

Entwicklungspolitische Implikationen der WTO-Dienstleistungsverhandlungen

Von Thomas Fritz

Mitarbeiter der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung, BLUE 21 e.V.
erschienen in: Nord-Süd-aktuell, Jg. XV, Nr. 2, 2001

Trotz des Scheiterns der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im Dezember 1999 in Seattle wird bei der WTO in wichtigen Bereichen über die Liberalisierung des Handels weiterverhandelt. Neben dem Agrar- und dem TRIPS-Abkommens gehört hierzu auch das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen GATS (General Agreement on Trade in Services). Dessen Neuverhandlung war schon im Rahmen der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde vereinbart worden und ist insofern Teil der „built-in-agenda“ der WTO. Aufgrund seiner Reichweite und der Eingriffstiefe in innerstaatliche Regulierungen ist das GATS von hoher politischer Relevanz, jedoch erfährt es erst seit kurzem eine höhere Aufmerksamkeit, u.a. aufgrund einer intensiveren Auseinandersetzung mit diesem Abkommen von Seiten internationaler Nichtregierungsorganisationen.

Ende März 2001 wurde in Genf die erste Phase der GATS-Neuverhandlung mit einer Bestandsaufnahme und der Annahme von Verhandlungsrichtlinien abgeschlossen. In der nun folgenden zweiten Phase können die Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Liberalisierungsforderungen (sog. „requests“) und -angebote (sog. „offers“) unterbreiten. Allerdings wird vermutet, dass ernsthafte Marktzugangsverhandlungen erst nach der kommenden Ministerkonferenz der WTO im November 2001 in Katar beginnen werden. Derzeit ist noch ungewiss, ob bei der Ministerkonferenz der Startschuss für eine neue umfassende Runde der Handelsliberalisierung abgegeben wird, obschon sich die EU-Kommission und die US-Administration auf eine „ambitionierte“ neue Runde verständigt haben (European Commission 2001). Vorbehalte gegen die mit einer neuen Runde angestrebte Erweiterung der WTO-Kompetenzen werden vor allem von Indien, Pakistan, Indonesien, den Philippinen, der Afrikanischen Gruppe, Kenia und einer Reihe weiterer LDCs (Least Developed Countries) vorgebracht (Sharma 2001).

Die Abschätzung möglicher Implikationen der GATS-Verhandlungen für Entwicklungsländer, seien dies verbesserte Exportchancen für Dienstleistungen aus dem Süden oder aber potenzielle Restriktionen bei der inländischen Bereitstellung und Regulierung von Diensten, steckt noch in den Kinderschuhen. Erste Ansätze verfolgen u.a. die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung UNCTAD, Beratungseinrichtungen für Entwicklungsländer, wie das Genfer South Centre, sowie internationale Gewerkschaftsverbände und NRO. Nachfolgend wird zunächst eine Übersicht zur Bedeutung des Dienstleistungshandels und eine Einführung in wesentliche Bestimmungen des GATS-Abkommens gegeben. Anschließend werden mögliche entwicklungspolitische Implikationen der Dienstleistungsverhandlungen skizziert sowie der weitere Forschungsbedarf abgeschätzt.

Die Bedeutung des Dienstleistungshandels

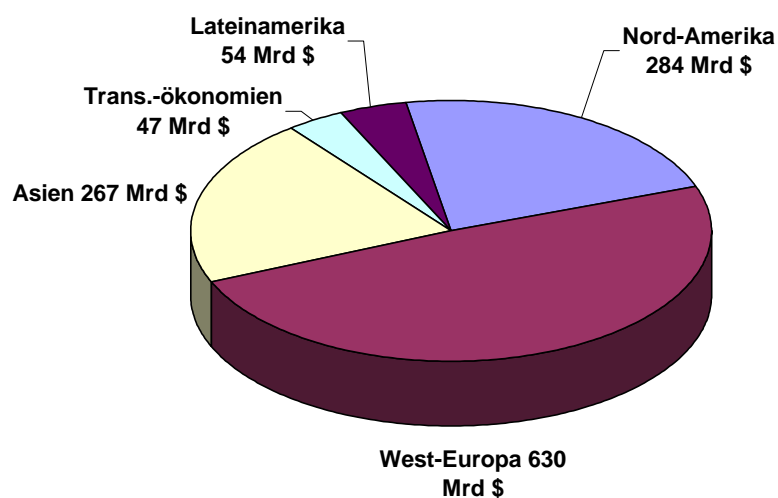
Der kommerzielle Handel mit Dienstleistungen gilt als einer der dynamischsten Wachstumsbereiche der Weltwirtschaft. Nach dem 2000er Jahresbericht der WTO erreichte der Dienstleistungshandel im Jahr 1999 einen Wert von 1,34 Billionen US\$, der Güterhandel wird mit 5,46 Bio. US\$ beziffert.

