



ZU WESSEN DIENSTEN?
**Das Abkommen zum
Internationalen
Dienstleistungshandel (GATS)
und die Folgen für eine
nachhaltige Entwicklung**

**Internationale Konferenz
Bonn, 21. bis 22. Mai 2001**

Die Konferenz wurde im Rahmen des Umweltforschungsplanes des **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)** im Auftrag des **Umweltbundesamtes Berlin** und durch das **Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen / CDG** finanziell unterstützt.

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei
Vorauszahlung von 7,50 Euro
durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Ahornstraße 1-2,
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.2
Ingrid Hanhoff

Berlin, Januar 2002

<u>Inhalt dieser Dokumentation</u>	Seite
Einleitung	5
Zusammenfassender Bericht über die GATS-Konferenz Tobias Reichert (AG Handel, Forum Umwelt & Entwicklung) Martina Schaub (GERMANWATCH, Forum Umwelt & Entwicklung)	7
Das GATS – Hintergründe, Interessen und Verhandlungsstand in Genf Peter Wahl (WEED, Forum Umwelt & Entwicklung)	17
„Umweltpolitische Implikationen des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und weiterer GATS-Verhandlungen“ Elisabeth Tuerk (CIEL) Peter Fuchs (Forum Umwelt & Entwicklung)	31
Die Auswirkungen des GATS auf den Tourismussektor „Liberalisierung des Tourismus im Rahmen des GATS – Fallstricke für Entwicklungsländer“ K.T. Suresh (Equations)	39
GATS, Kultur und Medien Fritz Pleitgen (Intendant des WDR, Vorsitzender der ARD)	51
GATS und Demokratie Clare Joy (World Development Movement, UK)	59
Podiumsdiskussion: Nachhaltigkeitsanforderungen an die Regulierung des internationalen Dienstleistungshandels	
I.) Dietrich Barth (EU-Kommission, DG Trade)	69
II.) Pascal Kerneis (European Services Forum)	71
III.) Ulf Jaeckel (Bundesumweltministerium, Deutschland)	81
IV.) Eva Dessewffy (Bundesarbeiterkammer Österreich)	85
Anhang: Programm der Konferenz	85
ReferentInnen	87

Einleitung

GATS ist ein weitgehend unbekanntes Kürzel - dahinter steckt ein internationales Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen. Das Abkommen - General Agreement on Trade in Services (GATS) - ist Ergebnis der Uruguay Runde 1994, aus der die Gründung der World Trade Organisation (WTO) hervorgegangen ist. Es hat – wie auch das bekanntere GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), das den Handel mit Gütern regelt – zum Ziel, die Handels- und Investitionsbedingungen durch multilateral vereinbarte Regeln zu verbessern, Handelsbeziehungen durch politische Verpflichtungen auf der Basis der Meistbegünstigung zu stabilisieren und durch nachfolgende Verhandlungsrunden eine fortschreitende Liberalisierung zu erreichen.

Prinzipiell umfasst das GATS alle Arten von Dienstleistungen, u.a. in Bereichen, die die Umwelt, die Kultur, die natürlichen Ressourcen, das Gesundheitswesen, die Bildung, die soziale Sicherheit und den Tourismus betreffen. Vom Regelungsumfang des GATS ausgeschlossen sind lediglich Dienstleistungen, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ und weder zu kommerziellen Zwecken noch in Konkurrenz zu kommerziellen Anbietern erbracht werden. Anders als das GATT – hier sind die handelspolitischen Hemmnisse insbesondere in den traditionellen Maßnahmen der Zollpolitik begründet – greift das GATS weit in innerstaatliche Regulierungen ein. Insbesondere mit seinen horizontalen, d.h. sämtliche Dienstleistungsbereiche umfassenden, Bestimmungen werden nicht selten zentrale und sensible Bereiche staatlicher Regelungshoheit berührt. Sie erstrecken sich auf Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Normen sowohl auf nationaler als auch auf regionaler und kommunaler Ebene.

Angesichts der Vielzahl der durch das GATS betroffenen Dienstleistungssektoren und der weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten ist eine intensive öffentliche Diskussion über eine mögliche weitere Liberalisierung des Handels von Dienstleistungen – wie sie schon jetzt im Rahmen der ‚built-in agenda‘ verhandelt werden – geboten. Neue Sektoren wie Wasser, Energie und Transport, in denen öffentliche Unternehmen und staatliche Regulierungen bislang eine wichtige Rolle spielen, sollen von dem Abkommen erfasst werden. Dies ist mit weitreichenden Konsequenzen für die Umwelt, die Versorgung mit öffentlichen Gütern wie Bildung und Gesundheitsversorgung und die Entwicklungsperspektiven der Länder des Südens verbunden. Trotzdem werden die GATS-Verhandlungen außerhalb einer begrenzten Fachöffentlichkeit kaum wahrgenommen.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen des UFOPLAN-Projektes „Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitskriterien in die neuen WTO-Verhandlungen“ die internationale Konferenz mit dem Titel „Zu wessen Diensten? – Das Abkommen zum Internationalen Dienstleistungshandel (GATS) und die Folgen für eine nachhaltige Entwicklung“ initiiert. Vorbereitet und am 21. – 22. Mai 2001 in Bonn, Deutschland, durchgeführt wurde die Konferenz von der AG Handel des Forums Umwelt & Entwicklung, Bonn; das Forum Umwelt & Entwicklung ist auch Forschungsnehmer des genannten UFOPLAN-Projektes. Ziel war es,

den fachlichen und politischen Austausch zu den Implikationen des GATS auf eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Unterschiedliche Aspekte des GATS wurden vorgetragen und intensiv mit den etwa 80 nationalen und internationalen Gästen der Konferenz diskutiert. Hierzu gehörten umwelt- und entwicklungspolitische Problemfelder der Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen ebenso wie kulturpolitische Fragestellungen und die Auseinandersetzung zum Verhältnis von GATS und Demokratie. Im Folgenden werden ein zusammenfassender Bericht über die GATS - Konferenz des Forums Umwelt & Entwicklung und die Beiträge der Vortragenden veröffentlicht.

Liberalisierung, Regulierung und Demokratie - Der internationale Handel mit Dienstleistungen im Rahmen des GATS

Zusammenfassender Bericht über die GATS-Konferenz

Tobias Reichert und Martina Schaub
Forum Umwelt & Entwicklung

Bericht von der internationalen Konferenz: „Zu wessen Diensten? – Das Abkommen zum internationalen Dienstleistungshandel (GATS) und die Folgen für eine nachhaltige Entwicklung“ am 21. und 22. Mai 2001 in Bonn.

Spätestens seit dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Seattle Ende 1999 werden die umwelt- und entwicklungspolitischen Probleme der Welthandelsorganisation WTO auch in einer breiteren Öffentlichkeit diskutiert. Trotz dieser gewachsenen Aufmerksamkeit finden die Liberalisierungsverhandlungen im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) weitgehend unbeachtet statt.

Das Umweltbundesamtes fördert mit Mitteln des Bundesumweltministeriums im Rahmen des Umweltforschungsplans ein Projekt des Forum Umwelt & Entwicklung – getragen vom Deutschen Naturschutzring (DNR) und Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nicht-regierungsorganisationen (VENRO) – zur Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeits-aspekten in die WTO. In diesem Rahmen veranstaltete das Forum Umwelt & Entwicklung vom 21.- 22. Mai 2001 die internationale Tagung: „Zu wessen Diensten - Das Abkommen zum internationalen Dienstleistungshandel (GATS) und die Folgen für eine nachhaltige Entwicklung“, die zusätzlich vom Umweltministerium des Landes Nordrhein-Westfalen/CDG gefördert wurde.

Ziel der Konferenz war es, Fragen nach möglichen Folgen des 1995 in Kraft getretenen und damit noch recht neuen GATS auf Umwelt, Entwicklungspolitik und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen aufzuwerfen. Die Erfahrungen und Analysen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) aus Industrie- und Entwicklungsländern wurden mit Vertretern von Bundesregierung, Europäischer Kommission und Industrie intensiv diskutiert. Als zentraler Problempunkt kristallisierte sich in allen Themenbereichen die Frage heraus, ob und inwie-weit die Bestimmungen des GATS die Möglichkeiten von Regierungen und Parlamenten einschränken, die Aktivitäten von (internationalen) Dienstleistungsanbietern zu regulieren.

Bereits das Eröffnungsreferat von Peter Wahl (Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V., WEED) verdeutlichte die neue Qualität des GATS - Abkommens gegenüber klassischen Handelsabkommen, insbesondere dem GATT:

- Dienstleistungen umfassen einen sehr breiten Bereich wirtschaftlicher Aktivitäten, die sich nach klassischer Definition durch die Gleichzeitigkeit von Konsum und Produktion, Vergänglichkeit und mangelnde Lagerbarkeit, Immateriellität und mangelnde Transport-fähigkeit auszeichnen. Sie reichen vom Haarschnitt über Reparaturen, Reinigungs- und

Wartungsarbeiten, bis hin zu Einzelhandel, Transport, Tourismus, Bankgeschäften und Versicherungen. Unter den Dienstleistungsbegriff fallen aber auch Sektoren, die zumindest in Europa vorwiegend von öffentlichen Anbietern erbracht wurden oder werden wie Telekommunikation, Post, Gesundheitsversorgung und Bildung. Schon jetzt werden 65% des Weltsozialprodukts durch Dienstleistungen erwirtschaftet.

- Anders als Güter können Dienstleistungen nicht einfach dadurch gehandelt werden, dass sie in einem Land auf ein Schiff geladen, in einem anderen wieder ausgeladen und dort verkauft werden. Das GATS unterscheidet daher vier verschiedene Arten (modes of supply), wie Dienstleistungen grenzüberschreitend erbracht werden.
 1. Grenzüberschreitender Handel: Dienstleistungsanbieter und Nutzer befinden sich in zwei verschiedenen Ländern und bleiben dies auch. Beispiele sind Beratungs- und Planungsdienstleistungen per Post, Telefon oder Internet.
 2. Konsum im Ausland: Dazu begibt sich der Nutzer ins Land des Dienstleistungsanbieters. Ein klassischer Fall ist der Tourismus, aber auch Gesundheits- (Operationen, Kuren) und Bildungsdienstleistungen (Studium, Kurse) können im Ausland in Anspruch genommen werden.
 3. Kommerzielle Präsenz: Die Dienstleistung wird im Land des Nutzers erbracht. Dazu eröffnet der Anbieter dort eine Niederlassung oder ein Tochterunternehmen. Dies ist vor allem bei Dienstleistungen notwendig, die nur in Verbindung mit Infrastruktur bereit gestellt werden können, wie Energie- und Wasserversorgung, in der Regel aber auch Finanzdienstleistungen. Durch Regelungen in diesem Bereich wird das GATS auch zu einem Abkommen über ausländische Direktinvestitionen.
 4. Grenzüberschreitender Verkehr natürlicher Personen: Dienstleistende Personen können sich zeitweise im Land des Nutzers aufhalten, um die Leistung zu erbringen: Beispiele sind ausländische Unternehmensberater oder Baukolonnen. Hier werden somit auch Fragen der Migration behandelt.
- „Handelshemmnisse“ bei Dienstleistungen treten in der Regel nicht in Form von Zöllen oder mengenmäßigen Beschränkungen auf, wie dies beim Güterhandel der Fall ist. Vielmehr wirken nationale Regulierungen und Vorschriften zum Teil beabsichtigt, zum Teil indirekt behindernd auf den freien Dienstleistungsverkehr. Das GATS nennt hier als direkte Beschränkungen insbesondere die Beschränkung der Anzahl der Dienstleistungsanbieter, des Volumens der erbrachten Dienstleistungen und den Anteil ausländischer Beteiligungen an Unternehmen. Als indirektes Handelshemmnis kann die Zulassung/Lizenzerteilung von Dienstleistungsanbietern wirken, vor allem wenn sie an Auflagen bezüglich der Qualifikation oder technischer Normen gekoppelt ist.

Die überaus komplexe Struktur des GATS spiegelt die Vielschichtigkeit des Dienstleistungssektors und die enge Verbindung von „Handelshemmnissen“ und staatlicher Regulierung. Im Grundsatz gelten die gleichen Prinzipien wie im GATT:

- Meistbegünstigung für alle WTO-Mitglieder
- Nichtdiskriminierung zwischen in- und ausländischen Anbietern (Inländerbehandlung)
- Erleichterung des Marktzugangs

Im Unterschied zu dem im GATT geregelten Warenhandel gelten diese Prinzipien nicht automatisch für alle Dienstleistungssektoren, sondern nur für diejenigen, für die ein WTO-Mitglied spezifische Verpflichtungen eingeht. Zudem können für jeden Sektor unterschiedliche Verpflichtungen für die vier Erbringungsarten eingegangen werden, z.B. völlige Freiheit beim grenzüberschreitenden Handel und keine Verpflichtungen beim grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen. Darüber hinaus kann die Verpflichtung für einige Sektoren auch eingeschränkt werden, indem ein Land bestimmte Maßnahmen benennt, die es weiterhin anwenden will, beispielsweise Lizenzierung oder die Begrenzung der Zahl der Anbieter. Diese Einschränkungen müssen mit der Marktoffnung angegeben werden. Allein die Meistbegünstigung ist grundsätzlich auf alle Sektoren anzuwenden. Dieser „bottom-up“-Ansatz wird häufig als Beweis für die Flexibilität des GATS ins Feld geführt.

Die GATS-Verhandlungen laufen innerhalb der WTO seit Februar 2000 in der sogenannten „eingebauten Agenda“ und waren daher vom Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle nicht betroffen. Im ersten Jahr standen zunächst die allgemeinen GATS-Regeln und die Ausarbeitung von Verhandlungsrichtlinien im Vordergrund. Seit März dieses Jahres wurde in einer zweiten Phase damit begonnen, genauer auf die zahlreichen sektoralen Verhandlungsvorschläge und mögliche neue Liberalisierungsverpflichtungen der einzelnen Länder einzugehen. Die Grundlage dafür bildet der Positivlistenansatz (bottom up): Die einzelnen Länder gewähren Marktzugang und die Gleichbehandlung mit nationalen Unternehmen nur für die Sektoren, die sie explizit in ihre Länderlisten aufnehmen.

Bei den Verhandlungsrichtlinien wird gerade auch auf die Bedürfnisse kleiner Unternehmen und an mehreren Stellen auf die besondere Flexibilität für Entwicklungsländer hingewiesen. Der Dienstleistungsrat soll explizit auch auf die Umsetzung von Art. IV zur stärkeren Beteiligung von Entwicklungsländern achten. Die Verhandlungen sollen vor allem sektorweise geführt werden. Sogenannte Cluster, d.h. mehrere gebündelte Sektoren, bleiben aber weiter möglich. Den Ausgangspunkt werden nicht die tatsächliche Marktoffnung in der Praxis bilden, sondern die bisher eingegangenen Verpflichtungen. Grundsätzlich soll über alle Sektoren verhandelt werden, auch über grundlegende öffentliche Dienstleistungen wie Gesundheit, Bildung oder Wasser.

Das GATS fordert vor jeder neuen Verhandlungsrunde eine Analyse des Dienstleistungs handels und der Auswirkungen der Liberalisierung. Dies ist bisher noch nicht erfolgt und soll nach den beschlossenen Richtlinien nur begleitend durchgeführt werden.

Es gibt inzwischen eine Vielzahl von Vorlagen zu einzelnen Sektoren, u.a. zu Finanzdienstleistungen, Handel, Vertrieb, Tourismus und Umwelt.

Elisabeth Türk von Centre for International Environmental Law (CIEL) in Genf und Peter Fuchs von WEED stellten die Ergebnisse einer für das Forum Umwelt & Entwicklung verfassten Studie über die ökologischen Auswirkungen des GATS vor. Dabei wiesen sie zunächst darauf hin, dass Dienstleistungen in den meisten Fällen nicht „immateriell“ und daher auch nicht ökologisch neutral sind. Vielmehr sind viele Dienstleistungssektoren eng

mit der Erstellung von Gütern und der Nutzung natürlicher Ressourcen verknüpft. Deutlich wird dies beim Tourismus, der von der Existenz intakter Naturlandschaften abhängig ist, beim Handel, der mit Transport, Konsum und Entsorgung der gehandelten Güter verknüpft ist, und direkt bei Energie- und Wasserdienstleistungen. Wie die weitere Liberalisierung in diesen Sektoren auf die Umwelt wirken wird, ist bislang kaum abzusehen, und bedarf noch intensiver Forschung, zu denen die laufenden oder angekündigten „impact assessments“ von EU, USA und anderen Industriestaaten nur einen Auftakt bilden können. Ohne entsprechende Ergebnisse erscheint es aus ökologischer Sicht nicht vertretbar, weitgehende Liberalisierungsverpflichtungen einzugehen.

Dies gilt umso mehr, als einige Bestimmungen des Abkommens unklar formuliert sind, und ihre Auslegung noch nicht durch Schiedssprüche geklärt ist. Einige der vom GATS nicht zugelassenen Maßnahmen können notwendig sein, um eine effektive Umweltpolitik umzusetzen. Beispielsweise ist es sinnvoll, die Zahl der Touristen oder Minen in ökologisch sensiblen Regionen zu begrenzen – ein Verstoß gegen das Verbot quantitativer Beschränkungen. Ebenso ist z.B. die Möglichkeit, exklusive Rechte an der Nutzung dieser Regionen oder von Ressourcen an indigene Bevölkerungsgruppen zu vergeben, ein Verstoß gegen die Inländerbehandlung. Unklar ist, ob die Anbieter von Dienstleistungen danach unterschieden werden dürfen, ob sie umweltfreundliche oder –schädliche Methoden anwenden, oder ob dies einen Verstoß gegen die Gleichbehandlung darstellt. Besonders problematisch sind die Bestimmungen des Artikel VI des GATS, der sich mit innerstaatlichen Regelungen (domestic regulations) auseinandersetzt. Er verlangt unter anderem, dass diese nicht belastender (für den Handel) als nötig sein dürfen, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten. Die von der EU vorgeschlagene weitere Verschärfung der Überprüfung für die Notwendigkeit einer Maßnahme (Necessity Test) kann umweltpolitische Maßnahmen in Frage stellen, ebenso wie die umfassenden Transparenzforderungen der USA zu hohem Verwaltungsaufwand sowohl bei den nationalen Handels- und Umweltbehörden als auch bei der WTO führen würden.

Aus dieser Analyse leiten Türk und Fuchs eine Reihe konkreter Forderungen ab: Neben der Notwendigkeit, vor weiteren Liberalisierungsschritten umfassende Wirkungsstudien (impact assessments) sowohl der bisherigen Verpflichtungen als auch der Forderungen und Angebote in den laufenden Verhandlungen vorzunehmen, sind dies vor allem:

- Die Feststellung, dass die WTO und das GATS keinen adäquaten Rahmen für ein internationales Investitionsregime darstellen. Daher sollen keine weiteren Verpflichtungen im Modus 3 „kommerzielle Präsenz“ eingegangen und die bestehenden überprüft werden. Internationale Verhandlungen über Investitionspolitik sollten im Rahmen der UN stattfinden, wo Fragen von Umwelt und Entwicklung besser berücksichtigt werden können. Der bevorstehende Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg bietet einen guten Anlaß, einen solchen Prozess zu beginnen.
- Ebenso sollten öffentliche Dienstleistungen wie Energie- und Wasserversorgung, öffentlicher Verkehr und Gesundheitsdienste und Bildung vom Geltungsbereich des GATS ausgeschlossen werden.

- Die Vorschläge von EU und USA, die Regeln für „domestic regulations“ weiter zu verschärfen, sind zurückzuweisen.
- Artikel XIV des GATS, der allgemeine Ausnahmen festschreibt, und darin noch hinter Art. XX des GATT zurückbleibt, soll um eine weitere Ausnahmeklausel für den Umweltschutz sowie den Erhalt natürlicher Ressourcen erweitert werden.
- Demselben Ziel dient die Forderung nach Beibehaltung von Ausnahmen vom Prinzip der Meistbegünstigung aus Gründen des Umweltschutzes. Die Anwendung von Bestimmungen multilateraler Umweltabkommen (etwa des Kyotoprotokolls) muss auch möglich sein, wenn dies zu Diskriminierung zwischen GATS-Mitgliedstaaten führt.
- Die GATS-Mitglieder sollten Umweltschutzmaßnahmen nicht nur sektorspezifisch schützen, sondern sektorübergreifende, horizontale Einschränkungen beim Marktzugang und der Inländerbehandlung anmelden. Das im GATS Art. XVII festgeschriebene Verbot von nicht nur formal sondern „de-facto diskriminierenden“ Massnahmen sollte wegen der unklaren und möglicherweise umweltpolitische Handlungsmöglichkeiten einschränkenden Anwendbarkeit revidiert werden.
- Die Rechte der Regierungen, ökologisch sinnvolle Dienstleistungen durch öffentliche Auftragsvergabe und Subventionen zu fördern, dürfen durch das GATS nicht eingeschränkt werden.

Christine Elwell vom kanadischen Sierra Club unterstützte die kritische Haltung von Türk und Fuchs gegenüber umweltpolitisch nicht ausreichend flankierten Liberalisierungsmaßnahmen. Als Beispiel führte sie die Erfahrungen der Privatisierung und Liberalisierung der kanadischen Trinkwasserversorgung an. Diese habe sich aus ökologischer Sicht negativ ausgewirkt. Die privatisierten Wasserversorger prüfen die Wasserqualität weniger sorgfältig als öffentliche Unternehmen. Dies hat in einigen Regionen zum Anstieg der durch Wasser übertragenen Krankheiten geführt, bis hin zu Todesfällen in Walkerton in Ontario - einer Gemeinde, deren Umgebung von intensiver Viehhaltung geprägt ist.

Die Öffnung des Trinkwassermarktes im Rahmen der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA mit ihren weitgehenden Bestimmungen zur Niederlassungsfreiheit von Investoren und Investorenschutz führt dazu, dass Wasser aus der kanadischen Provinz British Columbia von dem US-amerikanischen Privatunternehmen Sun Belt nach Kalifornien exportiert wird. Nachdem die Provinzregierung die Genehmigung hierfür aus Gründen des Gewässerschutzes wieder zurücknahm, strengte Sun Belt eine Klage nach dem Investorenschutz unter NAFTA an. Der Fall ist bislang nicht entschieden.

In der Diskussion verwies Herr Barth von der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission auf den Europäischen Binnenmarkt als positives Gegenbeispiel: Hier habe die Liberalisierung des Dienstleistungshandels nicht zur Verschlechterung der Umweltqualität geführt. Die Wahrnehmung der anwesenden Umweltexperten unterschied sich hiervon deutlich – der starke Anstieg des LKW-Verkehrs und der Druck zum Abbau der regulierenden Maßnahmen in Österreich und der Schweiz sind nur die prominentesten Beispiele. Herr Leier vom Bundeswirtschaftsministerium wies das kanadische Beispiel als Argument

gegen die Liberalisierung zurück: Das GATS hindere die Staaten nicht, hohe und verbindliche Auflagen für die Wasserqualität und deren Überprüfung zu machen und auch durchzusetzen. Hier hätten eher die zuständigen Aufsichtsbehörden versagt.

K.T. Suresh von der indischen NRO Equations ruft zunächst in Erinnerung, dass der Dienstleistungssektor in der Uruguay-Runde nur gegen den heftigen Widerstand vieler Entwicklungsländer, voran Indien und Brasilien, behandelt wurde. Der als besonders flexibel und „entwicklungsländerfreundlich“ beschriebene bottom-up-Ansatz des GATS, der es jedem Land erlaubt, individuell zu entscheiden, in welchen Sektoren es Verpflichtungen eingeht, werde praktisch durch die fundamentalen Ungleichgewichte in der WTO entwertet: Der politische Druck seitens der Industrieländer, bestimmte Sektoren zu öffnen, sei oft so groß, dass sich Entwicklungsländer dem kaum widersetzen könnten. Zudem verhandeln in Genf nur die nationalen Regierungen, während viele natürliche Ressourcen, die von einer Liberalisierung im Rahmen des GATS betroffen sind, durch lokale oder regionale Körperschaften geschützt oder verwaltet werden. Gleichzeitig haben diese Organe meist keine Ahnung, was ihre Zentralregierung gerade im GATS verhandelt, und welche Auswirkungen das auf sie haben könnte. Auf diese Weise heben internationale Regelwerke wie das GATS demokratische Strukturen auf nationaler Ebene aus. Gerade beim Tourismus kann es entscheidend sein, die Zahl der Anbieter in einer bestimmten Region zu beschränken, um landschaftliche Schönheiten, die ja Voraussetzungen für den Tourismus sind, zu bewahren. Verpflichtet sich ein Land zur vollen Markttöffnung, wird diese Möglichkeit zur Begrenzung der Anbieterzahl ausdrücklich ausgeschlossen. Ebenso schließt eine vollständige Liberalisierung Regelungen aus, die sicherstellen dass die lokale Bevölkerung von der Ansiedlung des Tourismus profitiert, wie z.B. die Auflage, einen bestimmten Anteil einheimischen Personals zu beschäftigen. Fehlen diese, können die Netto-Effekte des Tourismus auf die regionale und nationale Wirtschaft negativ sein, wenn z.B. in Hotels importierte Lebensmittel und andere Waren verbraucht und ausländische Arbeitskräfte beschäftigt werden. Für die lokale Bevölkerung bleibt dann als wichtigster Effekt häufig die Konkurrenz mit den kaufkräftigen Hotels um knappe Ressourcen wie Wasser. Tourismusunternehmer aus Entwicklungsländern werden durch monopolistische Praktiken der multinationalen Reise- und Hotelkonzerne daran gehindert, größere Marktanteile zu erringen. Beispielsweise haben sie keinen Zugang zu weltweiten computergestützten Reservierungssystemen und den globalen Vermarktungssystemen.

Trotz dieser Problematik ist Tourismus der Sektor im GATS, in dem die meisten Verpflichtungen eingegangen wurden. In den laufenden Verhandlungen hat eine Gruppe zentral-amerikanischer Entwicklungsländer vorgeschlagen, einen Anhang zum Tourismusteil zu erarbeiten, in dem alle mit Tourismus zusammenhängenden Sektoren gemeinsam liberalisiert werden sollen. Der Vorschlag behandelt Tourismus auch unter einer Entwicklungs-perspektive, geht auf die Probleme der wettbewerbsbehindernden Praktiken der Konzerne ein und fordert die Untersuchung der bisherigen Effekte der Liberalisierung. Ziel ist, das Konzept der Nachhaltigkeit in den internationalen Tourismus zu integrieren. Suresh kritisiert an diesem Ansatz, dass er sich vollständig im Rahmen der derzeitigen GATT-Regeln bewegt. Diese müssten jedoch grundlegend verändert werden, um wirklichen Nutzen für die

Bevölkerung im Süden zu gewährleisten. Insbesondere geht der Vorschlag nicht auf das Problem der Partizipation lokaler und kommunaler Stellen bei der Entscheidungsfindung ein. Ein echter „bottom-up“-Ansatz müßte sicher stellen, dass die Menschen an der Basis Entscheidungen treffen, nicht bürokratische internationale Institutionen. Solange das GATS dem nicht Rechnung trage, seien weitere Verpflichtungen auch beim Tourismus mehr schädlich als nützlich. Statt „Clustern“ aus zu liberalisierenden Sektoren sollten sich Cluster aus kritischen Gruppen bilden, um die Interessen der Bevölkerung vor einer schrankenlosen Liberalisierung zu schützen.

Jolita Butkeviciene von UNCTAD betonte dagegen, dass das GATS das bei weitem flexibelste Abkommen in der WTO ist, was den Entwicklungsländern in ihren Interessen entgegenkommt. Es sei nicht perfekt, aber das Beste, was die Entwicklungsländer erreichen konnten. Entsprechend steht sie auch dem vorgeschlagenen Anhang zum Tourismus positiv gegenüber. Der Ansatz, Nachhaltigkeit zu integrieren sei im WTO-Kontext neu und sollte unterstützt werden. Auch wenn es anfangs bei Absichtserklärungen bleibt, kann man daraus konkretere Maßnahmen entwickeln und als erster Schritt sei es auf jeden Fall zu begrüßen. In den laufenden Verhandlungen sind die Aktivität und der Einfluß der Entwicklungsländer deutlich gewachsen. Das zeigt sich an den kürzlich verabschiedeten Verhandlungsrichtlinien, in denen zahlreiche Verweise auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer enthalten sind, und in denen das Recht der Regierungen, auch neue Regelungen für den Dienstleistungshandel einzuführen, ausdrücklich betont wird.

In der Diskussion betonte Herr Barth erneut, dass das GATS nicht für die innenpolitischen Probleme der Nationalstaaten verantwortlich gemacht werden kann. Wenn die indische Zentralregierung die Rechte der regionalen Körperschaften nicht ausreichend berücksichtigt, sei dies ein Problem, das auf innenpolitischer Ebene gelöst werden muß, nicht durch einen internationalen Vertrag wie das GATS. Herr Leier vom Wirtschaftsministerium forderte dazu auf, Kritik an die Stellen zu richten, die jeweils die politische Verantwortung tragen. Unter Applaus erwiederte Suresh daraufhin, dass es ihm egal sei, wer verantwortlich ist, nur dass die Probleme der Bevölkerung gelöst werden müssen.

