

Große Erwartungen

Die Zukunft des Handels im Dienstleistungssektor

**Internationale der Öffentlichen Dienste
und Bildungsinternationale
Juli 2000**

EINFÜHRUNG

Die Bildungsinternationale, die Beschäftigte in allen Bildungsbereichen vertritt, und die IÖD, der internationale Verband für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im öffentlichen Sektor, sind übereingekommen, für Bereiche, in denen ein gemeinsames Interesse besteht, Veröffentlichungen in Zusammenarbeit herauszugeben. Eine Reihe von Themen wurde schon identifiziert, zu denen gemeinsame Veröffentlichungen entwickelt werden können.

Diese Unterlage gehört zu der Reihe *Politik – Programm - Praxis*. Die Veröffentlichungen in dieser Reihe sollen verschiedenen Zwecken dienen: sie sollen den GewerkschafterInnen spezifische Probleme verdeutlichen; sie sollen den AusbilderInnen der Gewerkschaften die Möglichkeit bieten, Fortbildungsaktionen über Fragen des öffentlichen Sektors durchzuführen; GewerkschaftsführerInnen können bei der Abfassung ihrer Reden auf dieses Material zurückgreifen, und es kann auch als Informationsmaterial für ein breiteres Publikum dienen oder an Personen verteilt werden, die sich für diese Fragen interessieren. Weitere Exemplare können bei beiden Organisationen angefordert werden:

Internationale der Öffentlichen Dienste
BP 9
F-01211 Ferney-Voltaire Cedex
Frankreich
Tel: +33 4 50 40 6464
Fax: +33 4 50 40 7320
Email: psi@world-psi.org
Internet Website: <http://www.world-psi.org>

Bildungsinternationale
5, bd. du Roi Albert II [8]
BE-1210 Brüssel
Belgien
Tel.: +32 2 224 0611
Fax: +32 2 224 0606
Email: educint@infoboard.be
Internet Website: <http://www.ei-ie.org>

Große Erwartungen

Die Zukunft des Handels im Dienstleistungssektor

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG.....	5
DAS SPEKTRUM DER MÖGLICHKEITEN.....	6
DIE THEORIE.....	6
WAS BISHER GESCHAH.....	7
MERKANTILISMUS, PROTEKTIONISMUS UND FREIHANDEL.....	7
DAS GATT.....	7
DER AUFSTIEG DES DIENSTLEISTUNGSSEKTORS.....	8
DAS GATS.....	8
DAS GATS UND STAATLICHE DIENSTLEISTUNGEN.....	9
MIKE MOORE UND SEATTLE.....	10
DIE WELTHANDELSORGANISATION.....	11
ZWECK.....	11
MITGLIEDSCHAFT UND STRUKTUR.....	11
BEZIEHUNGEN.....	11
FÜHRUNGSKOMPETENZ.....	12
BISS.....	12
SO FUNKTIONIERT DAS GATS.....	12
GRUNDKONZEPT.....	12
GRUNDSÄTZE.....	12
VIER ARTEN DES HANDELS.....	13
HANDELSBLÖCKE.....	14
ERWEITERUNGSRUNDEN.....	15
(GERINGFÜGIGE) ZUSAGEN.....	15
KUHHANDEL.....	16
WEITERE ABKOMMEN IM ZUSAMMENHANG MIT GATS.....	16
ÜBEREINKOMMEN ÜBER HANDELSBEZOGENE ASPEKTE DER RECHTE DES GEISTIGEN EIGENTUMS (TRIPS).....	16
KONVENTION ZUR BIOLOGISCHEN VIELFALT (CBD).....	17
ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE ANWENDUNG GESUNDHEITSPOLIZEILICHER UND PFLANZENSCHUTZRECHTLICHER MASSNAHMEN (SPS).....	18

DIE GROSSEN THEMEN.....	18
UNVORHERSEHBARE FOLGEN.....	18
MANGELNDE PRÜFUNG DURCH DIE ÖFFENTLICHKEIT.....	19
DER STAATLICHE DIENSTLEISTUNGSSEKTOR IST VERWUNDBAR	19
DER HANDEL STEHT ÜBER ALLEM.....	20
TELEKOMMUNIKATION VERÄNDERT DIE FORM DES HANDELS IM DIENSTLEISTUNGSSEKTOR	20
DEN RAHM ABSCHÖPFEN.....	21
ABWANDERUNG DER QUALIFIZIERTEN ELITE.....	21
HERABSTUFUNG DER ARBEITSBEDINGUNGEN	22
DIE REICHWEITE DES GATS DEHNT SICH AUS	22
ARBEITSNORMEN	23
DIE GATS-KAMPAGNE	23
INFORMATIONEN	23
ZIELE	24
REICHWEITE	24
VERNETZUNG	24
BEI DER PLANUNG KÜNFTIGER AKTIONEN AUS DER VERGANGENHEIT LERNEN.....	25
ÖFFENTLICHKEITSARBEIT	25
DIE REGIERUNG.....	25
DIE ROLLE DER IÖD UND DER BI	26
SCHLUSSFOLGERUNG	26
ANHANG 1: GATS NACH DER WTO-WEBSITE	27
ANHANG 2: NÜTZLICHE ADRESSEN UND VERÖFFENTLICHUNGEN	32
ANHANG 3: GLOSSAR	33

Aus dem Englischen übersetzt von Angelika Ratzel

Zusammenfassung

Mit dieser Veröffentlichung möchten die Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD) und die Bildungsinternationale (BI):

- Verständnis wecken für Themen rund um den Handel im Dienstleistungssektor für Gewerkschaften des öffentlichen Sektors und im Bildungsbereich, ganz besonders für Gewerkschaften in Entwicklungsländern; sowie
- eine mögliche Kampagne zur nächsten Verhandlungsrunde zum Handel im Dienstleistungssektor darstellen.

Die Veröffentlichung führt aus, dass die verschiedenen Vereinbarungen zur Förderung des Wachstums im internationalen Handel die zentrale Rolle der Regierungen, politische Entscheidungen zugunsten einzelner Länder zu treffen, teilweise unvorhergesehen und unbeabsichtigt gefährden. Zu diesen Vereinbarungen gehören neben dem GATS auch damit zusammenhängende Abkommen wie GATT, TRIPS (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums) und die CBD (Konvention zur biologischen Vielfalt).

Wir analysieren hier die Theorie des Handels nach der klassischen wirtschaftlichen Definition. Wir stellen die Entwicklung des Handels dar: vom Merkantilismus des 18. über den zügellosen „Laissez-Faire-Kapitalismus“ des 19., den Protektionismus des 20. Jahrhunderts und die Rückkehr des Freihandels auf der Grundlage der reglementierten Abkommen nach dem zweiten Weltkrieg durch das GATT bis zur Welthandelsorganisation (WTO) und Seattle.

Das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz 1999 in Seattle war lediglich ein Körnchen Sand im Getriebe der Entwicklung des handelsbezogenen Abkommennetzes.

Das Kernstück dieser Veröffentlichung ist das Allgemeine Handelsabkommen für den Dienstleistungssektor (GATS). Die Grundsätze und Funktionsweisen des GATS werden vorgestellt. Auch weitere, diverse Handelsfragen betreffende und mit dem GATS in Zusammenhang stehende Abkommen (z. B. TRIPS und SPS) werden hier erläutert.

So weit wie möglich werden in dieser Veröffentlichung Beispiele aus dem Gesundheits- und dem Bildungssektor zur Veranschaulichung der Problematik angeführt.

Daraus werden Themen allgemeiner Art herausgefiltert – die unvorhergesehenen Auswirkungen von Handelsabkommen, die dominante Stellung des Handelsabkommens gegenüber anderen Abkommen, die Art und Weise, wie die Telekommunikation die Dienstleistungen verändert, die Abwanderung der hochqualifizierten Elite, wie der Rahm abgeschöpft wird und schließlich die nicht aufzuhaltende Entwicklung des Handels durch das GATS. Themen mit spezifischer Bedeutung für die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors in Entwicklungsländern werden besonders herausgestellt.

Die Veröffentlichung schließt mit der Darstellung einer möglichen Gewerkschaftskampagne im Hinblick auf die bevorstehende neue GATS-Verhandlungsrunde, und wir bitten um **Rückmeldungen bis 18. Oktober 2000**, ob seitens anderer IÖD- und BI-Mitgliedsorganisationen Interesse an solchen Kampagnen besteht.

Große Erwartungen

Die Zukunft des Handels im Dienstleistungssektor

Das Spektrum der Möglichkeiten

Die Liberalisierung des Handels im Dienstleistungssektor machte Ende des vergangenen Jahrhunderts gewaltige Fortschritte. Für die Welthandelsorganisation (WTO) und ihren neuen Generaldirektor war die Ministerkonferenz von Seattle 1999 jedoch ein Desaster. Man konnte sich nicht auf neue Vereinbarungen einigen. Selbst Vereinbarungen zur weiteren Vorgehensweise wurden nicht verabschiedet. Trotzdem ist dies keinesfalls der richtige Zeitpunkt für die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors, des Bildungssektors und ihre Verbündeten, die Hände in den Schoß zu legen. Die Probleme rund um die Liberalisierung des Handels im Dienstleistungssektor sind geblieben. Die Liberalisierung des Handels geht weiter. Lediglich der Zeitplan für die großen Veränderungen hat sich verzögert.