Dienstleistungen machen demnach rund ein Fünftel des gesamten Welthandels aus (WTO 2000). Wichtigste Sektoren sind dabei Reise- und Transportdienstleistungen mit einem Anteil von 32,8% bzw. 23% an den Weltdienstleistungsexporten. Dreiviertel der Dienstleistungsexporte entfallen auf Industrieländer, das übrige Viertel verteilt sich recht ungleich auf Entwicklungsländer. Größte Exporteure sind die Europäische Union (565 Mrd. \$) und die USA (225 Mrd. \$) (siehe Grafik). Die Least Developed Countries exportieren weniger als 0,2% der Weltdienstleistungen, und dieser geringe Anteil ist seit 1990 noch weiter gesunken (WTO 1998). 1999 vereinigten die 16 führenden Entwicklungsländer 16,29% der weltweiten Services-Exporte auf sich, wobei dieser Anteil seit Abschluss der Uruguay-Runde (1994) weitgehend konstant geblieben ist. Zu den 10 wichtigsten Exporteuren gehören Hong Kong, Süd-Korea, China, Singapur, die Türkei, Thailand, Indien, Malaysia, Mexiko und Israel (WTO 2001).

Allerdings gilt der Dienstleistungsanteil am Welthandel als relativ gering im Vergleich zur stetig angewachsenen ökonomischen und beschäftigungspolitischen Bedeutung des tertiären Sektors. Der Trend zur „Tertiarisierung“, also der Aufstieg der Dienstleistungen zu Lasten des landwirtschaftlichen und industriell-gewerblichen Sektors, schlägt sich sowohl in Industrieländern, als auch in zahlreichen Schwellenländern nieder. In den OECD-Staaten tragen Dienstleistungen mittlerweile mit 60 bis 70% zum Bruttoinlandsprodukt bei (OECD 2000), in Entwicklungsländern wird dieser Anteil mit 40% beziffert (Mashayekhi 2000). Bezogen auf den Handel mit den meisten Dienstleistungen verzeichnen Entwicklungsländer allerdings ein Defizit, es sei denn sie erzielen Einnahmen aus Tourismus und Reisen oder den Überweisungen ihrer im Ausland beschäftigten Arbeitsmigranten. Auch von den 16 führenden Exporteuren aus dem Süden erzielten 1999 nur 5 einen Überschuss beim Handel mit kommerziellen Diensten (WTO 2001).

Anteile an den Dienstleistungsexporten 1999 in Mrd. US\$

Quelle: WTO Annual Report 2000



Das GATS – Zustandekommen, Reichweite und Regelungen

Vor allem Entwicklungsländer haben sich während der Uruguay-Runde zunächst vehement gegen die Aufnahme von Dienstleistungen in das WTO-Regime ausgesprochen. Ihre eigene Service-Industrie sei zu schwach entwickelt, sodass sie bei verfrühter Marktöffnung dem verschärften Wettbewerb nicht standhalten könne. Entsprechend müsse sie sich zunächst geschützt vom Weltmarkt entwickeln können. Dass es dennoch zur Einigung auf das GATS kommen konnte, ist nicht zuletzt auf die Lobbyarbeit einflussreicher Dienstleistungskonzerne der Industrieländer zuzurückzuführen. Zur Beratung der US-Regierung schlossen sich die US-Unternehmen zur „Coalition of Service Industries“ (CSI) zusammen, der seinerzeit u.a. Federal Express, Citibank/Citicorp und American Express angehörten. Die CSI setzte durch, dass auch der Güterhandel von Ländern ohne nennenswerten Service-Sektor bei Nichteinhaltung des GATS sanktioniert werden kann. Über die Möglichkeit solcher Überkreuz-Vergeltungsmaßnahmen („cross retaliation“) konnte darauf der Widerstand der Entwicklungsländer gegen das GATS zurückgedrängt werden. Auch heute berät CSI die US-Regierung bei der begonnenen Neuverhandlung des GATS.