Fritz Pleitgen, Intendant des Westdeutschen Rundfunks (WDR) und Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) sprach zur Bedeutung des GATS für den audio-visuellen Sektor und die kulturelle Vielfalt. Gerade in der EU wird das Ausstrahlen von Fernsehsendungen nicht nur als kommerzielle Dienstleistung betrachtet, sondern auch seine zentrale Rolle für die Gesellschaft gewürdigt. Audio-visuelle Medien beeinflussen die öffentliche Meinungsbildung, vermitteln Wissen und unterhalten. Sie können daher nicht auf ihren wirtschaftlichen Wert reduziert werden. Die europäischen Länder tragen dem durch viele Regeln Rechnung, voran durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, aber auch durch Quotenregelungen für die Ausstrahlung von Fernsehsendungen aus europäischer Produktion und zahlreiche Förderprogramme für europäische Kinofilmproduktionen. Diese Regeln ändern nichts daran, dass der europäische Markt für audio-visuelle Medien einer der offensten der Welt ist. US-amerikanische Firmen haben je nach Sub-Sektor Marktanteile zwischen 60 und 90 %. Und gerade im Bereich Infra-

struktur, also Kinoketten und Kabelnetze, nimmt ihre Marktmacht weiter zu. Förderprogramme und Subventionen dienen hier nur dazu, ein bescheidenes Gegengewicht und ein Mindestmaß an Pluralismus aufrecht zu erhalten. Um dies nicht zu gefährden, ist die EU bislang keine spezifischen Verpflichtungen für audio-visuelle Dienste im Rahmen des GATS eingegangen. In den laufenden Verhandlungen üben die USA aber starken Druck auf eine vollständige Öffnung des europäischen Marktes aus. Die Anwendung der GATS-Regeln würde nicht die nationalen und europäischen Förderprogramme aushebeln, da sie nach dem Prinzip der Inländerbehandlung auch amerikanischen Unternehmen zur Verfügung stehen müssten. Sie würde aber unter Umständen auch die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten durch Rundfunkgebühren gefährden, die ebenfalls als unzulässige Subventionen betrachtet werden könnten.

Eine weitere Gefahr droht durch das Bestreben vieler WTO-Mitglieder, „e-commerce“ so wenig wie möglich zu beschränken. Nach Auffassung der USA zählen auch audio-visuelle Dienstleistungen wie die Verbreitung von Filmen oder Fernsehsendungen zum e-commerce und sollten daher vom GATT erfasst werden, das deutlich weitgehenderen Marktzugang vorschreibt. Für die EU ist es dagegen unerheblich, ob eine Dienstleistung online oder offline erbracht wird, daher will sie auch über das Internet verbreitete audio-visuelle Dienste im GATS regeln.

Die EU ist bei weitem nicht das einzige WTO Mitglied, das Pluralismus und kulturelle Vielfalt höher bewertet als den freien Wettbewerb im Mediensektor. Die meisten Staaten sind noch keine spezifischen Verpflichtungen für den audio-visuellen Bereich eingegangen. Die USA und Japan sind die bedeutendsten Ausnahmen. Pleitgen unterstützt ausdrücklich die Forderung Kanadas, kulturelle Identität und Vielfalt in den WTO-Verhandlungen zu berücksichtigen und den Beschluss des Europäischen Rats, in den WTO-Verhandlungen die Möglichkeiten der europäischen Staaten zu erhalten, ihre kulturelle Vielfalt durch Kultur- und Medienpolitik zu erhalten. UNESCO und Europarat beschäftigen sich mit dem Konzept der „kulturellen Nachhaltigkeit“, die vor allem auf die Erhaltung kulturell vielfältiger Dienstleistungen, Produkte und Praktiken für zukünftige Generationen abzielt. Dieses Prinzip muss in der WTO anerkannt werden.

In der Diskussion wies Pleitgen die Behauptung des BDI-Vertreters Manske zurück, der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei „steuerfinanziert“, und machte deutlich, dass auch der private Rundfunk keineswegs kostenlos für die Bürger ist. Vielmehr müssen die Kosten der Werbung durch entsprechend höhere Produktpreise wieder erwirtschaftet werden. Die Rundfunkgebühren sind da sehr viel transparenter. Der Schutz der europäischen Film- und Fernsehproduktion sei keinesfalls gegen US-amerikanische Produktionen gerichtet, sondern soll ein zusätzliches Angebot sicher stellen.

Am Dienstagvormittag stellte Clare Joy die Thesen des britischen World Development Movement (WDM) zum Zusammenhang zwischen dem GATS und Demokratie vor. Sie konzentrierte sich dabei auf drei Bereiche:

1. Die Rolle der Unternehmen,
2. Die Versorgung mit Basisdienstleistungen, wie Gesundheit und Bildung und
3. Die Möglichkeit öffentlicher Stellen, regulierend in den Dienstleistungsmarkt einzugreifen.

Ohne die Einflußnahme multinationaler Dienstleistungsunternehmen wäre es auch nach Ansicht von Mitarbeitern der WTO nicht zum Abschluß des GATS-Abkommens in seiner derzeitigen Form gekommen. Dieser Einfluss setzt sich auch in den laufenden Verhandlungen fort. Die Europäische Union bezeichnet das GATS als ein Instrument, das vor allem den Interessen der Wirtschaft dienen soll. Unternehmen und ihre Lobbyverbände haben sehr viel besseren Zugang zu den Ministerien und den verhandelnden EU-Beamten als andere gesellschaftliche Gruppen. Auf politischer Ebene findet nicht nur in den USA ein intensiver personeller Austausch zwischen Wirtschaft und Politik statt. So arbeitet der letzte EU Handelskommissar Leon Brittan nun als Lobbyist für britische Banken und Versicherungen. Gerade beim Dienstleistungshandel ist dieser überproportionale Einfluß der Wirtschaft besonders kritisch zu betrachten, da er sehr viel stärker als Marktöffnungsverhandlungen in nationale Regelungsmechanismen eingreift.

Die Öffnung der Märkte für Basisdienstleistungen wie Bildung, Gesundheitsversorgung, Wasserversorgung, Postdienste und öffentlicher Transport kann die flächendeckende Versorgung mit diesen Diensten gefährden. Sie können beispielsweise in ländlichen Regionen oder für Bevölkerungsgruppen mit geringer Kaufkraft nicht profitabel angeboten werden. Private Firmen werden daher häufig diese Dienste nicht bereit stellen, und sich dort, wo sie durch öffentliche Auflagen dazu gezwungen werden, womöglich ganz zurück ziehen, wie im Fall der Wasserversorgung in Zimbabwe. Dort hatte sich die britische Firma Biwater aus einem größeren Wasserverteilungsprojekt zurückgezogen, weil dort nicht der geforderte Preis gezahlt werden konnte. Durch die Privatisierung der Basisdienstleistungen, vor allem wenn sie durch internationale Verpflichtungen wie das GATS festgeschrieben ist, wird den Bürgern die Möglichkeit genommen, politisch auf die Qualität dieser Dienste Einfluss zu nehmen. Kaufkräftige Nachfrage bleibt das einzige Instrument, das armen Bevölkerungsschichten in Entwicklungsländern nicht zur Verfügung steht. Diese Nachfrage kann demgegenüber aus dem Ausland kommen, mit der Folge, dass Basisdienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung nicht mehr an die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung angepasst werden, sondern an ausländische Wirtschaftsstudenten oder Patienten auf der Suche nach preiswerten Behandlungsmöglichkeiten.

Aus Sicht des WDM ist es notwendig, gerade Direktinvestitionen so zu regulieren, dass sie den größtmöglichen Nutzen für die Bevölkerung und die wirtschaftliche Entwicklung erbringen. Die Argumentation der Befürworter des GATS, dass die Mitgliedsländer das Recht haben, entsprechende Regulierungen von Liberalisierungsverpflichtungen auszunehmen, ist sehr problematisch: Die Ausnahmen müssen zu dem Zeitpunkt notifiziert werden, wenn spezifische Verpflichtungen für einen Sektor eingegangen werden. Erweiterungen sind danach praktisch kaum noch möglich. Dies erfordert große Voraussicht der Regierungen, die dann Maßnahmen notifizieren müssen, die vielleicht erst in fünf oder zehn Jahren notwendig

sind. Zudem stehen alle Ausnahmenregeln bei weiteren Liberalisierungsverhandlungen potenziell unter Druck.

Demokratie bedeutet, dass die Bürger gemeinsam über öffentliche Anliegen, wie die Versorgung mit Basisdienstleistungen debattieren und entscheiden. Diese Entscheidungen sind nicht immer richtig, und müssen daher verändert werden können. Ein internationales Abkommen, das sich darauf beschränkt, die Rechte von multinationalen Unternehmen zu schützen und diese fast irreversibel festschreibt, widerspricht dem Konzept von Demokratie.

Am Schluss der Konferenz stand dann die Podiumsdiskussion zu den Anforderungen an eine nachhaltige Regelung des internationalen Dienstleistungshandels. Dabei wurden zunächst noch einmal die unterschiedlichen Positionen und Herangehensweisen der Diskussionsteilnehmer und die politische Brisanz des Themas GATS sehr deutlich. Besonders das tiefe Eingreifen des Abkommens in innerstaatliche Regelungen war dabei Gegenstand der intensiven Diskussion. Herr Barth wies darauf hin, dass GATS das komplexeste Handelsabkommen ist, das es jemals gegeben hat. Gerade weil man im Prinzip noch zu wenig über Liberalisierung und deren Auswirkungen wisse, werden Assessment-Ansätze auch vom Bundesumweltministerium (vertreten durch Dr. Ulf Jäckel) unterstützt bzw. als notwendig erachtet. Im Prinzip gebe es dabei zwei Handlungsfelder: 1. rechtliche Regelungen im Rahmen der WTO und 2. flankierende Maßnahmen auf nationaler Ebene, Codes of Conduct oder ähnliche Verpflichtungen (wie z.B. die OECD-Guidelines für Multinationale Unternehmen). Ein weiterer Punkt in der Diskussion waren die regionalen und bilateralen Handelsabkommen, in denen meistens auch der Dienstleistungssektor enthalten ist. Obwohl die Anzahl und Bedeutung dieser Abkommen stetig zunimmt, haben sich die Teilnehmer der Konferenz bisher mit den Inhalten nur wenig auseinandergesetzt. Es ist jedoch bekannt, dass darin keine Assessments vorgesehen sind. Die regionalen Abkommen werden von vielen Anwesenden als wichtiges zukünftig mit zu berücksichtigendes Feld in der Diskussion um Liberalisierung des Dienstleistungshandels erachtet.

Als Konferenzergebnis wurde die Kontroverse zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Regierungs- und Industrievertretern offensichtlich. Die Industrie als Dienstleistungsanbieter fordert, als stakeholder von der Politik wahrgenommen und mit ihren Interessen vertreten zu werden. Die Vertreter der politischen Ebene scheinen dieser Logik folgen zu wollen. Andererseits fordert die Zivilgesellschaft in diesem Prozess, in dem Betroffene auch Beteiligte sein wollen, als die wirklichen stakeholder gerade auch von der politischen Ebene wahrgenommen zu werden.

Die Konferenz mit ihren angeregten Diskussionen wurde von allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern als für die Auseinandersetzung in der deutschen Gesellschaft mit dem Thema GATS richtungsweisend beurteilt. Die Fragen nach möglichen Folgen des GATS auf Umwelt, Entwicklungspolitik und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen sowie die Verknüpfung internationaler Umwelt- und Wirtschaftspolitik konnten während dieser zwei Tage ausführlich diskutiert werden.

Das GATS – Hintergründe, Interessen und Verhandlungsstand in Genf

Peter Wahl
Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)

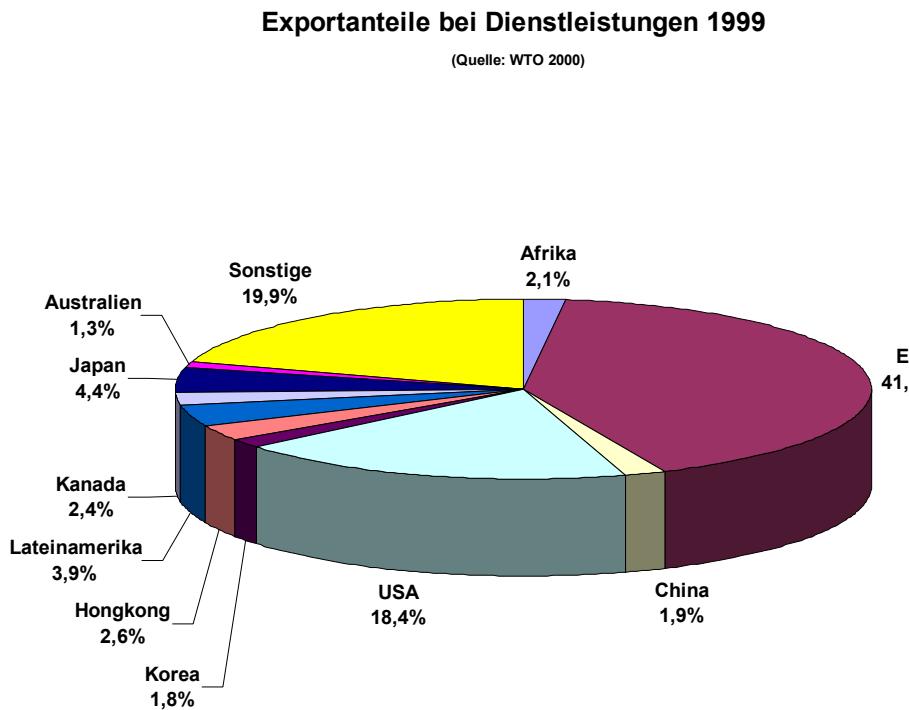
Die Einbeziehung der Dienstleistungen in das WTO-Regime gehört zu jenen Momenten, die die besondere Qualität der Welthandelsorganisation gegenüber dem GATT ausmachen. Die Entscheidung, Dienstleistungen unter das Regelwerk der WTO zu fassen, kommt nicht von ungefähr. Der Dienstleistungssektor hat die höchsten Wachstumsraten und erwirtschaftet inzwischen 60% des globalen BSP. Hinter dieser Durchschnittszahl verborgen sich allerdings beträchtliche Unterschiede. So betrug der Anteil der Dienstleistungen bei den Ländern mit niedrigem Einkommen nur 38% des BSP, bei der Gruppe mit mittlerem Einkommen 56% und bei den OECD Ländern 65%.¹ Noch stärker sind die Nord-Süd-Asymmetrien, wenn man sich den Anteil der Dienstleistungen an den Exporten ansieht. Allein die EU (42,25%) und die USA (18,8%) kommen an einen Anteil von 60% der weltweiten Dienstleistungsexporte, während es Lateinamerika auf 3,99% und Afrika auf 2,12% bringt. Andererseits beträgt der Anteil der Dienstleistungen am gesamten Welthandel bisher erst 20% (das entspricht einem Volumen von 1,35 Billionen Dollar), d.h. durch eine Liberalisierungsoffensive soll das schlummernde Potential des Dienstleistungssektors in einer Weise freigesetzt werden, die seiner gesamtwirtschaftlichen Bedeutung entspricht. Die Zahlen zeigen dabei deutlich, dass es vor allem die Industrieländer sind, die den meisten Nutzen aus einer Dienstleistung liberalisierung ziehen können. Dementsprechend stark ist auch ihr Interesse an den Verhandlungen.

Die Bedeutung der Dienstleistungen reicht freilich über die quantitativen Aspekte weit hinaus. Vor allem volkswirtschaftliche Schlüsselbereiche und zukunftsträchtige Sektoren der Wissens- und High-Tech-Ökonomie gehören dazu, so B. EDV – Dienstleistungen wie Soft-/Hardware Installation, Datenbanken, Datenverarbeitung, Forschung und Entwicklung, Kommunikation, audio-visuelle Dienstleistungen (u.a. TV, Film, Presseagenturen), Finanzdienstleistungen, Tourismus, Verkehr, Luft- und Raumfahrt, Bildung, Umwelt und Gesundheit (s. Liste im Anhang).

Von besonders herausragender Bedeutung sind Dienstleistungen, die eine volkswirtschaftliche Querschnitts- und Schlüsselfunktion erfüllen, weil sie die Grundlage von anderen Branchen sind sowie Basisdienstleistungen wie Bildung Soziales und Gesundheit. So bildet beispielweise der Telekommunikationssektor die Grundlage des Internet, das seinerseits die Basis für die Entwicklung des elektronischen Handels (s.u.) abgibt. Ähnliches gilt für andere Infrastrukturdiensleistungen und für Finanzdienstleistungen. Basisdienstleistungen wie Bildung und Gesundheit, aber auch einige Sektoren der audiovisuellen Dienstleistungen wie Rundfunk und Fernsehen haben über ihre rein ökonomische Funktion hinaus eine enorme

¹ World Trade Organization (2001), Market Access, Unfinished Business, Post Uruguay Round Inventory and Issues, Genf

gesellschaftspolitische Bedeutung. Für Entwicklungsländer gilt dies zusätzlich für bestimmte Infrastrukturdiensleistungen, wie die Wasserversorgung.

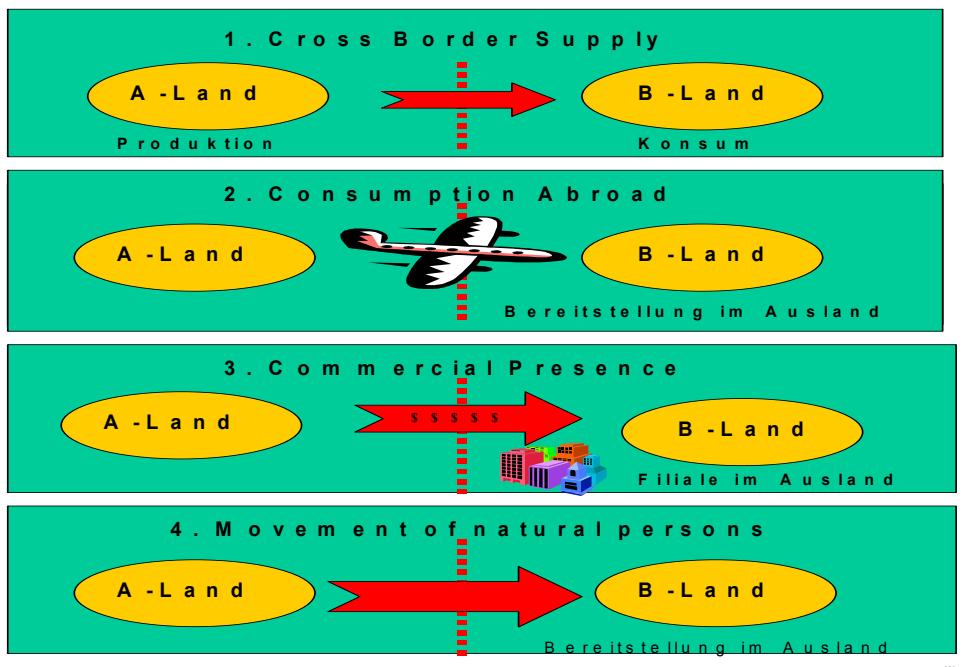


Um die Vielfalt der Branchen und Sektoren für internationale Vereinbarungen handhabbar zu machen, werden Dienstleistungen noch einmal in Querschnittskategorien unterteilt, wobei das entscheidende Kriterium die Art und Weise der Erbringung ist. Demnach ergeben sich folgende 4 Typen von Dienstleistungen:²

1. *grenzüberschreitende Erbringung (cross-border supply)*; ein klassisches Beispiel ist der Film, der in Hollywood produziert wird und in Europa in die Kinos kommt.
2. *Konsum im Ausland (consumption abroad)*; der verbreitetste Fall dieser Erbringungsart ist der Tourismus. Ein Mallorca-Aufenthalt wird in Frankfurt angeboten und verkauft, die tatsächliche Realisierung der Dienstleistung findet in Mallorca statt. Ähnliches gilt für Gesundheitsdienstleistungen (Zahnbehandlung in Tschechien, Kur in Karlsbad) u.ä.
3. *kommerzielle Präsenz im Ausland (commercial presence)*; damit sind Niederlassungen von Dienstleistungsunternehmen im Ausland gemeint. Zum Beispiel eine Filiale einer deutschen Bank oder der Telekom im Ausland. Dieser Erbringungsmodus ist häufig mit Investitionen, d.h. dem produktiven Sektor verbunden. Beispiel: die touristische Erschließung einer Region erfordert eine entsprechende Infrastruktur (Flughafen, Straßen, Hotels, Freizeitanlagen etc.).

² Im WTO-Jargon werden sie als "modes" (Modi) bezeichnet.

Die 4 Modi der Bereitstellung von Dienstleistungen



4. *Bewegung natürlicher Personen (movement of natural persons)*; dieser Modus bezieht sich auf die Aufenthaltsrechte von Personal, das sich bei der Erbringung im Ausland oder bei kommerzieller Präsenz am Erbringungsort aufhält, also der Chef der Bankfiliale oder der Techniker der Telekom, der im Ausland kurz –oder auch längerfristig arbeitet. Das Thema ist insofern von besonderer Brisanz, als die Industrieländer gewährleistet sehen wollen, dass ihr Fachpersonal vor Ort tätig werden kann, umgekehrt aber großen Widerstand leisten, wenn es darum geht Dienstleistern aus den Entwicklungsländern (etwa im Hoch- und Tiefbau) Marktzugang zu gewähren, da sie dies im Widerspruch zu ihrer Migrationspolitik sehen.

Für die politische Bewertung der GATS-Verhandlungen sind aber vor allem folgende beiden Unterschiede zwischen Güter- und Dienstleistungshandel von grundlegender Bedeutung:

- Der Dienstleistungshandel unterliegt aufgrund des Wesens vieler Dienstleistungen (Personennähe, gesellschaftspolitische Bedeutung etc.) in viel stärkerem Maße innerstaatlicher Regulierung. Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsrichtlinien, Normen und Standards regeln die nationalen Dienstleistungsmärkte. Dabei sind alle staatlichen Ebenen von der Kommune bis zur Zentralregierung beteiligt.
- In Europa und in vielen Entwicklungsländern sind – anders als in den USA – vor allem die Basisdienstleistungen vorwiegend staatlich oder öffentlich-rechtlich (zum Beispiel die großen Rundfunkanstalten ARD, ZDF, BBC etc.) verfasst.

Hier liegen auch wesentliche Gründe dafür, dass die Liberalisierung der Dienstleistungen bisher so auffallend hinter den Gütermärkten zurückgeblieben ist. Gleichzeitig macht sich daran die strategische Bedeutung der WTO-Verhandlungen zu Dienstleistungs-liberalisierungen fest. Sie implizieren eine gesellschaftspolitische Reichweite und Eingriffstiefe in staatliche Regulierung, die in keiner Weise mit der auf Gütermärkten vergleichbar ist. Das Problem dabei ist keineswegs, dass inländische Anbieter aus ökonomischen Gründen für schutzwürdig gegenüber der Konkurrenz aus dem Ausland erachtet werden. Das wäre lediglich Protektionismus, auch wenn dieser nicht in jedem Fall und automatisch negativ sein muss, wie das neoliberale Dogma dies postuliert. Umwelt, Gesundheit und Kultur z.B. sind durchaus schutzwürdige Güter. Um was es beim GATS letztlich geht, sind nicht Handelshemmnisse zwischen den nationalen Märkten, sondern die Qualität von Dienstleistung. Und damit steht die Lebensqualität in unserer Gesellschaft insgesamt auf dem Spiel. Langfristig besteht die Gefahr, dass private Wettbewerber – und da ist es gleichgültig welche Nationalität diese haben – einkommensstarke Konsumentengruppen den staatlichen und öffentlich-rechtlichen Dienstleistern, abspenstig machen, sowie eine Reduzierung der Regelungsdichte bei privaten Dienstleistungen erzwingen. Wenn Gesundheit, Sozialsysteme, Bildung, Information, Kultur u.ä. zur Ware werden, so ist dies jedoch ein qualitativ grundsätzlich anderer Vorgang, als wenn die Zirkulation von Gütern, die ohnehin bereits Warencharakter besitzen, durch Abschaffung von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnnissen erleichtert wird. Renato Ruggiero stellte selbst bereits 1998 diese neue Qualität des GATS fest, als er sagte das Abkommen erstrecke sich auf Gebiete, „die nie zuvor als Handelspolitik betrachtet wurden.“³ Dem gegenüber steht die Grundhaltung der Kritiker der WTO, die bereits in Seattle auf die Formel „Die Welt ist keine Ware“ zugespielt worden war.

Alles nur Panikmache?

Von Vertretern der Bundesregierung, der EU⁴ und der WTO wird dem offiziell entgegen gehalten, dass eine Privatisierung von Bildungs- und Gesundheitswesen nicht auf der Tagesordnung stünde, und entsprechende Befürchtungen „im Wesentlichen unbegründet“⁵ seien. Dabei verweisen sie auf die formalen Verhandlungsspielregeln der WTO, wonach ein Land nur dort zu liberalisieren braucht, wo es selbst entsprechende Angebote unterbreitet. Jedes Liberalisierungsangebot sei freiwillig. Dienstleistungen, die unter staatlicher Regie stehen, wären ohnehin außerhalb des Dienstleistungsabkommens der WTO.

In der Tat besagt Artikel I Abs. 3b und c des GATS, dass Dienstleistungen, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ erbracht werden und „weder zu kommerziellen Zwecken, noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern“ erbracht werden, von dem

³ Ruggiero, R., "Towards GATS 2000-A European Strategy", address to the Conference on Trade in services, organised by the European Commission, 2 June 1998, Brüssel

⁴ Die Handelspolitik gehört zu den Politikfeldern, die inzwischen weitgehend in die Kompetenz der Europäischen Kommission übergegangen sind. An der handelspolitischen Außenvertretung und damit auch den Verhandlungen in der WTO sind die nationalen Regierungen nur noch mittelbar beteiligt. Ausnahmen sind einige sensible Bereiche, in denen Handelsabkommen nicht nur durch den Ministerrat, sondern auch durch die Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen. Zu dieser sog. gemischten Kompetenz gehören kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen, Bildung, Soziales und Gesundheit.

⁵ So die Bundesregierung in der Antwort auf eine Anfrage von CDU/CSU (Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Erich G. Fritz, Renate Blank, Wolfgang Börnsen (Bönstrup) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU; Drucksache 14/6480, 17. Juli 2001 S. 3)

Abkommen ausgenommen sind.⁶ Aber da es auch in der Bundesrepublik neben dem öffentlichen und gemeinnützigen Bildungs- und Gesundheitswesen auch – wenn bisher auch wenige –rein kommerzielle Anbieter gibt, greift die Ausnahmeregel bereits nicht mehr. Auf die explizite Frage der CDU/CSU im Bundestag, ob die Verhandlungen sich auch auf „öffentliche Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit und Wasser bezögen, heißt es: „Nach dem von der Bundesregierung unterstützten Verhandlungsmandat erstrecken sich die eingeleiteten Dienstleistungsverhandlungen grundsätzlich auf alle vom Anwendungsbereich des GATS erfassten Dienstleistungssektoren und –erbringungsarten, ohne dass hiermit das Verhandlungsergebnis präjudiziert wird.“⁷ Die Kritiker des GATS lagen also richtig, als sie auf die Risiken der Verhandlungen für die öffentlichen und öffentlich-rechtlichen Dienstleistungen aufmerksam machten.

Selbst wenn hier noch die Rede davon ist, dass das Verhandlungsergebnis nicht präjudiziert würde, so wird es auch in diesen Bereichen aus der Logik des GATS und der Dynamik der Verhandlungen heraus unvermeidlich zu Liberalisierungen kommen. So ist es schließlich Sinn und Zweck des GATS, die Liberalisierung der Dienstleistungen voranzutreiben. So sieht Artikel XIX expressis verbis vor dass „die Mitglieder in aufeinanderfolgende Verhandlungsrunden“ eintreten, „die spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des WTO-Übereinkommens beginnen und danach regelmäßig stattfinden, um schrittweise einen höheren Stand der Liberalisierung zu erreichen. Die Verhandlungen zielen darauf ab, die nachteiligen Auswirkungen von Maßnahmen auf den Handel mit Dienstleistungen zu vermindern oder zu beseitigen, um dadurch einen effektiven Marktzugang zu erreichen.“⁸ Das WTO Sekretariat bezeichnet diesen Artikel als „eine Garantie dafür, dass das gegenwärtige GATS Paket nur die erste Frucht eines kontinuierlichen Unternehmens ist.“⁹

Die EU wird darüber hinaus auch aus verhandlungstaktischen Gründen gezwungen sein, Marktzugang für ausländische Anbieter zu ermöglichen, denn auch in der Handelspolitik gilt das Prinzip des „do ut des“¹⁰. Selbst wenn die EU nicht daran interessiert wäre, von sich aus ihre Basisdienstleistungen zu liberalisieren – was keineswegs vorausgesetzt werden kann – würde sie Zugeständnisse machen müssen. Andernfalls könnte sie als der mit Abstand größte Dienstleistungsexporteur nicht damit rechnen, selbst Marktzugang in anderen Ländern zu erhalten. In den Worten von EU Handelskommissar Pascal Lamy: „Wenn wir unseren eigenen Zugang zu fremden Märkten verbessern wollen, dann können wir unsere geschützten Sektoren nicht aus dem Sonnenlicht heraushalten. Wir müssen offen sein, über alles zu verhandeln, wenn wir einen großen Wurf machen wollen.“¹¹

Komplementär dazu formulieren die USA, die auf dem Hintergrund ihres überwiegend privat organisierten Bildungs- und Gesundheitswesen hier natürlich Wettbewerbsvorteile haben, ausdrücklich ihr Interesse an einer Einbeziehung der öffentlichen Dienstleistungssektoren.

⁶ GATS Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen vom 15.04.1994 BGBl. 1994 II, 1643

⁷ Antwort der Bundesregierung ... a.a.O. S. 4

⁸ GATS Allgemeines Übereinkommen ... a.a.O.

⁹ WTO Secretariat, Recent Developments in Services Trade, 9.2.1999, S/C/W/94; S.21

¹⁰ Lateinisch: Ich gebe, damit Du gibst.

¹¹ Lamy, Pascal (2000), Speech to the US Council for International Business, New York, 8 June 2000, http://europa.eu.int/comm/trade/speeches_articles/spla23_en.htm

So fordert der Präsident der US-Koalition der Dienstleistungswirtschaft, R. Vastine, dass „die neuen Verhandlungen Verpflichtungen zur Inländerbehandlung, Marktzugang und grenzüberschreitende Bereitstellung von Dienstleistungen in so viel Sektoren wie möglich gewährleisten müssen.“¹² Vastines Verband glaubt, „dass wir große Fortschritte in den Verhandlungen machen können, um der US-Wirtschaft die Möglichkeit zu eröffnen, auf ausländische Gesundheitsmärkte zu expandieren. ... Historisch standen viele Gesundheitsdienstleistungen in anderen Ländern in hohem Maße unter der Verantwortung des öffentlichen Sektors. Das öffentliche Eigentum am Gesundheitswesen hat es für Gesundheitsanbieter des US-Privatsektors schwer gemacht, im Ausland zu operieren.“¹³

Gerade der Gesundheitssektor ist in den Industrieländern angesichts der wachsenden Zahl älterer Menschen ein enormer Wachstumsmarkt. Die Umsätze auf den Gesundheitsmärkten der OECD-Länder werden auf jährlich mehr als drei Billionen Dollar geschätzt.