Diese Verzögerung bietet den Gewerkschaften die Möglichkeit ihre Strategien zu überdenken, wie sie die Interessen ihrer Mitglieder absichern und eine offene Diskussion über soziale, politische und umweltpolitische Konsequenzen der Liberalisierung des Handels für einzelne Staaten fördern können.

Die Probleme im Zusammenhang mit dem Handel im Dienstleistungssektor sind komplexer Natur. Es geht um neue Technologien. Es geht um die künftige Form der Demokratie. Es geht um die Umwelt. Die Qualität des Gesundheitswesens steht zur Debatte ebenso wie das Wesen der öffentlichen Dienste und des öffentlichen Bildungssystems. Außerdem werden diese Probleme noch überschattet von einem Großteil der technischen Regelungen in den Dokumenten der WTO. Letztendlich sind es jedoch Probleme wirtschaftlicher Natur. Die Liberalisierung des Handels im Dienstleistungssektor ist Teil des Globalisierungsprozesses, der jetzt und in Zukunft abläuft, weil es hier um Geld geht.

Die Theorie

Nach der klassischen Wirtschaftstheorie profitieren Nationen vom Handel miteinander. Die Vorteile ergeben sich aus der Spezialisierung bei der Produktion unterschiedlicher Waren und Dienstleistungen. Wenn eine Nation beispielsweise auf Grund günstiger Produktionsfaktoren einen Getreideüberschuss hat und eine andere sich auf die Textilherstellung spezialisiert, so ist es für beide von Vorteil, wenn sie mit diesen Waren untereinander Handel treiben. Das erste Land erzielt Einnahmen aus dem verkauften Getreide, das zweite aus den Textilverkäufen. Verbraucher in beiden Ländern können die Waren der anderen Nation günstiger einkaufen, als wenn diese im eigenen Land produziert würden.

Dieses Beispiel zeigt das Konzept des *komparativen Vorteils*, was bedeutet, dass einige Länder gewisse Waren auf Grund der Verfügbarkeit von Rohstoffen, des Klimas, der Qualifikation seiner Beschäftigten und des Kapitals besser produzieren können als andere. Eine Weiterentwicklung dieser Idee läuft darauf hinaus, dass bestimmte Länder Vorteile aus der Verflechtung intensiven inländischen Wettbewerbs, von Qualifikationen und Fachwissen ziehen, indem sie komplexere Waren oder Dienstleistungen anbieten.

Hemmnisse bei einem solch vorteilhaften freien Handel von Nationen untereinander sind u. a. Zölle und staatliche Beschränkungen. Zölle sind auf importierte Waren er-

hobene Steuern, die zu deren Verteuerung führen. Sie können zur Reduzierung der Importe, zum Schutz der einheimischen Industrie oder zur Steigerung des Einkommens erhoben werden. In einigen Fällen können sie auch eingesetzt werden, um die Importe aus verschiedenen Ländern unterschiedlich zu behandeln. Regierungsbeschränkungen können eingesetzt werden, um die Einfuhr bestimmter Waren zu erschweren. Aus diesem Grund befürwortet die klassische Wirtschaftstheorie eine Reduzierung der Zölle.

Diese Wirtschaftstheorien zum komparativen Vorteil treffen auf Dienstleistungen genauso zu wie auf Waren. Wegen der Natur der Dienstleistungen liegen die Hauptvorteile jedoch eher im Bereich Qualifikation und Technologie und nicht so sehr bei Geographie, Rohstoffen oder Klima. Daraus ergibt sich, dass eher die Industrieländer und weniger die Entwicklungsländer vom Handel im Dienstleistungssektor profitieren.

Was bisher geschah...

Merkantilismus, Protektionismus und Freihandel

Im 18. Jahrhundert nahm die echte Weltwirtschaft ihren Anfang. Zu jener Zeit hatten Ausbeutung und Kolonialisierung die Grundlage für unsere heutige Welt geschaffen. Handel beruhte auf dem Ansatz des Merkantilismus – der Theorie, dass Nationen ihren Reichtum durch die Kontrolle des Handels seitens der Regierung¹ und vor allem durch Kolonialbeziehungen maximieren können. Die Probleme dieses Ansatzes wurden deutlich, als Kolonien, wie beispielsweise diejenigen, die später die Vereinigten Staaten bilden sollten, ihre Abneigung durch eine Revolution zum Ausdruck brachten. Das 19. Jahrhundert dagegen war eine von relativ freiem Handel geprägte Ära, die von der weltgrößten Wirtschaftsmacht, dem Vereinigten Königreich, dominiert wurde. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts, vor allem zwischen den beiden Weltkriegen, wurde der freie Handel allmählich durch Protektionismus und hohe Zölle verdrängt. Die Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre legte den Schwerpunkt auf den Schutz der Industrien, um so einen Beschäftigungsanreiz zu schaffen. Die Kriege machten die Notwendigkeit des Schutzes der einheimischen Industrien und der Aufrechterhaltung der nationalen Autarkie noch deutlicher. Die Idee des freien Handels kam aber nach dem zweiten Weltkrieg wieder auf, als die Vereinigten Staaten sowohl zur größten Wirtschaftsmacht als auch zur stärksten politischen Kraft in der Welt wurden.

Das GATT

Die Konferenz der Vereinten Nationen im Jahr 1947 erarbeitete eine Charta für eine Internationale Handelsorganisation (ITO). Mit dieser Charta wurden Wege aufgezeigt, Zölle zu senken und die Ungleichbehandlung im Handel abzuschaffen. Die Charta wurde jedoch nie von genügend Staaten ratifiziert. Stattdessen kam es 1948 zum Abschluss des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT). Der Begriff „GATT“ bezieht sich sowohl auf das Abkommen als auch auf die zu seiner Umsetzung ins Leben gerufene Organisation. Die GATT-Organisation übernahm die meisten ursprünglich für die ITO vorgesehenen Funktionen. Mit dem GATT und einer wachsenden Zahl an Freihandelsblöcken in Europa, Asien sowie Nord- und Südamerika kam es zu einem enormen Anstieg des Welthandels. Das Ende des kalten Krieges Ende der achtziger Jahre belebte das Wachstum weiter durch Freihandel und die neoklassizistische Volkswirtschaft.

Das GATT und sein 1995 gegründeter Nachfolger, die WTO, konzentrierten sich zunächst auf den Warenhandel. Der Hauptgrund dafür war die Tatsache, dass Waren

¹ Z. B. die niederländischen und britischen Ostindienhandelsgesellschaften.

einfach zu handhaben sind. Man kann sie sehen und anfassen. Damit ein Handel zustande kommt, müssen die Waren physisch über Landesgrenzen transportiert werden. Ein weiterer Grund besteht darin, dass bis vor kurzem das Handelsaufkommen im Dienstleistungssektor im Vergleich zum Warenhandel sehr viel geringer war. Das GATT-Abkommen diente seinerzeit vorrangig dem Warenhandel. Es beruht auf dem Prinzip der *Meistbegünstigungsklausel (Most Favoured Nation – MFN)*. Danach müssen alle Mitglieder der WTO Importen aus einem Mitgliedsland mindestens ebenso günstige Konditionen einräumen wie denen aus einem anderen Mitgliedsland.

Der Aufstieg des Dienstleistungssektors

Im Verlauf des 20. Jahrhunderts kam es zu einer deutlichen Verschiebung in Wert und Arbeitsinhalt der Branchen in den Industrieländern. Deren Wirtschaftssysteme konzentrierten sich zunächst auf die produzierende Industrie – Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei und Bergbau. Die verarbeitende Industrie mit Fabriken und Manufakturen erreichte Mitte des Jahrhunderts ihren Beschäftigungshöhepunkt. Seitdem dominieren zunehmend die Dienstleistungsbranchen mit Angeboten in den Bereichen Finanzen, Bildung, Medien, Freizeit und Gesundheit sowohl den Wert der Produktion als auch des Arbeitsplatzes. Mehr als 60% des Wertes der Produktion (Bruttoinlandsprodukt oder BIP) wird heute in Industrieländern von nichtstaatlichen Dienstleistungsbranchen generiert. Der Trend für weniger entwickelte Wirtschaftssysteme sieht ähnlich aus, dort werden fast 50% des BIP vom nichtstaatlichen Dienstleistungssektor geschaffen.

Parallel dazu haben multinationale Unternehmen an Größe und Bedeutung gewonnen. Diese Unternehmen handeln zunehmend mit Dienstleistungen und Waren über Ländergrenzen hinweg. Oft machen sie sich hierfür die neuen Technologien zunutze.

Daraus ergibt sich, dass der internationale Handel im Dienstleistungssektor ein sehr viel größeres Wachstumspotential in sich birgt als der internationale Warenhandel. Laut Auskunft des WTO-Sekretariats belief sich der Wert des Warenhandels 1999 auf 5.460 Mrd. US\$. Der Handel im Dienstleistungssektor betrug 1.340 Mrd. US\$ bzw. ein Viertel des Warenhandelswertes. Man muss sich aber vor Augen führen, dass ein Großteil des Wertes dieses Handels wegen des besonderen Wesens des Handels im Dienstleistungssektor noch gar nicht erfasst wird. Dienstleistungen von ausländischen Unternehmen, die in einem anderen Land operieren, werden in den meisten Ländern nicht automatisch erfasst. Der Handel im Dienstleistungssektor hat deshalb bereits die Bedeutung des Warenhandels erreicht.

Auf der Website der WTO (www.wto.org) befinden sich weitere Informationen zum Wachstum des Handels im Dienstleistungssektor.