Ebenso holte die EU-Kommission den Rat europäischer Dienstleister ein. Ihre Ansprechpartner waren und sind der europäische Arbeitgeberverband UNICE (Union of Industrial and Employers Confederation of Europe) und die Industriellen-Vereinigung ERT (European Round Table of Industrialists) (Vander Stichele 1998). Für die neue Runde der Dienstleistungsverhandlungen initiierte die EU-Kommission das „European Services Forum“ (ESF). Dieses Netzwerk der Dienstleistungsindustrie berät die Kommission hinsichtlich bestehender Handelsschranken und bestimmter Länder, auf die bei den Verhandlungen besonderes Augenmerk gelegt werden soll (Corporate Europe Observer 1999). Auch auf Weltebene hat sich die Dienstleistungsindustrie mit dem „Global Services Network“ (GSN) ein eigenes Austauschforum geschaffen.

Da es keine allgemein geteilte definitorische Abgrenzung zu Gütern gibt, wurde im Rahmen der Verhandlungen zum GATS ein eigenes Schema entwickelt, welches Dienstleistungen in 12 Sektoren unterteilt:

1. Unternehmerische und berufsbezogene Dienstleistungen
2. Kommunikationsdienstleistungen
3. Bau- und Montagedienstleistungen
4. Vertriebsdienstleistungen
5. Bildungsdienstleistungen
6. Umweltdienstleistungen
7. Finanzdienstleistungen
8. Medizinische und soziale Dienstleistungen
9. Tourismus und Reisedienstleistungen
10. Erholung, Kultur und Sport
11. Transportdienstleistungen
12. Sonstige nicht aufgeführte Dienstleistungen

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

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

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

Zwar gelten für das GATS mit dem Marktzugang, der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung die gleichen Prinzipien, die auch auf den Güterhandel angewendet werden. Jedoch lässt es einige wichtige Einschränkungen zu, die den Mitgliedstaaten bisher eine hohe Flexibilität gewährten, aber nach dem Willen der EU und der USA auf den Prüfstand kommen sollen. Die Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung (die Gleichbehandlung von Dienstleistungen in- und ausländischer Anbieter auf dem inländischen Markt) sind nur auf diejenigen Sektoren anwendbar, die die WTO-Mitglieder in sogenannte Länderlisten spezifischer Verpflichtungen aufgenommen haben. Während die Industrieländer alle wichtigen Sektoren in ihren Länderlisten zumindest abdecken, haben Entwicklungsländer eine deutlich geringere Zahl von Sektoren liberalisiert. Diese Sektoren können überdies weiter geschützt werden. Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip, welches gleiche Handelsvergünstigungen für alle WTO-Mitglieder verlangt, wurden ebenfalls eingeräumt, laufen aber nach 10 Jahren aus. Aufgrund der flexiblen Struktur des GATS, welche es den Staaten überlässt, die – keinesfalls vollständig – zu liberalisierenden Sektoren selbst zu bestimmen, spricht man auch von einem „bottom up“- oder „Positivlisten“-Ansatz (Barth 1998). Insofern stellt das Dienstleistungsabkommen zunächst einen institutionellen Rahmen für weitere Verhandlungen dar, welche schrittweise zu höheren Verpflichtungen führen sollen, ähnlich den erfolgreichen Abschlüssen dreier Abkommen unter dem GATS zu Informationstechnologie, Telekommunikation und Finanzdienstleistungen in den Jahren 1996/97.