Ähnlich ist die Situation für den Bildungsbereich. Die Investmentgruppe Lehman Brothers hat ihn als „die letzte Grenze“ („final frontier“) unter den öffentlichen Dienstleistungen bezeichnet, die es zu erobern gelte.¹⁴ Die USA werden auf diese Sektor daher starken Druck entwickeln.

Ähnliches gilt für die audio-visuellen Dienstleistungen. Hollywood-Filme, Fernsehsendungen, Video-Clips, Pop-Musik etc. bilden den zweitgrößten Posten der US-Exportwirtschaft. Bereits in der Auseinandersetzung um das gescheiterte Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) war dies einer der heißesten Konfliktpunkte. Frankreich, Kanada und einige andere Länder wollen unter Berufung auf die „exception culturelle“ ihre Kultur nicht ungeschützt den ökonomischen Bulldozern der Hollywood Blockbuster aussetzen.

Aber auch die ARD, der deutsche Kulturrat¹⁵ und die deutsche Filmwirtschaft haben sich gegen eine weitere Liberalisierung der audio-visuellen Märkte gewandt. Mit dem Begriff der „kulturellen Nachhaltigkeit“ begründet z.B. der ARD Vorsitzende Fritz Pleitgen, dass die audiovisuellen Märkte nicht weiter liberalisiert werden sollen. „Der rein ökonomische Fokus dieser Politik stellt die Legitimität und Bedeutung anderer politischer Leitbilder und Ziele im öffentlichen Interesse in Frage, insbesondere den sozialen und kulturellen Zusammenhalt.“¹⁶

Druck in Richtung Deregulierung

Auch den Vorwurf von NGOs, Gewerkschaften und anderen Kritikern, dass das GATS über Marktöffnung hinaus die für Basisdienstleistungen der Daseinsfürsorge oder gesellschaftspolitisch bedeutsame Regulierungen tendenziell demontiere, weisen die amtlichen Protagonisten weit von sich. Auch hier verweisen sie auf einschlägige Paragraphen des GATS,

¹² Vastine, J. R., Statement before the Interagency Trade Policy Staff Committee, 19 May 1999, website: www.uscsi.org

¹³ www.uscsi.org

¹⁴ Zitiert nach: Sexton, Sarah (2001), Trading Health Care Away, Trading Health Care Away?: GATS, Public Services And Privatisation, Sturminster Newton; <http://cornerhouse.icaap.org>

¹⁵ Dachverband von Interessengruppen der Kulturschaffenden

¹⁶ Pleitgen, Fritz (1999), Sustainable Development in the Cultural Domain, Material des Internationalen Information Society Forum, o.O. S.2

die die Regulierung von Dienstleistungen der Souveränität eines jeden Landes anheim stellt. Gleichwohl handelt es sich hier um eine taktisch motivierte Zweckbehauptung, denn:

1. Solche Schutzklauseln (safeguards) finden sich auch in anderen WTO Abkommen, ohne dass sie deswegen automatisch ihre Funktion erfüllt hätten. So gab es bei den Verhandlungen um das TRIPS Abkommen eine Diskussion darüber, ob Patente für pharmazeutische Produkte dann umgangen und billige Generika auf den Markt gebracht werden können, wenn ein Land einen medizinischen Notstand, z.B. eine Seuche hat. Schließlich wurde eine solche Klausel in das TRIPS-Abkommen aufgenommen. Dies hat US-Pharmakonzerne nicht davon abgehalten, unter Berufung auf TRIPS Südafrika und Brasilien zu verklagen, weil diese billige Generika zur AIDS-Bekämpfung zulassen und damit die Patente der teuren US-Anbieter umgehen. Es war lediglich einer massiven, internationalen politischen Kampagne zu verdanken, dass die Klage im April 2001 zurückgezogen wurde, weil die Konzerne weitere Imageschäden befürchteten. Neben zahlreichen NGOs hatte sich auch die deutsche Ministerin für Entwicklungshilfe den Protesten angeschlossen, während das Wirtschaftsministerium, das die handelspolitische Federführung hat, ausschwieg. Wenn die Angelegenheit vor dem WTO Schiedsgericht verhandelt worden wäre, wäre der Ausgang des Verfahrens keineswegs gewiss gewesen. Mit anderen Worten, die Safeguards sind im Konfliktfall nur so wirksam, wie die politischen Kräfteverhältnisse in der Gesellschaft dies ermöglichen.
2. Die WTO hat begleitend zu den GATS-Verhandlungen eine Arbeitsgruppe eingesetzt ("Working Party for Domestic Regulation"), die die Notwendigkeit staatlicher Regulierungsmaßnahmen sog. „necessity tests“ unterwirft, um schon im Entwurfsstadium von Gesetzgebungsvorhaben in einen internationalen Beratungsprozess mit interessierten Parteien einzutreten. Dabei kommt alles auf die Tagesordnung, was im Weltbild der Freihandelsanhänger als Handelshemmnis interpretiert werden könnte, von Ladenöffnungszeiten, Bauvorschriften, Baugenehmigungen, über Umweltbestimmungen, Arbeitsschutz und Gesundheitsbestimmungen bis zu beschäftigungs-politische Maßnahmen. Das heißt nicht, dass es keine unsinnigen und überflüssigen Regelungen geben kann. Aber auch wenn die „Working Party“ keine verbindlichen Regeln aufstellen kann, bedeutet ihre Einsetzung ein genereller politisch-psychologischer Druckfaktor. Normen und Standards, die durch nationale Regulierungen gesichert werden, werden ins Zwielicht gezogen werden. Es wird eine Dynamik entstehen, bei der die Standards zuerst in den Status der „Umstrittenheit“ gebracht werden. Ist ein Sachverhalt auf diesem Weg als Problem definiert worden, wird folglich eine Lösung notwendig. Nach „guter demokratischer Tradition“ wird der Konflikt dann mit einem Kompromiss beendet, dessen Resultat eine Senkung des fraglichen Standards ist. Um sich dieser Dynamik zu entziehen, braucht eine Regierung gute Nerven und politisches Stehvermögen und ggf. Gegendruck aus der Gesellschaft.
3. Der stärkste Druck zur Deregulierung wird jedoch von der normativen Kraft des Faktischen ausgehen. Die unvermeidliche Markttöffnung für ausländische Privatanbieter, wird dafür sorgen, dass Standards abgebaut werden, vor allem wenn es sich um die hochkompetitiven Unternehmen der Gesundheits- und Bildungsbranche

der USA handelt. Freilich werden die Standards nicht für alle zurückgehen. Jene Konsumenten, die sich teure Privatanbieter leisten können, werden auch weiterhin auf ein hochwertiges Angebot zurückgreifen können. Jene, die auf öffentliche Anbieter angewiesen sind, werden dagegen Qualitätseinbußen hinnehmen müssen. Beispiele aus anderen Ländern, z.B. Großbritannien, dem die Thatcher Ära ein völlig marodes öffentliches Gesundheitswesen hinterlassen hat, belegen dies. Auch dieser Prozess verläuft in mehreren Phasen. In der ersten wendet sich die einkommensstarke und gesunde Klientel den privaten Anbietern zu. Diese werden durch entsprechende attraktive Angebote und aufwändiges Marketing alles tun, sich ihrerseits die „Filetstücke“ des Marktes zu sichern. Mit dem Marktanteil sinkt in einer zweiten Phase die wirtschaftliche Kraft der öffentlichen Anbieter und dann die Qualität ihres Angebots. In der dritten Phase wird entweder argumentiert, dass die schlechte Qualität der öffentlichen Anbieter nur durch deren Privatisierung gesteigert werden könne, oder aber die Öffentlichen bleiben bestehen, um so etwas wie eine Rumpfversorgung für die einkommensschwächeren Gruppen der Gesellschaft zu gewährleisten. Die profitablen Bereiche werden privatisiert, die Verluste werden sozialisiert. Die soziale Polarisierung der Gesellschaft wird damit zementiert.

In den USA, die nach Angaben der WHO jährlich mit über eine Billion Dollar (=13,7% des Bruttoinlandprodukts) weltweit einsamer Spitzenreiter bei Gesundheitsausgaben sind, verfügen 44 Mio. Menschen, das sind knapp 17% der Gesamtbevölkerung, über keine Gesundheitsversicherung. Weitere Millionen sind unversichert.

Bei alle dem wäre es freilich ausgesprochen verkürzt, das Augenmerk nur auf die Interessenlage der USA zu lenken, so wichtig diese auch sein mag. Dort, wo sie wettbewerbsstark ist, drängt auch die EU mit aller Macht auf andere Märkte. So will Brüssel z.B. die WTO-Mitglieder dazu bewegen, ihre Wasserversorgungssysteme dem Wettbewerb zu öffnen. Hintergrund ist die starke Wettbewerbsposition von europäischen Unternehmen wie Vivendi, Suez-Lyonnaise, und Bouygues. Insbesondere für die Bevölkerungen der Entwicklungsländer gehört der Zugang zu sauberem Trinkwasser zu den Grundbedürfnissen.

E-Commerce – Revolution für den Dienstleistungshandel

Die GATS-Verhandlungen finden auf dem Hintergrund dramatischer technologischer Umwälzungen statt, die auf dem gesamten Handelssektor eingesetzt haben: die Entwicklung des elektronischen Handels auf der Basis des Internet (E-Commerce). Dadurch gewinnen die GATS Verhandlungen zusätzliche Brisanz.

Beim Handel mit materiellen Gütern können durch das Internet die Transaktionskosten – von der Werbung, über Bestellwesen, Bezahlung bis zur Rechnungsstellung und dem Mahnwesen – drastisch gesenkt werden. Das Tempo der einzelnen Vorgänge und damit die Gesamttransaktion werden darüber hinaus beträchtlich beschleunigt, es gibt einen Sprung in der Produktivität.

Während die meisten materiellen Güter natürlich nach wie vor nur materiell zu handeln sind gibt es völlig neue Formen der Bereitstellung bei digitalisierbaren Waren. Für Produkte, die mit Text (incl. Software), Ton und Bild und deren Kombination zu tun haben (Multimedia) war bisher ein materielles Medium in Form von Papier, Buch, Zeitung, CD, Videokassette etc. notwendig. Mit der Digitalisierung wird deren Bereitstellung über elektronische Vertriebswege, d.h. Leitungen oder auch drahtlos via Internet möglich. Die ökonomischen Rahmenbedingungen für den Buchhandel und die audiovisuellen Märkte werden sich stark verändern.

Weitaus weitreichender werden jedoch die Umwälzungen beim Handel mit Dienstleistungen sein, und zwar bei all jenen, die auf Wort, Bild und Ton beruhen. Dazu gehören nicht nur Wetterbericht, Agenturmeldungen und Veranstaltungskalender, die bereits jetzt direkt aus dem Internet auf jeden PC heruntergeladen werden können, Online Banking und andere Finanzdienstleistungen, weite Bereiche von Wissenschaft und Forschung, Dokumentation, Information und Unterhaltung, sondern auch alle Formen von Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen, sowie Bildung und zahlreiche Bereiche von Gesundheit. So wird es z.B. möglich werden, online in Harvard zu studieren – gegen entsprechende Gebühren – ohne jeden Fuß auf amerikanischen Boden setzen zu müssen. Über „TV on demand“ wird man sich sein individuelles Fernsehprogramm zusammenstellen können - mit entsprechend weitreichenden Konsequenzen für den öffentlichen Rundfunk. Und schon heute ist es möglich, sich über das Netz bei ausländischen Anbietern (in der Bundesrepublik ist dies vorerst noch verboten) im triple choice Verfahren eine ärztliche Ferndiagnose machen zu lassen, die dann mit der Ausstellung eines Rezepts verbunden ist. Nach Eingabe der Kreditkartennummer kann das Produkt dann geliefert werden.

Ein Blick auf die Investitionen in den E-Commerce zeigt, dass hier sehr große Zukunftsmärkte vermutet werden. So plant die Dresdener Bank z.B. für den Ausbau ihres Internetgeschäfts für 2001 und 2002 Investitionen in Höhe von 3,5 Mrd. DM. Angesichts dieser Perspektiven messen die Industrieländer der Einbeziehung des E-Commerce in eine neue WTO-Runde eine große Bedeutung bei. Für die meisten Entwicklungsländer dagegen ist das Thema zweitrangig. Zwar wird mitunter die Illusion geweckt, das Internet könnte ihnen ein Aufschließen zu den Industrieländern ermöglichen.¹⁷ Dieser naive Techno-Optimismus übersieht aber die existierenden technischen Ausgangsbedingungen und deren Einbettung in die ökonomischen Rahmenbedingungen. In den Entwicklungsländern sind die Voraussetzungen für eine rasche Entwicklung des elektronischen Handels nur in geringem Maße vorhanden. Dies betrifft nicht nur die teure und in immer kürzeren Abständen veraltende Hardware und Software, sondern auch die Telekommunikationsinfrastruktur sowie die Qualifikation des dafür notwendigen Personals.¹⁸ Während in den OECD-Ländern 1998 auf 1.000 Einwohner 255 PCs kamen, sind es in Jordanien 9, in Togo 7, in Algerien 4 und in Uganda 1.¹⁹ Ähnliche Relationen herrschen bei Internetprovidern und Telefonanschlüssen. Investitionsprogramme

¹⁷ So heißt es z.B. in einer Resolution der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) "Building Africa's Information Highway", von 1996: „Afrika hat ein großes Potential, Entwicklungsstufen zu überspringen.“

¹⁸ In diesem Zusammenhang wird die Politik des gezielt in Gang gesetzten brain drain der wenigen hoch qualifizierten Fachkräfte durch die Abwerbungspolitik der Industrieländer – in der Bundesrepublik unter dem Stichwort „Green Card“ – die Situation noch verschärfen.

¹⁹ UNDP (2000), Human Development Report 2000, S. 198 ff. New York

für technologische Neuerungen, wie die Breitbandtechnologie, die den Transfer von Daten mit Hochgeschwindigkeit ermöglicht, sind so teuer, dass allenfalls einige Schwellenländer in absehbarer Zukunft in der Lage sein werden, sie zu finanzieren.²⁰

Ökonomisch übersieht die optimistische Perspektive zudem, dass ja umgekehrt auch die Unternehmen der Industrieländer per Internet auf den Märkten des Südens auftreten und mit ihrer ökonomischen Potenz dort entsprechende Wettbewerbsvorteile haben werden. Sie werden bei den Mittelklassen der Emerging Markets auch profitable Märkte finden. Was aber ist mit den Armen? In Lateinamerika und im subsaharischen Afrika lebt mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Armut.²¹ Hier auf die elektronischen Märkte zu vertrauen, liegt jenseits aller Realitäten. Insofern wäre es schon ein großer Erfolg, wenn die Kluft zwischen Nord und Süd durch den Eintritt in das Zeitalter des E-Commerce nicht noch größer würde, als sie es jetzt schon ist. Im Hinblick auf die WTO-Verhandlungen bedeutet dies, dass sie zu einer Vertiefung der Nord-Süd Asymmetrien beitragen könnten.

Die WTO hat 1998 erstmals einen Beschluss zu E-Commerce gefasst, nämlich ein Moratorium für die Erhebung von Zöllen auf elektronische Handel. Mit dem Scheitern von Seattle ist das Moratorium formal nicht verlängert worden. De facto halten sich die WTO-Mitglieder aber daran. In der neuen Runde soll es zur Dauerregelung werden. Außerdem wurde die WTO beauftragt ein Arbeitsprogramm zu entwickeln. Dieses liegt auch seit September 1999 vor und umfasst das GATT, das GATS und das TRIPS-Abkommen. Ebenfalls wegen des Scheiterns von Seattle konnte es bisher nicht verabschiedet werden.

Neben einer Reihe von umstrittenen Einzelfragen, die sich auf Dinge wie Datensicherheit, Verschlüsselungsfragen und technische Normen beziehen, gibt es auch tief gehende Kontroversen. So streiten z.B. die EU und die USA über die Frage, ob digitale Produkte, die früher nur über materielle Trägermedien (Buch, CD, Video, Film etc.) verfügbar waren, jetzt als Dienstleistungen eingestuft werden. Die Entscheidung über diese Frage hat weitreichende Konsequenzen. Werden sie als Waren klassifiziert, fallen sie unter das GATT, das bereits weiter gehende Liberalisierungen vorsieht als das GATS. Aus diesem Grund sind die USA der Auffassung, dass ihre audiovisuellen Produkte (wie bereits erwähnt der zweitgrößte Posten der US-Exporte), als materielle Güter eingeordnet werden und unter das GATT fallen. Die EU ist der Auffassung, dass der Inhalt, der über diese Medien transferiert wurde, schon immer eine Dienstleistung war und dies auch nach dem Wegfall des materiellen Mediums bleibt.

Akzeptanzkrise der neoliberalen Globalisierung

Bereits in Seattle wurde deutlich, dass die neoliberalen Globalisierung in einer Akzeptanzkrise steckt. Die immer stärker werdenden Proteste bei zwischenstaatlichen Konferenzen, die als Symbol der Globalisierung gelten, sind dabei nur die Spitze des Eisbergs. Hinzu kommen die wachsenden transatlantischen Widersprüche, sowie das gewachsene Selbstbewusstsein der

²⁰ S. ausführlich dazu Wegmann, Heiko/Müller, Uli (2001), GATS und E-Commerce, Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO, Hrg. WEED und Forum Umwelt & Entwicklung, Bonn, S.

²¹ World Bank (2000), World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty, Washington

Entwicklungsländer. Nach zwei Jahrzehnten Erfahrung mit der gegenwärtigen Welle von Globalisierung ist der Süden nicht länger bereit, sich mit den simplen Parolen der Freihandelsdoktrin, wonach Liberalisierung Wachstum und Wachstum Wohlstand bringe, abspeisen zu lassen. Alle einschlägigen Statistiken zeigen, dass für die meisten Entwicklungsländer die Liberalisierung des Welthandels nicht die versprochenen Ergebnisse gebracht hat. Eine Weltbank-Untersuchung kommt anhand von 20 Länderstudien zu dem Schluss, „dass der Wechsel zu einem offeneren Außenhandelsregime das Einkommen der 40 Prozent ärmsten Bevölkerungsmitglieder drückt ... Die Kosten des Anpassungsprozesses werden demnach von den Armen getragen, und zwar unabhängig davon, wie lange der Prozess dauert.“²² So, wie die GATS Verhandlungen von den Industrieländern derzeit konzipiert werden wird sich an dieser asymmetrischen Verteilung nichts ändern. Im Gegen teil, die Nord-Süd Schere wird sich weiter öffnen.

Die gegenwärtige Form der Globalisierung wird als alternativloser, quasi naturhafter Prozess dargestellt, gegen den man sich ebenso wenig stemmen könne wie gegen das Wetter. Richtig daran ist, dass die Zunahme und die neuen Formen von Kommunikation und die kulturellen und ökonomischen Integrationsprozess irreversibel sind und durchaus auch beträchtliche Chancen für die Entwicklung in allen Teilen der Welt böten. Die Wirtschaftspolitik, die diesen Prozess dominiert und die auch als Leitbild den GATS-Verhandlungen zugrunde liegen, als alternativlos hinzustellen, ist jedoch pure Ideologie. Solange das neoliberalen Paradigma die WTO und den Globalisierungsprozess insgesamt beherrscht, läuft Globalisierung auf eine Art globalen Manchesterkapitalismus hinaus. So wie der historische Manchesterkapitalismus im Rahmen des Nationalstaates in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen gezähmt und zivilisiert wurde, so gilt es die Globalisierung zu zivilisieren. Der Diskussion um die Zukunft der Dienstleistungen kommt dabei ein hoher Stellenwert zu.

²² Milanovic, Branko (1999): *True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculations, Based on Household Surveys Alone*, World Bank Policy Research Working Paper No 2244, November 1999, Washington, D.C.

Anhang:

Klassifikation der Dienstleistungen im GATS

1. UNTERNEHMERISCHE UND BERUFSBEZOGENE DIENSTLEISTUNGEN

- A. (Frei-) berufliche Dienstleistungen (z.B. Tierärzte, Ärzte, Anwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Architekten, Ingenieure)
- B. EDV – Dienstleistungen (z.B. Soft-/Hardware Installation, Datenbanken, Datenverarbeitung)
- C. Forschung und Entwicklung
- D. Grundstücks- und Immobilien Dienstleistungen (z.B. Makler, Instandhaltung)
- E. Miet-/ Leasing Dienstleistungen ohne Personal (z.B. bezogen auf Schiffe, Transportausrüstung, Maschinen)
- F. Andere gewerbliche Dienstleistungen (z.B. Werbung, Unternehmens-/Personalberatung, Reparaturen, Druckereien)

2. KOMMUNIKATIONSDIENSTLEISTUNGEN

- A. Postdienste
- B. Kurierdienste
- C. Telekommunikationsdienste (z.B. Telefon, E-mail, Datentransfer, Telex)
- D. Audiovisuelle Dienstleistungen (z.B. Film-/Video-/Musikproduktion, Radio, Fernsehen)
- E. Andere

3. BAU- UND MONTAGEDIENSTLEISTUNGEN

- A. Allgemeine Bauausführung für Gebäude (Hochbau)
- B. Allgemeine Bauausführung für Tiefbau
- C. Installation und Montage Arbeiten
- D. Baufertigstellung
- E. Andere

4. VERTRIEBSDIENSTLEISTUNGEN

- A. (Provisions-)vertreter
- B. Großhandel
- C. Einzelhandel
- D. Franchising
- E. Andere

5. BILDUNGSDIENSTLEISTUNGEN

- A. Kindergarten / Grundschule
- B. Schulbildung
- C. Berufs- / Universitätsausbildung
- D. Erwachsenenbildung
- E. Andere Bildungseinrichtungen

6. UMWELTDIENSTLEISTUNGEN

- A. Abwasserbeseitigung / Kanalisation
- B. (Sperr-)Müllabfuhr
- C. Sanitäre Einrichtungen / Hygiene
- D. Andere

7. FINANZDIENSTLEISTUNGEN

- A. Alle Versicherungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen (z.B. Lebens-, Unfall-, Krankenvers., Rückvers., Versicherungsvertrieb/-vertreter)
- B. Bank- und Finanzdienstleistungen, außer Versicherung (z.B. Einlagen / Kreditgeschäft, Geldhandel, Derivate, Investmentbanking, Fonds-/ Anlagemanagement, Datenverarbeitung und Beratung für Finanzdienstleistungen)
- C. Andere

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

- A. Krankenhausdienstleistungen
- B. Sonstige Gesundheitsdienstleistungen
- C. Soziale Dienstleistungen
- D. Andere

9. TOURISMUS UND REISEDIENSTLEISTUNGEN

- A. Hotels und Restaurants (inkl. Catering)
- B. Reiseagenturen und Reiseveranstalter
- C. Fremdenführer / Reisebegleitung
- D. Andere

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

- A. Unterhaltungsdienstleistungen (inkl. Theater, Live Bands und Zirkus)
- B. Nachrichtenagenturen
- C. Büchereien, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen.
- D. Sport und andere Erholungsdienstleistungen
- E. Andere

11. TRANSPORTDIENSTLEISTUNGEN

- A. Seeschifffahrt (z.B. Fracht, Personen, Reparatur und Instandsetzung, Unterstützungsdiene für die Seeschifffahrt
- B. Binnenschifffahrt
- C. Lufttransport
- D. Raumfahrt
- E. Schienenverkehr
- F. Straßverkehr
- G. Pipeline Transport
- H. Hilfsdienste für Transportdienstleistungen (z.B. Lagerung, Frachtmuschlag, Vermittlungsagenturen
- I. Andere Transportdienste

12. SONSTIGE NICHT AUFGEFÜHRTE DIENSTLEISTUNGEN

Umweltpolitische Aspekte des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und weiterer GATS-Verhandlungen

Elisabeth Tuerk (CIEL)
Peter Fuchs (Forum Umwelt und Entwicklung)

Das derzeit im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) erneut verhandelte Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (*General Agreement on Trade in Services; GATS*) bedarf aus umweltpolitischer Sicht dringend der erhöhten Aufmerksamkeit: Es stellt sowohl ein handels- als auch ein investitionspolitisches Regelwerk mit potenziell weitreichenden Implikationen u.a. für innerstaatliche Möglichkeiten sozial-ökologischer Regulierung dar. Der Text versucht daher, auf Basis einer Literatuauswertung sowie einer ersten umweltrechtlichen Analyse zentraler GATS-Regeln und neuer Verhandlungsvorschläge

- auf erste **erkennbare umweltpolitische Implikationen** und Probleme des GATS
 - sowie auf eine Vielzahl noch offener Fragen und **Forschungsbedarfe** hinzuweisen.
 - Ferner werden erste umweltorientierte **Politikempfehlungen** formuliert.
1. **Dienstleistungen** sind ein **Schlüsselfaktor** in Bezug auf die transnationalen Produktionsketten, die die **globale Ökonomie** prägen. Sie stellen geographische und geschäftliche Verbindungen her und dienen der Integration und Koordination des globalen Produktionsprozesses.
 2. Das Bild ‚sauberer‘ Dienstleistungen mit nur geringer oder keiner Umweltbelastung ist zwar verbreitet, jedoch oftmals falsch. Dienstleistungsindustrien haben eine Reihe von Umweltfolgen. Allerdings besteht hinsichtlich der **ökologischen Folgen der ‚Dienstleistungsgesellschaft‘ und des E-Commerce** noch ein erheblicher **Forschungsbedarf**.
 3. Das GATS als ein Abkommen zur Liberalisierung des Dienstleistungshandels ist hinsichtlich
 - seiner realen **Umweltwirkungen („factual linkages“)**
 - sowie der **regulatorischen Wirkungen („regulatory linkages“)**, also der Auswirkungen auf nationale und internationale umweltpolitische Regulierungsmöglichkeiten zu betrachten.
 4. Es ist nicht nur ein handelspolitisches Abkommen im herkömmlichen Sinne, sondern auch ein multilaterales **Investitionsabkommen**, da im GATS die kommerzielle Präsenz (Direktinvestition) von Dienstleistungsunternehmen als „Modus 3“ des Dienstleistungshandels gilt. Aus umweltpolitischer Sicht ist das GATS mit seinen

Kernprinzipien (Meistbegünstigung, Inländerbehandlung) allerdings kein geeigneter Rahmen für ein internationales Investitionsregime.

5. Die dringend notwendigen Arbeiten an Umweltfolgen- oder **Sustainability Impact-Assessments** des GATS haben erst in einigen WTO-Mitgliedstaaten (USA, EU, Kanada), in internationalen Organisationen (OECD) sowie bei NGOs (WWF) begonnen. Vor weiteren Verhandlungen sollten weitere detaillierte sektorale Assessments vorgenommen werden.
6. Sowohl hinsichtlich der betroffenen Regulierungsmaßnahmen als auch der Vielzahl abgedeckter Dienstleistungssektoren ist das GATS durch einen **extrem weiten Geltungsbereich** charakterisiert. Die gegenwärtigen Diskussionen zu Klassifizierungsfragen sind aus umweltpolitischer Sicht ambivalent zu beurteilen: Einerseits erlauben neue detaillierte **Klassifizierungen** auch umweltpolitischen Akteuren eine deutliche Identifikation zu schützender oder nur bedingt zu öffnender Sektoren; andererseits besteht die Gefahr, dass die Klassifizierungsentscheidungen dazu genutzt werden, den Liberalisierungsdruck auf bislang nicht in die Verhandlungen einbezogene (Sub-)Sektoren zu erhöhen.
7. Im Hinblick auf die **Marktzugangsverhandlungen** enthält **Artikel XVI** des GATS eine Liste quantitativer und anderer Beschränkungen, die als unzulässige Handelsbarrieren betrachtet werden. Allerdings können solche Maßnahmen umweltpolitisch sehr wichtig sein für den Schutz sensibler Regionen oder erschöpfbarer Ressourcen. Ferner können Marktzugangsbeschränkungen gegenüber Transnationalen Konzernen (TNKs) der Sicherung eines angemessenen Zugangs lokaler Gemeinschaften zu einheimischen Ressourcen dienen.
8. Die auch im GATS angestrebte **Inländerbehandlung (Art. XVII)** ist zwar ein Kernstück des Multilateralen Handelssystems, birgt aber aus umweltpolitischer Sicht eine Fülle an Fragen und potenziellen Problemen. So ist z.B. die Frage der Unterscheidung gleicher und ungleicher Dienstleistungen (bzw. Dienstleistungserbringer; „**like services/service providers**“) im Hinblick auf die unterschiedliche Umweltqualität von Dienstleistungen ungeklärt (z.B. die Unterscheidung umweltverträglicher von umweltschädlichen Energiedienstleistungen). Auch kann ein Verbot von „**de facto**“-**Diskriminierungen** zu einer erheblichen Einschränkung umweltpolitischer Spielräume führen.
9. Vor diesem Hintergrund sind vor sektoralen Verhandlungsvorschlägen und den länderspezifischen Forderungen und Angeboten („*requests*“ und „*offers*“) hinsichtlich Marktzugang und Inländerbehandlung die jeweiligen **sektorspezifischen umweltpolitischen Implikationen** zu identifizieren und zu berücksichtigen. Sensible Sektoren sind u.a. Tourismus, Handelsdienstleistungen, Transport, Energie, Umweltdienstleistungen.
10. Eines der sensibelsten Bereiche weiterer GATS-Verhandlungen ist aus umweltpolitischer Sicht das Thema „**Innerstaatliche Regulierung (Domestic Regulation, Art. VI GATS)**: Hier schlägt die EU die Einführung eines **Notwendigkeitstests** („*necessity test*“) vor. Die Annahme dieses Vorschlages könnte zukünftig dazu führen, dass umweltpolitische Regulierungen in WTO-Streitschlichtungsverfahren wegen ihrer „*handelsbeschränkenden*“ Wirkungen ausgehebelt werden. Auch ein US-Vorschlag zu

erhöhten „**Transparenz**“ - Pflichten könnte zu umweltpolitisch hinderlichem internationalen Druck auf politische Regulierungsprozesse führen.

