.W. zwischenzeitlich entfallen. Im Gesamtergebnis betrifft der vom „unternehmensinternen Transfer“ betroffene Personenkreis weder in der bisherigen noch in der vorgeschlagenen neuen Fassung handwerksrelevante Bereiche.
- Im Bereich der „Geschäftsreisenden“ wird ergänzend zu den bisherigen Regelungen eine einheitliche Aufenthaltsdauer in allen Mitgliedsstaaten vorgeschlagen. Nicht zuletzt deswegen, weil diese Geschäftsreisenden nur zur Anbahnung und zum Abschluss von Verträgen über Dienstleistungsverkäufe vorübergehend einreisen dürfen, besteht schon bisher und absehbar auch künftig keine Relevanz zu handwerksrelevanten Bereichen.
- Die Altverpflichtungen im Bereich der „vertraglichen Dienstleistungserbringer, die für eine juristische Person tätig sind“ sollen im Bereich der horizontalen Verpflichtungen zumeist unverändert übernommen werden. Hinzukommen sollen im Hinblick auf die maximale Aufenthaltsdauer und die maximale Laufzeit des zugrundeliegenden Dienstleistungsvertrags leicht verbesserte Konditionen. Auch bei dieser Personengruppe handelt es sich um hochqualifizierte Spezialisten, die daher und auch im Hinblick auf die ihnen eröffneten konkreten Tätigkeitsbereiche nicht als potenzielle Konkurrenten für deutsche Handwerksunternehmen in Erwägung zu ziehen sein dürften.
- Auch bei der unabhängig von bisherigen Altverpflichtungen neu vorgesehenen Gruppe der „independent professionals“ soll es sich um hochqualifizierte Personen mit Universitätsabschluss oder entsprechender technischer Qualifikation handeln. Da die möglichen Tätigkeitsbereiche für diese Personengruppe zudem auf Dienstleistungen von Architekten, Stadt- und Landschaftsplaner, Ingenieure, integrierte Ingenieure und Übersetzer sowie auf Computer- und verbundene Dienstleistungen, Unternehmensberatung und damit verbundene Dienstleistungen begrenzt bleiben soll, bestehen auch in diesem Bereich keine Berührungspunkte zu Handwerksunternehmen.

Damit ist insgesamt nicht ersichtlich, dass handwerksrelevante Bereiche in das Verhandlungsangebot der EU einbezogen würden.

Für den Bausektor gilt im Einzelnen: Bereits seit 1995 haben die Europäische Gemeinschaft und die EU-Mit-

gliedstaaten vor dem Hintergrund der schon damals für ausländische Firmen bestehenden Niederlassungsfreiheit Liberalisierungsverpflichtungen für die Dienstleistungserbringung durch eine kommerzielle Firmenniederlassung (Modus 3) in zahlreichen Dienstleistungssektoren übernommen. Im Sektor Bau- und damit verbundene Ingenieurleistungen hat Deutschland bereits damals uneingeschränkte Liberalisierungsverpflichtungen für Modus 3 sowie für das innerbetrieblich versetzte Führungspersonal zur Leitung derartiger ausländischer Firmenniederlassungen (Modus 4) übernommen. Diese bestehenden Verpflichtungen stehen in den laufenden Verhandlungen nicht zur Debatte. Die nunmehr von der EU-Kommission vorgeschlagenen punktuellen Ausweitungen zu Modus 4 (Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen) betreffen lediglich einige hochqualifizierte Personenkategorien in bestimmten Dienstleistungssektoren. Für die von Deutschland allein im Untersektor Baustellenuntersuchung bestehenden Liberalisierungsverpflichtungen für die Unterkategorie zu Modus 4 „vertragliche Dienstleistungserbringung durch Angestellte einer juristischen Person“ wird an den zahlreichen bestehenden inhaltlichen Konditionen nichts geändert.

Vorgeschlagen wird allerdings eine Ausweitung des zulässigen Tätigkeitszeitraums von derzeit 3 auf 6 Monate pro Jahr sowie der zulässigen Vertragsdauer von 3 auf 12 Monate. Der uns bekannte Kommissionsentwurf sieht insbesondere keine Liberalisierungsausweitung derartiger Modus 4-Verpflichtungen auf den gesamten Baubereich vor. Auch wird im Kommissionsentwurf keine Liberalisierungsverpflichtung für entsandte Leiharbeiter vorgeschlagen.

Das GATS erfasst auch die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen und Zulassungserfordernissen, soweit diese im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Dienstleistungserbringung relevant sind. Dabei werden aber nicht die Anerkennungsmodalitäten selbst geregelt. Vielmehr werden allgemeine Grundsätze aufgestellt, die bei der Anerkennung zu beachten sind (Diskriminierungsverbot, Informationspflichten). Insoweit wir zu Recht anerkannt, dass bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Handwerksbereich in Deutschland aufgrund der bestehenden Reglementierung grundsätzlich die im Inland geforderten Qualifikationsstandards erbracht werden müssen. Innerhalb der EU ist dabei ausreichend, wenn die aufgrund der sog. Anerkennungsrichtlinien bestehenden Anerkennungs Voraussetzungen vorliegen. Bei Staaten, die nicht der EU angehören und für deren Staatsangehörige nicht die gemeinschaftsrechtlichen Anerkennungsregelungen gelten, stellen Qualifikationserfordernisse nicht unerhebliche Marktzugangshemmnisse dar. Gleichwohl ist hier festzuhalten, dass die Vorstellungen der EU zur Fortentwicklung des Modus 4 den Handwerksbereich nicht berühren werden.