Die politische Brisanz der GATS-Verhandlungen liegt vor allem darin, dass bedeutende Hemmnisse für den internationalen Handel mit Dienstleistungen nicht – wie bei Waren – in Maßnahmen der Zollpolitik, sondern in innerstaatlichen Regelungen bestehen. Mit dem GATS wurde nun aber eine multilaterale Verhandlungsinstanz geschaffen, welche die Entwicklung international verbindlicher Disziplinen für die staatliche Gesetzgebung und die Regulierung sämtlicher Dienstleistungsmärkte zum Zweck hat. Diese Disziplinen erstrecken sich auf Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsrichtlinien, Normen und Standards sowohl auf der nationalen, wie auf der regionalen und kommunalen Ebene. Damit greift das GATS weit in die Innenpolitik der WTO-Mitglieder ein und berührt nicht selten zentrale und sensible Bereiche staatlicher Regelungshoheit (Barth 2000).

Mit der Klausel, dass Dienstleistungen, die *„in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht“* werden (GATS, Art. I), von der Liberalisierung ausgenommen sind, bleibt zum Beispiel unklar, ob öffentliche Dienste, die der Befriedung grundlegender gesellschaftlicher Bedürfnisse (Gesundheitsversorgung, Bildung, bestimmte Infrastrukturleistungen) dienen, durch handelsbezogene Maßnahmen geschützt werden dürfen. Dies wäre laut WTO nur erlaubt, wenn sie weder zu kommerziellen Zwecken, noch in Konkurrenz zu kommerziellen Anbietern erbracht werden. Problematisch könnten daher alle Bereiche sein, die teilprivatisiert sind, in denen Privatisierung angestrebt wird oder in denen quasistaatliche oder private Anbieter öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Es besteht hier eine große Unsicherheit, die durch zukünftige Interpretationen dessen, was als hoheitliche Aufgabe unter dem GATS gelten soll, noch

erhöht wird. Eine solche Klärung kann zudem durch die Urteile von Streitschlichtungsverfahren stattfinden, wobei es für das GATS aber noch keine diesbezüglichen Erfahrungen gibt.

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

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

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

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

Entwicklungspolitische Implikationen

Im Vorfeld der ersten Bestandsaufnahme für die GATS 2000-Verhandlungen unterbreiteten die EU, die USA und anderer Industrieländer Vorschläge, welche eine grundlegende Änderung des GATS-Liberalisierungskonzeptes bezweckten. Der „bottom-up“-Ansatz, welcher in Form der Positivlisten nur sektorale Liberalisierungen erlaubt, sollte demnach überwunden werden, um zu umfassenderen Verpflichtungen zu kommen. Stattdessen wurden für den Verhandlungsmodus u.a. ein Negativlisten-Ansatz, die Anwendung sektorübergreifender „horizontaler Formeln“ oder die Liberalisierung größerer Cluster nahe verwandter Sektoren vorgeschlagen. Entwicklungsländer optieren jedoch mehrheitlich für die Beibehaltung der jetzigen flexiblen Struktur des GATS, die ihnen eine stärker an nationalen Bedürfnissen orientierte selektive Marktöffnung erlaubt. In den Verhandlungsrichtlinien, auf die sich die Unterhändler im März 2001 einigten, wird der schon beim Zustandekommen des GATS praktizierte „request-offer“-Ansatz allerdings nur als der hauptsächliche Verhandlungsmodus beschrieben, d.h. andere Techniken sind nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Nach längerem

Tauziehen gelang es Entwicklungsländern aber, den US-Vorschlag nach einem Stillhalteabkommen zu kippen. Ein solches Abkommen hätte es den WTO-Mitgliedern untersagt, für die Dauer der GATS-Verhandlungen Maßnahmen zu ergreifen, die den Zugang zu ihren Dienstleistungsmärkten beeinträchtigt hätten (WTO Reporter 2001).

Marktzugang

Die Vorbehalte der Länder des Südens gegenüber einer forcierten Dienstleistungsliberalisierung bedeuten keineswegs, dass sie nicht auch Chancen mit diesem Bereich verbinden. So wünschen sie sich selbstverständlich ebenfalls bessere Marktzugangsmöglichkeiten für ihre Serviceanbieter auf den Märkten des Nordens. Jedoch artikulieren sie auch das Interesse, ihre inländischen Anbieter vor allzu starker Konkurrenz aus dem Norden zu schützen. Daher ist ihre Haltung durch einen differenzierten Ansatz geprägt, der ebenso Exportchancen wie auch den Schutz noch nicht wettbewerbsfähiger Anbieter beinhaltet. Hinzu kommt, dass sie auf einer strikten Parallelität zwischen den Agrar- und den Dienstleistungsverhandlungen beharren, um etwaige Zugeständnisse bei Dienstleistungen von einem Entgegenkommen bei den Agrarverhandlungen abhängig machen zu können.