11. Angesichts der Bedeutung, die Subventionen für umweltpolitische Zwecke haben können (u. a. im Bereich der Forschungsförderung) ist es wichtig, dass die GATS-Verhandlungen zu **Subventionen (Art. XV GATS)** keine Subventionsdisziplinen entwickeln, die die umweltpolitische Subventionsmöglichkeiten der WTO-Mitglieder einschränken.
12. Auch die **Öffentliche Beschaffung** von Dienstleistungen hat a) hinsichtlich der Umweltqualität von Dienstleistungen als auch b) in Bezug auf die Produktionsprozesse von Dienstleistungen sowie auf die Dienstleistungserbringer eine potenziell wichtige umweltpolitische Funktion. Insofern haben die weiteren GATS-Verhandlungen zu diesem Thema sowie die Verhandlungen im Rahmen des plurilateralen WTO-Abkommens zu Öffentlicher Beschaffungspolitik umweltpolitische Implikationen, die weiterer Klärung bedürfen.
13. Ähnlich wie Artikel XX im GATT enthält das GATS eine allgemeine **Ausnahmeklausel in Artikel XIV GATS**. Diese ist **umweltpolitisch** allerdings weitaus **enger gefaßt**, da das GATS keine dem GATT Artikel XX (g)-entsprechende Ausnahmeregelung bezüglich „Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze“ oder eine ähnlich breite umweltpolitische Ausnahmeregelung enthält. Nur in GATS-Artikel XIV (b) wird WTO-Mitgliedern erlaubt, GATS-inkonforme Maßnahmen zu ergreifen, die „erforderlich sind, um das Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu schützen“ („necessary to protect human, animal or plant life or health“). Eine Erweiterung umweltpolitischer Handlungsspielräume im Rahmen des GATS Artikels XIV wurde von der EU bislang nur im Rahmen des Ausschusses für Handel und Umwelt angedacht, allerdings nicht in den GATS-Verhandlungen (Council on Trade in Services).

Politikempfehlungen

Die nachfolgenden Politikempfehlungen beziehen sich zum einen auf die laufenden GATS-Verhandlungen und die dort von WTO-Mitgliedern vorgebrachten Positionen, zum anderen aber auch auf u.E. notwendige neue umweltpolitische Elemente der GATS-Beratungen sowie auf Änderungen des GATS-Vertrages, die so bislang noch von keinem WTO-Mitglied (inkl. D/EU) vertreten werden:

- **Sustainability Impact Assessments statt „ökologisch blindem“ Voranschreiten in der Dienstleistungshandelspolitik**

Angesichts der skizzierten umweltpolitischen Implikationen der Dienstleistungshandelspolitik sollten zunächst detaillierte und partizipativ gestaltete Sustainability Impact Assessments durchgeführt werden, um a) die sozial-ökologische Folgen des bisherigen GATS und weiterer handelspolitischer Schritte abschätzen zu können und b) um Anhaltspunkte für eine nachhaltigkeitsorientierte Gestaltung zukünftiger Handels- und

Investitionsabkommen zu erhalten. Zu den diversen sektoralen Verhandlungsvorschlägen besteht noch ein umfangreicher Forschungs- und Diskussionsbedarf. So ist u.a. genauer zu prüfen, welche ökologischen Konsequenzen u.a. die Vorschläge zu Transport-, Groß- und Einzelhandels- sowie Baudienstleistungen und zum E-Commerce haben.

Auch **Umweltdienstleistungen** sollten erst im Lichte differenzierter Impact Assessments weiter liberalisiert werden. Dabei sind fragwürdige „Umwelt-Dienstleistungen wie z.B. Müllverbrennungsdienste ausdrücklich auszunehmen und es ist zu vermeiden, dass gegenwärtigen ‚End of the pipe‘-Dienstleistungen ein Marktvorteil gegenüber integrierten Umweltdienstleistungen erwächst.

Von besonderer Wichtigkeit ist es, im Rahmen der GATS-Verhandlungen die Frage des **Zugangs zu Wasser als Menschenrecht** anzuerkennen und daher den Wassersektor nicht zugunsten transnationaler Unternehmensinteressen zu liberalisieren.

Im Bereich der **Energiedienstleistungen** sind Forderungen (u.a. der USA) zur Liberalisierung umweltpolitisch sensibler ‚energiebezogener‘ Dienstleistungen (z.B. Ölbohrdienste) abzulehnen sowie eine Differenzierung zwischen zukunftsfähigen und nicht-zukunftsfähigen Energiedienstleistungen notwendig. Auch im Bereich **Tourismus** sind zunächst weitere Analysen zu den sozial-ökologischen Folgen weiterer GATS-Verpflichtungen sowie zu Möglichkeiten der Förderung zukunftsfähiger Tourismus-Ansätze notwendig.

- **GATS-Forderungen und -Angebote (requests und offers) der EU umweltpolitisch überprüfen und öffentlich diskutieren**

Die bereits von der EU vorgelegten GATS-Verhandlungsvorschläge und insbesondere die (z.T. nicht öffentlichen) ‚requests‘ sowie zukünftige ‚offers‘ sind öffentlich zu machen (WWW etc.) und öffentlich zu diskutieren. Umweltpolitische Akteure in Deutschland und der EU sollten dringend eine differenzierte Sustainability-Überprüfung der GATS-Verhandlungsvorschläge der EU („proposals“; „requests“ und potenzielle „offers“) und eine öffentliche Debatte mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, Parlamentariern und Regulierungsbehörden auf allen Ebenen (lokal, regional, national, international) verlangen. Hier sollte an das Beispiel der kanadischen Informationspolitik angeknüpft und eine noch wirksamere Öffnung des bis dato sehr intransparent laufenden handelspolitischen Prozesses vorgenommen werden.

- **Keine weiteren investitionspolitischen Festlegungen (Mode 3) im GATS – Initiierung von Verhandlungen zu einem bindenden ‚Sustainable International Investment Regime‘ im UN-Rahmen**

Das GATS erfüllt nicht die Anforderungen an ein umwelt- und entwicklungsorientiertes internationales Investitionsregime. Es ist daher nicht der geeignete Rahmen für weitere investitionspolitische Festlegungen. Daher sollten

a) die Definition von Mode 3 als „Dienstleistungshandel“ revidiert und bisherige Verpflichtungen einer Überprüfung unterzogen werden;

- b) sollten weitere Mode 3-Verpflichtungen im GATS-Rahmen abgelehnt werden und
 - c) stattdessen investitionspolitische Verhandlungen im UN-Rahmen angeregt werden (z.B. anlässlich des bevorstehenden WSSD in Johannesburg 2002);
 - d) Sollten weitere investitionspolitischen Verhandlungen im GATS-Rahmen nicht zu verhindern sein, könnten aus umweltpolitischer Sicht nur solche Mode 3 – Verpflichtungen (und entsprechende offensive Forderungen der EU) unterstützt werden, bei denen Sustainability Impact Assessments einen deutlichen umweltpolitischen Gewinn erkennen liessen.
 - e) Im Rahmen von Capacity Building-Maßnahmen bei Entwicklungsländern sind Untersuchungen und Entscheidungen zu notwendigen Begrenzungen der Mode 3-Verpflichtungen aus Gründen des Umweltschutzes, des Technologietransfers und/ oder lokaler/nationaler Entwicklungsförderung ausdrücklich zu unterstützen.
- **Erhalt lokaler, regionaler, nationaler und internationaler umweltpolitischer Regulierungsmöglichkeiten im Rahmen der „Domestic Regulation“-Verhandlungen**
- Aus umweltpolitischer Sicht ist keinerlei Bedarf an strengerer GATS-Disziplinen für „Domestic Regulation“-Maßnahmen erkennbar; vielmehr besteht hier die Gefahr neuer Einschränkungen umweltpolitischer Regulierungsmöglichkeiten.
- Daher sollte(n)
- a) aus umwelt- u. demokratiepolitischen Gründen grundsätzlich auf die Einführung neuer Domestic Regulation-Disziplinen im GATS-Rahmen verzichtet werden;
 - b) die „necessity test“-Forderung der EU (und ggf. anderer WTO-Mitglieder) abgelehnt werden
 - c) auf neue international ausgerichtete „Transparenz“-Pflichten (US-Vorschlag) verzichtet werden;
 - d) im Falle einer nicht zu verhindernden Vereinbarung über neue Domestic Regulation-Disziplinen sichergestellt werden, dass u.a. der Umwelt- und Menschenrechtschutz als legitime Politikziele verankert werden;
 - e) sich neue Regelungen nur auf spezifische Zugeständnisse beziehen und keine für alle Dienstleistungen geltenden Disziplinen aufstellen.
- **Weite umweltpolitische Ausnahmeregelungen im GATS Art. XIV einführen**

GATS-Art. XIV ist in seiner derzeitigen Form ein noch schwächerer Ausnahmeartikel als der Art. XX des GATT. Die neuen GATS-Verhandlungen sollten daher genutzt werden, um einem neuen Ausnahmetatbestand in Art. XIV GATS einzuführen, der Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und in Erfüllung von Pflichten aus Multilateralen Umweltabkommen (z.B. Kioto-Protokoll) von den GATS-Auflagen freistellt.

- **Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip für umweltpolitische Zwecke ermöglichen**

Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip (Art. II GATS) müssen zulässig sein, soweit dies aus umweltpolitischen Gründen geboten ist. Es ist z. B. zu verhindern, dass das Meistbegünstigungsprinzip die Umsetzung Multilateraler Umweltabkommen beeinträchtigt (z.B. der flexiblen Mechanismen des Kioto-Protokolls). Im Rahmen der laufenden GATS-Verhandlungen sollte daher nicht grundsätzlich auf eine Abschaffung aller Ausnahmen von Art. II GATS gedrungen werden. Vielmehr sind neue Ausnahmen, wenn sie umweltpolitisch geboten sind, ausdrücklich einzufordern und zu notifizieren. Sollte eine Neuverhandlung des Annex zu Art. II nicht möglich sein, ist für derartige Ausnahmen ein genereller und unbefristeter Waiver zu gewähren.

- **Horizontale Ausnahmen von spezifischen Zugeständnissen**

Umweltpolitisch notwendige qualitative and quantitative Restriktionen dürfen nicht ausschließlich sektorspezifisch Berücksichtigung finden, sondern müssen auch als sektorübergreifende Ausnahmen („Horizontal Commitments“) von Zugeständnissen beim Markzugang und vom Grundsatz der Inländerbehandlung ähnlich wie die horizontale Ausnahme der EG zugunsten von „public utilities“, notifiziert werden. Nur so können trotz spezifischer Zugeständnisse in einzelnen Sektoren ökologisch notwendige Mengenbegrenzungen oder besondere Verhaltensanforderungen an ausländische Investoren gestellt werden.

Besondere Aufmerksamkeit ist auch solchen Umweltmaßnahmen zu widmen, die als „de facto“-Diskriminierung angesehen werden könnten. Grundsätzlich ist die Anwendung des Grundsatzes der Inländerbehandlung (GATS Art. XVII) auf derartige Maßnahmen abzulehnen. Solange diese Ablehnung jedoch keinen Konsens findet, müssen auch solche Maßnahmen notifiziert werden, die u. U. als „de facto“-Diskriminierung angesehen werden könnten.

- **Bereichsausnahme bezüglich „öffentlicher Dienstleistungen“**

Für eine umweltorientierte Politik ist die Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen (Energie, Wasser, Transport, Kommunikation, Gesundheitsdienste etc.) von besonderer Bedeutung. Um eine weitestgehende Autonomie bei der Gestaltung dieser Dienstleistungen zu ermöglichen, sind öffentliche Dienstleistungen („public services“) vom Geltungsbereich des GATS ganz auszuschließen. Da die in Art. I:3 GATS formulierte Ausnahme („services supplied in the exercise of governmental authority“) zu eng an eine nicht-kommerzielle und nicht im Wettbewerb stehende Erbringung dieser Dienste anknüpft, ist diese Ausnahmebestimmung durch ein gesondertes Übereinkommen oder eine Entscheidung der WTO-Mitglieder auszuweiten.

- **Umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen absichern**

Aus umweltpolitischer Sicht besteht kein Bedarf an schärferen Disziplinen zur öffentlichen Beschaffungspolitik im GATS-Rahmen. Die angelaufenen Verhandlungen zu

öffentlicher Beschaffung von Dienstleistungen sollten daher äußerst zurückhaltend geführt werden, um größtmögliche Spielräume für umweltorientierte öffentliche Beschaffung zu erhalten. Der Eintritt in Marktzugangsverhandlungen ist in diesem Bereich abzulehnen; vor weiteren sonstigen Verhandlungen sollten in Sustainability Impact Assessments die Anforderungen an eine umweltorientierte Beschaffungspolitik aufgezeigt und mögliche Auswirkungen weiterer GATS-Regeln untersucht werden.

- **Umweltorientierte Subventionspolitik weiterhin ermöglichen**

An einer Ausdehnung der GATS-Disziplinen auf Subventionen im Rahmen der laufenden Verhandlungen besteht aus umweltpolitischer Sicht keine Notwendigkeit. Vielmehr ist das geltende Regime so zu gestalten, dass Subventionen, die aus Umweltschutzgründen vergeben werden, keinen Beschränkungen unterliegen.

Stand: 17.05.2001

Liberalisierung des Tourismus im Rahmen des GATS – Fallstricke für Entwicklungsländer

K.T. Suresh (EQUATIONS)

Die Lektüre von Berichten zu den multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde ist für die meisten Inden nicht sehr angenehm. Die Haltung Indiens zur Frage der Dienstleistungen schwankt zwischen Erhabenheit und vollständiger Kapitulation. Heute bleibt den Verhandlungsführern nur, die angebotenen Krümel aufzusammeln (siehe Schutzmechanismen im Abkommen), und nach sechs Jahren GATS sind selbst diese noch nicht verwirklicht worden.

Schon 1985 läutete der damalige indische Handelsminister Prem Kumar die Alarmglocken. Als in Handelsmissionen der Gedanke die Runde zu machen begann, den Dienstleistungshandel in das GATT einzuführen, fasste Kumar seine Vorahnungen in der New York Times (02.10.1985) in folgende Worte: „Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels führt möglicherweise nicht zu Vorteilen für den Wettbewerb und nicht zum Schutz im Entstehen begriffener Industrien in den am wenigsten entwickelten Ländern. Daneben kann sie gegen die nationale Souveränität verstößen und wirtschaftlichen Zielen entgegenwirken.“ Als Ausdruck dieser Position schloss sich Indien in der Frage der Dienstleistungen mit neun weiteren Ländern (den G-10) zusammen, wobei es zusammen mit Brasilien eine Führungsrolle übernahm. Um eine lange traumatische Geschichte kurz zu fassen: Die meisten Entwicklungsländer gaben aus einer Reihe von Gründen ihre Grundsatzpositionen auf, woraufhin die neuen Ordnungen durchgesetzt wurden. Die Geburt der WTO fiel zeitlich mit dem Inkrafttreten von AoA, GATS, TRIMS und TRIPS zusammen. Jedes dieser Vertragswerke ist auf seine Weise problematisch, doch am tief greifendsten, wie wir alle wissen, kann sich das GATS auf unser aller Leben auswirken.

Unter Verweis auf den „Positivisten“-Ansatz, demzufolge es den Ländern freisteht, für welche Sektoren sie Verpflichtungen eingehen wollen, behauptet die WTO, das GATS folge einem „bottom-up“-Ansatz. Ganz im Gegenteil jedoch stehen die Entwicklungsländer zunehmend unter Druck, für weitere Dienstleistungssektoren, darunter auch solchen für die Grundversorgung, Verpflichtungen zur Öffnung für die ausländische Konkurrenz einzugehen. Selbst bei Berücksichtigung des Faktors der „Verpflichtungsfreiheit“ kann das GATS nicht als „bottom-up“-Vertrag bezeichnet werden. Vielmehr weist der GATS-Regulierungsprozess fundamentale Schwachstellen auf. Durch den Erlass völkerrechtlicher Vorschriften und Normen für den Dienstleistungshandel wird das demokratische Entscheidungsverfahren ausgehebelt. Ein echter „bottom-up“-Vertrag muss die Belange bundesstaatlicher und kommunaler Körperschaften berücksichtigen. In den meisten Ländern haben die Kommunalverwaltungen nicht die geringste Vorstellung davon, wozu sich ihre Regierungen verpflichtet haben. Und das, obwohl sich diese Verpflichtungen auf das tägliche Leben und die ganze Art unabhängiger Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene massiv auswirken dürften. In der Tat verstößen die GATS-Verpflichtungen bestimmter Länder mit

der Aushebelung kommunaler Entscheidungsprozesse teilweise gegen deren Verfassungen. In Indien wurde das Landwirtschaftsabkommen (AoA) ohne Konsultation der Bundesstaatsregierungen unterzeichnet. Die indische Verfassung schreibt jedoch vor, dass die Landwirtschaft in die Zuständigkeit der Bundesstaaten fällt. Lokale Stellen und das Volk über WTO-Verpflichtungen im Unklaren zu lassen, verstößt gegen das verfassungsmäßige Recht auf Information.

Der multilaterale Handel mit Dienstleistungen soll die Effizienz erhöhen und die Kosten senken. Außerdem soll die weltweite Versorgung breiterer Bevölkerungsschichten mit diesen Dienstleistungen verbessert werden. Wenn dem so wäre, würde sich niemand dem Abkommen widersetzen. Es gibt jedoch genügend Fälle in der ganzen Welt, die belegen, dass die Privatisierung von Dienstleistungen nicht notwendigerweise zu einer höheren Effizienz und zu geringeren Kosten führt. So hat die Privatisierung der Wasserversorgung in Bolivien und Puerto Rico gezeigt, welch hohen Preis die Menschen dafür zu zahlen hatten, manche mit ihrem Leben, damit der Prozess umgekehrt wurde. Auch für den indischen Bundesstaat Maharastra stellt die Energieprivatisierung eine Katastrophe dar. Nach dem Stromkaufvertrag (Power Purchase Agreement – PPA) ist der wohlhabendste Bundesstaat Indiens verpflichtet, an die korrupte Enron Corporation hohe Beträge für Strom zu zahlen, die er sich nicht leisten kann. Kalifornien hat nach wie vor unter seinem Flirt mit der Energieprivatisierung zu leiden. Diese und viele weitere Fälle beweisen, dass es Dienstleistungen gibt, die der „selektiven Effizienz“ des freien Marktes nicht unterworfen werden dürfen.

Die Probleme mit dem GATS sind auf eine scheinbar einfache Annahme zurückzuführen, von der die Ökonomen im GATT ausgegangen waren. Das GATT-Regime, in dessen Rahmen seit nahezu fünf Jahrzehnten der multilaterale Handel überwacht wird, beruhte auf der geheiligten Maxime von Freihandelstheoretikern – der „Nichtdiskriminierung“ im internationalen Handel. Dies wurde in die Grundsätze der Meistbegünstigung und Inländerbehandlung übersetzt. Hinzu kommen die Regelungen zur Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen und zur Verringerung von Subventionen.

Wir werden vielleicht nie erfahren, ob die GATT-Ökonomen und -Verhandlungsführer seinerzeit wirklich glaubten, dass diese GATT-Grundsätze auf den Handel mit Dienstleistungen übertragbar seien. Oder ließen sie bestimmte, mit dem Dienstleistungshandel untrennbar verbundene Komplexitäten absichtlich außer Acht? Wie auch immer. Angesichts des von den USA bei den Verhandlungen ergeben verfolgten Ansatzes des „kurzen Dienstwegs“ für Wirtschaftsvertreter kann man sich einen wichtigen Grund für diese Kurzsichtigkeit lebhaft vorstellen.

Tourismus im GATS

Im Rahmen der Klassifikation der elf Dienstleistungssektoren im GATS fällt der Tourismus in die Kategorie 9 „Tourismus und Reisedienstleistungen“. Diese wird weiter unterteilt in

- Hotels und Restaurants (inkl. Catering);

- Reiseagenturen und Reiseveranstalter;
- Fremdenführer / Reisebegleitung sowie
- Sonstiges (nicht näher bezeichnet).

Der internationale Tourismus ist mehr als nahezu jede andere Branche sowohl Ausdruck als auch Instrument der Globalisierung. In der Tat hatten einige Mitgliedsländer der WTO bereits einen Liberalisierungsstand erreicht, der über ihren Verpflichtungen nach dem GATS lag. So war in der Türkei, der Dominikanischen Republik und auf Hawaii schon vor dem GATS eine erhebliche ausländische Beteiligung im Tourismussektor zu verzeichnen. Die entscheidende Änderung besteht darin, dass nach dem GATS diese Verpflichtungen einen rechtlichen Rahmen erhalten, der für die innerstaatlichen Vorschriften ungeheure Auswirkungen hat. Im GATS ist der Tourismus der Sektor, der die höchste Zahl von Verpflichtungen aufweist. Nach dem aktuellen Stand haben sich **120 der 140 WTO-Mitglieder** zu einer Öffnung von zumindest einem ihrer Tourismus-Teilsektoren verpflichtet.

Die Ansicht, aus einem liberalisierten Handel mit Tourismus-Dienstleistungen ergebe sich in Entwicklungsländern ein gewaltiges Potenzial für Einkommen und Beschäftigung bedarf einer Überprüfung. Die GATS-Klauseln akzentuieren die kritischen Fragen, denen sich Entwicklungsländer im internationalen Tourismus gegenübersehen. Die Frage wettbewerbsfeindlicher Handelspraktiken marktbeherrschender Anbieter touristischer Dienstleistungen im Norden, das Problem des Kapitalverlusts und die Stärkung der Kapazitäten kleinerer einheimischer Marktteilnehmer sind in dem Abkommen außer Acht gelassen worden. Nach unserer Auffassung werden durch das GATS wettbewerbsfeindliche Praktiken und Kapitalverluste zunehmen, in deren Folge die kleineren einheimischen Anbieter und der informelle Sektor vernichtet werden.

Die Überschneidung des Tourismus mit einer Vielzahl anderer Dienstleistungssektoren hat dazu geführt, dass kein Konsens über die einzelnen Bestandteile der Branche besteht. Der Tourismus überschneidet sich eindeutig mit anderen Dienstleistungssektoren wie Verkehr, Finanzen, Gesundheitswesen, Telekommunikation, Baugewerbe und Umweltdienstleistungen. Dies erschwert die Gesamtbeurteilung der Auswirkungen der Liberalisierung im Tourismus in besonderem Maße. Durch diese Verflechtung erhalten wir jedoch eine Vorstellung von den Auswirkungen der Regulierung des Handels mit Tourismus-Dienstleistungen durch das GATS, wenn Grundleistungen wie die Wasser- und Stromversorgung privatisiert werden.

Auswirkungen auf das innerstaatliche Recht und die Souveränität

Das GATS tarnt sich zwar erfolgreich als Handelsabkommen, in Wirklichkeit geht es jedoch weit über das hinaus, was gemeinhin als „Handel“ bezeichnet wird, da es allgemein gültige Regeln für ausgedehnte Bereiche der innerstaatlichen Wirtschaftsaktivität vorschreibt. Indem es die WTO-Mitglieder verpflichtet, „einen immer höheren Liberalisierungsstand in ihren

Dienstleistungssektoren zu erreichen“¹, geht es über die herkömmliche GATT-Zuständigkeit einer Regulierung grenzüberschreitender Handelsgeschäfte hinaus und ebnnet den Weg für eine massive Einmischung in einen Bereich, den man als souveränen Wirtschaftsraum der Länder bezeichnen könnte.

In **Artikel 1 Abs. 3** des Vertragstexts des GATS, worin der Geltungsbereich des GATS geregelt ist, heißt es, dass „jedes Mitglied bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen alle verfügbaren angemessenen Maßnahmen zu ergreifen hat, damit deren Einhaltung durch regionale und kommunale Körperschaften und Stellen sowie nichtstaatliche Gremien auf seinem Staatsgebiet sichergestellt ist“. Daraus ist eindeutig zu schließen, dass das GATS bei einer Kollision mit nationalen, regionalen und lokalen Vorschriften Vorrang hat. Es gilt unmissverständlich für alle staatlichen Ebenen, d.h. die Zentralregierung und für regionale sowie kommunale Verwaltungen und Behörden.

Unsere diesbezüglichen Bedenken sind grundsätzlicher Art. Die bundesstaatlichen und kommunalen Stellen waren größtenteils von einer sinnvollen Diskussion oder Debatte der Auswirkungen vollkommen ausgeschlossen, welche die im Rahmen des GATS durch die indische Regierung eingegangenen Verpflichtungen haben. Gemäß der föderalen Struktur der Verfassung üben die bundesstaatlichen und lokalen Verwaltungen (des dreistufigen Panchayathi-Raj-Systems) erhebliche Befugnisse aus. Die Bereitstellung von Dienstleistungen der Grundversorgung und ein Mitspracherecht bei der Formulierung bestimmter Rechtsvorschriften sind stets ein untrennbarer Bestandteil des Konzepts der lokalen Selbstverwaltung gewesen.

Die GATS-Verpflichtungen Indiens wirken sich unmittelbar auf das Gefüge unserer Verfassung aus. Und dies gilt durchweg für alle demokratischen Regierungen. **Artikel VI** des Abkommens ist nur ein Beispiel für das Chaos, das zu erwarten ist. In Bezug auf innerstaatliche Vorschriften ist darin geregelt, dass durch innerstaatliche Rechtsvorschriften, Lizenzregelungen und technische Normen keine Schranken für den Dienstleistungshandel errichtet werden dürfen. Lokale Entscheidungsprozesse, die in demokratischen Verfassungen der ganzen Welt verankert sind, werden nunmehr in die bürokratische WTO und deren undemokratische Streitschlichtungsgremien in Genf verpflanzt! Nicht die demokratisch gewählten Institutionen, sondern das GATS-Streitschlichtungsgremium entscheidet, was Recht ist. Auf regionaler und lokaler Ebene können selbstverständlich weiterhin Rechtsvorschriften erlassen werden – solange diese mit den Bedürfnissen multinationaler Konzerne statt mit den Interessen der wirtschaftlich schwächsten Bürger in Einklang stehen. So viel zum „bottom-up“-Ansatz des Vertragswerks! Und besonders interessant ist, dass die lokalen Stellen in Indien zumeist nach wie vor keine Kenntnis davon haben, dass ein Großteil der Rechte, die sie als hoheitlich ansehen, umfassend untergraben worden ist.

Die Umwelt ist eine der grundlegenden Ressourcen der Tourismus-Branche, da der überwiegende Teil möglicher Formen des Fremdenverkehrs auf Naturschönheiten beruht,

¹ Artikel XIX des GATS-Abkommens

z.B. Strand, Meer, Berge, Wälder, Flüsse oder Tierleben. Daher können Umweltschäden das wirtschaftliche Überleben der Branche gefährden. Innerstaatliche Regierungen können unter zunehmendem Druck kritischer Gruppen Schutzmaßnahmen für ökologisch empfindliche Gebiete verhängen. Auch wegen internationaler Umweltabkommen² und kritischer Gruppierungen innerhalb des Landes können diesbezügliche Sachzwänge bestehen. Diese Maßnahmen könnten auch Beschränkungen des Umfangs touristischer Aktivitäten in dem betreffenden Gebiet umfassen, z.B. Obergrenzen für die Zahl touristischer Exkursionen oder Erholungsanlagen, aber auch bestimmte Konzessionen für einzelne Firmen, wenn sich diese zur Beschäftigung Einheimischer und zu Naturschutzaktivitäten in dem Gebiet verpflichten. Diese Art von Einschränkungen, auch wenn sie keine Bestimmungen zur Diskriminierung zwischen einheimischen und ausländischen Firmen enthalten, könnten als Verstoß gegen Marktzugangsverpflichtungen (**Artikel XVI**) der betreffenden Länder im Rahmen des GATS gewertet werden. In den Marktzugangsverpflichtungen wird eindeutig festgestellt, dass bei uneingeschränkten Verpflichtungen die Zahl der Dienstleistungsanbieter nicht begrenzt werden darf. Als einzige Möglichkeit bleibt zu hoffen, dass die multinationalen Konzerne einsichtig genug sind, um wegen des Widerstands von Umweltschützern einseitig darauf zu verzichten. Rechtlich sind sie dazu nicht verpflichtet. Naturschutz bedeutet auch, dass Einheimische einbezogen werden, allerdings könnten Vorschriften für ausländische Firmen zur Schulung und Beschäftigung Einheimischer gegen Regelungen des GATS zur Inländerbehandlung verstößen (**Artikel XVII**).

Das GATS wirkt sich selbst auf Bereiche aus, in denen Entwicklungsländer und Nichtregierungsorganisationen bisher in gewissem Umfang einbezogen waren. So lässt der Umstand, dass die **UNO das Jahr 2002 zum Internationalen Jahr des Ökotourismus** erklärt haben, nichts Gutes ahnen. Es besteht zwar kein allgemeiner Konsens darüber, was unter Ökotourismus zu verstehen ist, zu seinen fundamentalen Lehrsätzen gehört jedoch, dass Einheimische in Tourismusgebieten die Freiheit haben sollen, über das von ihnen gewünschte Maß an Tourismus selbst zu entscheiden und an den diesbezüglichen Dienstleistungen angemessen zu partizipieren. Wie bereits erwähnt, ist dies mit Marktzugangs- und Inländerbehandlungsvorschriften eines Landes nicht vereinbar, wenn es sich zur Öffnung dieses Sektors verpflichtet hat. Das grundsätzliche Problem beim Ökotourismus besteht heute darin, dass multinationale Hotelketten entstanden sind, die sich seiner Grundprinzipien bemächtigt und seine Akzeptanz so umgewandelt haben, dass in empfindliche Ökosysteme immer weiter vorgedrungen wird und die Menschen des Südens marginalisiert werden. Die Ausrufung des Internationalen Jahrs des Ökotourismus durch die UNO ist ein schwerer – vielleicht nicht beabsichtigter – Schlag gegen das Konzept des fairen Handels mit touristischen Dienstleistungen.

Auswirkungen in Teilsektoren des Tourismus

Im Tourismus dürfte dies in einer ganzen Reihe von Sektoren massive Auswirkungen haben. Mit der Harmonisierung von Rechtsvorschriften werden innerstaatliche Regierungen die

² Es gibt mehrere Bereiche mit Konfliktpotenzial zwischen internationalen Umweltabkommen und den Bestimmungen des GATS.