Das GATS

Das GATS ist das Allgemeine Handelsabkommen für den Dienstleistungssektor. Es trat im April 1994 in Kraft, etwa zeitgleich mit der Gründung der WTO (Januar 1995) und ist das erste multilaterale Handelsabkommen für den gesamten Dienstleistungssektor. Sein Hauptziel besteht in der Liberalisierung des Handels im Dienstleistungssektor. Inzwischen ist es zum Bestandteil der WTO geworden, und zwar ähnlich dem GATT-Abkommen im Bereich Warenhandel. Das Hauptdokument des GATS mit seinen Anhängen umfasst 50 Seiten – das ist etwa die Hälfte des Umfangs des GATT-Abkommens, welches als Grundlage dient. Spezifische Zusagen und Ausnahmeregelungen einzelner Länder sind jedoch nur unter einem WTO-Aktenzeichen auf der Rückseite des Dokuments aufgeführt und füllen noch eine Reihe zusätzlicher Seiten. In den aktuellen Veröffentlichungen der IÖD und der BI (Bildungsinternationale) sind

diese Zusagen und Ausnahmeregelungen mit Stand von 1999 aufgeführt. Es handelt sich dabei um folgende Veröffentlichungen: *WTO und GATS: Was steht für die öffentliche Gesundheit auf dem Spiel?* sowie *The WTO and the Millennium Round: What is at stake for public education?*

Merkwürdig am GATS-Abkommen ist, dass der Begriff „Dienstleistungen“ nicht klar definiert wird. Definiert werden Schlüsselbegriffe wie „Sektor“, „Maßnahmen“, „Lieferung“ und „Person“, aber eine Definition für „Dienstleistungen“ findet sich nicht. Im Anhang wird allerdings eine *Einstufung* von Dienstleistungen nach dem System der Vereinten Nationen gegeben. Diese Einstufung besteht aus 12 Sektoren wie z. B. „Gesundheits- und Sozialdienste“ und „weitere, nicht separat aufgeführte Dienste“. Die Sektoren wiederum sind in 160 unterschiedliche Kategorien eingeteilt. Im wirtschaftlichen Sinne handelt es sich bei Dienstleistungen normalerweise um immaterielle Leistungen wie die eines Arztes, eines Orchesters, eines Ausbilders oder eines Kellners. Sie werden oft zeitgleich mit ihrer Erbringung konsumiert. Einige sind mit materiellen Produkten verbunden, z. B. mit einem Computerausdruck oder einem Telefax. Aber nur zusammen mit der begleitenden Dienstleistung erhält die Ware ihren Wert: Das Telefaxgerät ist eine Ware – man kann es sehen und anfassen, es hat eine bestimmte Funktion und man muss dafür zahlen, aber die Dienstleistung ist das Senden und Empfangen von Telefaxen über das elektronische Kommunikationssystem. Die Folge der fehlenden Definition des Begriffs „Dienstleistung“ im GATS ist eine unerschöpfliche Liste von möglichen Dienstleistungen. Damit werden schon heute noch unvorstellbaren Entwicklungen Tür und Tor geöffnet.

Das GATS-Abkommen wurde unter erheblichem Zeitdruck vereinbart, viele Bestimmungen wurden nicht geprüft. Eine Reihe von Bestimmungen müssen noch durch die nachfolgenden Verhandlungsrunden ausgearbeitet werden. Ein Großteil des Abkommens beruht auf dem GATT-Abkommen für den Warenhandel aus dem Jahr 1948. Die Meistbegünstigungsklausel findet sich in Artikel II des GATS. Auch der Grundsatz der *Transparenz* wurde aus dem GATT übernommen: Laut Artikel III müssen alle Mitglieder „sämtliche relevanten Maßnahmen“ zu Gesetzen und Verordnungen veröffentlichen, die den Handel im Dienstleistungssektor betreffen. Gefordert wird auch die Einrichtung von Informationsstellen, um auf Anfrage aus anderen Mitgliedstaaten gezielte Informationen zu Verordnungen erteilen zu können. So können Handelsfirmen sich über die Verordnungen informieren, die für die Abwicklung ihrer Geschäfte in einem bestimmten Land gelten. Laut Artikel VIII des GATS darf ein Monopoldienstleister seine Position nicht missbrauchen und die Verpflichtungen aus der Meistbegünstigungsklausel nicht unterlaufen. Artikel XII gestattet vorübergehende Beschränkungen des Handels im Dienstleistungssektor im Falle einer Wirtschaftskrise, wenn die Zahlungsbilanz ernsthaft in Gefahr ist. Des Weiteren gibt es einige Ausnahmeregelungen zum Freihandel, wenn es um Sicherheit, Betrug, Datenschutz und effektive Besteuerung geht.

Das GATS und staatliche Dienstleistungen

Für die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors und des Bildungsbereichs beziehen sich die beiden wichtigsten Ausnahmeregelungen allerdings auf staatliche Dienstleistungen, und zwar:

- Die Beschaffung einer Dienstleistung durch den Staat für den eigenen Bedarf, was auch als staatliche Beschaffung oder staatlicher Einkauf bezeichnet wird. Nach Artikel XIII des GATS treffen die Meistbegünstigungsklausel und sich daraus ableitende Grundsätze in diesem Bereich nicht zu. Im Abkommen heißt es allerdings auch, dass die Verhandlungen über diese Ausnahmeregelungen vor 1997 beginnen sollten. Das bedeutet also, dass der staatliche Einkauf von Dienstleistungen wohl für ausländische Dienstleister geöffnet wird.

- Die Erbringung von Dienstleistungen durch den Staat selbst. Es findet sich keine Bestimmung, die künftige Verhandlungen zu solchen Dienstleistungen vorsieht. Damit die allgemeine Ausnahmeregelung Anwendung findet, müssen die Dienstleistungen allerdings „in Ausübung staatlicher Gewalt“ und „weder auf kommerzieller Grundlage noch in Konkurrenz mit einem oder mehreren Dienstleistern“ erbracht werden. Gemeint sind hier Dienstleistungen, die von Zentralbanken erbracht werden oder einige Leistungen im sozialen Bereich. Dienstleistungen, die bereits kommerzialisiert oder privatisiert sind oder es möglicherweise bald sein werden, laufen also Gefahr, sich im GATS-Netz zu verfangen.

Das WTO-Sekretariat vertritt die Auffassung, dass Regierungen diese beiden Bestimmungen so weitgehend anwenden können wie es ihnen beliebt. Diese allgemeine Auffassung ist jedoch nicht durch das GATS-Berufungsorgan geprüft worden. Die öffentlichen Dienste bewegen sich also bestenfalls auf wackligem Boden.

Mike Moore und Seattle

Die Amtszeit des Generaldirektors der WTO dauert 6 Jahre. 1999 war diese Position über einen Zeitraum von mehr als 4 Monaten nicht besetzt. Der Grund war das international publizierte Gerangel um die Frage, wer der neue Kandidat sein sollte. Schließlich einigte man sich darauf, dass Mike Moore, ehemaliger neuseeländischer Premierminister, den Posten für 3 Jahre besetzen sollte und sein Gegenkandidat aus Thailand für die folgenden 3 Jahre.

Das Treffen des obersten Verhandlungsgremiums der WTO, der Ministerkonferenz, war bereits einige Monate vor Moores Ernennung für Seattle/USA anberaumt worden. In der Zwischenzeit hatten zahlreiche nichtstaatliche Organisationen und Entwicklungsländer ihre Bedenken gegen die Auswirkungen der Liberalisierung des Handels zum Ausdruck gebracht. Die nichtstaatlichen Organisationen konnten auf Informationen und Netzwerke aus dem Internet und auch auf traditionellere Quellen zurückgreifen. Die nichtstaatlichen Organisationen machten ihren Einfluss in Seattle geltend und riefen zu Demonstrationen auf. Dadurch lenkten sie die Aufmerksamkeit auf die negativen Auswirkungen der Liberalisierung des Handels und zwangen die WTO in die Defensive.

Das Ergebnis war ein Desaster für die WTO, zumindest kurzfristig gesehen. Es kam weder zu neuen Abkommen, noch wurden diese zumindest grundlegend in die Wege geleitet. Die nichtstaatlichen Organisationen sorgten für eine breite öffentliche Aufmerksamkeit und viele Diskussionen zur Liberalisierung des Handels und zur Globalisierung im Allgemeinen.

Langfristig könnte die WTO davon jedoch durchaus profitieren. Das WTO-Sekretariat signalisiert schon Bereitschaft zur Öffnung von Kommunikationsmöglichkeiten mit interessierten Organisationen, vor allem mit nichtstaatlichen Organisationen wie z. B. internationalen Gewerkschaftsgremien wie z. B. der IÖD oder der BI. Deren Veröffentlichungen und Informationen gewinnen an Nutzen. Zahlreiche Dokumente sind leichter zugänglich gemacht worden. Viele Kommentatoren behaupten, die Welt brauche mehr Liberalisierung im Handel und nicht weniger.

Die WTO scheint trotz des Rückschlags von Seattle entschlossen weiter zu machen. Man wird sich hauptsächlich mit der Weiterentwicklung und Ausweitung des GATS-Abkommens beschäftigen.