Für viele Länder stellt der Service-Bereich eine der wenigen Möglichkeiten dar, ihre Exportpalette zu diversifizieren und die einseitige Abhängigkeit von Rohstoffausfuhren zu überwinden. Potenzielle Exportchancen werden den Ländern des Südens vor allem in sechs Service-Bereichen attestiert, in denen ihre Wettbewerbsvorteile jedoch häufig von der Möglichkeit grenzüberschreitender Arbeitskräftebewegungen bestimmt werden (UNCTAD 1999):

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

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

Frachtflotten größtenteils in Entwicklungsländern registriert und dort werden auch die Mannschaften rekrutiert (WTO 1999; UNCTAD 1999).

Weitere Marktzugangshindernisse legen sich Dienstleistungsanbietern aus dem Süden durch die hochsubventionierten Konkurrenten aus dem Norden in den Weg, welche sie u.a. auch von Drittmärkten verdrängen. So können sie nicht mit Baufirmen der Industrieländer konkurrieren, die von ihren Regierungen durch Exportfördermaßnahmen, Ausfallbürgschaften oder Entwicklungshilfeleistungen mit Lieferbindung subventioniert werden. Desweiteren gelten auch zahlreiche preisbasierte Maßnahmen als potenzielle Zutrittsbarrieren, wie z.B. Visa-, Lande-, Lizenzgebühren, Hafensteuern etc. Hinzu kommen technische Standards in Industrieländern, mangelnder Zugang zu Informations- und Vertriebskanälen, die Intransparenz mancher staatlicher Regularien, kaum Zugang zu öffentlichen Aufträgen und ungenügende Möglichkeiten, die Finanzierungspakete für größere Projekte mitzuliefern (UNCTAD 1999).

Bei den grenzüberschreitenden Bewegungen natürlicher Personen (Mode 4) sind – mit Ausnahme unternehmensinterner Arbeitsaufenthalte für sogenanntes „Schlüsselpersonal“ – kaum Zugeständnisse in der Uruguay-Runde gemacht worden. Die Verpflichtungen sind meist an eine Niederlassung im Gastland gekoppelt, was insofern viele Anbieter aus Entwicklungsländern ausschließt. Die Beschränkungen der Erbringungsart 4 können die Form restriktiver Visa- oder Lizenzauflagen, mangelnder Anerkennung von Berufsqualifikationen oder der sehr undurchsichtig gehandhabten wirtschaftlichen Bedarfstests („economic needs tests“) annehmen. In vielen Ländern wird der befristete Aufenthalt nicht von permanenten Aufenthalten unterschieden, sodass kurzfristige Dienstleistungserbringer unter die jeweiligen Einwanderungs- und Arbeitsgesetze fallen. Bei dieser Frage ist allerdings auch der „brain drain“ aus Entwicklungsländern zu berücksichtigen, welcher als besonders gravierend bei qualifizierten Arbeitskräften angesehen wird. Diese kommen relativ leichter im Norden unter, ihnen wird auch eher ein permanenter Aufenthalt gewährt, was allerdings nicht im GATS erfasst ist. Der Nutzen für die Herkunftsländer wird bei befristeten Arbeitsaufenthalten als höher angesehen. Niedriger qualifizierte, befristet Beschäftigte überweisen zumeist auch größere Beträge in ihre Heimatländer.