Freiheit verlieren, Instrumente der selektiven Förderung kleinerer einheimischer Investoren (durch Subventionen, Steuererleichterungen und Vorzugsbehandlung) einsetzen zu können. Beispielsweise verstößt nach dem GATS die derzeitige Praxis, Restaurantlizenzen im indischen Bundesstaat Goa ausschließlich an Einheimische zu erteilen, eindeutig gegen die GATS-Verpflichtungen Indiens. In ähnlicher Weise dürfen vor Dorfhotels nur Touristentaxis parken, deren Eigentümer aus dem betreffenden Dorf stammen. Nach dem GATS eine unfaire Handelspraxis, die aber sicherstellt, dass Einheimische vom Tourismus profitieren.

Wegen der Komplexität des Tourismus und dessen Verflechtung mit anderen Sektoren wirkt er sich auch auf die Bereitstellung von Grundversorgungsleistungen in Tourismusgebieten aus. 1995 hatte die Privatisierung der Wasserversorgung in Puerto Rico zur Folge, dass wirtschaftlich schwache Gemeinden nicht mit Wasser versorgt wurden, wohingegen US-Militärbasen und Touristenorte eine uneingeschränkte Versorgung erhielten. Seien es Golfplätze, Freizeitparks, Flughäfen oder der hohe Wasserverbrauch in Wohngebieten klimatisch trockener Gegenden – die Liste der Möglichkeiten im Rahmen des GATS ist endlos. Sollen die endemischen Wälder der Western Ghats in Indien – eine der Stellen auf der Erde, die mit die höchste Biodiversität aufweisen – geschützt werden? Das kann man getrost vergessen, wenn diese Bäume einer „ökofreundlichen“ Hotelanlage von Holiday Inn im Wege stehen. Die Errichtung von Golfplätzen und Swimmingpools in Wüstengebieten, wobei die Bedürfnisse der einheimischen Bevölkerung außer Acht gelassen werden, ist für multinationale Hotelketten bald kein Problem mehr. Wer dies unterbinden will, verstößt gegen die Verpflichtungen, welche die Regierung im Rahmen des GATS eingegangen ist.

Die Rolle des Staates wandelt sich nunmehr dahingehend, dass er die unbegrenzte Bereitstellung von Grundversorgungsleistungen, die den verschwenderischen Verbrauchsgewohnheiten internationaler Hotelketten entspricht, zu gewährleisten hat. Zudem fällt jeder Vorteil, der kleinen marginalen Anbietern von Tourismusdienstleistungen gewährt wird, der Harmonisierung mit dem multinationalen Hotel zum Opfer, das dieselbe Dienstleistung anbietet.

Angeblich gehen mit einem liberalisierten Handel mit Tourismus-Dienstleistungen mehr Beschäftigung und höhere Einkommen einher. Aber für wen? Nach den GATS-Regelungen sind alle Mittel verboten, mit deren Hilfe Einheimische von einem Tourismus profitieren können, der in ihren Gebieten beträchtlichen Wohlstand generiert. Das GATS legitimiert in der Tat noch den Ausschluss Einheimischer von einer Partizipation am Tourismus, die diesen Namen verdient.

Der Handel mit Tourismus-Dienstleistungen ist durch gewaltige Ungleichgewichte bei Marktanteilen und Vertriebskanälen zwischen den Herkunfts- und Zielländern von Touristen gekennzeichnet, wobei die wirtschaftliche und politische Macht größtenteils bei den Industrieländern liegt. Umfangreiche Forschungsarbeiten sind zum Multiplikatoreffekt des Tourismus für eine Volkswirtschaft durchgeführt worden. Weit weniger befasst hat man sich mit der Frage der Kapitalverluste, die für uns aber viel wichtiger ist. Diese treten in jeder Branche auf, die ein hohes Maß an ausländischer Beteiligung aufweist; wird allerdings ein

bestimmter Umfang überschritten, kann der positive finanzielle Effekt des grenzüberschreitenden Fremdenverkehrs dadurch praktisch aufgehoben werden. Kapitalverluste können als Gewinnrückführungen in das Ursprungsland der Hotelkette auftreten, als Rückzahlungen ausländischer Kredite oder als Importe von technischen Einrichtungen, Materialien und Verbrauchsgütern, mit denen den Bedürfnissen des ausländischen Touristen entsprochen wird.

Durch im Laufe der Jahre perfektionierte wettbewerbsfeindliche Praktiken der marktbeherrschenden Anbieter wird der Effekt der Kapitalverluste weiter verschärft. Hierunter fällt auch die Ausnutzung einer monopolistischer Machtstellung³ gegenüber Anbietern aus dem Süden.

Modernste CRS (Computerreservierungssysteme) und GDS (Globale Distributionssysteme), die für die Vermarktung von Urlaubszielen von entscheidender Bedeutung sind, dienen häufig als Markteintrittsschranken. Die Länder des Südens sind darin eher unterrepräsentiert, und ihre CRS-Systeme sind im Regelfall völlig veraltet. Zu den Methoden zählt auch das sog. „Deracking“ (Entfernung von Katalogen aus den Regalen), um höhere Provisionen von Hotels und Reiseveranstaltern im Süden zu erzwingen.

Ein wichtiger Schritt, um dies zu reduzieren, wären verschiedene Strategien zum Aufbau von Kapazitäten einheimischer Marktteilnehmer. Luxustourismus bringt nachweislich höhere Kapitalverluste mit sich, da kostspieliges importiertes Material in hohem Umfang erforderlich ist. Eine auf lokalen Angeboten beruhende Tourismusstrategie kann, auch wenn damit keine gewaltigen Renditen wie beim Massentourismus zu erzielen sind, durchaus vorteilhafter sein. Die Umweltauswirkungen dieser Art von Tourismus sind ebenfalls minimal.

Die vollständige Aufhebung dieser entscheidenden Faktoren beweist nur, dass es sich beim GATS im Wesentlichen um einen Vertrag handelt, dessen Triebfeder die starke Lobby macht multinationaler Unternehmen ist. 80% des Marktes für Massentourismus wird von multinationalen Unternehmen beherrscht. Die vielfach erwartete Stimulierung und die positiven Effekte für die Fremdwährungsguthaben werden nur gering sein, da jede ordnungspolitische Rechtsvorschrift, mit der bezweckt wird, einen bestimmten Anteil der Gewinne im Gastland zu halten oder einheimische Marktteilnehmer zu begünstigen, der Prüfung durch die Streitbeilegungsmechanismen der WTO nicht standhalten wird. Ein neuerer Beitrag des USTR (US-Handelsvertreters) zu Hotels und Tourismus, der auf dessen Website eingestellt ist, nennt neben einer Vielzahl weiterer Faktoren den „**Economic Needs Test**“ (Überprüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit einer Maßnahme) für Anbieter von Hotel- und Unterkunftsdiensleistungen als Hindernis für die Liberalisierung im Tourismussektor. Ironischerweise ziehen die USA, die EU und andere Industrieländer genau diesen Economic Needs Test als protektionistische Maßnahme heran, um Arbeitskräften (dem 4. Modus der Bereitstellung von Dienstleistungen) aus Entwicklungsländern die Mobilität zu verwehren, die für Kapital gewünscht wird!

³ Die vertikale Integration zwischen Reiseveranstaltern und Reisebüros ist in Europa mittlerweile die Regel. Hinzu kommt, dass Reiseveranstalter aus dem Süden mit denen im Norden entweder zu ungleichen Bedingungen fusionieren oder aufgekauft werden. Beispiel: Die Übernahme des größten indischen Reiseveranstalters Sita durch Kuoni.

Die einheimische Bevölkerung in Tourismusgebieten, welche die Auswirkungen eines vom GATS regulierten Tourismus am meisten zu spüren bekommen wird, bleibt im Entscheidungsprozess vollkommen außen vor. Das WTO-Regime wendet sich nur an multinationale Konzerne und Regierungen und hebelt in bestimmtem Umfang sogar die von demokratisch gewählten Gremien erlassenen Rechtsvorschriften aus. Von Thailand bis Belize hat der Ökotourismus weiterer Waldvernichtung Vorschub geleistet. In einigen Fällen sind indigene Völker aus ihren angestammten Siedlungsgebieten vertrieben worden. Der grenzüberschreitende Tourismus wirkt sich auch auf Frauen und Kinder nachteilig aus. In manchen Bereichen des internationalen Tourismus im Süden ist ein erschreckendes Maß an sexueller Ausbeutung von Kindern festzustellen. Der Verlust an Fertigkeiten für traditionelle Berufe, eine inflationsbelastete Wirtschaft und die Umlenkung von Basis-Ressourcen zur Tourismusbranche sind nur einige Beispiele für die zahlreichen schädlichen Auswirkungen des Tourismus. Im GATS müssen sich diese Komplexitäten niederschlagen; der Tourismus darf nicht länger als handelsfähiges Gut angesehen werden, das ohne Vorbehalte in das internationale Handelssystem einbezogen werden darf. Auch Menschenrechtsverletzungen durch den Tourismus wurden vollkommen außer Acht gelassen, da die vom Tourismus am meisten betroffenen Menschen in den vielzitierten „bottom-up“-Ansatz nicht in einem ins Gewicht fallenden Umfang einbezogen wurden.

Entwicklungen in den laufenden GATS-Verhandlungen

Bei den laufenden Verhandlungen, die nach Artikel XIX vorgeschrieben sind, haben sich einige beunruhigende Trends gezeigt. Es werden massive Einwände gegen den Ansatz der „Forderungen und Angebote“ erhoben, dem das GATS in den letzten sechs Jahren gefolgt ist. Nach Auffassung der meisten Industrieländer ist dies der Hauptgrund, warum das GATS so wenig vorangekommen. Dabei wendet man sich gegen verschiedene Klauseln wie die Ausnahmeregelung von der Meistbegünstigungsklausel und das Vorhandensein handelsverzerrender Subventionen.

Auf die vielfach geäußerte Kritik von Nichtregierungsorganisationen der ganzen Welt reagierte die WTO mit einer ausfeilten Medienkampagne, die nachweisen sollte, dass staatliche Grundversorgungsleistungen nicht unter das GATS fallen. Dem ist entgegenzuhalten, dass Grundversorgungsleistungen wie Bildung, Wasserversorgung und Stromversorgung weiterhin auf der Klassifikationsliste erscheinen. Im Einklang mit dem GATS werden die Entwicklungsländer durch die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des IWF weiterhin unter Druck gesetzt, ihre Grundversorgungsdienste zu privatisieren.

Da der Tourismus die größte Zahl an Verpflichtungen aufweist, spielt er in den laufenden Verhandlungen eine große Rolle. Zwei neuere Entwicklungen sind dabei zum einen der Vorschlag für einen Anhang zum Tourismus und zum anderen das Symposium zu Touristikdienstleistungen im Februar 2001. 1999 erarbeiteten die Dominikanische Republik, El Salvador und Honduras einen Vorschlag für einen Anhang im GATS, der sich konkret mit

touristischen Dienstleistungen befassen soll. Dieser Vorschlag wurde anschließend im Dezember 2000 nochmals vorgebracht, wobei sich Nicaragua und Panama den drei ursprünglichen Befürwortern anschlossen. In diesem Anhang, der das Ergebnis der Unzufriedenheit der WTO-OMT (Welttourismusorganisation) mit der Behandlung des Tourismus im GATS ist, werden weitere Verhandlungen über den Tourismus mit Hilfe einer Einteilung touristischer Aktivitäten in „Cluster“ vorgeschlagen. Touristische Aktivitäten werden auf der Basis der zentralen Produktklassifikation (CPC) der UNO klassifiziert, wobei eine umfassende Liste von Dienstleistungen aufgeführt wird, die mit dem Tourismus zusammenhängen. Dies wurde von der WTO-OMT und einer Reihe anderer Organisationen gemeinsam formuliert, um die exakten wirtschaftlichen Auswirkungen des Tourismus zu messen.

Länder wie die USA und die EU-Mitgliedstaaten haben den Vorschlag für den Anhang aus Gründen, die auf der Hand liegen, begrüßt. Demgegenüber sind sich die Entwicklungsländer in ihrer Haltung hierzu recht uneins. Dies ist auf die wenigen positiven Entwicklungen in dem Papier und auf den Umstand zurückzuführen, dass der Vorschlag von einer Gruppierung von Entwicklungsländern gemacht wurde.

Der Vorschlag betrachtet den Tourismus als Entwicklungsfrage und zielt darauf ab, in den Handel mit Touristikdienstleistungen das Konzept der Nachhaltigkeit einzuführen. In dem Anhang wird auf den beunruhigenden Umstand verwiesen, dass die Auswirkungen einer fortschreitenden Liberalisierung auf Entwicklungsländer nicht überwacht werden. Modus 4 des GATS, der die Präsenz natürlicher Personen betrifft, ist praktisch außer Acht gelassen worden. Der Anhang erwähnt auch, dass trotz der im Abkommen vorhandenen Schutzmechanismen (*in den Artikeln IV, XII and XIX*) das wettbewerbsfeindliche Verhalten ausländischer Touristikanbieter andauert. Der vorgesehene Technologietransfer steht ebenfalls noch aus. In dem Anhang werden völlig zu Recht Bedenken über die zunehmende vertikale und horizontale Integration von Touristikanbietern in Industrieländern geäußert, womit ein starker Verlust der Eigenständigkeit einheimischer Marktteilnehmer verbunden sein dürfte. Ebenso werden in dem vorgeschlagenen Anhang positive Effekte aus der Zugänglichkeit und Nutzung von Informationssystemen wie das GDS und CRS nach transparenten, angemessenen und objektiven Kriterien erwartet. Von der Zusammenfassung verwandter Dienstleistungen wie Transport- und Reisevertrieb in einem einzigen Cluster verspricht man sich eine harmonisierte Liberalisierung, die für Entwicklungsländer vorteilhaft sei.

Unsere Einwände gegen den vorgeschlagenen Anhang sind ganz grundsätzlicher Art. Zwar legt er den Finger auf bestimmte Tourismusprobleme im GATS, die fundamentalen Änderungen, die eine wesentliche Voraussetzung dafür sind, dass die Menschen im Süden aus dem Abkommen Nutzen ziehen können, werden jedoch nicht verlangt. In der Tat bringt ein Tourismus-Anhang, der die grundsätzlichen Schwachpunkte des Abkommens für Entwicklungsländer nicht angeht, noch mehr Nachteile, als ohnehin zu beklagen sind.

An dieser Stelle mögen einige Hintergrundinformationen zum „Cluster“-Ansatz hilfreich sein. Die USA und die EU-Mitgliedstaaten versuchen seit einiger Zeit, den „Cluster“-Ansatz durchzusetzen, weil sie nach eigenen Angaben den derzeitigen Ansatz für zu zeitraubend halten, was einer der Hauptgründe sei, warum das GATS nicht vorankomme. Nach diesem Ansatz soll eine umfassende Liste verwandter Teilsektoren wirtschaftlich miteinander verknüpft werden, worauf dieser Cluster dann in einem einzigen Verhandlungsrahmen behandelt werden kann. Damit könnten die GATS-Verhandlungen im Schnelldurchgang abgewickelt werden, wodurch den Entwicklungsländern die Möglichkeit genommen würde, in bestimmten Dienstleistungssektoren keine oder nur eine sehr geringe Liberalisierung zuzulassen. Dies bedeutet, dass alle Teilsektoren in dem Cluster auf einen Schlag liberalisiert würden. Letztlich würde damit die Flexibilität beendet, welche die Entwicklungsländer bisher in Anspruch nehmen konnten, und die der Hauptgrund dafür gewesen ist, warum das GATS noch keine großen Auswirkungen auf uns gehabt hat.

Der vorgeschlagene Anhang befasst sich mit drei Arten von Sektoren, die mit dem Touristikgewerbe in Zusammenhang stehen:

- a) Tourismus-typische Dienstleistungen,**
- b) Tourismus-verknüpfte Dienstleistungen und**
- c) nicht Tourismus-typische Dienstleistungen.**

Die Tourismus-typischen Dienstleistungen werden als Dienstleistungen definiert, „die ohne Fremdenverkehr in den meisten Ländern in wesentlichem Umfang nicht mehr vorhanden wären oder deren Bereitstellung erheblich reduziert würde.“ Der Anhang geht dann ausführlich auf die weitere Definition ein und schließt darin auch den Eisenbahn-Fernverkehr, den Straßenverkehr und den Schiffsverkehr ein. Natur- und Tierschutz finden ebenfalls Erwähnung als Tourismus-typische Dienstleistungen. In Indien ist der Waldschutz Aufgabe des Staates; eine private Beteiligung in diesem kritischen Bereich würde eine gewaltige Rückwirkung auf dessen Fähigkeit zum Schutz dieser empfindlichen Ökosysteme haben. Durch eine private Beteiligung würde der Schwerpunkt vom Schutzgedanken auf das Gewinnstreben verlagert, weil Privatunternehmen im Gegensatz zum Staat die Bewirtschaftung derartiger Flächen nur dann für sinnvoll halten, wenn sich für sie eine angemessene Rendite ergibt.

Der Anhang erwähnt auch die zum Schutz von Verbraucherrechten zu ergreifenden geeigneten Maßnahmen. Dabei sagt der Anhang in eindeutiger Voreingenommenheit zugunsten der Touristikwirtschaft nichts zu den Pflichten von Verbrauchern/Touristen an ihrem Urlaubsort aus. Er sagt ebenso nichts zu den Rechten der Gemeinschaften aus, welche die Touristen aufnehmen. Die Verfechter des Vorschlags fordern jedoch alle Beteiligten im Tourismus-Cluster dazu auf, international anerkannte Umwelt- und Qualitätsstandards einzuhalten. Damit liegt wieder einmal der klassische Fall vor, dass der Westen seine hohen Umweltstandards Ländern aufzwingen will, die sich auf einer anderen Entwicklungsstufe befinden. Internationale Standards führen allerdings in Tourismusgebieten automatisch zu hohen Preisen und damit zu einer inflationären Wirtschaftslage. Außerdem

könnten dadurch auch bestimmte Praktiken lokaler Gemeinschaften in dem Gebiet in Frage gestellt werden. Die Vereinheitlichung von Standards in Touristenorten könnte auch zu einem Ausschluss kleiner marginaler Marktteilnehmer führen, die nicht über die nötigen Mittel verfügen, um mit den hohen Standards der multinationalen Unternehmen mithalten zu können.

Auch bei den nicht Tourismus-spezifischen Dienstleistungen gibt es bestimmte Bereiche, die Anlass zur Besorgnis geben. Hierzu gehört eine ganze Reihe von Leistungen im Rahmen der medizinischen Versorgung und der Übertragung und Verteilung von Elektrizität sowie verschiedene Umweltdienstleistungen. Die Implikationen einer Einbeziehung dieser Dienstleistungen, auch teilweise, liegen auf der Hand.

Durch die Verknüpfung unterschiedlicher Dienstleistungssektoren zu scheinbar homogenen Clustern werden die WTO-Verhandlungen beschleunigt und möglicherweise ein höheres Maß an Liberalisierung schneller erreicht. Die Entwicklungsländer werden dann nicht mehr über die Flexibilität verfügen, die wirtschaftlichen, sozialen und umweltrelevanten Verpflichtungen zu bewerten, wenn der Cluster-Ansatz einmal beschlossen worden ist.

Der Anhang befasst sich auch nicht mit anderen Problemen im GATS, wie dessen Verhinderung lokaler demokratischer Entscheidungsprozesse. Tatsächlich lässt er trotz seines Etiketts als „Entwicklungsland“-Vorschlag praktisch alle grundsätzlichen Probleme außer Acht, auf die weiter oben eingegangen wurde und die bei einem durch das GATS erleichterten internationalen Handel mit Tourismus-Dienstleistungen auftreten werden.

Das von der WTO am 22. und 23. Februar 2001 veranstaltete Symposium zu Tourismus-Dienstleistungen hat viel Unterstützung für den Anhang bewirkt. Die meisten Industrieländer haben sich eindeutig für dessen Unterstützung ausgesprochen. Da die Entwicklungsländer ihre Position erst noch klären müssen, kann der Anhang bald Wirklichkeit werden. Wird jedoch eine kritische Frage wie der Tourismus im Schnelldurchgang behandelt, so wird damit die Chance für einen fairen Tourismus im Süden endgültig zu Grabe getragen.

Das derzeitige System, bei welchem Entscheidungen, die in bürokratischen Institutionen auf internationaler Ebene getroffen wurden, auf lokaler Ebene tiefgreifende Auswirkungen auf die Menschen haben, muss in Frage gestellt werden. Die Änderungen, die wir im GATS herbeiführen wollen, sind grundsätzlicher Art.

Dies beginnt schon bei der Basis, auf welcher die WTO politische Entscheidungen trifft. Das GATS darf Fragen der nationalen Souveränität nicht dadurch außer Kraft setzen, dass demokratische Entscheidungsprozesse unwirksam gemacht werden. Des Weiteren sind die Grundversorgungsleistungen aus der Klassifikationsliste zu streichen. Ausländische Diensteanbieter haben Rücksicht auf das örtliche Recht zu nehmen und die Maßnahmen zur länderübergreifenden Harmonisierung von Rechtsvorschriften sind einzustellen. Diskriminierende nationale Rechtsvorschriften, die dem Schutz kleiner Anbieter dienen, sind

zuzulassen und ausländische Anbieter zur Einstellung einheimischer Arbeitskräfte, zum Bezug lokaler Lieferungen und Leistungen und zum Technologietransfer zu verpflichten.

Dies sind alles Forderungen gegen die Leitsätze des multilateralen Systems, doch wenn die WTO wirklich möchte, dass der Süden vom Handel profitiert⁴, sind diese Forderungen unverzichtbar.

Eine wichtige Lektion, die wir von der WTO lernen können, ist die Tatsache, dass der Kampf gegen das GATS nicht sektorale geführt werden kann. Der Cluster-Ansatz muss durch ein Cluster kritischer Gruppen bekämpft werden! Aktivisten, die sich im Kampf gegen Probleme in den Bereichen Wasser, Energie, Gesundheits- und Bildungswesen sowie Tourismus engagieren, müssen sich zu breiten, weltweiten Allianzen zusammenschließen, um den Angriff auf unsere demokratischen Systeme und fundamentalen Rechte abzuwenden.

⁴ Das Übereinkommen zur Gründung der Welthandelsorganisation beginnt mit diesem hehren Ziel!

Die Parteien dieses Übereinkommens,

- *in der Erkenntnis*, dass ihre Beziehungen im Bereich des Handels und der wirtschaftlichen Tätigkeit im Hinblick auf die Erhöhung des Lebensstandards, die Sicherstellung der Vollbeschäftigung, ein hohes, stetig wachsendes Realeinkommen und eine wirkungsvolle Nachfrage sowie auf den Ausbau der Produktion und des Handels mit Gütern und Dienstleistungen geführt werden sollen und gleichzeitig die optimale Nutzung der weltweiten Ressourcen im Einklang mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung ermöglichen sollen, und zwar in dem Bestreben, die Umwelt zu schützen und zu bewahren und die hierfür notwendigen Mittel in einer Weise zu verbessern, die mit ihren jeweiligen Bedürfnissen und Belangen auf unterschiedlichen Stufen der wirtschaftlichen Entwicklung in Einklang steht.

- *in der weiteren Erkenntnis*, dass nachdrückliche Bemühungen notwendig sind, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Entwicklungsländer, und insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder, sich einen Anteil am Wachstum des internationalen Handels sichern, der in einem angemessenen Verhältnis zur Notwendigkeit ihrer wirtschaftlichen Entwicklung steht.

GATS, Kultur und Medien

Fritz Pleitgen

Intendant des Westdeutschen Rundfunks, Deutschland

- Es gilt das gesprochenen Wort -

Was hat der WDR, was hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Bundesrepublik zu tun mit der Welthandelsordnung, die auf höchster politischer und diplomatischer Ebene in Genf zur Zeit auf dem Verhandlungstisch liegt?

In den letzten zehn Jahren hat die Bedeutung des audio-visuellen Sektors sowie die Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich erheblich an Bedeutung gewonnen. Ursprünglich wurde das Ausstrahlen von Fernsehsendungen allein als Dienstleistung im Sinne der Verkehrsfreiheit betrachtet. Mittlerweile hat sich der Fokus von der wirtschaftlichen Sichtweise verschoben hin zu einer Würdigung der zentralen Rolle, die die audio-visuellen Medien, insbesondere der öffentlich-rechtliche Rundfunk, in der Gesellschaft einnimmt. Diese Anerkennung, gerade auch mit Blick auf die sich entwickelnde Informationsgesellschaft, haben die verschiedenen europäischen Institutionen in zahlreichen Dokumenten zum Ausdruck gebracht.

Die außerordentliche Bedeutung, die das europäische Gemeinschaftsrecht für die nationalen Medienordnungen erlangt hat, steht heute jedenfalls nicht mehr in Zweifel.

Ausgangspunkt ist die Fernsehrichtlinie von 1989, die die Dienstleistungsfreiheit in Gestalt eines grundsätzlich ungehinderten grenzüberschreitenden Verkehrs von Fernsehsendungen herstellen und damit zur Verwirklichung des Binnenmarktes beitragen sollte. Das System des gemeinsamen Programmaustauschs der EBU, also dem Dachverband der europäischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, unterliegt den Vorgaben des Kartellverbotes und bedarf einer entsprechenden Freigabeentscheidung der EG-Kommission. Nationale Filmförderung wie auch die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, stehen regelmäßig auf dem beihilferechtlichen Prüfstand der EG-Kommission.

Es ist bei weitem aber nicht nur Bedrohliches, was von der Gemeinschaft kommt. In einer Reihe von Urteilen hat die Rechtsprechung anerkannt, dass nationale Regelungen zum Schutz eines pluralistischen Rundfunkwesens oder einer Kulturpolitik, die der Meinungsfreiheit verschiedener gesellschaftlicher, kultureller, geistiger und religiöser Strömungen im audio-visuellen Bereich dient, legitime im Allgemeininteresse liegende Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit sein können. Die primär dem Binnenmarkt, nicht aber dem Gemeinwohl verpflichtete Fernsehrichtlinie ermächtigt die Mitgliedstaaten, sog. nationale Schutzlisten herausragender Ereignisse aufzustellen, um dafür zu sorgen, dass der Zugang hierzu der breiten Öffentlichkeit nicht durch eine exklusive Pay-TV-Übertragung

versperrt bleibt. Quotenregelungen gewährleisten, dass die Rundfunkunternehmen nicht ausschließlich Spielfilme made in Hollywood, sondern auch europäische Produktionen zeigen. Diesem Ziel dienen, neben dem Ansinnen, den Wirtschaftsstandort Europa zu stärken, auch diverse Förderprogramme, etwa MEDIA PLUS, um das Bekannteste zu nennen. Schließlich zu erwähnen ist hier natürlich das inzwischen allseits bekannte Protokoll von Amsterdam. Die Mitgliedstaaten haben hier erstmals ausdrücklich in den Vertrag aufgenommen, die besondere Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse jeder Gesellschaft sowie der Wahrung des Medienpluralismus anzuerkennen. Dieses Protokoll sowie eine Reihe vorangegangener und nachfolgender Resolutionen, beispielsweise des Europäischen Parlamentes und des Ministerrates, würdigen das System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als wesentlichen Pfeiler der europäischen Medienordnungen.

Angesichts entsprechend unterschiedlich gewachsenen historischen Strukturen und der hier grundsätzlich nach wie vor bestehenden mitgliedstaatlichen Kompetenzen, weisen die nationalen Rundfunkordnungen durchaus beachtliche Unterschiede auf. Ihnen allen gemein ist jedoch vor allem die Anerkennung eines jeweils dualen Rundfunksystems, die Notwendigkeit sektorspezifischer Regelungen sowie die Ermöglichung einer jedenfalls auch marktunabhängigen Finanzierung, einschließlich einer gezielten Förderung heimischer Produktionen.

Insoweit lässt sich durchaus von einem europäischen Rundfunkmodell sprechen.

Europa hört jedoch nicht an seinen Außengrenzen auf. Die Mitgliedstaaten sind zugleich Mitglieder der Welthandelsorganisation. Die EG-Kommission nimmt hier, nach Rückkopplung mit den Mitgliedstaaten, dem sog. Art. 133-Ausschuss, das Verhandlungsmandat wahr. Kulturelle Anliegen betreffende Entscheidungen bedürfen hiernach - auch nach Nizza - weiterhin der Einstimmigkeit.

Im Rahmen der letzten Verhandlungsrunde, der sog. Uruguay-Runde, hatten sich die WTO-Mitglieder erstmals auf ein Abkommen hinsichtlich des Handels mit Dienstleistungen, dem GATS, verständigt.

Audio-visuelle Angebote unterfallen danach grundsätzlich dem GATS, - nicht anders als Finanz- oder Transportdienstleistungen. Der Gemeinschaft, allen voran Frankreich, war es seinerzeit nicht gelungen, den audio-visuellen Sektor mit Blick auf seine kulturelle Bedeutung aus dem Anwendungsbereich auszuklammern. Wie eine Reihe anderer Staaten auch hatte sie sich hier jedoch Befreiungen von dem Grundsatz der Meistbegünstigung ausbedungen. Darüber hinaus hatten die EG-Mitgliedstaaten, wiederum wie die meisten anderen WTO-Mitglieder, aber anders als namentlich die USA und Japan, Abstand davon genommen, spezifische Verpflichtungen hinsichtlich der Grundsätze der Inländerbehandlung und des Marktzuganges einzugehen.

Der Status quo lässt sich danach dahingehend beschreiben, dass europäische Maßnahmen im audio-visuellen Bereich weitestgehend dem GATS-Regelwerk entzogen sind.

Dieser *carving out approach* steht nunmehr jedoch zur Disposition. Während seinerzeit vor allem die Filmindustrie Gegenstand der cultural battlegrounds war, so sind es heute in erster Linie Fernseh-, Internet- und e-commerce-Dienste.