Die Welthandelsorganisation

Zweck

Der erklärte Zweck der WTO besteht darin, den internationalen Handel so „*reibungslos, frei und berechenbar wie möglich*“² zu gestalten. Dabei versucht die WTO, „*das Wohlergehen der Völker in ihren Mitgliedstaaten zu verbessern*“³. Aber wie bei jeder anderen Organisation ergeben sich die Aktionen der WTO letztendlich aus deren Zweck. Dieser Zweck besteht nicht in der Erreichung sozialer Gerechtigkeit oder der Gleichstellung aller. Darum ist es Aufgabe von Organisationen wie den Gewerkschaften, solche Assoziationen zu schaffen.

Mitgliedschaft und Struktur

Mitte des Jahres 2000 hatte die WTO 136 Mitglieder; bei den meisten handelt es sich um Staaten, aber es sind auch Zollgebiete darunter. Diese Mitglieder wickeln mehr als 90% des Welthandels ab. Mehr als 30 Aufnahmeanträge liegen noch vor. China ist die große Handelsnation, die zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Veröffentlichung noch kein Mitglied der WTO ist, steht aber kurz vor dem Beitritt. Mit den Mitgliedsbeiträgen werden das WTO-Sekretariat und die Sitzungen von Kommissionen und Ausschüssen finanziert. Der größte Beitragszahler mit 16% Beitrag zum Gesamthaushalt der WTO sind die Vereinigten Staaten.

Das oberste Entscheidungsgremium ist die Ministerkonferenz, die alle zwei Jahre tagt. Sie setzt sich hauptsächlich aus den für Handelsfragen zuständigen Ministern der Mitgliedstaaten zusammen. Der Allgemeine Rat tagt mehrmals zwischen den Ministerkonferenzen, um Fortschritte und Strategien zu überarbeiten. Dieses Gremium hat auch die Funktion einer Schlichtungsstelle. Der Rat setzt sich in erster Linie aus den Leitern der nationalen Handelsdelegationen und den in Genf ansässigen Botschaftern zusammen. Drei Kommissionen sind dem Allgemeinen Rat unterstellt: die Kommission für Warenhandel, die Kommission für den Handel im Dienstleistungssektor und die Kommission für handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS). Verschiedene Ausschüsse und Arbeitsgruppen sind dem Allgemeinen Rat ebenfalls direkt oder indirekt unterstellt.

Die Verwaltung der WTO ist das WTO-Sekretariat, welches sich im schweizerischen Genf befindet, mehr als 500 Mitarbeiter beschäftigt und über einen Jahreshaushalt von etwa 75 Mio. US\$ verfügt⁴. Geführt wird die WTO von ihrem Generaldirektor. Die Abteilung Handel im Dienstleistungssektor ist eine von 22 Abteilungen des WTO-Sekretariats.

Beziehungen

Die WTO unterhält Beziehungen zu einer Vielzahl von Gremien und Organisationen, von denen viele bei den jeweiligen WTO-Foren Beobachterstatus haben. Die Weltgesundheitsorganisation (WGO) z. B. ist bei den Sitzungen zu Maßnahmen der Krankheitsbekämpfung vertreten. Die Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) hat Mitspracherecht bei Maßnahmen, die Landwirtschaft und Nahrungsmittelverunreinigungen betreffen. Das bedeutet jedoch nicht, dass diese Gremien einen großen Einfluss auf die WTO ausüben. Die WTO steht im Mittelpunkt der internationalen Organisationen. Sie beschäftigt sich letzten Endes mit Geldbeschaffung und hat die Mittel, ihre Entscheidungen auch umzusetzen.

² Website der WTO.

³ Ebd.

⁴ Geschäftsbericht 1999 der WTO.

Führungskompetenz

Es ist offensichtlich, dass es an Führungskompetenz in Fragen der Liberalisierung des Handels seitens des dafür zuständigen Gremiums – nämlich des WTO-Sekretariats - fehlt. Eine Gruppe aus Vertretern des privaten Sektors und akademischer Interessenvertreter zur Förderung der Liberalisierung des Handels ließ vor kurzem verlauten, dass es der WTO nicht gelungen sei, „eine gewisse Dynamik in Gang zu setzen, Unterstützung zu bekommen oder auch nur einen Funken Inspiration und neue Ideen einzubringen“. Es wurde deutlich, dass das Sekretariat gemeint war, als es hieß: „Genf ruht in seiner Nabelschau“⁵. Etliche Mitarbeiter des WTO-Sekretariats scheinen inoffiziell die Meinung zu vertreten, dass ihre Aufgabe einfach nur darin besteht, die Wünsche der Mitglieder gehorsam in die Tat umzusetzen. Geflissentlich versuchen sie zwischen dem WTO-Sekretariat und der WTO als Mitgliedsorganisation zu unterscheiden, etwas sehr Ungewöhnliches für ein solch potentiell mächtiges internationales Gremium. Bisher wurde die Führung in Wirklichkeit den großen Industrienationen überlassen, vor allem den Vereinigten Staaten, Kanada und den wichtigsten Staaten der Europäischen Union (EU). Es bleibt nun abzuwarten, welchen Einfluss der neue Generaldirektor ausüben wird.

Biss

Mangelnde Führungskompetenz hin oder her, ein Großteil der Effektivität der WTO beruht auf der Tatsache, dass sie eines der wenigen internationalen Gremien mit Biss ist. Dieser Biss liegt in seinem Berufungsorgan. Handelsstreitigkeiten der Mitglieder müssen gemäß den Bestimmungen des GATT und GATS-Abkommens beigelegt werden. Die WTO kann als Schlichter auftreten. Letztendlich können jedoch empfindliche Geldstrafen gegen Mitglieder verhängt werden, die gegen diese Regeln verstoßen haben. Da es sich beim GATS um ein relativ neues und kurzes Dokument handelt, welches unter zeitlichem und politischem Druck zustande kam, ist der Ausgang von Streitigkeiten im Dienstleistungssektor für die Definition von künftigen Handelsregeln von großer Bedeutung. Bisher hat es nur wenig Streitigkeiten im Bereich Dienstleistungen gegeben. Künftig werden die Streitfälle wahrscheinlich proportional zum Wert des Handels im Dienstleistungssektor zunehmen.

So funktioniert das GATS

Grundkonzept

Das Grundkonzept ist die *verbindliche Zusage*. Länder verpflichten sich im GATS zur Öffnung bestimmter Teile ihrer Wirtschaftssysteme im Bereich Handel. Man geht beispielsweise bestimmte Verpflichtungen zur Öffnung von Krankenkassen oder Zahnarztpraxen oder von spezifischen Randbereichen des Bildungssektors für ausländische Unternehmen ein. Solche verbindlichen Zusagen können einen uneingeschränkten oder eingeschränkten ausländischen Zugang ermöglichen – die Art des Zugangs muss klar definiert werden.

Grundsätze

Wie bereits erwähnt wurden einige der Grundsätze des GATS aus dem ursprünglichen GATT-Abkommen für Waren übernommen. Einige sind auf Grund der Art der Dienstleistungen selbst nur im GATS zu finden. Hier die Grundsätze in Kurzform:

- **Marktzugang** – Die von den einzelnen Mitgliedsländern gemachten Zusagen in bestimmten Bereichen. Diese Zusagen können bis zu 6 verschiedenen Arten von

⁵ *Evian Group*, de Pury und Lehmann, veröffentlicht in der *International Herald Tribune* vom 14.6.2000.

Einschränkungen unterworfen sein: (1) Anzahl der Dienstleister, (2) Wert der Transaktionen, (3) Anzahl der Leistungen, (4) Anzahl der Mitarbeiter in einem Bereich, (5) Rechtsform der Dienstleister, (6) Höhe des ausländischen Kapitals.

- **Meistbegünstigungsklausel** – Jedes Mitgliedsland muss der Einfuhr von Dienstleistungen aus anderen Mitgliedsländern ebenso günstige Konditionen einräumen wie *jedem anderen Mitgliedsland*. Wenn also Dienstleistungen unter günstigen Konditionen von einem einzelnen Mitgliedsland eingeführt werden, haben alle anderen Mitgliedsländer das Recht auf dieselben Konditionen.
- **Nationale Konditionen** – Kein Mitgliedsland darf ausländischen Dienstleistern weniger günstige Konditionen einräumen als *seinen eigenen* Dienstleistern. Ein Land darf also keinen Unterschied machen in der Behandlung von inländischen und ausländischen Lieferanten. Entscheidend dabei ist jedoch, dass dies nur zutrifft, wenn entsprechende Zusagen gemacht wurden.
- **Transparenz** – Die Mitglieder müssen sämtliche den Handel im Dienstleistungssektor betreffende Verordnungen publizieren und zugänglich machen sowie eine Berufungsmöglichkeit gegen Regierungsentscheidungen einräumen.
- **Progressive Liberalisierung** – Die Mitglieder treten in Verhandlungsrunden ein, um progressiv ein höheres Niveau bei der Liberalisierung des Handels zu erreichen.
- **Vorübergehende Ausnahmen** – Die Staaten können vorübergehend von der Meistbegünstigungsklausel und nationalen Behandlungsgrundsätzen Abstand nehmen, wenn es bereits bestehende Vereinbarungen gibt oder falls es zu kurzfristigen Wirtschaftskrisen kommt.
- **Sperrklinkeneffekt** – Sobald eine Zusage gemacht wurde, kann diese nur sehr schwer wieder revidiert werden. Hierzu ist eine entsprechende Kündigungsfrist von drei Jahren nach erfolgter Zusage einzuhalten. Außerdem müssen Verhandlungen mit den betroffenen Mitgliedern geführt werden. Eventuell ist eine Schlichtung erforderlich, und es kann eine Entschädigung fällig werden. Schließlich können die betroffenen Länder auch noch Strafmaßnahmen nach den bestehenden Regeln verhängen.