Gerade die Überweisungen der Arbeitsmigranten haben z.T. sehr hohe Bedeutung für die Empfängerländer. So waren die Rücküberweisungen, die Indien 1996 erhielt (7,6 Mrd. US\$), dreimal so hoch wie die Netto-Direktinvestitionen desselben Jahres (WTO 1998a). Indien, das Land mit den höchsten Rücküberweisungen, legte bei der WTO ein Papier zum Mode 4 vor, worin unter anderem die in vielen Zielländern geforderte Einhaltung der Lohnparität kritisiert wird, welche den Kostenvorteil beim Export arbeitsintensiver Dienstleistungen zunichte mache. Indien fordert daher u.a. eine Befreiung von der Pflicht, die Sozialversicherungsbeiträge des Gastlandes zahlen zu müssen, da die entsprechenden Leistungen nach Rückkehr der befristet Beschäftigten ohnehin kaum in Anspruch genommen werden könnten (WTO 2000a). Derartige Forderungen sind allerdings sehr problematisch, da sie dem Lohndumping in den Zielländern grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung Vorschub leisten können, wogegen die Gewerkschaften dieser Länder üblicherweise heftig opponieren.

Schutzinteressen

Die Öffnung der Märkte für ausländische Dienstleistungen bringt allerdings auch spezifische ökonomische, soziale und ökologische Risiken mit sich, sodass Entwicklungsländer auch spezifische Schutzbedürfnisse artikulieren. Im Mittelpunkt stehen dabei Befürchtungen, den Einfluss auf

bestimmte öffentliche Versorgungsleistungen, z.B. im Bildungs- und Gesundheitswesen oder bei der Infrastruktur, zu verlieren. Ferner bestehen starke Vorbehalte hinsichtlich einer Liberalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe. Hinzu kommen Befürchtungen, die aus spezifischen Schwächen des GATS-Vertrages resultieren. Anders als im GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ist im Dienstleistungsabkommen keine Sonderbehandlung armer Länder („special and differential treatment“) enthalten. Ferner gibt es keine verbindlichen Regelungen über die zeitlich befristete Rücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen bei Notständen („emergency safeguard measures“). Zwar schreibt Artikel X des GATS weitere Verhandlungen zu Notstandsmaßnahmen vor, bis heute ist es jedoch zu keiner Einigung gekommen (WTO Reporter 2000).

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

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

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

Abschätzung der Dienstleistungsliberalisierung

Eine umfassende Risikoabschätzung sowohl der gegenwärtigen, als auch der zukünftigen Liberalisierung des Dienstleistungshandels aus entwicklungspolitischer Perspektive steht noch aus. Eine solche Bewertung scheint aber umso dringlicher, da die Verhandlungen in der WTO über eine Revision des GATS-Abkommens schon 2000 begonnen wurden. Eine Untersuchung der Auswirkungen des GATS in seiner jetzigen Form inklusive einer Risikoabschätzung neuer Verhandlungsvorschläge sollte insbesondere folgende Problembereiche beleuchten:

- Da Beschränkungen des Dienstleistungshandels kaum in Form klassischer Zollbarrieren auftreten, stehen besonders staatliche Regulierungen bei den GATS-Verhandlungen auf dem Prüfstand („domestic regulation“, GATS Artikel VI). Zu untersuchen wäre, welche Risiken für eine souveräne staatliche Steuerung einer Dienstleistungspolitik schon jetzt bestehen, und welche zukünftigen Beschränkungen sich aus aktuell diskutierten Änderungsvorschlägen bzw. Konkretionen des GATS ergeben können. Hierbei ist besonders auf diejenigen Regulationsbereiche acht zu geben, die für die Bereitstellung sozialer Dienste wie Bildung, Gesundheit, Ernährungssicherung sowie für diverse Infrastrukturleistungen relevant sind.
- Zur Bewertung des GATS-Abkommens gehört daneben eine umfassende Synopse bisheriger Dienstleistungsliberalisierungen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Besonderes Augenmerk verdienen dabei einerseits diejenigen Sektoren, in denen Entwicklungsländern Wettbewerbsvorteile attestiert werden, also Gesundheits-, Tourismus-, Transport-, Bau- sowie bestimmte Unternehmens- und audiovisuelle Dienstleistungen. Besondere Beachtung verdient dabei die Forderung vieler Entwicklungsländer nach Zugeständnissen bei der befristeten Arbeitsmigration. Dabei sollten Aspekte wie der „brain drain“, die sozialen Bedingungen der Arbeitsmigranten wie auch mögliches Lohndumping in den Zielländern berücksichtigt werden. Andererseits sollten auch diejenigen Bereiche sorgfältig analysiert werden, in denen aufgrund legitimer Schutzinteressen Vorbehalte gegenüber einer voreiligen Marktöffnung bestehen.
- Vor dem Hintergrund, dass bestimmte Bereiche bis jetzt noch nicht im GATS reguliert werden, sind die Vorschläge auf Ausdehnung des GATS-Regelungsumfangs auf seine entwicklungspolitischen Folgen hin zu bewerten. Einerseits sollte eine grundsätzliche Bewertung der Ausdehnungsvorschläge vorgenommen werden, andererseits sollten auch die konkret angesprochenen Bereiche, wie z.B. Bildung, Gesundheit, Öffentliche Beschaffung, in die Analyse aufgenommen werden.
- Mit dem Finanzdienstleistungsabkommen reicht die Regelungskompetenz der WTO weit in den Bereich des internationalen Zahlungs- und Kapitalverkehrs hinein. Insofern ist zu fragen, welche Risiken für nationale Ökonomien, aber auch über den Weg der Ansteckungseffekte für das internationale Finanzsystem, durch die GATS-Liberalisierungen entstehen können.
- Besondere Beachtung verlangen schließlich die mit den Bestimmungen über die kommerzielle Präsenz einhergehenden Investitionsregeln. Welche entwicklungspolitischen Risiken gehen mit einer Verhandlung ausländischer Direktinvestitionen im Kontext des GATS einher? Daneben wären auch mögliche Alternativvorschläge für die institutionelle Verankerung einer internationalen Investitionsordnung heranzuziehen.
- Schließlich verdienen die diversen Verfahrensfragen besondere Beachtung. Wie sehen die Beteiligungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer, aber auch der jeweiligen zivilgesellschaftlichen Akteure an den GATS-Verhandlungen aus? Aktuell diskutierte

Reformvorschläge hinsichtlich interner und externe Transparenz der WTO-Verfahren sollten dabei für die GATS-Verhandlungen nutzbar gemacht werden.

Literatur

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

Barth, D. (2000): Die GATS 2000-Verhandlungen zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels. In: ZEuS, Zeitschrift für europarechtliche Studien, Heft 3, S. 273-293

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

European Commission (2001): EU and US have as a Common Objective the Launch of a New „Ambitious” Trade Round. Communication Directorate-General Trade, Brüssel (27. Juni)

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

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

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

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

Mashayekhi, M. (2000): GATS 2000 Negotiations. Options for Developing Countries. South Centre, Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.), Working Papers 9, Genf (Dezember).

OECD (2000): The Service Economy. STI - Science, Technology, Industry. Business and Industry Policy Forum Series, Paris

OECD (2000a): Strengthening Regulatory Transparency: Insights for the GATS from the Regulatory Reform Country Reviews. Working Party of the Trade Committee. Paris; TD/TC/WP(99)43/FINAL

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

Sharma, S. (2001): Discussions on the Agenda for Doha: Another Pandora’s Box?, Trade Information Project (TIP), Institute for Agriculture and Trade Policy, Genf (27. Juni)

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

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

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

WTO (1998a): Presence of Natural Persons (Mode 4). Background Note by the Secretariat. Genf (8. Dezember); S/C/W/75

WTO (1999): The Developmental Impact of Trade Liberalization under GATS. Informal Note by Secretariat, Revision, Genf (7. Januar); Job No. 2748/Rev.1

WTO (2000): Annual Report 2000, Genf

WTO (2000a): Proposed Liberalisation of Movement of Professionals under General Agreement on Trade in Services (GATS). Communication from India. Genf (24. November); S/CSS/W/12

WTO (2001): Assessment of Trade in Services: the Participation of Developing Countries. Communication from Argentina, Genf (29. Januar); S/CSS/W/44

WTO Reporter (2000): WTO Members Outline Plans for Accelerating Services Talks, Washington (30. Mai)

WTO Reporter (2001): WTO Members Clinch Agreement on Guidelines for Services Talks, Washington (29. März)

WWF 2000: Preliminary Assessment of the Environmental and Social Effects of Liberalisation in Tourism Services. DRAFT 20.11.2000, WWF International