Ungeachtet des Scheiterns von Seattle hatten die Verhandlungen zur Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen Anfang 2000 begonnen. Hierbei geht es u.a. darum, bestehende Befreiungen von der Meistbegünstigungsklausel zu überprüfen. Der Grundsatz, Dienstleistungen anderer Mitglieder nicht ungünstiger zu behandeln als vergleichbare Dienste jedes anderen Mitgliedes, soll, mit anderen Worten, verstärkt zur Anwendung kommen. Außerdem ist zu verhandeln, ob bzw. in welchem Umfang namentlich die europäischen Staaten bereit sein werden, ihre audio-visuellen Märkte weiter zu öffnen und sog. Inländerbehandlung zu gewähren. Die Mitglieder sollen hier also sicherstellen, Dienstleistungen jedes jeweils anderen Mitglieds nicht ungünstiger als die eigenen gleichen Dienste zu behandeln.

Maßgeblicher Protagonist der Liberalisierungsforderungen sind hier, wen wundert es, die USA. Die audio-visuelle Industrie ist derjenige Sektor, der nach der Luftfahrtindustrie den größten Beitrag zur US-amerikanischen Handelsbilanz leistet. Die Machtbasis Amerikas, so Analysten von Entscheidungen der zuständigen Aufsichtsbehörde FCC, habe sich von seiner Rolle als militärisch-industrieller Gigant hin zu einer neuen Vormacht als weltweite Unterhaltungs- und Informations-Supermacht verschoben.

Die USA, die ihrerseits die Möglichkeit für Ausländer, an amerikanischen Rundfunkunternehmen Eigentum zu erwerben, beschränken, disqualifizieren die audio-visuellen Regelungen Europas als Protektionismus.

Hierbei wird zunächst übersehen, dass es bereits heute kaum einen so offenen Markt wie den europäischen gibt. Für die Amerikaner ist Europa in erster Linie ein Vertriebsmarkt, der für die Refinanzierung ihrer Produktionskosten aufkommen soll. US-amerikanische Firmen beherrschen zwischen 60 und 90 % des europäischen Marktes. Der entsprechende europäische Anteil am US-amerikanischen Markt beträgt weit unter 10 %. Im audio-visuellen Sektor beträgt das europäische Handelsdefizit gegenüber den USA ca. 7 Mrd. US\$ pro Jahr. Die Entwicklungen, die sich beispielsweise im Kinobereich längst etabliert haben, nämlich die Beherrschung nicht nur der Inhalte, sondern auch der Infrastruktur, etwa in Gestalt von amerikanischen Kinozentren, die unabhängige lokale Betreiber fast ganz verdrängt haben, findet neuerdings eine alarmierende Parallele im Kabel: Mit Callahan und vor allem mit LibertyMedia drängen US-amerikanische Kabelnetzbetreiber auf den Markt, die die deutschen Kabelnetze dominieren werden, und zudem - aufgrund ihrer vertikalen Verflechtungen, beispielsweise mit der zu Murdoch gehörenden News Corporation - auch maßgeblich die Inhalte, die ihren Weg durch das Kabel finden, bestimmen.

Wird hier entgegengesteuert, etwa durch den Ansatz in Nordrhein-Westfalen, deutsche Filme und Filme unabhängiger Produzenten sowie von US-Majors unabhängige Kinoinfrastrukturen zu unterstützen oder mit den Mitteln des Wettbewerbsrechts die Dominanz amerikanischer Kabel- und Mediengiganten zu unterbinden, so geht es nicht um eine etwaige Marktabschottung.

Es geht vielmehr um den Schutz berechtigter Anliegen im öffentlichen Interesse. Es geht darum, auch normativ anzuerkennen, dass audio-visuelle Angebote keine Produkte wie jede andere sind. Sie sind nicht mit Tourismusdienstleistungen, und schon gar nicht mit Bananen oder sonstigen dem Warenhandelsabkommen unterfallenden Gütern, gleich zu behandeln. Audio-visuelle Produkte haben selbstverständlichen einen hohen wirtschaftlichen Wert und werden entsprechend gehandelt. Darüber hinaus beeinflussen sie jedoch den individuellen und öffentlichen Willens- und Meinungsbildungsprozess, vermitteln Wissen, bilden, beraten und unterhalten. Sie sind Ausdruck lokaler, regionaler und nationaler Identität, bewahren und befördern das kulturelle Erbe und leisten einen Beitrag zur kulturellen und sprachlichen Vielfalt.

Aus gutem Grunde sehen daher die europäischen Rundfunkordnungen Regelungen vor, die den Besonderheiten dieses Sektors - und speziell des jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rundfunks - Rechnung tragen. Würden zukünftig aber die Europäer hier Liberalisierungszugeständnisse machen, etwa um ihre ebenfalls zu verhandelnde Landwirtschaft gegen Drittstaaten zu schützen, hätte dies auf die Medien- und Kulturlandschaft Europas unter Umständen ganz gravierende Auswirkungen:

Ihrem Boden entzogen würden zunächst einzelstaatliche und europäische Förderprogramme. Würden die Europäer spezifische Verpflichtungen hier eingehen, so würde dies den Hollywood-Produzenten den Zugriff auf gerade diejenigen Fördertöpfe eröffnen, die den europäischen Produzenten ermöglichen sollen, ein - wenn auch bescheidenes – Gegen gewicht der erschlagenden US-amerikanischen Dominanz entgegenzusetzen.

Die zugunsten europäischer Produzenten bestehenden Quotenregelungen würden gleichermaßen als Diskriminierung bewertet werden.

Die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könnte als unzulässige Subvention angegriffen und damit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Finanzierungs grundlage entzogen werden. Noch gibt es zwar für den Dienstleistungsbereich kein ausgefeiltes Subventionsregime. Dieses ist aber auf der Agenda. Hier gibt es Vorstöße, beispielsweise von Argentinien und Hongkong, die öffentliche Finanzierungen jedenfalls audio-visueller Produkte nicht als berechtigtes Interesse des jeweiligen Nationalstaates anzuerkennen.

Eine Reihe weiterer sektorspezifischer Regelungen, etwa zum Jugendschutz oder zur Beschränkung von Werbezeiten, könnten dem Verdikt einer unzulässigen Marktzugangs beschränkung unterworfen werden.

Betroffen werden könnte der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch von der Ausarbeitung eines dem öffentlichen Beschaffungswesen geltenden Regelungsregimes. Bislang ist dieses zwar noch nicht sehr ausdifferenziert. Aber auch insoweit bestehen im Rahmen einer hierfür eigens beauftragten Arbeitsgruppe Bestrebungen, sog. *disciplines* zu erarbeiten. *Worst case* wäre hier, dass der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Vergabe auf dem Markt ausgeschrieben werden müsste.

Gefährlich erweist sich auch der diskutierte Ansatz, Rundfunkübertragungsdienste, die das GATS bislang als Teil des audio-visuellen Sektors klassifiziert, zukünftig als Telekommunikationsdienste einzuordnen. Die in diesem Sektor geltenden weitreichenden Liberalisierungsverpflichtungen könnten vor allem Frequenzzuweisungen und must-carry-Regelungen zugunsten von Rundfunkdiensten gefährden.

Sprengstoff liegt schließlich bei der Bestimmung des GATS, die Vorgaben für jeweils innerstaatliche Regelungen aufstellt. Danach müssen die Mitglieder, soweit sie spezifische Verpflichtungen eingegangen sind, sicherstellen, dass alle Maßnahmen, die insoweit den Dienstleistungshandel berühren könnten, "angemessen, objektiv und unparteiisch" geregelt bzw. angewendet werden. Bestimmte Regelungen dürfen danach "nicht unnötig behindern"; Maßnahmen müssen auf "objektiven und transparenten Kriterien" beruhen und dürfen "nicht mehr als notwendig belastend" sein. Gegen solche Prinzipien wird man per se wenig einwenden können. Allerdings wird nunmehr erwogen, diese Regelungen (gleichsam) horizontal anzuwenden, mithin unabhängig davon, ob ein Mitglied sich den Grundsätzen der Inländerbehandlung und des Marktzugangs verpflichtet hat oder nicht. Sollte es dazu kommen, so würde damit die einzelstaatliche Regelungsautonomie, die durch das *carving ou* gerade im audio-visuellen Bereich erhalten bleiben sollte, über die Hintertür ganz empfindlich beschnitten. Nicht auszumalen ist ferner das Szenario, wonach infolge der in Rede stehenden Ausweitung der Vorschrift in Verbindung mit der sog. Transparenz-Regelung eine Flut von nationalen und/oder europäischen Bestimmungen bei der WTO zu notifizieren sein müssten.

Das Ausmaß etwaiger Liberalisierungsfolgen lässt sich noch nicht im einzelnen abschließend bezeichnen. Eine in Großbritannien erarbeitete Studie zeigt indes, dass die skizzierten Konsequenzen alles andere als unrealistische Horrorszenarien bedeuten. Untersucht hat die Studie ein ganzes Paket von Regelungen und Maßnahmen, von der Förderung von Film- und Fernsehproduktionen durch die nationale Lotterie über die Gebührenfinanzierung der BBC, die Voraussetzungen zum Eigentumserwerb an Fernsehunternehmen bis hin zur steuerlichen Behandlung britischer Filme. Die Auswirkungen entsprechender GATS-Verpflichtungen würden hier, so die Studie, einen ganz erheblichen Änderungsbedarf - mit nicht zuletzt wesentlichen wirtschaftlichen Folgen - mit sich bringen.

Gefahren bestehen nicht nur infolge möglicher Liberalisierungskonzessionen im „klassischen“ audio-visuellen Bereich. Ein Hebel, sektorspezifische Regelungen zu unterlaufen, stellt vielmehr auch das dar, was unter dem Begriff *e-commerce* subsumiert

wird. Je nach Begriffsverständnis sind danach auch audio-visuelle Dienstleistungen Teil des elektronischen Handels. Dieser sollte, wenn es nach den USA und Japan geht, dem Warenhandelsabkommen, das schon heute wesentlich weitergehende Liberalisierungsverpflichtungen vorsieht als das GATS, unterstellt werden. Das Konzept der virtual goods teilen die Europäer jedoch nicht. Nach ihrer Auffassung soll für den elektronischen Handel das GATS gelten. Für die Anwendung des GATS soll es zudem nicht darauf ankommen, ob eine Dienstleistung online oder off-line erbracht wird.

Im Fahrwasser der allgemeinen Euphorie, *e-commerce* keineswegs zu behindern, mehr noch, seine weitere Entfaltung geradezu zu fördern, ist es schwer, hier Vorbehalte anzumelden, und nicht gleich als Technologie feindlicher Dinosaurier attackiert zu werden. Bereits auf europäischer Ebene fällt es zunehmend schwer, die Entscheidungsträger davon zu überzeugen, dass bestimmte Regelungen, etwa der Zulassungspflicht oder des Jugendschutzes, nicht dadurch obsolet werden, dass die Inhalte per Internet transportiert werden. Demgegenüber wird nicht nur in Washington, sondern auch in Genf diskutiert, im weitesten Sinne *e-commerce*-bezogene Dienstleistungen zusammen zu fassen und als sog. cluster zu verhandeln.

Mit unseren Bedenken stehen wir keineswegs alleine da. Neben einer Reihe europäischer Staaten, aber auch beispielsweise asiatischen Ländern, setzt sich namentlich Kanada für die Beachtung audio-visueller und kultureller Belange auf internationaler Ebene ein. Kanada hat in seinen im März diesen Jahres vorgelegten Verhandlungsvorschlägen unmissverständlich klargestellt, dass die Mitglieder weiterhin frei bleiben müssen, einzelstaatliche Regelungen zur Verfolgung kultureller Anliegen aufrecht zu erhalten bzw. einzuführen. Vor allem diesem Land ist es auch zu verdanken, dass in die Präambel des Textes, der in Seattle hätte verabschiedet werden sollen und der als Entwurf jedenfalls weiterhin Referenzwert hat, folgende Passage aufgenommen wurde. Ich zitiere:

“In a rapidly changing world, we owe it to all our citizens that the system should allow them to pursue their opportunities and realize their aspirations, including those pertaining to cultural identity and diversity, and to adapt to the challenges of globalization and the impact of new technologies. We recognize that indigenous communities should benefit from the multilateral trading system in order to further their economic development.”

Bereits zuvor hatte der Europäische Rat der Kommission als Handlungsmandat mit auf den Weg gegeben, jüngst bekräftigt vom Europäischen Parlament, ich zitiere:

“During the forthcoming WTO negotiations the Union will ensure, as in the Uruguay Round, that the Community and its Member States maintain the possibility to preserve and develop their capacity to define and implement their cultural and audiovisual policies for the purpose of preserving their cultural diversity.”

Das Prinzip der kulturellen Vielfalt gehört untrennbar zusammen zu dem Konzept der kulturellen Nachhaltigkeit. Unter Nachhaltigkeit wird, allgemein, eine Entwicklung verstanden,

die die Bedürfnisse der Gegenwart erfüllt ohne die Möglichkeit zukünftiger Generationen zu kompromittieren, ihre Bedürfnisse erfüllen zu können. Das Thema der wirtschaftlichen, zunehmend auch der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit steht seit längerem auf der Agenda der Gemeinschaft, in Ansätzen auch der WTO. Die Berücksichtigung zudem der kulturellen Dimension ist, nach meinem Dafürhalten, hier dringend geboten. Die UNESCO und der Europarat haben sich den Grundsätzen der kulturellen Vielfalt und Nachhaltigkeit bereits zugewandt. Hier gibt es Überlegungen, etwa in Gestalt einer internationalen Charta, die Produktion, den Austausch und den Nutzen kultureller Produkte, namentlich einschließlich der audio-visuellen Medien, anzuerkennen und zu schützen. So hat namentlich der Europarat am 7. Dezember 2000 eine Erklärung zur kulturellen Vielfalt verabschiedet. Kulturelle Vielfalt kommt danach zum Ausdruck in der Koexistenz und dem Austausch verschiedener kultureller Praktiken und in der Leistung und Nutzung verschiedener kultureller Dienste und Produkte. Ferner heißt es zur kulturellen Nachhaltigkeit, ich zitiere:

“Sustainable development as defined in relation to cultural diversity, assumes that technological and other developments, which occur to meet the needs of the present, will not compromise the ability of future generations to meet their needs with respect to the production, provision and exchange of culturally diverse services, products and practices.”

Nach Auffassung des Europarats verhalten sich kulturelle und audio-visuelle Politiken, die die kulturelle Vielfalt fördern und respektieren, notwendig komplementär zur Handelspolitik. Der Europarat fordert die Mitglieder u.a. auf, gerade auch in "anderen internationalen Foren", wo sie möglicherweise angehalten werden könnten, Verpflichtungen einzugehen, die die Instrumente zur Wahrung und Förderung der kulturellen Vielfalt beeinträchtigen könnten, den Bedarf an solchen Instrumenten besonders sorgfältig im Auge zu behalten. Eine Möglichkeit wäre hier, etwa mittels einer entsprechenden Verweisungstechnik, das GATS-Regelwerk mit einem entsprechenden internationalen Kultur-Abkommen zu verknüpfen. Ein Schönheitsfehler würde bleiben: Gerade die USA sind, zumindest gegenwärtig, kein Mitglied der UNESCO; auf unabsehbare Zeit werden sie sicherlich auch kein Mitglied des Europarates ... Man wird folglich nicht umhin kommen, weiter daran zu arbeiten, dass auch das originäre Regelwerk der Welthandelsorganisation den berechtigten Belangen des audio-visuellen bzw. umfassender des kulturellen Sektors gerecht wird.

Betrachtet man die Entwicklung sowohl der europäischen Gemeinschaft, die sich zunächst ausschließlich als Wirtschaftsgemeinschaft definiert hatte und die sich nunmehr als europäische Union der Bürger versteht sowie die Entwicklung der Welthandelsorganisation, die mit reinen Zollabkommen begann und nunmehr das ökologische Vorsorgeprinzip und soziale Belange zumindest kennt, so besteht doch ein wenig Hoffnung, dass auch das Konzept der kulturellen Nachhaltigkeit zunehmend auf offenes Gehör stößt.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Das GATS und die Demokratie

Clare Joy,

World Development Movement, Großbritannien

Es ist nunmehr über ein Jahr her, dass die GATS-Verhandlungen im Februar 2000 in Genf begannen. Abseits von Genf, doch unter eingehender Beobachtung des Prozesses, ist eine unglaubliche internationale Bewegung im Wachsen begriffen, die die GATS-Vorhaben aus einer kritischen Perspektive beleuchtet. Deren Verfechter, wie die meisten der hier Anwesenden, haben im vergangenen Jahr viel Zeit mit dem Problem verbracht, sich mit den kniffligen Fragen vertraut zu machen, die sich im Verlauf der Debatten über juristische Einzelheiten und Formulierungen zur Abgrenzung und zum Geltungsbereich des Abkommens ergeben haben, und an die „Insider-Berichte“ der Genfer Verhandlungen über den Welthandel zu gelangen. Diese Konferenz bietet uns jedoch eine einmalige Gelegenheit, diese wichtige Arbeit vorübergehend ruhen zu lassen und das Abkommen durch die politische Brille zu betrachten, d.h. im Kontext von Umweltfragen, der internationalen sozialen Gerechtigkeit und der Demokratie. Schließlich ist dies das, wozu die meisten Anwesenden am besten prädestiniert sind, weshalb ich dem *Forum Umwelt & Entwicklung* für diese Gelegenheit danken möchte.

Als ich darum gebeten wurde, über das Thema „Demokratie und GATS“ zu sprechen, begrüßte ich zunächst die Möglichkeit, mich bei einem Vertragswerk von derartiger Bandbreite auf eine konkrete Frage konzentrieren zu können. Jetzt bin ich mir allerdings darüber im Klaren, dass auch das Thema „Demokratie und GATS“ eine ungeheure Vielfalt problematischer Fragen aufwirft (die vielfach bereits in die gestrigen Diskussionen angesprochen worden sind). Daher möchte ich versuchen, dies etwas einzuschränken und mich auf die nachstehenden drei Bereiche zu konzentrieren. Dabei betrifft der erste Bereich den *Prozess* rund um die Verhandlungen, während sich der zweite und dritte Bereich auf den eigentlichen *Inhalt* des Abkommens beziehen.

1. Die Rolle von **Unternehmen**
2. Die vom GATS ausgehende Bedrohung für **Grundversorgungsleistungen** und die sich daraus ergebenden Folgen für die Demokratie
3. Auswirkungen des GATS auf das **Regulierungsrecht** des Staates

1. DIE ROLLE VON DIENSTLEISTUNGSSUNTERNEHMEN

Spricht man über das GATS, so führt kein Weg an der Rolle großer Dienstleistungsunternehmen vorbei. Damit man den eigentlichen Inhalt und Zweck des Abkommens als Ganzes verstehen kann, ist es von entscheidender Bedeutung, dass man sich über den

Einfluss im Klaren ist, den die Unternehmen auf den GATS-Prozess ausgeübt haben und bis heute ausüben. Dies lässt sich in mindestens drei Bereiche unterteilen:

a) Anstoß zu einem internationalen Dienstleistungsabkommen

Allgemein anerkannt ist (auch von WTO-Mitarbeitern und Wirtschaftsberatern der Europäischen Kommission), dass es das GATS ohne den Druck von Seiten multinationaler Dienstleistungsunternehmen nicht geben würde. Schon seit Anfang der achtziger Jahre haben große amerikanische Finanzdienstleister wie American Express und Citicorp (und später große Finanzunternehmen in London) ihre Regierungen aktiv bedrängt, den Handel mit Dienstleistungen auf die Tagesordnung von Verhandlungen über den internationalen Handel zu setzen.

b) Beeinflussung laufender Verhandlungen

Dabei ist der Einfluss der Wirtschaft jedoch keineswegs darauf beschränkt geblieben, nur für die Entstehung des GATS zu sorgen. Die Unternehmen beeinflussen vielmehr weiterhin die Tagesordnung der laufenden Verhandlungen und setzen dabei auch die Prioritäten. Anhand der Liste der Mitglieder der amerikanischen Coalition of Service Industry (CSI) werden die Gründe für die Prioritäten verständlicher, die seit der Unterzeichnung des Abkommens im Jahr 1994 auf den GATS-Sitzungen gesetzt wurden. So entspricht die Entscheidung zu den Verpflichtungen für Basis-Telekommunikationsdienste (vom WTO Services Council im Jahr 1996 beschlossen) den Interessen amerikanischer Telekommunikationsunternehmen wie AOL, AT&T und MCI (ausnahmslos CSI-Mitglieder). Des Weiteren spiegelt die Entscheidung zu den Verpflichtungen für Finanzdienstleistungen (vom WTO Services Council im Dezember 1997 beschlossen) die Interessen von CSI-Mitgliedern wie American Express, Chubb, Visa, Chase Manhattan und New York Life wider. Während der Verhandlungen zu Finanzdienstleistungen wurde eingeräumt, dass die Liberalisierung zum Thema „Versicherungen“ im Rahmen des GATS nur deswegen den Status „Priorität“ erhalten hatte, weil die USA im Namen der AIG (American International Group) tätig geworden waren, die „bei Finanzdienstleistungen weltweit führend“ ist und den chinesischen Markt aufbrechen möchte.

Diese Unternehmen haben einen beispiellosen Zugang zu Ministern und verhandelnden Beamten. Die EU hat auf ihrer Website mit Informationen zum GATS eingeräumt, dass „die aktive Beteiligung der Dienstleistungsbranche an den Verhandlungen von entscheidender Bedeutung dafür ist, dass die Verhandlungsziele der EU auf die Prioritäten der Wirtschaft ausgerichtet werden. Das GATS ist nicht nur ein Vertrag zwischen Regierungen. Es stellt vielmehr zuallererst ein Instrument zum Vorteil der Wirtschaft dar.“

Zum anhaltenden Einfluss sei abschließend angemerkt, dass der Informationsfluss zwischen Staat und Wirtschaft durch den „kurzen Dienstweg“ zwischen staatlichen Verhandlungsführern und den Vorsitzenden von Interessenvertretungen der Wirtschaft sichergestellt wird. So hat das in Amsterdam ansässige CEO (Corporate Euro-

pean Observatory) ausführlich über die diesbezüglich von Ex-Kommissar Leon Brittan gespielte Rolle berichtet, der jetzt als Lobbyist im Auftrag der britischen Financial Services Industry bei der Europäischen Kommission vorstellig zu werden pflegt.

c) Lobbytätigkeit der Unternehmen: Nicht neu, aber von zentraler Bedeutung für das GATS

Es ist keine neuartige Erscheinung, dass sich Unternehmen für WTO-Abkommen stark machen und anschließend für die Umsetzung von diesen Regelungen sorgen. Wer mit dem TRIPS-Abkommen vertraut ist, kennt solche Abläufe. Es lohnt sich jedoch immer wieder, die entscheidende Rolle zu beleuchten, die von Dienstleistungsunternehmen im GATS-Prozess gespielt wird, und wie sehr dies von den EU-Mitgliedstaaten und den USA aktiv gefördert wird, die das GATS als Abkommen betrachten, das Exportpotenzial ihrer Dienstleistungsbranchen noch mehr zu erschließen.

Doch beim Thema Demokratie und GATS geht es um mehr als nur um den Zugang zu Dokumenten und um die Offenlegung der ungeheuren Rolle, die von den Unternehmen bei der Frage gespielt wird, was auf die Tagesordnung der Verhandlungen gesetzt wird. Es werden dabei auch sehr grundsätzliche Fragen der Demokratie und des eigentlichen Inhalts des Abkommens berührt. So wird allgemein anerkannt, dass durch das GATS mit dessen Regelungen zum internationalen Dienstleistungshandel das Handelsrecht in eine ganz neue Dimension vordringt und damit das Herzstück der Volkswirtschaft eines Staates sowie dessen Beziehungen zu seinen Bürgern berührt. Erst durch den Geltungsbereich des GATS für Dienstleistungen und durch die Art der Dienstleistungsbereitstellung selbst werden die wirklichen Problemfelder für die Demokratie-Debatte angesprochen. Es ist diese Dimension des Verhältnisses zwischen GATS und Demokratie, auf die ich in den Teilen zwei und drei den Schwerpunkt legen möchte.

Bevor ich allerdings hierauf näher eingehe, möchte ich zwei Punkte zu Beginn klarstellen. Dies richtet sich an die Verfechter des GATS und betrifft ihr anhaltendes Missverständnis des Standpunktes von Kritikern wie dem WDM.

Erstens sind die von mir zur Veranschaulichung angeführten Beispiele für die Dienstleistungsliberalisierung teilweise nicht erst wegen des GATS entstanden. Die Dienstleistungsliberalisierung wird in unterschiedlicher Weise auch von anderen internationalen Institutionen (z.B. Weltbank und IWF) und Staaten unabhängig vom GATS betrieben. Die Bedenken zum GATS sind in den Zusammenhang der breiteren Debatte über die Probleme und Vorteile eingebettet, die mit der Dienstleistungsliberalisierung zusammenhängen. Jede Analyse des Abkommens, insbesondere von dessen Auswirkungen, muss auf diese breitere Debatte eingehen. Darin besteht deren eigentliche Bedeutung.

Zweitens betreffen die Bedenken zum GATS nicht nur das Abkommen in seiner heutigen Form, sondern auch die laufenden Verhandlungen, mit denen sein Geltungsbereich und seine Reichweite erweitert werden sollen.

2. GRUNDVERSORGUNGSLEISTUNGEN

Es liegt auf der Hand, dass das GATS auch für Grundversorgungsleistungen gilt. Hierzu gehören Dienstleistungen in Bereichen wie Bildung, Gesundheitswesen, Wasserversorgung, Postwesen und Verkehr. Dies bedeutet, dass diese Leistungen schon unter die allgemeinen Pflichten im Rahmen des Abkommens fallen (sofern keine horizontalen Ausnahmen zu Protokoll gegeben wurden) und in die speziellen Verpflichtungen des Abkommens einbezogen werden können, wenn sich eine Regierung zu deren Aufnahme in das betreffende Verzeichnis entschließt.

Warum stellt die Tatsache, dass das GATS die Marktöffnung bei den Dienstleistungssektoren der Grundversorgung propagiert, ein Problem für die Demokratie dar?

a) Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung

Diese Leistungen werden als Grundversorgungsleistungen bezeichnet, weil der Zugang zu ihnen, bei qualitativ hochwertiger Bereitstellung, als wesentlich, häufig als „Grundrecht“, betrachtet wird. Der Zugang soll sich daher nach dem Bedürfnis und nicht nach der Zahlungsfähigkeit des Benutzers richten. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass nach der Marktöffnung diejenigen Teile des Gemeinwesens, die nicht als profitabel gelten, diese Leistungen nicht mehr in dieser Form erhalten. Es gibt eine grundlegende Wahrheit, die bei der Diskussion einer Bereitstellung nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen anerkannt werden muss, wenn es um die wesentlichen Grundversorgungsleistungen geht – der Markt kann die Bedürfnisse der sozial Schwächsten, insbesondere derjenigen ohne jede Kaufkraft, nicht befriedigen.

Durch politische Mechanismen hofft man, dass der Staat eine hochwertige, flächendeckende Bereitstellung von Grundversorgungsleistungen erreichen kann (nach der Theorie werden die staatlichen Machthaber, wenn sie dies nicht erreichen, von uns abgewählt). Ein Beispiel für einen dieser Mechanismen ist die Politik der Quersubventionierung (die Steuerpolitik ein anderes). Mit Hilfe dieses Mechanismus, beispielsweise im Wasserversorgungssektor, subventionieren zahlungskräftigere städtische Verbraucher die Versorgung ärmerer ländlicher Gegenden, oder im Postsektor wird durch Geschäftspostsendungen die Zustellung auf dem Land subventioniert. Da diese Dienstleistungen durch den Prozess der Liberalisierung aufgeschlüsselt werden, verliert der Staat die Möglichkeit zur Quersubventionierung und damit ein politisches Instrument zur flächendeckenden Versorgung.

Von Befürwortern des GATS wird vorgebracht, dass der Staat auch nach der Liberalisierung von den Unternehmen verlangen könne, den universellen Zugang zu einem zentralen Bestandteil ihres Versorgungsvertrags zu machen. In der Realität jedoch schließen die Unternehmen einen derartigen Vertrag nicht ab, da hierdurch

die Profitmaximierung beeinträchtigt wird. So zog sich im Dezember 1999 der britische Wasserversorger Biwater aus einem großen Wasserversorgungsprojekt in Simbabwe zurück, weil bei dem Projekt nicht die Renditen erwirtschaftet werden konnten, die heutzutage von privaten Investoren verlangt werden. Der Leiter des Unternehmens erklärte hierzu: „Die Investoren müssen davon überzeugt sein, angemessene Renditen zu erzielen. Hierzu wird von uns auch geprüft, wer die Endbenutzer sind und ob sie sich die Wassertarife werden leisten können. Von einem sozialen Standpunkt aus sind derartige Projekte vertretbar, doch leider nicht aus Sicht des Privatsektors.“ (Zimbabwe Independent, 10.12.99).