(Weitere Informationen befinden sich in **Anhang 1**).

Vier Arten des Handels

Das GATS unterscheidet vier Arten des Handels im Dienstleistungssektor. Die letzten drei unterscheiden sich grundsätzlich vom traditionellen Konzept des grenzüberschreitenden Warenhandels. Der Grund liegt in der besonderen Art vieler Dienstleistungen, bei denen sowohl der Dienstleister als auch der Dienstleistungsempfänger gleichzeitig anwesend sein müssen. Die vier Arten (oder „*Modi*“, wie es bei der WTO heißt) sind:

- **Modus 1: Grenzüberschreitende Lieferungen.** Hierbei handelt es sich um die Erbringung von Dienstleistungen vom Hoheitsgebiet eines Mitgliedslandes an das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedslandes. Dies entspricht weitestgehend dem üblichen Warenhandel. Beispiele hierfür sind Bankgeschäfte, Datenverarbeitung, Architektendienstleistungen sowie medizinische Beratung per Telekommunikation oder E-Mail. Zurzeit werden eine ganze Reihe von fernmedizinischen Dienstleistungen aus den Vereinigten Staaten an die arabischen Golfstaaten erbracht, ferndiagnostische Dienstleistungen aus China an etliche asiatische Staaten und aus Mexiko an mittelamerikanische Staaten. Virtuelle Universitäten bieten Kurse an, die die Landesgrenzen überschreiten. Das Wachstumspotential liegt hier in der Entwicklung des Internets und des Zugangs zur Telekommunikation.

- **Modus 2: Verbrauch im Ausland.** Dies bezieht sich auf Situationen, in denen die Auftragnehmer einer Dienstleistung oder deren Eigentum sich auf das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedslandes begeben, um diese Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Beispiele hierfür sind der Fremdenverkehr oder Schiff- und Flugzeugwartung. StudentInnen begeben sich ins Ausland für ihr Studium, und auch Kranke reisen zur Behandlung in ein anderes Land. Eine solche Behandlung weist vielleicht eine bessere Qualität auf, ist preiswerter, schneller oder im Land des Patienten einfach gar nicht möglich. Dazu gehört auch das Phänomen, dass Patienten sich ausgefallenen Therapien in ärmeren Ländern unterziehen. In Entwicklungsländern sind Operationen unter Umständen preisgünstiger. Die WTO erwähnt in diesem Zusammenhang sowohl Indien als auch Kuba mit erheblichen Preisvorteilen. In diesem Bereich sind gute Geschäfte zu machen. 1996 wurden in den Vereinigten Staaten⁶ medizinische Leistungen im Wert von 872 Mio. Dollar an Ausländer in den Vereinigten Staaten erbracht. US-Bürger im Ausland nahmen wiederum Leistungen im Wert von 550 Mio. Dollar im Ausland in Anspruch.
- **Modus 3: Wirtschaftliche Präsenz.** Hier geht es um die Eröffnung einer Niederlassung eines ausländischen Dienstleisters in einem anderen Mitgliedsland. Beispiele hierfür sind Hotelketten, Versicherungsgesellschaften und ausländische Geldinstitute. Beispiele aus dem Gesundheitsbereich sind die US-amerikanischen *Sun Health System* Kliniken in Europa und die *Parkway* Krankenhäuser und Zahnkliniken aus Singapur in ganz Südostasien. US-amerikanische Unternehmen⁷ exportierten 1995 auf diese Weise Gesundheitsdienstleistungen im Wert von 469 Mio. Dollar. Ausländische Unternehmen in den Vereinigten Staaten verkauften dagegen im selben Jahr Gesundheitsdienstleistungen im Wert von 1.800 Mio. Dollar an die Vereinigten Staaten. Im Bereich Bildung, besonders Universitätsbildung, wird beobachtet, wie Universitäten ihre Dienstleistungen exportieren, indem sie Filialen im Ausland bilden. Die Abschlüsse und Diplome, die diese vergeben, sind dann diejenigen des Herkunftslands der Universitätsfiliale.
- **Modus 4: Individuelle Präsenz.** Im WTO-Jargon wird dies als „Präsenz natürlicher Personen“ bezeichnet und bezieht sich auf Ausländer, die Bürger eines anderen Mitgliedslandes sind und im Gastland Dienstleistungen erbringen. Hierzu gehören z. B. die Leistungen von Lehrern, Buchhaltern, Krankenschwestern oder Ärzten. Die zeitlich begrenzte Beschäftigung von Bediensteten im Gesundheitswesen ist vor allem in den arabischen Golfstaaten sehr verbreitet. Das GATS-Abkommen geht hier genau darauf ein, dass es sich um einen *vorübergehenden* Aufenthalt handelt und erwähnt in keiner Weise eine dauerhafte Übersiedlung dieser Personen. Normalerweise ist es jedoch für Personen, die bereits in einem anderen Land arbeiten sehr viel einfacher, dauerhaft dorthin überzusiedeln, als für Personen, die von außerhalb in dieses Land übersiedeln möchten. Demnach fördert diese Art des Handels im Dienstleistungssektor indirekt die Abwanderung von hochqualifizierten Spezialisten in Länder, in denen die finanziellen und Arbeitsbedingungen besser sind.

Handelsblöcke

Das GATS-Abkommen gestattet, dass seine Mitglieder über die GATS-Verpflichtungen hinaus Maßnahmen ergreifen können, um den Handel mit regionalen Partnern weiter zu liberalisieren. Diese Arten von multilateralen regionalen Handelsabkommen sind laut GATS gestattet, falls hierdurch keine weiteren Hemmnisse außerhalb des Blocks geschaffen werden und sie tatsächlich zur Liberalisierung innerhalb des Blocks beitragen. Darüber hinaus gelten nur die Ausnahmen von der Meist-

⁶ Laut WTO liegen lediglich Zahlen aus den Vereinigten Staaten vor.

⁷ Ebd.

begünstigungsklausel, die von den einzelnen Ländern zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens als vorübergehend bekannt gegeben wurden. Nach diesen vorübergehenden Ausnahmen dürfen günstigere Konditionen nur ganz bestimmten Ländern gewährt werden. Eine Verschlechterung der Konditionen gegenüber der gemachten Zusage ist nicht zulässig.

Erweiterungsrunden

Gemäß dem GATS-Grundsatz der progressiven Liberalisierung kam man bei den Verhandlungen in verschiedenen Bereichen mit unterschiedlichen Erfolgen voran. Zu diesen Bereichen gehören grundlegende Telekommunikationsdienste, Finanzdienstleistungen, Güter- und Personenverkehr. Weitere anstehende Bereiche sind die staatliche Beschaffung und Subventionen. Der Beginn der zweiten *kompletten* Verhandlungsrunde für sämtliche Dienstleistungen war für die Ministerkonferenz in Seattle Ende 1999 angesetzt. Die tatsächlichen Verhandlungen begannen im April 2000. Zum Zeitpunkt dieser Veröffentlichung sieht es so aus, dass die Verhandlungen erst Ende 2000 oder 2001 beginnen. Die Zeit wird knapp.

(Geringfügige) Zusagen

Eine Zusage ist eine formelle Vereinbarung unter dem GATS, den Handel vor allem im Dienstleistungssektor durch die Art der Leistungserbringung zu liberalisieren. Hierzu kann, muss es aber keine Einschränkungen geben. Sämtliche GATS-Bestimmungen beziehen sich nur auf die tatsächlich von den Mitgliedstaaten gemachten Zusagen. Wenn also ein Land den Handel in einem Sektor oder auf eine bestimmte Art und Weise nicht gemäß den GATS-Bestimmungen liberalisieren möchte, ist es dazu nicht verpflichtet. Die Unterzeichnung des GATS verpflichtet ein Land allerdings zu künftigen Maßnahmen zur Liberalisierung. Teils deswegen haben viele Länder in etlichen Bereichen nur *geringfügige Zusagen* gemacht. Mit anderen Worten, sie haben sich zu einer Öffnung des Handels bereit erklärt, die oft nicht über das bereits bestehende Maß hinausgeht. So gesehen scheint es, als ob die erste Runde des GATS sich eher auf die Einigung über die Bestimmungen bezog als auf die Ausweitung des Handels an sich. Es wurde jedoch vereinbart weitere Schritte zu unternehmen. Und selbst wenn die Ergebnisse eher bescheiden ausgefallen sind, so zeigt sich doch eine größere Transparenz der Bestimmungen. Demnach erleichtert man ausländischen Investoren eine Investition im Dienstleistungssektor.

Anhand von zwei Beispielen aus verschiedenen Dienstleistungsbereichen lässt sich die Situation der Zusagen veranschaulichen. Der Handel im Bereich der Fremdenverkehrsdienstleistungen war bereits vor dem GATS sehr liberal. Die meisten Mitglieder (123) haben deshalb Zusagen im Bereich Hotels und Restaurants gemacht⁸. Über 50% haben keinerlei Einschränkungen in Modus 2 (Verbrauch im Ausland). Im Gesundheitssektor zeigten sich die Länder konservativer, weil der Handel in diesem Bereich bisher weniger offen war. Trotzdem sind die Zusagen erheblich. 49 Mitglieder haben Zusagen für medizinische und zahnmedizinische Leistungen gemacht, 39 für Krankenhausleistungen⁹. Diese Zusagen weisen fast keine Einschränkungen in Modus 2 auf. Bei den Gesundheits- und Sozialdiensten insgesamt haben die meisten Mitglieder (88) verbindliche Zusagen gemacht, darunter 12 EU-Staaten, die als ein Mitglied zählen, d.h., insgesamt haben fast 100 Länder verbindliche Zusagen im Bereich Gesundheits- und Sozialdienste gemacht.