3. Vermeintliche Implikationen einer Weiterentwicklung des GATS für den deutschen Arbeitsmarkt

Kritiker der Vorstellungen der EU zur Weiterentwicklung des GATS verweisen insbesondere darauf, dass deren Verwirklichung zu nachteiligen Konsequenzen für den deutschen Arbeitsmarkt führen würde, insbesondere im Hinblick auf die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen. Diese Kritik berücksichtigt die tatsächliche

Rechtslage nicht zureichend und ist insoweit vordergründig.

Das GATS hat schon bisher und auch in seiner absehbaren künftigen Fassung keine direkte Durchschlagswirkung auf das jeweils geltende nationale Arbeits-, Sozial- oder Tarifrecht oder anderweitige die Arbeitsbedingungen regelnde Vorschriften. Deren Ausgestaltung liegt ausschließlich in der Kompetenz der jeweiligen Nationalstaaten.

Gemäß einer ausdrücklichen Festlegung im dritten Zusatzprotokoll gilt das GATS-Übereinkommen **nicht** für Maßnahmen betreffend natürliche Personen, die sich um Zugang zum Beschäftigungsmarkt eines Mitgliedbes amöhen, noch für Maßnahmen, welche die Staatsangehörigkeit, den Daueraufenthalt oder die Dauerbeschäftigung betreffen.

Die hier in Rede stehenden Personengruppen bemühen sich per definitionem nicht um Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, da es sich entweder um Selbstständige handelt oder um Personen, die bereits mit einem ausländischen Unternehmen einen Arbeitsvertrag abgeschlossen haben und in dessen Rahmen vorübergehend in Deutschland tätig sind. Diese Personen stehen nicht in Konkurrenz zu deutschen Arbeitnehmern um Beschäftigungsmöglichkeiten. Für die Manager und hochspezialisierten Spezialisten steht im Gegenteil zu vermuten, dass durch ihre Tätigkeit in Deutschland zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Selbst derjenige, der diese Argumentation nicht anerkennt und insoweit einen Zugang zum deutschen Beschäftigungssystem unterstellt, muss dann jedoch gelten lassen, dass mit § 285 SGB III (Arbeitserlaubnis) bereits heute ein Instrument zur Verfügung stünde, mit dem den Belangen des deutschen Arbeitsmarktes zureichend Rechnung getragen werden könnte.

Schon das bisherige GATS hat nicht zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen von Inländern in Deutschland geführt. Das sich abzeichnende Verhandlungsangebot der EU zu Modus 4 wird dies ebenfalls nicht tun:

- Der zeitlich befristete Aufenthalt von „vertraglichen Dienstleistungserbringern, die für eine juristische Person tätig sind“, steht ohnehin bereits und auch künftig unter dem Vorbehalt des deutschen Einreise- und Aufenthaltsrechts. Hier sind, abgesehen von der Verlängerung der zulässigen Aufenthalts- und Vertragsdauer, keine substantiellen Ausweitungen der Zugangsmöglichkeiten vorgesehen. Darüber hinaus kann für diese Personengruppe u.W. ein jeweils branchenspezifischer Bedarf fest vorgesehen werden.
- Auch bei zeitlich befristet in Deutschland tätigen Dienstreisenden ist nicht erkennbar, welche (negativen) Auswirkungen ihre Tätigkeit auf Entlohnung und Arbeitsbedingungen haben sollen, selbst wenn für sie nun eine europäisch einheitlich maximale Aufenthaltszeit von 90 Tagen pro Jahr vorgesehen ist.
- Bei der neu vorgesehenen Personengruppe der „independent professionals“ handelt es sich bereits per definitionem nicht um Arbeitnehmer. Dass über diesen Weg künftig in großem Umfang Ausländer als „Scheinselbstständige“ ausländischer Unternehmen in

Deutschland tätig werden, können wir nicht erkennen. Einer missbräuchlichen Nutzung dieser neuen Unterkategorie könnte ausdrücklich durch nationalstaatliche Regelungen begegnet werden. Das geltende deutsche Recht bietet hierzu bereits ausreichende Instrumente. Sollten sich künftige Defizite zeigen, ist der deutsche Gesetzgeber durch GATS in keiner Weise gehindert, die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

- Die Entlohnung wird in Deutschland einzelvertraglich oder durch Tarifverträge geregelt, die in besonderen Fällen allgemeinverbindlich erklärt werden können. Die hier in Rede stehenden Personengruppen (Manager, hochqualifizierte Spezialisten, graduierte Trainees und Dienstreisende) gehören jedoch nach allem Dafürhalten nicht zu denjenigen, für die in Deutschland Tarifverträge abgeschlossen werden. Daher ist auch nicht zu erkennen, wie durch – be-

grenzte – zusätzliche Tätigkeit dieser Personengruppen in Deutschland Druck auf das hiesige, tarifvertraglich fundierte Entlohnungssystem entstehen könnte.

Bereits im Rahmen des geltenden GATS ist zu Modus 4 festgelegt, dass alle sonstigen Voraussetzungen im Recht der EU und der Mitgliedsstaaten betreffend Einreise, Aufenthalt, Beschäftigung und Maßnahmen der sozialen Sicherheit weiterhin gelten, einschließlich der Bestimmungen über Aufenthaltsdauer, Mindestlöhne sowie Tarifverträge. Diese Regelung ist u.W. auch Bestandteil der EU-Vorschläge. Deutsche Regelungen z.B. im Hinblick auf Tarifverträge und Mindestlöhne werden daher vom GATS weder in seiner bisherigen noch in seiner absehbaren künftigen Fassung berührt. Da ausdrücklich auch das Recht der Beschäftigung erfasst ist, wird die Geltung des deutschen Arbeitsrechts in keiner Weise angetastet.