Eine entscheidende Frage für Entwicklungsländer ist die Ausdehnung von Grundversorgungsleistungen wie die Wasserversorgung auf die gesamte Bevölkerung. Hierzu gibt es einen noch interessanteren Fall in Argentinien. 1995 begann die Regierung damit, die städtische Wasserversorgung für den internationalen Markt zu öffnen. In einem Fall wurde durch den Konzessionsvertrag das Unternehmen verpflichtet, einen Wasseranschluss auch für Slumbewohner unabhängig von deren Zahlungsfähigkeit bereitzustellen. Das Unternehmen bestand jedoch darauf, dass irgendjemand für die Kosten aufkommen müsse, andernfalls werde der Dienst überhaupt nicht bereitgestellt. Die Regierung wollte die Lasten den Kommunalbehörden aufbürden, die sich dem jedoch widersetzten, da sie hierfür keine Finanzmittel erhalten hatten. Daraufhin beschloss das Unternehmen als noch nie da gewesene Maßnahme, von zahlungskräftigeren Kunden einen Aufschlag zu verlangen – eine so genannte „Solidaritätsabgabe“. Die Verwirklichung dieses sehr seltenen Beispiels einer fortschrittlichen Abgabenpolitik seitens eines Privatunternehmens wurde jedoch dadurch vereitelt, dass die betroffenen Kunden ein Gerichtsurteil erwirkten, wonach der Aufschlag rechtswidrig sei. Im Endeffekt wurde damit eine zentrale Frage der staatlichen Politik, die für argentinische Bürger für die Art und Weise, wie Grundversorgungsleistungen bereitgestellt werden, von großer Bedeutung ist, auf einen zivilrechtlichen Streitfall zwischen Verbrauchergruppen und einem multinationalen Unternehmen reduziert.

b) Untergrabung des grundlegenden Sozialvertrags zwischen Staat und Bürger

Durch die allmähliche Untergrabung der staatlichen Fähigkeit, in die Grundversorgungssektoren einzugreifen, beseitigt das GATS eine zentrale staatliche Aufgabe und bewirkt ein Ausbluten des Staates, so dass sich die Bürger zu fragen beginnen, wozu sie überhaupt eine Regierung gewählt haben. Dies wirkt sich unvermeidlich auf den grundlegenden Sozialvertrag aus, der in der modernen Gesellschaft existiert, in der sich die Bürger an die staatlichen Regelungen unter der Voraussetzung halten, dass sie dafür bestimmte Dinge, z.B. eine Grundversorgung, als Gegenleistung erhalten. In Ländern mit brüchigen Demokratien wird die demokratische Ordnung jedoch durch die Liberalisierung von Dienstleistungen bedroht. In diesen Ländern bleibt die Reaktion der Bürger nicht aus, wenn sie sich darüber klar werden, dass ihre Regierung den flächendeckenden Zugang zu Grundversorgungsleistungen nicht gewährleisten kann. So veröffentlichte das WDM

im September 2000 einen Bericht (States of Unrest), der erstmals eine Kartierung von Bürgerprotesten in Ländern des Südens vornahm. Dabei stellte sich heraus, dass die Demonstrationen in neun von zehn Fällen deswegen stattgefunden hatten, weil die Regierungen nach den Vorgaben des IWF dazu gezwungen worden waren, bei Grundversorgungsleistungen eine Markttöffnung vorzunehmen, was für den allgemeinen Zugang zu diesen Leistungen katastrophale Folgen hatte.

Immer mehr Menschen, insbesondere ärmere städtische Schichten, fordern einen Zugang zu Dienstleistungen per Stimmzettel. Der Staat, und insbesondere kommunale Entscheidungsträger, stehen vor der schwierigen Aufgabe, die Ansprüche der Armen mit den Forderungen multinationaler und globaler Institutionen wie der Weltbank und des IWF in Einklang zu bringen. Diese Ansprüche und Forderungen können häufig unvereinbar sein. Kommt in dieser Situation das GATS hinzu, so werden die Möglichkeiten von Regierungen, auf die Ansprüche ihrer Bürger einzugehen, weiter beschnitten, was für die Demokratie offenkundig nicht ohne Folgen bleiben kann.

Da bleibt es nicht aus, dass wir als Bürger uns fragen: Warum überhaupt eine Regierung wählen?

c) Kein Grundrecht mehr, sondern ein Exportgut

Das GATS verändert auch die Art, wie Grundversorgungsleistungen wahrgenommen werden. Sie werden nicht mehr als Grundrechte angesehen, sondern als Exportgüter. In Großbritannien entgegnete man Dozenten, welche die Regierung wegen der zunehmenden marktwirtschaftlichen Orientierung der Hochschulbildung angegriffen hatten, die Reformen seien von wesentlicher Bedeutung, da die Hochschulbildung ein zentraler Exportartikel Großbritanniens sei. Großbritannien habe ein hochwertiges Bildungssystem und darüber hinaus einen Wettbewerbsvorteil, weil die Studierenden auf Englisch unterrichtet werden wollten. Inzwischen haben sich auch die Gewerkschaften gegen diese Veränderungen gewandt, da hierdurch die Fähigkeit der Universitäten vermindert wird, auch „nicht profitable“ Kurse anzubieten. Das große Geld wird mit Management- und Computerkursen gemacht, nicht mit Sozialwissenschaften. Die akademische Freiheit wird offenkundig beeinträchtigt, wobei die Dozenten unter Bedingungen arbeiten müssen, mit denen mehr Flexibilität und weniger Zuverlässigkeit verbunden sind.

Im Gesundheitsbereich betreiben Länder wie Indien bestimmte Kliniken, die auf die Gewinnung zahlungskräftiger ausländischer Patienten ausgelegt sind, statt die einheimische Bevölkerung zu versorgen.

In diesen beiden Fällen werden die wirtschaftlichen Prioritäten des Staates einer Umorientierung unterzogen und geraten so in eine Schräglage, damit der Nachfrage eines potenziellen Exportmarktes statt den Bedürfnissen der Bürger entsprochen werden kann. Was sich hieraus für die Demokratie ergibt, liegt auf der Hand.

Ein Großteil der Debatte um Demokratie und GATS betrifft den Inhalt des Abkommens. Das GATS gilt auch für Grundversorgungsleistungen und zementiert eine Politik, bei der die flächendeckende Bereitstellung lebensnotwendiger Dienstleistungen in Frage gestellt, die demokratische Rechenschaftspflicht beseitigt, die Grundlage der Forderungen des Bürgers nach Zugang zu Grundversorgungsleistungen unterminiert und die Prioritäten des Staates von der Erfüllung der Bedürfnisse seiner Bürger zu der Erfüllung der Forderungen potenzieller Exportmärkte verschoben werden.

Im dritten und letzten Teil werden die obigen Feststellungen weiter ausgeführt, wobei die Erkenntnis vermittelt wird, dass es sich beim GATS um ein gewaltiges Abkommen handelt, das die WTO-Mitglieder zur Anwendung der GATS-Regelungen auf alle Dienstleistungen auffordert, d.h. nicht nur auf die Grundversorgung. Das Abkommen gilt auch für Dienstleistungen im Baugewerbe, Tourismus und Einzelhandel.

3. REGIERUNGEN UND DAS „RECHT AUF REGULIERUNG“

Das GATS regelt in der Tat sogar Investitionen. Um im GATS-Jargon zu bleiben: In Modus 3, „Kommerzielle Präsenz“, enthält das Abkommen Regelungen, in denen festgelegt ist, wozu der Staat berechtigt ist und wozu nicht, wenn sich innerhalb seiner Grenzen ein Unternehmen im Dienstleistungssektor niederlässt. Ist ein Staat erst einmal eine spezielle Verpflichtung nach „Modus 3 – Kommerzielle Präsenz“ eingegangen, so ist seine Fähigkeit zur Regulierung von Investitionen in dem betreffenden Sektor ernstlich beeinträchtigt.

a) Widerstand gegen diese Dimension des GATS ist nicht „handelsfeindlich“

Die Kritiker des GATS werden von den Befürwortern des Abkommens regelmäßig beschuldigt, handels-, fortschritts- und investitionsfeindlich zu sein. Das WDM, wie die meisten GATS-Aktivisten, ist dies alles nicht. Wir sind allerdings der Auffassung, dass der Staat, damit Investitionen den größtmöglichen Nutzen bringen, in der Lage bleiben muss, für Unternehmen, die sich innerhalb seiner Grenzen niederlassen möchten, eine selektive Regulierung vorzunehmen und Regeln zu erlassen. Erst durch diese Regeln kann der Staat soziale und wirtschaftliche Ziele verfolgen, die mit derartigen Investitionen in Zusammenhang stehen. Hierzu können Regeln gehören, mit denen ein Technologietransfer vorgeschrieben, die Anzahl der in bestimmten Gebieten tätigen Unternehmen begrenzt, Joint Ventures mit einheimischen Partnern verlangt oder eine Steuer zugunsten des Gemeinwesens erhoben wird.

b) Das GATS untergräbt das Recht auf eine derartige Regulierung

Von den Befürwortern des Abkommens wird ständig vorgebracht, das GATS untergrabe das „Recht auf Regulierung“ von Investitionen nicht. Es wird erklärt, dass ein Staat, wenn er Verpflichtungen für irgendeine Dienstleistung in irgendeinem Modus eingehe, Einschränkungen angeben könne, mit denen das Recht auf Erlass von Vorschriften, wie sie oben genannt sind, gewahrt werde.

Dieser Mechanismus der Verpflichtungsbeschränkungen ist jedoch zutiefst problematisch, da es sich hierbei lediglich um ein Einmal-Recht handelt, das die Mitglieder ausschließlich zu dem Zeitpunkt ausüben können, zu dem sie die Verpflichtung eingehen. Dies setzt nicht nur enorme Kapazitäten voraus, sondern bei den Verhandlungsführern auch die Fähigkeit, in die Zukunft zu blicken und die Politik zu kennen, die in 5, 10 oder sogar 15 Jahren umgesetzt werden soll.

Dies hat sich für Südafrika bereits als problematisch herausgestellt, dessen Telekommunikationsrecht sich die US-Regierung vorgenommen hat. Südafrika wollte bei Lizenzen für Mehrwertnetze bestimmte Vorschriften für ausländisches Kapital durchsetzen, die letztlich Teil der Politik zur Förderung schwarzer Unternehmer sind. Dagegen hat die US-Regierung ins Feld geführt, die südafrikanische Regierung habe derartige Einschränkungen für den Marktzugang bei ihren GATS-Telekommunikationsverpflichtungen nicht angegeben.

Von den Verfechtern ist zudem keine Bestätigung zu erhalten, dass diese Beschränkungen unangetastet bleiben sollen. In künftigen Verhandlungsrunden wird ihre Beseitigung angestrebt.

Nach dem aktuellen Stand der Debatte in der Arbeitsgruppe für innerstaatliche Regulierung sollen die staatlichen Möglichkeiten zur Regulierung der Dienstleistungswirtschaft unter sozialen und umweltpolitischen Gesichtspunkten weiter eingeschränkt werden.

c) Das GATS gilt für Fragen auf der obersten staatlichen Ebene – Dienstleistungen werden jedoch auch lokal reguliert

Die Regulierung von Dienstleistungen erfolgt u.a. auch auf kommunaler/regionaler Ebene. Das GATS wird jedoch durch die Zentralregierungen ausgehandelt, von handelsrechtlichen Fachleuten, die nur über sehr geringe Kenntnisse dessen verfügen, was von Kommunalregierungen an Einschränkungen für ausländische Investitionen verhängt wird. Dies hat sich bereits in Indien als Problem erwiesen, als ein bestimmter Bundesstaat seine Möglichkeiten beschränkt sah, Beschränkungen für ausländische Investitionen im Tourismus-Sektor zu erlassen. Zurückzuführen war dies auf die GATS-Verpflichtungen der Zentralregierung nach der Uruguay-Runde.

Viele Lösungen für die mit der flächendeckenden Bereitstellung von Dienstleistungen verbundenen Probleme ergeben sich schon aus den örtlichen Umständen. Die Realisierung innovativer Bereitstellungsstrukturen (Beispiel: Durban Waters, Südafrika) setzt Kenntnisreichtum und den direkten Kontakt zu den betroffenen örtlichen Gemeinschaften voraus. In derartigen Situationen können kommunale Entscheidungsträger besser in der Lage sein, derartiges voranzutreiben. Kommunalverwaltungen können u.U. besser einschätzen, wie aus Investitionen optimale Ergebnisse zu erzielen sind und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den einzelnen Vorschriften gefunden werden kann. Politische Maßnahmen auf dieser Stufe stellen eine Abkehr von der „Rasenmähermethode“ dar, die für die Dienstleistungsliberalisierung der letzten zehn Jahre bestimmt gewesen ist.

Kommunale Ratsversammlungen gelten in diesem Bereich häufig als radikaler und fortschrittlicher, teilweise wegen ihrer lokalen Natur und ihrer unmittelbareren Rechenschaftspflichten gegenüber den Dienstleistungsbewohnern und den von Investitionen Betroffenen. Das GATS stellt einen weiteren Schlag gegen die lokale Rechenschaftspflicht und Demokratie dar.

Eines der ärgerlichsten Elemente in der laufenden GATS-Debatte ist die Weigerung von Verfechtern des Abkommens, öffentlich einzuräumen, dass zwischen freien Märkten und staatlicher Regulierung, die auf Marktbeschränkungen abzielt, ein Konflikt besteht. Dies kann teilweise auch als Weigerung gelten, die Bedeutung von Einschränkungen im Dienstleistungssektor als nützliche soziale und umweltpolitische Instrumente anzuerkennen. Regulierungsvorschriften können auch gute Entwicklungsinstrumente darstellen. Hinzu kommt, dass die Verhandlungsführer als Handelsfachleute überwiegend nur eine sehr vage Vorstellung davon haben, wieviel Nutzen im sozialen Bereich eine Regulierung des Dienstleistungssektors mit sich bringt. Das GATS wird von den Handelsfachleuten unserer Regierungen ausgehandelt, nicht von Fachleuten aus den Bereichen Gesundheitswesen, Bildungswesen, Entwicklung oder Umwelt.

Alle nachweislich vorhandenen Probleme bei der Dienstleistungsliberalisierung werden durch das GATS noch verschärft, da das Abkommen letztlich unumkehrbar ist. Zwar gibt es eine Ausstiegsklausel, doch deren Inanspruchnahme ist für die meisten WTO-Mitglieder praktisch unmöglich.

FAZIT

Dienstleistungen sind etwas, worum wir als Bürger kämpfen. Und Gerechtigkeit bei deren Bereitstellung ist ein untrennbarer Bestandteil der Art und Weise, wie unsere Gesellschaften geordnet sind. So wie wir eine bessere Wasserversorgung fordern oder gegen einen geplanten Supermarkt-Standort in unserer Nähe vorgehen, verlangen wir auch, dass auf unsere Bedenken gegen etwas, das die Art unserer gesellschaftlichen Abläufe dermaßen grundlegend beeinflusst, gehört und entsprechend reagiert wird. Das ist die Demokratie.

Unsere Regierungen tun nicht immer das Richtige. Bei der GATS-Kampagne geht es jedoch darum, dass um die Wahrung des Rechts gekämpft wird, deren Politik zu ändern.

Wir sind uns durchaus darüber im Klaren, dass die derzeitigen Politikansätze und Strukturen für Grundversorgungsleistungen bestimmt nicht problemfrei sind. Aber bevor im internationalen Handelsrecht das Liberalisierungsmodell zementiert wird, sind alle politischen Möglichkeiten in vollem Umfang auszuloten. Aktuelle Probleme können nicht automatisch als Rechtfertigung für Regelungen gelten, welche die Rechte multinationaler Konzerne über alles andere stellen. Es sind vielfältige Alternativen zu prüfen, wobei die Bürger in den betroffenen Ländern die Möglichkeit haben müssen, deren Vorzüge zu diskutieren und zu debattieren. Mit dem GATS wird ein umstrittenes ökonomisches Paradigma manifestiert,

obwohl die Belege immer zahlreicher werden, dass dieser politische Ansatz für die meisten Menschen auf der Welt untauglich ist.

Ich möchte diesen Vortrag mit einer Anmerkung zur Debatte schließen, die in den nächsten 30 Minuten sicher ausgiebig geführt wird. Die Demokratie lebt von einer echten Debatte. Vielleicht das Tückischste an der ganzen Sache ist die Art und Weise, wie die derzeitigen Verfechter des Abkommens versuchen, eine echte Debatte zu verhindern. Im März 2000 veröffentlichte das WTO-Sekretariat „GATS – Facts and Fiction“ als Reaktion auf die internationale Kampagne. In diesem Dokument wird mit wahrem Eifer ein Abkommen propagiert, dessen politische Folgen nach wie vor ungeklärt sind. Von Kritikern werden jedoch auf der Basis realer Erfahrungen mit der Dienstleistungsliberalisierung auf der ganzen Welt die Alarmglocken geläutet. Dies muss der Ausgangspunkt für eine echte Debatte in dieser Frage sein, und es wird Zeit, dass diese echte Debatte beginnt.

Podiumsdiskussion:

Nachhaltigkeitsanforderungen an die Regulierung des internationalen Dienstleistungshandels

I.) Beitrag von Dietrich Barth, EU-Kommission, GD Handel

Die Europäische Gemeinschaft ist der größte Exporteur und Importeur von Dienstleistungen auf der Welt. Im Hinblick auf die große Bedeutung der Dienstleistungen für unsere Wirtschaft, vor allem für die vielen davon abhängigen Arbeitsplätze - zwei Drittel der Beschäftigung in Europa liegen im Dienstleistungssektor - ist es entscheidend, die Entwicklung der europäischen Dienstleistungswirtschaft und des Weltdienstleistungshandels zu unterstützen. Wir haben deshalb erhebliches Interesse an der weiteren Liberalisierung des Handels. Da der Zugang zum europäischen Markt schon weitgehend liberalisiert ist, geht es darum, das Ungleichgewicht im Liberalisierungsniveau zwischen Europa und vielen anderen Ländern auszugleichen.

Die Verhandlungen im Rahmen des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) haben im Januar 2000 begonnen. Der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften, d.h. alle Mitgliedstaaten der EU, hat der Europäischen Kommission das Mandat zur Führung dieser Verhandlungen mit dem Ziel der weiteren Handelsliberalisierung erteilt. Das Europäische Parlament hat das Mandat bestätigt.

Das GATS und die dort ausgehandelten völkerrechtlichen Verpflichtungen sind keine Bedrohung der Demokratie. Sie wurden und werden, wie alle anderen internationalen Abkommen, von souveränen Staaten im Rahmen ihrer jeweiligen Verfassungsordnung verhandelt und von den nationalen Parlamenten ratifiziert. So wurde z.B. das GATS vom Europäischen Parlament und den Parlamenten aller EG Mitgliedstaaten ratifiziert.

Das GATS ist außerordentlich flexibel und ermöglicht es den Mitgliedstaaten der WTO, ihre Verpflichtungen in den Verhandlungen weitestgehend selbst zu bestimmen. Insbesondere verpflichtet das Abkommen kein Mitgliedsland zur Deregulierung oder zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungsunternehmen. Es erlaubt den Mitgliedstaaten die Verfolgung nationaler politischer Zielvorstellungen und die Beibehaltung und Weiterentwicklung ihrer Dienstleistungsregelungen. Wenn ein Land aber in eigener Verantwortung in den Verhandlungen bestimmte Liberalisierungsverpflichtungen übernimmt, muss es diese, wie jede andere völkerrechtliche Verpflichtung, auch einhalten. Die EG wird jedoch in den Verhandlungen darauf achten, dass sie ihre politische Gestaltungsfreiheit in wichtigen politischen Bereichen, z.B. bei den öffentlichen Diensten wie Gesundheit, Erziehung oder bei den audiovisuellen Dienstleistungen, bewahrt.

Das GATS sollte allerdings nicht für vielerlei Mißstände auf der Welt verantwortlich gemacht werden, die nichts mit diesem Abkommen zu tun haben. Das gilt z.B. für die vielfach zu hörenden Vorwürfe der Umweltschädigung, der Wasserverschmutzung oder auch die Klagen über intransparente oder undemokratische nationale Entscheidungsprozesse in einzelnen Ländern.

Die Europäische Gemeinschaft strebt eine umfassende Runde von Welthandelsverhandlungen an, die nicht nur die klassischen Fragen des wechselseitigen Marktzugangs im Waren- und Dienstleistungshandel umfasst. Die EG ist vielmehr der Auffassung, dass nur eine umfassende Runde das politische Momentum entwickeln kann, um die fundamentalen Probleme der Globalisierung zu lösen. Das umfasst die Notwendigkeiten einer nachhaltigen Entwicklung, der Armutsbekämpfung, der Integration der am wenigsten entwickelten Länder, der Entwicklung der einheimischen Wirtschaftskapazitäten, und einer ausgewogenen Behandlung der Zusammenhänge zwischen Handel und anderen Politikbereichen wie der Umweltpolitik, der biologischen Vielfalt, fairen Wettbewerbsbedingungen und einer Verbesserung der Transparenz und der öffentlichen Unterstützung des WTO-Prozesses. Die Europäische Kommission hat im Rahmen dieser Zielsetzungen u.a. umfassende Untersuchungen über die Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die nachhaltige Entwicklung eingeleitet.

Ein weiteres zentrales Verhandlungsziel der EG ist die Unterstützung des Entwicklungsprozesses der Entwicklungsländer. Viele dieser Länder, ebenso wie die Transformationsländer, haben übrigens im Dienstleistungsbereich erhebliche autonome, d.h. nicht im GATS-Rahmen verhandelte, Liberalisierungsmaßnahmen eingeführt und beteiligen sich aktiv an den GATS 2000-Verhandlungen."

II.) Beitrag von Pascal Kerneis, Geschäftsführer des European Services Forum

A. Hintergrundinformationen zum ESF

Das European Services Forum ist ein Netzwerk hochrangiger Vertreter des europäischen Dienstleistungssektors, das die Interessen dieses Sektors in Europa und die Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes im Wege der GATS-2000-Verhandlungen weltweit fördern möchte. Es umfasst 50 große europäische Dienstleistungsunternehmen und über 30 europäische Verbände aus Dienstleistungssektoren wie Finanzdienstleistungen, Tourismus, Telekommunikation, Luft- und Seeverkehr, Unternehmens- und Freiberuflerdienstleistungen, Vertrieb, Post- und Expressbeförderung, IT-Dienstleistungen, Energiedienstleistungen und der audiovisuellen Branche (vgl. Mitgliederliste und Positionspapiere auf der Website www.esf.be).

B. Dienstleistungen im Welthandel

Auf Dienstleistungen entfallen 60% - dies entspricht 210 Mrd. Dollar – der jährlichen ausländischen Direktinvestitionen. Der Dienstleistungssektor umfasst ca. 70% des europäischen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Europäische Union ist der weltweit größte Exporteur gewerblicher Dienstleistungen und hat bei den gesamten weltweiten Dienstleistungsgeschäften einen Marktanteil von 26%, was einem Anteil von über 40% an der Zahlungsbilanz entspricht. Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels ist daher für die europäische Wirtschaft von größter Bedeutung.

1) Bedeutung des Handels mit Dienstleistungen in den Volkswirtschaften

Die Dienstleistungsbranchen spielen bei der Entwicklung von Investitionen und Beschäftigung weltweit eine bedeutende Rolle. Amtlichen Statistiken zufolge ist der Dienstleistungssektor in der überwiegenden Mehrzahl der Länder auf der Erde, und zwar sowohl in Entwicklungs- wie auch Industrieländern, der wichtigste Sektor der Wirtschaft. In den entwickelten Volkswirtschaften der Welt ist der Dienstleistungssektor erheblich größer als das verarbeitende Gewerbe und der Agrarsektor. In den Entwicklungsländern ist der Dienstleistungssektor ebenfalls der größte Wirtschaftssektor, wenn auch nicht mit derart weitem Abstand. In Indien beispielsweise entfallen auf den Dienstleistungssektor 45% des BIP gegenüber einem Wert von 25% für die Landwirtschaft und 30% für das verarbeitende Gewerbe. In der Türkei haben Dienstleistungen einen Anteil von 57% an der Wirtschaft, die Landwirtschaft dagegen einen Anteil von 15%. In Kenia belaufen sich diese Werte auf 56% des BIP für Dienstleistungen und 29% für die Landwirtschaft.

Zwar entfallen auf den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen lediglich 20% des Welthandels, doch werden durch Investitionen im Dienstleistungssektor einschließlich

ausländischer Direktinvestitionen die Effizienz der Wirtschaft im Inland stark erhöht und die Beschäftigungsaussichten erheblich verbessert. Ein effizientes Bankgewerbe, eine bessere und kostengünstigere Telekommunikation sowie eine reibungslose Erzeugung und Verteilung von Strom sind wesentliche Voraussetzungen für ausländische Direktinvestitionen, die nach unserer Überzeugung durch den Liberalisierungsprozess gefördert werden müssen.

2) Konkrete Beispiele für die Vorteile der Dienstleistungsliberalisierung

Die Erweiterung von Kapazitäten ist eine der typischen Folgen grenzüberschreitender Direktinvestitionen in Entwicklungsländern. Die Investitionen der spanischen Telefonica in der Telekommunikationsbranche in Argentinien und Brasilien sind ein Beispiel für konstruktive Investitionen, mit denen der Telekommunikationsmarkt für Privatkunden erheblich ausgebaut und die Auswahlmöglichkeiten verbessert wurden (in versorgten Gebieten 30% Zuwachs bei Festnetzanschlüssen, 100% bei Mobilfunkanschlüssen), und zwar bei gesunkenen Tarifen. Im Einzelhandel wurden durch die Investitionen der niederländischen Einzelhandelskette Royal Ahold 5.000 Arbeitsplätze in Thailand und 2.000 Arbeitsplätze in Malaysia geschaffen, wobei gleichzeitig die Auswahl für die Kunden gesteigert wurde. Die Direktinvestitionen britischer und spanischer Banken in Mexiko haben das Finanzsystem gestärkt und dem Land in der letzten Finanzkrise genutzt. Indien hat vor kurzem Auslandsinvestitionen in der Versicherungswirtschaft zugelassen, was letztlich zu niedrigeren Preisen und mehr Auswahl sowie zu einer höheren Zahl von Versicherten führen wird. Ebenfalls in Indien stellt das amerikanische Elektrizitätsunternehmen Enron zur Zeit ein 2000-KW-Kraftwerk fertig, mit welchem das Land mit dringend benötigter Elektrizität zuverlässig versorgt wird (Investitionsumfang: 1,5 Mrd. US-Dollar). Selbstverständlich sind Umweltfragen sehr wichtig, insbesondere im Bereich der Stromversorgung, und müssen einen hohen Stellenwert erhalten.

3) Handelsschranken

Zu derartigen Investitionen würde es nicht kommen, wenn die Schranken für Handel und Investitionen bestehen blieben. Viele Dienstleistungssektoren sind von Problemen unterschiedlichster Art betroffen, z.B. von erschwerten Möglichkeiten zur Entsendung wichtiger Mitarbeiter, von Hemmnissen bei der Errichtung und Leitung eines Betriebs vor Ort oder von Vorschriften, mit denen der Wettbewerb verhindert statt die einheimische Wirtschaft gestärkt wird bzw. von Regelungen im Bereich öffentlicher Beschaffungsmaßnahmen, mit denen ausländische Wettbewerber abgeschreckt werden. Alle diese Problemfelder bilden Schranken für Handel und Investitionen.

Der Handel wird auch behindert, wenn E-Commerce nicht als neuer Vertriebskanal für Güter und Dienstleistungen behandelt, sondern irgendwelchen Kontrollen unterworfen wird. Die WTO sollte daher keine separate Verhandlungsgruppe für E-Commerce einrichten.

4) Liberalisierung des Handels in einem angemessenen Regulierungsrahmen

Der durch die Welthandelsorganisation eingeleitete Liberalisierungsprozess wird Vorteile bringen, die diesen Beispielen entsprechen. Er muss jedoch von einer durchdachten Regulierung flankiert werden, damit bewährte Verfahren wie auch der Wettbewerb gefördert werden. Die Entwicklungsländer müssen den Liberalisierungsprozess in einem Tempo durchführen, das ihren sozialen und kulturellen Gegebenheiten entspricht, gleichzeitig jedoch im Rahmen des Prozesses auch Verpflichtungen eingehen. Ein über eine Reihe von Jahren geplanter Prozess ist bei weitem besser, als die Liberalisierung ohne angemessene Planungs- und Schutzmaßnahmen für die einheimische Wirtschaft überstürzt anzugehen. Die sich aus dem Liberalisierungsprozess ergebenden Änderungen bedürfen der Lenkung. Erfolgt diese Lenkung durchdacht und mit flankierenden Regulierungsmaßnahmen, die klar und präzise sind und diskriminierungsfrei angewandt werden, so werden die sich aus dem Liberalisierungsprozess ergebenden Investitionen aus dem Ausland viel Nutzen bringen.

Der Titel dieser Podiumsdiskussion – Nachhaltigkeitsanforderungen an die Regulierung des internationalen Dienstleistungshandels – führt mich zur Darlegung meiner Ansichten zu der Frage, worum es beim GATS geht.

C. Worum es beim GATS geht

Beim GATS geht es um die Festlegung eines stabilen rechtlichen Rahmens für den internationalen Handel mit Dienstleistungen (i). Beim GATS geht es um die Herbeiführung einer Situation, bei der alle WTO-Mitglieder nur gewinnen können (ii). Beim GATS geht es um einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung (iii). Und schließlich geht es beim GATS in der Tat um die Schaffung eines Nachhaltigkeitsregimes für die Regulierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen.

(i) Beim GATS geht es um die Festlegung eines stabilen rechtlichen Rahmens für den internationalen Handel mit Dienstleistungen

Beim GATS geht es um die Freiheit der WTO-Mitglieder, Verpflichtungen zu übernehmen oder nicht zu übernehmen. Das ist eine wichtige Feststellung, die hier nochmals wiederholt werden soll. Wenn im Verlauf der letzten Uruguay-Runde so viele Staaten zur Übernahme von Verpflichtungen in über 34 Bereichen bereit waren, so deswegen, weil sie der Auffassung sind, dass ihre Bürger und ihre Wirtschaft von dieser Liberalisierung profitieren würden. Und dies war in der Tat der Fall.

Man kann es nicht oft genug wiederholen: Beim GATS entscheidet ausschließlich die Regierung jedes WTO-Mitgliedslandes, zu welchen Dienstleistungen sie Verpflichtungen übernehmen möchte, wobei sie daran jede Bedingung ihrer Wahl knüpfen kann. Alle WTO-Mitglieder, die sich entweder in ihrer offiziellen Aufzählung im Rahmen der jüngsten Verhandlungen oder durch autonomen internen Beschluss zu einer Liberalisierung von

einigen ihrer Dienstleistungssektoren entschieden haben, werden anerkennen, dass sie davon profitiert haben.

Es sind nicht die anderen Regierungen oder multinationale Konzerne, welche diese Verpflichtungen übernehmen. Die Länder entscheiden dies ganz allein. Sicher, sie werden einem gewissen Druck ausgesetzt. Aber man möge bitte damit aufhören zu glauben, die Verhandlungsführer wüssten nicht, was sie tun. Die Verhandlungsführer in Genf, auch die aus den Entwicklungsländern, wissen und verstehen genau, wozu sie sich verpflichten und wozu nicht. Wenn sie sich nicht verpflichten wollen, wird einfach nicht unterschrieben. Bei Bedarf nach fachlicher Unterstützung wird diese von uns gewährt.