⁸ Diskussionspapier des WTO-Sekretariats, *The Developmental Impact of Trade Liberalisation under GATS*, 11.5.1999.

⁹ Ebd.

Im Bereich Bildung können verbindliche Zusagen in fünf Bereichen gemacht werden: Primarschule, Sekundarschule, Universität, Erwachsenenbildung und andere Bildungsdienste. 21 Länder haben zugesagt, ihren Primarschulsektor zu öffnen, 23 den Sekundarbereich, 21 den Universitätsbereich, 20 die Erwachsenenbildung und 12 andere Bildungsdienste¹⁰. Einschränkungen betreffen Anforderungen bezüglich der Staatsangehörigkeit, Begrenzungen der Anzahl ausländischer LehrerInnen, Auflagen über die Benutzung von öffentlichen Gebäuden, staatliche Monopole, Subventionen für staatliche Einrichtungen, Einwanderungsbestimmungen, die Anerkennung von Qualifikationen und die Verfügbarkeit von Ressourcen.

Weitere verbindliche Zusagen müssen nicht bis zur nächsten Verhandlungsrunde auf sich warten lassen. Es ist den Regierungen jederzeit möglich, zusätzliche GATS-Zusagen einzubringen.

Kuhhandel

Zum jetzigen Zeitpunkt funktioniert das GATS nach den Prinzipien des traditionellen Kuhhandels, der sich über alle Handelsaspekte erstreckt, d.h. Landwirtschaft, geistiges Eigentum, Gesundheit und Umweltschutz, Arbeitnehmerrechte usw. Manche Regierungen sind nicht bereit, ohne Gegenleistungen auf anderen Gebieten bei den Dienstleistungen Zugeständnisse zu machen. Oder anders gesagt, die Mitglieder möchten das GATS nicht isoliert verhandeln.

Aus diesem Grund hat sich der Beginn und der Abschluss der neuen vollen GATS-Runde verzögert. GATS wird keine weiteren Fortschritte machen, bevor es keine breite Einigung über Änderungen und Zugeständnisse in allen Bereichen des Handels gibt. Aus dem WTO-Sekretariat war zu hören, dass man vielleicht erst im Jahr 2004 zu einem endgültigen Abschluss kommen wird.

Die meisten Regierungen arbeiten allerdings bereits an ihren Positionen für die nächste Runde. Die EU hat z.B. mit der Erstellung eines Anfragen- und Angebotskatalogs begonnen¹¹. In diesen Prozess sind Unternehmen, Gewerkschaften und nichtstaatliche Organisationen eingebunden.

Dienste, die früher in staatlicher Hand waren – vor allem im Bereich Gesundheit und Bildung – sind mögliche Bereiche für einen Kuhhandel innerhalb und außerhalb des GATS.

Weitere Abkommen im Zusammenhang mit GATS

Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS)

Der Wert sowohl von Waren als auch von Dienstleistungen liegt in zunehmendem Maße in ihrem kreativen und geistigen Inhalt. Ein Computer ist ein Kasten aus Metall und Kunststoff, der nur ein paar Dollar wert ist. Er ist aber so konfiguriert, dass sein Wert einige tausend Dollar beträgt. Eine Tablette zur Bekämpfung eines Virus enthält Wirkstoffe, die vielleicht nur ein paar Pfennige wert sind. Die Kombination dieser

¹⁰ Dazu gehört auch die EU, die eine Liste im Namen ihrer Mitgliedstaaten einreichte. Ausnahmen: Schweden und Finnland, die keinerlei Zusagen machten und Österreich, das seine eigene Liste einreichte.

¹¹ Anfragen werden eingereicht, wenn ein Land von einem anderen die Öffnung des Dienstleistungssektors erbittet, Angebote werden unterbreitet, wenn ein Land die Liberalisierung seines eigenen Dienstleistungssektors anbietet – in beiden Fällen versucht natürlich das erste Land zu einem möglichst vorteilhaften Ergebnis zu kommen.

Wirkstoffe aber – vielleicht das Ergebnis monatelanger aufwendiger Forschungs- und Entwicklungsarbeit – erhöht den Wert der Tablette um das Tausendfache. Ein Chirurg führt im Grunde genommen nur ein scharfes Messer gegen menschliches Fleisch. Das Wissen und die Fähigkeiten zur Führung dieses Messers erfordern jedoch eine jahrelange Ausbildung und Praxis, was diese Arbeit so wertvoll macht.

Das Übereinkommen zu handelsbezogenen Aspekten der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) untersteht der WTO, ist aber unabhängig von GATS und GATT. Es verbindet die WTO mit der Weltorganisation für Geistiges Eigentum (WIPO). Das TRIPS befasst sich mit Themen wie Patenten, Warenzeichen und Urheberrechten. Die Mitglieder der WTO müssen demzufolge das geistige Eigentum an aus anderen Mitgliedsländern eingeführten Waren und Dienstleistungen respektieren. Vor einiger Zeit wurde viel über die Rechte von geographischen Bezeichnungen für Weine und Spirituosen diskutiert. Nur der in der französischen Champagne hergestellte Schaumwein darf heute beispielsweise die Bezeichnung *Champagner* tragen.

Ein bedeutenderer Aspekt des geistigen Eigentums sind allerdings die Rechte an lebensrettenden Medikamenten. Der Fall von Medikamenten zur Bekämpfung des AIDS-Virus in Südafrika veranschaulicht diese Situation. Unternehmen in Südafrika dürfen diese Medikamente laut TRIPS weder zu niedrigen Kosten herstellen noch importieren, weil dies die Patentrechte der Erfinder verletzen würde. Solche Medikamente wie z. B. AZT sind zu hohen Preisen in den Industrieländern erhältlich, wo nur wenige Menschen mit dem Virus infiziert sind, kosten in Südafrika, wo Millionen Infizierte leben aber genau so viel, nur können es sich dort nur die wenigsten leisten. Die Patentrechte besitzen US-amerikanische multinationale Unternehmen. Ungeachtet der Tatsache, dass ein Großteil der finanziellen Mittel für die Entwicklung von der Regierung zur Verfügung gestellt wurde und trotz der Forderungen seitens der Vereinten Nationen und des amerikanischen Präsidenten und obwohl Afrika nur 1,3% des Pharmamarktes ausmacht¹², weigern sich die Unternehmen, die Preise zu senken¹³. Als Südafrika und Thailand vor kurzem die Vergabe von Zwangslizenzen für die kostengünstige Produktion von AIDS-Medikamenten ankündigten¹⁴, drohten die Vereinigten Staaten mit Handelssanktionen¹⁵. TRIPS lässt zu, dass Menschen sterben.

Der erste Streitfall im Zusammenhang mit TRIPS nach Seattle wird wohl zum Testfall für die WTO werden. Die Vereinigten Staaten machten am 6. Juni 2000 den ersten Schritt zur Einrichtung eines Schlichtungsgremiums und behaupteten, Argentinien verletze das TRIPS durch fehlenden Schutz von Patentrechten und Prüfdaten von Pharmaprodukten und Agrochemikalien¹⁶. Diese Angelegenheit wird sich nicht in Luft auflösen.

Konvention zur biologischen Vielfalt (CBD)

Die Konvention zur biologischen Vielfalt (CBD) ist ein internationales UN-Abkommen, das 1993 in Kraft trat und von 175 Ländern ratifiziert wurde¹⁷. Sie untersteht nicht der WTO, hängt aber mit dem TRIPS zusammen. Das CBD-Sekretariat hat den Status eines ständigen Beobachters beim TRIPS-Rat bei der WTO.

¹² Internationaler Bund Freier Gewerkschaften (IBFG), Brüssel, 08.06.2000.

¹³ Im Juni 2000 reduzierten einige Unternehmen die Preise für Afrika jedoch um etwa 20 % - für die meisten Menschen dort aber immer noch zu viel.

¹⁴ Zwangslizenzen sind laut TRIPS technisch zulässig.

¹⁵ IBFG, Brüssel, 08.06.2000.

¹⁶ Greenpeace, Deutschland.

¹⁷ WTO-Veröffentlichung IP/C/W/175 11.05.2000.

Nach der CBD sind die Länder zur nachhaltigen Unterstützung der biologischen Vielfalt verpflichtet und müssen vor allem die Kenntnisse und Sitten der Ureinwohner zu diesem Zweck fördern. Die Ureinwohner selbst müssen die Vorteile aus dem Einsatz dieser Kenntnisse genehmigen und praktizieren. Regierungen und Pharmaunternehmen dürfen also die Kenntnisse der Ureinwohner über bestimmte Pflanzen nicht auf unfaire Weise ausbeuten. Nach der CBD haben zunächst die Ureinwohner das Recht auf dieses geistige Eigentum. Daraus können sich Konflikte mit dem TRIPS ergeben, nach dem Pharmaunternehmen Medikamente patentieren lassen und durch Handel ausschöpfen können, die mit dem Wissen der Ureinwohner entwickelt wurden. Aus den WTO-Dokumenten geht hervor, dass dieses Problem noch nicht gelöst wurde¹⁸.

Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS)

Bei dem Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS) handelt es sich um eine Weiterentwicklung von Teilen des GATT-Abkommens von 1994. Als solches untersteht es dem WTO-Sekretariat. Damit soll sicher gestellt werden, dass nationale Maßnahmen zur Bekämpfung von Insekten, Krankheiten und Verunreinigungen den internationalen Handel nicht unnötig belasten. Sämtliche den Menschen, die Tier- und Pflanzenwelt betreffende Maßnahmen sind hier erfasst.

In dem Abkommen heißt es, dass „die Mitglieder bei der Festlegung des benötigten Maßes an ... Schutz die Minimierung der negativen Auswirkungen auf den Handel berücksichtigen sollen“¹⁹. Die Maßnahmen (z. B. Prüfung und Probenahme) sollen den internationalen Standards angepasst werden. Die Maßnahmen müssen auf wissenschaftlichen Grundlagen und allgemein anerkannten Standards bei der Risikoabwägung beruhen. Die Maßnahmen dürfen zum Erreichen des geeigneten Schutzes²⁰ keine „versteckten Beschränkungen“²¹ des Handels beinhalten oder „restriktiver als notwendig“ sein.

Der britische Rinderwahnsinn und die damit verbundenen Befürchtungen sind das jüngste frappierende Beispiel hierfür. Im Allgemeinen setzt das Abkommen die staatlichen Prüf- und Gesundheitskontrollbehörden unter Druck, ihre Arbeit nicht zu gut zu erledigen. Falls die Maßnahmen die internationalen Standards übertreffen oder das Risiko über dem liegt, auf was man sich international verständigt hat, muss ein Land mit kostspieligen Verfahren und Strafen rechnen. Wenn andererseits die Prüf- und Gesundheitskontrollbehörden weniger effektiv arbeiten, vermeiden die Länder so möglicherweise das Risiko eines Handelsstreits in diesem Bereich. Was das SPS betrifft, so müssen die Länder sehr vorsichtig sein, ehe sie Kontrollen zum Schutz ihrer Bürger und deren Nahrungsmittel einsetzen.

Die großen Themen

Unvorhersehbare Folgen

Die Wurzel aller Probleme liegt in der Tatsache, dass das Netz internationaler Abkommen, die sich um das GATS ranken, einzelne Regierungen zu einer ganzen Reihe von Maßnahmen und politischen Entscheidungen verpflichtet, die unvorhersehba-

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen, Artikel 5, Absatz 4.

²⁰ Ebd. Absatz 6.

²¹ Ebd. Absatz 5.

re Folgen nach sich ziehen können. Es ist zu bezweifeln, dass Südafrika und Thailand vorhersehen konnten, wie ihr Engagement im TRIPS zum Tod von Millionen ihrer Bürger führen könnte, um die Gewinne der Pharmaunternehmen zu schützen.

Mangelnde Prüfung durch die Öffentlichkeit

Derartige Abkommen wirken sich erheblich auf das Leben und Wohlergehen der Bürger eines Landes aus. Wegen der technischen Natur der Verhandlungen und der Haltung der WTO selbst findet ein Großteil der Verhandlungen jedoch im Geheimen statt und wird nicht in ausreichendem Maße durch die Öffentlichkeit überprüft. Die Regierungen können so in Erfüllung ihrer GATS- und anderer Vorschriften neue Gesetze und Vorschriften erlassen. Echte öffentliche Diskussionen zu Umfang und Art der Sektoren, die sich dem Handel öffnen sollen, sind jedoch selten. Noch seltener sind Diskussionen zu den Auswirkungen der Handelsglobalisierung auf Umwelt, Sozialfragen und Gesundheitswesen.

Der staatliche Dienstleistungssektor ist verwundbar

Das GATS schließt „in Ausübung staatlicher Gewalt“ erbrachte Dienstleistungen zwar ausdrücklich aus²², es bleibt jedoch unklar und ohne Belege, was dies tatsächlich bedeutet. Von Seiten des WTO-Sekretariats sind keine juristischen Interpretationen zu bekommen. Von dort hört man lediglich, dass dies nur nach Anhörungen im Zuge eines Schlichtungsverfahrens erfolgen kann. Man erhält allerdings Tipps oder Erklärungen. Die IÖD hat sich vor einiger Zeit in einem Brief mit mehreren Fragen zu diesem Thema an das WTO-Sekretariat gewandt. Aus den Antworten lässt sich zusammenfassend sagen, dass „in Ausübung staatlicher Gewalt“ „nicht in kommerzieller Ausübung“ bedeutet, wobei es keine Rolle spielt, ob es weitere Dienstleister in diesem Sektor gibt. Das heißt also, es ist nach dem GATS immer noch unklar, ob eine staatliche Dienstleistung als kommerzielle Leistung zu sehen ist oder nicht. Damit bleibt die gesamte Frage des Schutzes von öffentlichen Diensten sehr im Dunkeln.

Was klar ist, ist dass jede Regierung, die einen Sektor oder Teilbereich öffnen möchte, zuerst unterzeichnen muss, bevor das GATS irgendwelche Auswirkungen auf diesen Sektor bzw. Teilbereich haben kann.

Schaut man sich das Ausmaß der möglichen Privatisierung und Kommerzialisierung einmal an – Strafanstalten (in Teilen Australiens und der Vereinigten Staaten), Krankenhäuser, Gesundheitsdienste und Krankenversicherungen (in den Vereinigten Staaten und vielen Ländern Südamerikas), Fort- und Weiterbildung sowie Aspekte des Sozialwesens, dann schwindet jegliches sichere Gefühl über den vermeintlichen Schutz des öffentlichen Sektors im Rahmen des GATS-Abkommens. Zur Genehmigung einer Ausnahme für eine staatliche Dienstleistung stellt das WTO-Sekretariat zwei Bedingungen: Es darf an sich keine kommerzielle Einrichtung sein und mit anderen kommerziellen Einrichtungen im Wettbewerb stehen. Sogar in Fällen, in denen ein Dienstleister, der im Wettbewerb zum Privatsektor arbeitet, in staatlichen Händen ist, kann das GATS Anwendung finden. Laut WTO-Sekretariat handelt es sich hierbei um die Erbringung einer kommerziellen Dienstleistung, und zwar nicht „in Ausübung staatlicher Gewalt“²³. Hier zeigt sich sehr deutlich die oben erwähnte Unsicherheit.

Im Gesundheitswesen fielen die steigenden Kosten durch die immer älter werdende Bevölkerung, teurere Behandlungsmethoden, ein Zuviel an Leistung und der Aus-

²² GATS Artikel I, Ziffer 3(b).

²³ WTO-Abteilung Handel im Dienstleistungssektor, Brief an die IÖD vom 17.4.2000, Aktenzeichen MW/MW/880.01, S. 2, Ende 3. Absatz.

bruch von epidemieartigen Erkrankungen mit sinkenden Steuereinnahmen zusammen. Der Druck zur Kommerzialisierung von immer mehr Leistungen im Gesundheitswesen führte zu mehr privaten Krankenhäusern, privater Krankenversicherung und privater ärztlicher Versorgung. Das GATS gilt auch im Gesundheitswesen. Das GATS gilt für jede kommerzialisierte Dienstleistung.

Der Handel steht über allem

Die Art von Abkommen nach dem Vorbild des SPS führt dazu, dass der Handel letztendlich Vorrang hat vor allen anderen Überlegungen wie Krankheit und Ansteckungsgefahr, wenn eine Regierung z.B. die Lebensmittelnormen eines anderen Mitgliedstaats als „unnötig“ oder wissenschaftlich nicht gesichert hinstellt. Während das SPS sich bei der Bewertung von Gesundheitsrisiken auf internationale Standards bezieht, ist es so, dass „die WTO zurzeit den Entscheidungsprozess der WGO zur Risikoabwägung und zu Aussagen zur öffentlichen Gesundheit auf der Grundlage des Handels nicht anerkennt“²⁴. Das TRIPS stellt den Gewinn vor die Gesundheit, was am Beispiel des Pharmafalls deutlich wurde. Das GATS selbst befasst sich mit einem nach oben offenen Bereich von Dienstleistungen. Schlichtungsentscheidungen sind bindend und ziehen Geldstrafen nach sich. Der Druck, Gewinne zu erzielen, gewinnt so leicht die Oberhand über alle anderen Erwägungen.

Selbst wenn die WTO die WGO-Prozesse anerkennt, ist die Integrität der WGO bereits bedroht. Sie hat bereits *Vereinbarungen zur Zusammenarbeit* mit der Industrie geschlossen, vor allem im Bereich Forschung und Entwicklung. Dahinter steht auch die allgemein mangelnde Finanzierung der UN-Gremien in den vergangenen zehn Jahren. 1998 brachte der Exekutivrat der WGO eine EntschlieÙung zur Förderung der Volksgesundheit gegenüber privaten Interessen ein. Die Industrielobby sorgte dafür, dass sie vom Weltgesundheitsrat abgelehnt wurde. Multinationale Unternehmen wie die Firma Nestlé entsenden bereits mehr Delegierte zu den WGO-Foren als die meisten Regierungen. Das multinationale Schweizer Unternehmen Pfizer (berühmt geworden durch Viagra) beschäftigt mehr Mitarbeiter in seiner Marketingabteilung als die gesamte WGO²⁵.