Bekanntlich ist das GATS nach dem so genannten „bottom-up“-Ansatz aufgebaut. Dies bedeutet, dass die Länder von sich aus die Verpflichtung übernehmen müssen, diesen oder jenen Dienstleistungssektor zu öffnen, oder einen bestimmten Teil eines Dienstleistungssektors, oder ein bestimmtes Dienstleistungsprodukt, und bei jeder dieser Verpflichtungen muss jedes Land ausdrücklich angeben, ob es a) Meistbegünstigung, b) Inländerbehandlung gewähren will oder nicht.

Beim GATS geht es um den Meistbegünstigungsprozess, d.h. die Chance für alle Länder, den gleichen Zugang zum Dienstleistungsmarkt unter denselben Bedingungen für alle Dienstleistungsanbieter zu erhalten, ohne Rücksicht auf die politische oder wirtschaftliche Bedeutung des Landes. Gewährt ein Land einem bestimmten anderen Land eine Vergünstigung, so räumt es diese Vergünstigung auch allen anderen Unterzeichnerstaaten ein. Mit anderen Worten, es gibt keine spezielle Behandlung je nach „Nationalität“ des ausländischen Unternehmens. Schon auf Grund der Vorteile dieses multilateralen Systems können die Entwicklungsländer größere Marktchancen erhalten. Durch die Teilnahme an diesen multilateralen Verhandlungen über die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen im Rahmen einer einzigen Runde können alle Entwicklungsländer von den Verpflichtungen aller anderen Länder profitieren. Dasselbe Ergebnis im Wege bilateraler oder regionaler Abkommen zu erzielen, ist für viele von ihnen unmöglich und für die meisten WTO-Mitglieder sehr schwierig.

Beim GATS geht es um die Inländerbehandlung, d.h. übernimmt ein Land Verpflichtungen für einen bestimmten Dienstleistungssektor, kann es sich damit einverstanden erklären, zwischen inländischen und ausländischen Dienstleistungsanbietern jede Diskriminierung zu unterlassen.

Wegen der Übernahme derartiger Verpflichtungen wissen Unternehmen im voraus und in einer transparenten Weise, wo und unter welchen Rahmenbedingungen sie die Möglichkeit zur geschäftlichen Betätigung haben. Da diese Verpflichtungen im Rahmen eines internationalen Abkommens zwischen den Staaten eingegangen wurden, stellt die Umsetzung der Verpflichtungen eine rechtliche Pflicht der Staaten dar. Unterlassen sie dies – ggf. innerhalb eines ausgehandelten Übergangszeitraums –, so haben die anderen WTO-Mitglieder das Recht, die Umsetzung zu verlangen, und als letztes Mittel die WTO-

Streitschlichtungsstelle um die Einrichtung eines Gremiums zur Beilegung des Streitfalls zu ersuchen.

Beim GATS geht es daher um die Einrichtung eines stabilen rechtlichen Rahmens für den internationalen Handel mit Dienstleistungen. Ausländische Unternehmen benötigen einen derartigen Rahmen. Sie benötigen Berechenbarkeit und Sicherheit. Sie wollen sicher sein, gleich wie die einheimischen Unternehmen behandelt zu werden. Fehlt ein solcher Rahmen, sind sie weniger an Investitionen im Ausland interessiert.

(ii) Beim GATS geht es um die Herbeiführung einer Situation, bei der alle Beteiligten nur gewinnen können. Beim GATS geht es um einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung.

Selbstverständlich möchten Industrieländer einen besseren Zugang zu allen Märkten, darunter auch zu denen der Entwicklungsländer. Selbstverständlich unterstützen die Unternehmen der europäischen Dienstleistungsbranche mit Nachdruck die staatlichen Stellen bei der Verbesserung ihrer unternehmerischen Möglichkeiten, beim Abbau von Dienstleistungshandelsschranken, die sie am Auf- und Ausbau ihrer geschäftlichen Tätigkeit hindern und ihnen einen fairen Wettbewerb bei Chancengleichheit mit den einheimischen Unternehmen verwehren. Unternehmen sind keine Wohltätigkeitsvereine und dürfen dies mit Fug und Recht von ihren Regierungen im Rahmen eines „Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen“ erwarten.

Andererseits können Entwicklungsländer jedoch von ausländischen Dienstleistungsanbietern Erfahrungen und Know-how zu Gunsten der Entwicklung ihrer eigenen Wirtschaft erhalten.

Deshalb lässt sich zweifellos sagen, dass es beim GATS um einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung geht. Beschließt ein ausländischer Dienstleistungsanbieter, sich in einem Land niederzulassen, so geschieht dies niemals nur für kurze Zeit. Häufig geht das Unternehmen dabei langfristige Beziehungen im Rahmen eines Joint Venture ein oder wird als Tochtergesellschaft der Konzernmutter selbst zu einem örtlichen Unternehmen und unterliegt so auch den örtlichen Rechtsvorschriften. Niederlassungen sind ebenfalls den örtlichen Vorschriften zu Genehmigungsvoraussetzungen, Qualifizierungsanforderungen usw. unterworfen. Hierzu ist eine langfristige Strategie des Unternehmens erforderlich. Zudem wird das Unternehmen einige ausländische Direktinvestitionen tätigen, wenn es sich niederlässt. Dabei wird es einheimische Arbeitskräfte einstellen und für mehr Auswahlmöglichkeiten der örtlichen Kunden bei den verschiedenen Dienstleistungen des täglichen Lebens sorgen, z.B. Bankkredite, Lebensversicherungen, Telefongespräche, Transport und Verkehr, Vertrieb, Tourismus usw. Durch den Wettbewerb kommt es für die Kunden zu einer höheren Qualität und niedrigeren Preisen.

Die ausländischen Direktinvestitionen der Dienstleistungsunternehmen werden zur Errichtung der notwendigen Infrastruktur für E-Commerce und die New Economy beitragen, wobei Entwicklungsländer viel zu gewinnen haben. Aber damit diese Chance auch ein

kleines oder mittelständisches Unternehmen in einer ländlichen Gegend im Senegal hat, braucht man erst einmal Strom für den Computer, ein Telekommunikationsfestnetz oder Mobilfunk sowie Zugang zu IT- und Computerdienstleistungen. Eine gute Verkehrs-anbindung, Express-Zustelldienste, Vertriebsdienstleistungen usw. sind ebenfalls notwendig. Die Chance zur Verbesserung der Infrastrukturleistungen, die sich aus den derzeitigen GATS-Verhandlungen ergibt, muss genutzt werden.

(iii) Beim GATS geht um die Schaffung eines koordinierten und nachhaltigen Regulierungsregimes für den internationalen Handel mit Dienstleistungen

Beim GATS geht es nicht um die Deregulierung von Dienstleistungen. Die Behauptung, die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen sei dasselbe wie Deregulierung, ist falsch. Die Unterzeichnerstaaten des GATS haben im Abkommen ausdrücklich das Recht auf Regulierung und das Recht auf Erlass neuer Vorschriften festgehalten, um innerstaatliche politische Ziele erreichen zu können. Dies ist ein Kernprinzip des GATS. Was die Haltung der Unternehmen zur Deregulierung betrifft, so war stets klar, dass sie eine starke, eindeutige, transparente und faire innerstaatliche Regulierung verlangen. Inzwischen ist allgemein anerkannt, dass das Fehlen einer starken und fairen Regulierung erheblich zur Verschärfung der südostasiatischen Finanzkrise in den Jahren 1997/98 beigetragen hat. Die Anwesenheit ausländischer Unternehmen mit guter Selbstregulierung – die damit auf freiwilliger Basis den strengerem Vorschriften ihrer Herkunftsländer folgten – trug zu einer Beilegung der Krise bei. Unternehmen verlangen eine angemessene und diskriminierungsfreie Regulierung.

Bekanntlich gibt es eine WTO Working Party (WP) on Domestic Regulation. Dabei handelt es sich um ein Teilgremium des WTO Council for Trade in Services (CTS). Diese WP arbeitet derzeit an der Aufstellung von Disziplinen für die innerstaatliche Regulierung. Diskutiert wird dabei, ob es wünschenswert ist, ein verbindliches WTO-Abkommen zu beschließen, wonach die Länder zu bestimmten Querschnittsdisziplinen (d.h. solchen, die horizontal für den gesamten Dienstleistungssektor gelten) ihre Zustimmung erteilen, wenn vom nationalen Gesetzgeber zum Marktzugang jederzeit ein neues innerstaatliches Gesetz verabschiedet bzw. ein nationales Verwaltungsverfahren überprüft werden kann.

Dies ist kein einfaches Thema, aber nach unserer Überzeugung handelt es sich um eine entscheidende Maßnahme, damit echte Fortschritte bei der Liberalisierung des Dienstleistungshandels und bei der Herbeiführung weiter gefasster Marktzugangsverpflichtungen erzielt werden können. In der Tat sind letztere gelegentlich sinnlos, wenn nicht feststeht, ob der innerstaatliche Regulierer das nationale Recht so ändert, dass es mit der multilateralen Verpflichtung effektiv in Einklang steht. Die handelsrestriktiven Effekte der innerstaatlichen Regulierung können das Ergebnis verschiedener technischer Normen, aus praktischen Erwägungen erlassener Vorschriften oder von Zulassungs- und Qualifizierungsregelungen für freiberufliche, Finanz- und viele andere Dienstleistungen sein.

Ganz konkret soll mit diesen Verhandlungen ein WTO-Abkommen erreicht werden, bei welchem sich die WTO-Mitglieder im Rahmen dieser Disziplinen dazu verpflichten würden,

- 1 bestimmte Transparenzregeln bei der innerstaatlichen Gesetzgebung einzuhalten,
- 2 den Nichtdiskriminierungsgrundsatz zu beachten, d.h. bei jedem Erlass einer neuen Vorschrift bzw. bei jeder Änderung einer bestehenden Regelung durch eine Regierung oder Regulierungsbehörde verpflichtet sich diese, keine neuen Handelsschranken gegenüber ausländischen Dienstleistungsanbietern zu errichten, sowie
- 3 bei jeder neuen oder geänderten Vorschrift eine Art „Necessity Test“ durchzuführen, um zu prüfen, ob diese den Handel nicht mehr als notwendig belastet, um das vom Gesetzgeber angestrebte Ziel zu erreichen. Wir können diese Frage später weiter diskutieren, ich möchte jedoch präzisieren, dass WTO-Mitglieder in den vor kurzem beschlossenen Disziplinen für den Sektor der Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsleistungen diesem Necessity Test bereits zugestimmt haben.

Die Entwicklungsländer haben viel zu gewinnen, wenn multilaterale Disziplinen für innerstaatliche Regelungen gestärkt werden. Die Erarbeitung dieser Disziplinen kann eine bedeutende Rolle bei der Förderung und Konsolidierung nationaler Regulierungsreformen spielen, die häufig notwendig sind, um ausländische Investoren anzulocken.

Das ESF lehnt ein zu einem späteren Zeitpunkt erfolgendes sektorales Vorgehen zwar nicht ab, ist aber überzeugt, dass ein horizontaler Ansatz einem rein sektoralen Vorgehen aus drei Gründen vorzuziehen ist:

- 1 die Verhandlungen werden gestrafft,
- 2 er führt zur Schaffung von Disziplinen für alle Dienstleistungssektoren und nicht nur für die politisch wichtigen Bereiche, und
- 3 er verringert das Risiko, dass die Verhandlungen von sektorale Interessengruppen bestimmt werden.

Obwohl wir anerkennen, dass sich für die Frage des Wettbewerbs horizontale Disziplinen nicht im selben Maß eignen, sind wir andererseits überzeugt, dass auch eine solche Frage in einigen Sektoren behandelt werden muss, wie dies 1996 bei den Telekommunikationsverhandlungen der Fall war, als die WTO-Mitglieder ein so genanntes „Referenzpapier“ beschlossen. Dabei wurden Wettbewerbsprinzipien erarbeitet, damit monopolistische Anbieter die Marktzugangsverpflichtungen nicht untergraben konnten. In der Tat kann es bei Vorliegen eines natürlichen Monopols oder eines Oligopols zu Handelsproblemen kommen, weil bestehende Anbieter (die ehemaligen staatlichen Monopole) beim Fehlen einer geeigneten Regulierung den Zugang zu den Märkten behindern können.

Diese Grundsätze sind auf eine Reihe anderer Netzdienstleistungen auszudehnen, darunter Verkehr (sowohl Häfen, Bahnhöfe und Flughäfen als auch die Infrastruktur), Umweltdienste (Abwasserbeseitigung) und Energiedienstleistungen (Stromversorgungsnetze), indem sichergestellt wird, dass ein Hauptanbieter seine Infrastruktur allen anderen Anbietern aus dem In- und Ausland auf Selbstkostenbasis zur Verfügung stellt.

D. Worum es beim GATS nicht geht

Beim GATS geht es nicht um die Untergrabung staatlicher Dienstleistungen (i). Beim GATS geht es nicht um die Privatisierung von Gesundheits- und Bildungswesen (ii). Beim GATS geht es nicht um die Abschaffung kultureller Vielfalt (iii).

(i) Die Behauptung, das GATS werde staatliche Dienstleistungen in den WTO-Mitgliedstaaten untergraben, ist falsch. In Artikel I. 3. b) heißt es eindeutig, dass im Rahmen staatlicher Befugnisse bereitgestellte Dienstleistungen vom Abkommen ausgeschlossen sind, und es hat niemals auch nur das geringste Anzeichen gegeben, dass irgendeine Regierung dies neu verhandeln möchte. Der ursprüngliche Vorschlag zur Klarstellung, dass staatliche Dienstleistungen nicht unter das GATS fallen, kam von der EU und war nicht umstritten. Wir stimmen zu, dass die Begriffsbestimmung unterschiedlich ausgelegt werden kann und fordern die EU-Stellen dazu auf, in der WTO die Debatte über eine bessere Erläuterung zu diesem Absatz zu eröffnen. Es darf jedoch nicht zugelassen werden, dass GATS-feindliche Bewegungen diese unpräzise Begriffsbestimmung für die Behauptung heranziehen, das GATS sei eine Bedrohung für „öffentliche“ staatliche Dienstleistungen und für die Beschäftigung in diesem Bereich.

(ii) Es muss auch unmissverständlich klar sein, dass Dienstleistungen des staatlichen Sektors, beispielsweise im Gesundheits- und Bildungswesen, im selben Bereich neben privaten Anbietern vorhanden sein können (was fast immer auch der Fall ist), ohne mit diesen im Wettbewerb zu stehen und daher auch ohne den Status staatlicher Dienstleistungen zu verlieren. Der Polizeidienst „konkurriert“ nicht mit privaten Sicherheitsdiensten, die neben ihm tätig sind. Es dürfte nicht ein einziges WTO-Mitgliedsland geben, in dem öffentliche und private Dienstleistungen nicht in dieser Weise nebeneinander bestehen und in dem Leistungen des öffentlichen Sektors nicht als staatliche Dienstleistungen angesehen würden, die vom GATS ausgeschlossen sind. Die Regierungen können – und werden wahrscheinlich – Verpflichtungen eingehen, mit denen der Marktzugang für private Sicherheitsfirmen in größerem Umfang gestattet wird. Im Gesundheits- und Bildungswesen gilt dieselbe Logik. Es war noch nie im Geiste des GATS, staatliche Dienstleistungen im Gesundheits- oder Bildungswesen in Frage zu stellen. Es ist allerdings häufig der Fall, dass in diesen Bereichen private Dienstleistungen angeboten werden. Manche Länder könnten es für ihre Bürger als vorteilhaft betrachten, wenn dieser Markt für ausländische Dienstleistungsanbieter geöffnet würde. In der Tat besteht in Entwicklungsländern eine große Nachfrage nach modernen Schulungsmöglichkeiten oder

ärztlicher Beratung, beispielsweise über das Internet. Diese Nachfrage könnte im Rahmen der Selbstverpflichtungen interessierter Länder nach dem GATS befriedigt werden.

(iii) Ebenfalls unrichtig ist, dass das GATS die kulturelle Vielfalt unmittelbar bedrohe. Es ist nochmals zu betonen, dass sich die Staaten im Rahmen des GATS-Abkommens zur Öffnung nur solcher Bereiche verpflichten, bei denen sie dies selbst wünschen. In Kenntnis des Umstands, dass praktisch sämtliche WTO-Unterzeichnerstaaten in Marrakesch beschlossen haben, ihre audiovisuellen Systeme nicht zu liberalisieren, und in Kenntnis dessen, dass die Europäische Union in ihrem Mandat für die Verhandlungen eindeutig darauf verwiesen hat, die Möglichkeit zur Festlegung und Umsetzung der Kulturpolitik und der Politik im audiovisuellen Bereich erhalten zu wollen, damit die kulturelle Vielfalt gewahrt bleibt, ist es mehr als zweifelhaft, dass sich die Situation in diesem Bereich in absehbarer Zukunft ändert.

Im Bewusstsein um das politische Risiko, dass diese Frage das gesamte Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen aufs Spiel setzen könnte, begrüßt das ESF jede Initiative, mit der allgemein akzeptierte, stabile Lösungen für Maßnahmen gefunden werden sollen, welche mit dem GATS vereinbar sind und die kulturelle Vielfalt in den betreffenden Bereichen wahren und fördern.

Fazit

Das ESF ist von den positiven Auswirkungen der multilateralen Verhandlungen über Dienstleistungen überzeugt, auch wenn es nur anerkennen kann, dass mögliche unerwünschte Nebenwirkungen immer auftreten können. Allerdings dürfen letztere – um die man sich angemessen kümmern muss – die überwiegenden positiven Wirkungen der GATS-Verhandlungen überdecken. Es gibt keine stichhaltigen Gründe, die es rechtfertigen würden, dass nicht richtig informierte Nichtregierungsorganisationen ein überaus nützliches Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung torpedieren. In einer Welt, welche sich der Förderung der Demokratie verschrieben hat, darf nicht mehr außer Acht gelassen werden, dass die Länder der Erde und die Menschheit sich in ihrer ganz überwiegenden Mehrheit für die WTO als Instrument zur Förderung des Wirtschaftswachstums entschieden haben. Es lassen sich zahllose Belege für die positiven Effekte finden, welche die Liberalisierung des Dienstleistungshandels für die Welt mit sich gebracht hat und potenziell noch bringen wird, sei es nach Zahlen oder in Veröffentlichungen von staatlicher oder akademischer Seite, von internationalen Institutionen und privaten Experten. Diese sind beispielsweise auf den Websites der Weltbank, der WTO, der OECD und der Europäischen Union verfügbar. Das ESF fordert alle Bürgervereinigungen auf, klare und redliche Beweise für negative Folgen der Dienstleistungsliberalisierung vorzulegen, um so einen Beitrag zur öffentlichen Debatte über die GATS-Verhandlungen zu leisten.

III.) Beitrag von Dr. Ulf D. Jaeckel, Bundesumweltministerium Deutschland

“Berücksichtigung von Umweltaspekten im GATS”

1) Bedeutung des GATS

Dienstleistungen erwirtschaften schon heute bereits etwa 60% des globalen Bruttonsozialproduktes und die Tendenz ist weiter steigend. Daher kommt dem GATS-Abkommen der WTO volkswirtschaftlich aber auch für die Ziele der nachhaltigen Entwicklung eine große Bedeutung zu. Angesichts der Vielzahl der durch das GATS betroffenen Dienstleistungssektoren und der weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten in staatliche Regelungsbereiche kann das GATS als eines der bedeutendsten Abkommen der WTO im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz angesehen werden. Insbesondere neu zu verhandelnde Sektoren wie Wasser, Energie, Umweltdienstleistungen, Tourismus, öffentliches Auftragswesen und Transport, in denen öffentliche Unternehmen bzw. staatliche Regulierungen eine wichtige Rolle spielen, verdienen aus Umweltsicht besondere Aufmerksamkeit. Hier kann es zu weitreichenden Konsequenzen für die nationale Umweltsituation und -politik, die Versorgung mit öffentlichen Gütern und die Entwicklungsperspektiven der Länder des Südens kommen.

Auch können weitere Liberalisierungen von Dienstleistungen im Rahmen des GATS können teilweise signifikante Auswirkungen auf die nationalen Regierungskompetenzen führen. Dies kann im Extremfall dazu führen, dass umweltpolitische Regulierungen in WTO-Streitschlichtungsverfahren wegen ihrer handelsbeschränkenden Wirkung ausgehebelt werden.

2) Ziele für künftige Verhandlungen

Diese starke Nachhaltigkeits- und Umweltrelevanz des GATS macht es erforderlich, dass bei den anstehenden Verhandlungen Nachhaltigkeits- und Umweltaspekte im Sinne einer verbesserten Kohärenz von Handels- und Umweltpolitik sowie einer Vereinbarkeit mit den globalen Zielen der Nachhaltigkeit berücksichtigt werden. Bereits auf der 4. WTO-Ministerkonferenz in Doha sollte daher die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung bzw. des Umweltschutzes bei den GATS-Verhandlungen z.B. durch einen entsprechenden Hinweis im Kommuniqué zum Ausdruck gebracht werden.

Für die weiteren GATS-Verhandlungen sollten Umweltaspekte in den bereits genannten umweltrelevanten Sektoren berücksichtigt werden. Eine solche Berücksichtigung sollte dabei auch institutionell, z.B. durch Einbindung des WTO-Ausschusses für Handel und Umwelt (CTE) gewährleistet werden.

Ferner sollte der Spielraum für nationale und EU-Umweltpolitik nicht weiter eingeschränkt werden. Hierfür sollte Artikel VI GATS keine Änderungen der gestalt erfahren, dass das

Konfliktpotenzial zwischen GATS und Umweltpolitik vergrößert wird. Weitere Einschränkungen von nationalen Regelungen durch entsprechende Änderungen von Art. VI GATS sollten daher nicht vorgenommen werden.

Darüber hinaus erscheint es erforderlich, die Ausnahmeregelungen des Artikel XIV GATS denen des Artikel XX GATT anzupassen. Einerseits kann dadurch der bisher bestehende systematische Bruch zwischen beiden WTO-Regelwerken behoben werden. Andererseits ist es in der Sache notwendig, dass auch Maßnahmen zum Ressourcenschutz, wie bei Artikel XXg GATT im Gegensatz zu Artikel XIV GATS berücksichtigt, Ausnahmen von den GATS-Bestimmungen begründen. Ein entsprechender Vorschlag ist von der EU-KOM bereits im Herbst 2000 vorgelegt und im CTE eingebracht worden.

Weiterhin sollten politische Spielräume für Ausnahmen insbesondere für den Bereich der (öffentlichen) Grundversorgung mit z.B. Energie, Wasser, Abfallentsorgung, Post und Telekommunikation etc. eingeräumt werden. Es muss gewährleistet sein, dass eine solche Grundversorgung auch bei der Zulassung von privaten Anbietern nicht nur allen Bürgern angeboten, sondern auch für jeden Bürger bezahlbar bleibt.

Ein wesentliches Problem im Hinblick auf die GATS-Verhandlungen stellen auch das fehlende Wissen und die mangelnde Transparenz im Hinblick auf deren Nachhaltigkeits- und Umweltwirkungen dar. Es erscheint daher erforderlich, dass entsprechende Wirkungsabschätzungen (Assessments) anknüpfend an Art. XIX.3 GATS begleitend zu den Verhandlungen durchgeführt und dort auch berücksichtigt werden. Dies wird auch bereits von einigen WTO-Mitgliedstaaten insbesondere aus dem Süden gefordert

3) Fazit

Die Diskussionen auf der Konferenz haben gezeigt, dass die Chancen und Gefahren einer weiteren Liberalisierung des Handels von Dienstleistungen sehr unterschiedlich bewertet werden und es breiterer Kenntnisse der Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung bedarf. Insbesondere Folgenabschätzungen fehlten bisher und sollten in Zukunft verstärkt eingesetzt werden. Ebenso müssten die Mitgliedstaaten der WTO weiterhin de facto und de jure die Möglichkeit behalten, eine fortschrittliche, an Nachhaltigkeitskriterien orientierte Umweltpolitik zu gestalten.

IV.) Beitrag von Eva Dessewffy, Bundesarbeiterkammer Österreich

Meine Diskussionsbeiträge haben sich vorwiegend auf folgende Inhalte bezogen:

- Die Behandlung öffentlicher Dienstleistungen im GATS
- Einzelstaatlicher Entscheidungsspielraum bei nationaler Liberalisierung im Rahmen des GATS

Öffentliche Dienstleistungen, insbesondere Sozialversicherungssysteme, sind aus dem Anwendungsbereich des GATS ausgenommen:

- Gem GATS Art 1, 3.Abs., lit. b: Dienstleistungen, die im Rahmen staatlicher Zuständigkeit erbracht werden, sind generell aus dem Dienstleistungsbegriff ausgenommen.
- Explizit wird darüber hinaus die „staatliche Zuständigkeit“ im Anhang über Finanzdienstleistungen 1. Abs., lit b (ii) weiter präzisiert: „Aktivitäten im Rahmen eines gesetzlichen Sozialversicherungssystems oder einer staatlichen Pensionsversicherung“.

Das Sozialversicherungssystem eines Landes ist ein sozialpolitisches Instrumentarium. In Österreich stellt die Sozialversicherung einen Mindestversicherungsschutz für einen Großteil der Bevölkerung dar. Dies ist nur durch eine Sozialversicherung, die als Pflichtversicherung definiert ist, möglich, da sonst ihre Finanzierbarkeit nicht gewährleistet ist.

Als Vertreterin der österreichischen Bundesarbeitskammer ist mir bei Ihrem Symposium klar geworden, wie selbstverständlich für uns in Österreich die durch die Sozialpartnerschaft errungene Beteiligung am innerösterreichischen Entscheidungsfindungsprozeß geworden ist. Hierdurch wird sichergestellt, daß Vertreter der Arbeitnehmer, des Österreichischen Gewerkschaftsbundes und der Wirtschaft in die regelmäßige Koordinierung österreichischer Positionen im Vorfeld der Entscheidungsfindung in Brüssel eingebunden sind. Wir werden als Arbeiterkammer so wie die fachspezifischen Ministerien durch Berichte regelmäßig informiert und zu Stellungnahmen aufgefordert, wodurch wir auch unser Know How einbringen, in erster Linie jedoch versuchen, die Interessen der österreichischen Arbeitnehmer durchzusetzen. Es ist ein Weg des Dialogs und des Kompromisses, der bisher in Österreich zu sozialem Frieden geführt hat.

Unsere privilegierte Stellung im Vergleich zu anderen Organisation ist mir daher durchaus bewußt.

Es wird aber auch an der besseren Einbindung von NGOs in Österreich gearbeitet. Problematisch ist allerdings, daß diese nicht auf regelmäßiger Basis erfolgt und daher die Mitsprache auf der technischen Ebene nicht zustande kommt, dies wäre jedoch essentielle Voraussetzung, um abschätzen zu können, um welche Dimensionen es im GATS geht.

Anhang:

Programm der Konferenz:

Montag, 21. Mai 2001

11:00	Kaffee
11:30	Begrüßung Tobias Reichert (AG Handel, Forum Umwelt & Entwicklung) Dr. Ulf Jaeckel (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)
11:45	Einführung: Das GATS – Hintergründe, Interessen und Verhandlungsstand in Genf Peter Wahl (WEED, Forum Umwelt & Entwicklung)
12:45	Mittagessen
14:00	Umweltpolitische Aspekte: Vorstellung der Studie „Mögliche Umweltauswirkungen der weiteren Liberalisierung des Dienstleistungshandels in den laufenden GATS-Verhandlungen“ Elisabeth Tuerk (CIEL) Peter Fuchs (Forum Umwelt & Entwicklung) Kommentar Christine Elwell (Sierra Club of Canada)
15:45	Kaffee
15:15	Entwicklungspolitische Aspekte: Die Auswirkungen des GATS auf den Tourismussektor K.T. Suresh (Equations) Kommentar Jolita Butkeviciene (UNCTAD)
18:00	Abendessen
19:30	Kulturpolitische Aspekte: GATS, Kultur und Medien Fritz Pleitgen (WDR)
20:30	Live-Musik: Son de Colonia

Dienstag, 22. Mai 2001

08:00	Frühstück
09:15	GATS und Demokratie Clare Joy (World Development Movement)
10:00	Kaffee
10:30	Podiumsdiskussion: Nachhaltigkeitsanforderungen an die Regulierung des internationalen Dienstleistungshandels Dietrich Barth (EU-Kommission, GD Handel) Pascal Kerneis (European Services Forum) Dr. Ulf Jaeckel (Bundesumweltministerium Deutschland) Eva Dessewffy (Bundesarbeiterkammer Österreich) K.T. Suresh (Equations, Indien) Clare Joy (World Development Movement, Großbritannien) Moderation: Michael Windfuhr (Forum Umwelt & Entwicklung)
13:00	Mittagessen

Die Konferenz wird simultan übersetzt (deutsch-englisch).

ReferentInnen

Dietrich Barth

EU-Kommission, Brüssel, GD Handel, Nationaler Experte

Jolita Butkeviciene

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Genf, Division on International Trade in Goods, Services and Commodities, Economic Affairs Officer

Eva Dessewffy

Bundesarbeiterkammer Österreich, Wien, Referentin in der Abteilung Außenwirtschaft

Peter Fuchs

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED), Bonn, Projektreferent für Internationale Handels- und Investitionspolitik, Mitglied der AG Handel des Forums Umwelt & Entwicklung

Dr. Ulf Jaekel

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Berlin, Oberregierungsrat im Referat „Umwelt und Wirtschaft“

Clare Joy

World Development Movement (WDM), Großbritannien, Kampagnenleiterin GATS

Pascal Kerneis

European Services Forum (esf), Brüssel, Geschäftsführer

Fritz Pleitgen

Intendant des Westdeutschen Rundfunks (WDR), Köln, Vorsitzender der ARD

Tobias Reichert

AG Handel des Forums Umwelt & Entwicklung, Bonn, Projektreferent Handel, Umwelt und nachhaltige Entwicklung

K.T. Suresh

EQUATIONS, Indien, Koordinator

Elisabeth Tuerk

Centre for International Environmental Law (CIEL), Rechtsanwältin

Peter Wahl

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED), Bonn, Mitglied des geschäfts führenden Vorstandes, Mitglied der AG Handel des Forums Umwelt & Entwicklung

Michael Windfuhr

AG Handel des Forums Umwelt & Entwicklung, Bonn, Koordinator und Vorstands vorsitzender von GERMANWATCH e.V.