Telekommunikation verändert die Form des Handels im Dienstleistungssektor

Die rasante Entwicklung in der Telekommunikation zeigt bereits erhebliche Auswirkungen auf den Handel im Dienstleistungssektor. Vor allem der grenzüberschreitende Handel ist durch diese Entwicklung einfacher geworden. Dadurch kann sich die gesamte Natur der Dienstleistungen verändern. Informationsträchtige Dienstleistungen wie Bildung, Finanzen, Reisen, Datenverarbeitung und qualifizierte Dienstleistungen (z. B. ärztliche Diagnosen) sind prädestiniert für Internet, E-Mail und mobile Telekommunikationssysteme.

Viele US-amerikanische Unternehmen sind mittlerweile dazu übergegangen, ihre Daten zur Verarbeitung über Nacht nach Indien und in die Karibik zu senden, wo die Löhne niedriger sind und man überwiegend Englisch spricht. Im Gesundheitswesen gibt es ärztliche Ferndiagnosen, an denen eine Reihe von nationalen Zentren mitarbeiten. Wenn die Fernmedizin weitere Verbreitung findet, wird sich die Form der Gesundheitsdienstleistung ändern. Das persönliche Gespräch zwischen Arzt und Patient entfällt. Der Arzt unterliegt nicht denselben nationalen Gesetzen und Rechten wie der Patient. Der Zugang für Patienten ohne Telekommunikation oder private Kran-

²⁴ WTO/WGO-Informationspapier zum SPS-Ausschuss, G/SPS/GEN/179, 31.5.2000 Absatz 44.

²⁵ *Financial Times*, 1997.

kenversicherung ist nicht gewährleistet. Hinzu kommt noch, dass viele begleitende Tätigkeiten wie Gebäudereinigung, Bewirtung, Betreuung durch Geistliche und Verwaltung nicht mehr benötigt werden, wenn der persönliche Kontakt entfällt.

Den Rahm abschöpfen

Die Einschränkung der Privatisierung im Zusammenhang mit dem GATS sowie die ausländische Beteiligung an Dienstleistungen aus dem Ausland führt dazu, dass manche den *Rahm* abschöpfen, wobei bestimmte Teile des Marktes zu Zwecken der Gewinnmaximierung angepeilt werden. Das wirkt sich nachteilig auf den universellen Zugang aus. Dem öffentlichen System werden weitere Kosten aufgebürdet, da es zunehmend für diejenigen sorgen muss, die sich eine private Versicherung nicht leisten können.

Ein besonders negatives Beispiel ist die Krankenversicherung unter der Beteiligung von multinationalen Unternehmen in Südamerika, die ihren Sitz in den Vereinigten Staaten haben. Die *„Versicherungsgesellschaften schöpfen den Rahm ab ... indem sie die besten Risiken auswählen ... vor allem junge und gesunde Versicherungsnehmer ... sie arbeiten nicht in ländlichen Gegenden, wo die Gesundheitsversorgung schon immer spärlich war...“*²⁶.

Abwanderung der qualifizierten Elite

Es gibt bereits ein hohes Maß an internationaler Mobilität unter der hochqualifizierten Elite. Der Strom geht eindeutig in Richtung der Länder, die eine höhere Bezahlung und bessere Arbeitsbedingungen bieten. Das Problem der Entwicklungsländer ist die Abwanderung der von ihnen am dringendsten benötigten Elite. Wie weiter oben dargestellt erleichtert das GATS diesen Leuten die Mobilität erheblich. Erwähnt ist hier zwar die vorübergehende Umsiedlung, aber eine endgültige Auswanderung wird ebenfalls einfacher.

Im Gesundheitswesen ist es zurzeit so, dass 50% der Stellen in der Krankenpflege in Jamaika durch die Abwanderung nach Nordamerika unbesetzt sind. Auch philippinische Krankenschwestern strömen in Scharen in die Vereinigten Staaten. In Indien werden sehr viele Ärzte ausgebildet, die zum großen Teil in andere Länder abwandern. Dieser Trend kann durch das GATS nur verschlimmert werden. Gesteuert wird er hauptsächlich durch die Zusagen der Industrieländer, die sich ein zusätzliches Potential an diesen Berufen sichern wollen. Die Zusagen der Entwicklungsländer können diesen Trend nicht ernsthaft direkt beeinflussen.

Zunehmender Lehrermangel in bestimmten Ländern hat dazu geführt, dass grenzüberschreitende Anwerbungskampagnen initiiert wurden. Das Angebot und die Nachfrage nach Lehrern fluktuiert ständig, und ohne sorgfältige Planung und gute Arbeitsbedingungen, die JunglehrerInnen anziehen, kann es zur „Entführung“ von ausländischen LehrerInnen kommen, deren Qualifikationen dringend gefragt sind, wie z.B. Mathematik- und Naturwissenschaften.

Die Konsequenzen für Entwicklungsländer sind ungleich schwerwiegender: viele Entwicklungsländer sind gerade dabei, sich von drastischen Kürzungen ihrer Bildungshaushalte zu erholen, die das Ergebnis mangelhafter und schlecht angewandter Strukturanpassungsprogramme sind. Es ist sehr schwierig, ein nationales Bildungssystem auf die Beine zu stellen, wenn gut qualifizierte Universitätsabsolventen verlockt werden, ihr Land zu verlassen und private Unternehmen bzw. außenstehen-

²⁶ Prof. W. Hsiao, Direktor an der *Harvard School of Public Health*, zitiert in der *New York Times* vom 17.6.1999.

de Anbieter von Bildungsdienstleistungen die einzige Alternative für die werden, die es sich leisten können zu zahlen.

Herabstufung der Arbeitsbedingungen

Ein Grund für die Befürwortung des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte durch einige Länder und Unternehmen ist die Tatsache, dass man so das Lohnniveau und die Arbeitsbedingungen vor Ort unterlaufen kann. Das ist die Kehrseite der Abwanderungsmedaille. Ortsansässige Unternehmen versuchen fast immer, für unbesetzte hochqualifizierte Stellen Mitarbeiter aus Ländern mit niedrigeren Löhnen einzustellen: Die Landwirtschaft und die Bauindustrie sind beispielhafte Bereiche. Das GATS kann diesen negativen Trend in bestimmten Bereichen noch verstärken. Es unterläuft Verhandlungen zu Löhnen und Arbeitsbedingungen. Die Drohung des Arbeitgebers, das Unternehmen an einen anderen Standort zu verlagern, erstickt die Bereitschaft von Gewerkschaften und Beschäftigten nach weiteren Forderungen. Natürlich kann dies auch passieren, wo das GATS nicht in Kraft ist. Tatsächlich haben wir diese Tendenz in den letzten 20 Jahren häufig in Entwicklungsländern beobachtet – es waren keine Regeln vorhanden, um sie zu stoppen. Das heißt, dass das GATS diese Tendenz nur bestärkt.

Die Reichweite des GATS dehnt sich aus

Die künftigen GATS-Verhandlungen werden hauptsächlich in drei Richtungen laufen:

- Ausweitung und Erhöhung der Anzahl der gemachten verbindlichen Zusagen;
- Beseitigung der bestehenden Einschränkungen der gültigen Zusagen; und
- Festmachen der Zusagen, um deren Aufhebung zu verhindern.

Die Reichweite des GATS wird sich auf jeden Fall ausdehnen, wenn man nach den Entscheidungen der GATT-Schlichtungsgremien geht. In vielen Fällen haben diese Entscheidungen Gesetze und Verträge weiter unterlaufen und im Einzelnen Folgendes bestätigt:

- Jede beliebige Regierungsmaßnahme könnte ungeachtet ihrer Absicht durch die WTO zu Fall gebracht werden. Umweltschutz, Verbraucherschutz, Arbeitsrecht und alle anderen Bestimmungen können sich in diesem Netz verfangen, falls die Maßnahme nach dem Abkommen für ein ungerechtfertigtes Handelshemmnis gehalten wird.
- Maßnahmen können auch dann zu Fall gebracht werden, wenn keine Verletzung des GATS vorliegt. Die Schlichtungsgremien haben dies bereits getan, wenn die Maßnahmen gegen das GATS *verstoßen könnten*.
- Die Art der Leistungserbringung ist durch den Vergleich mit „ähnlichen“ Dienstleistungen irrelevant. Für den Vergleich ist die grenzüberschreitende Lieferung dasselbe wie die kommerzielle Präsenz. Das erhöht die Möglichkeit von Streitigkeiten hinsichtlich der von einem Land gemachten Zusagen und zeigt, wie vorsichtig Regierungen bei den von ihnen gemachten verbindlichen Zusagen sein müssen. Außer im Fall von eindeutigen Einschränkungen könnten daher zahlreiche staatliche Maßnahmen zur Förderung der inländischen Industrie gefährdet sein.
- Ausnahmen und Beschränkungen werden so eng wie möglich ausgelegt. Die Regierungen müssen daher bei der Formulierung der Beschränkungen und Zusagen ihres Landes extrem vorsichtig sein. Dienstleistungen, die heute noch in den Augen der Regierung „*in Ausübung staatlicher Gewalt*“ erbracht werden, werden in Zukunft vielleicht nicht mehr unter diese Kategorie fallen - weitere GATS-Verhandlungen werden wahrscheinlich neue Interpretationen des Ausdrucks „*Ausübung staatlicher Gewalt*“ hervorbringen, da GATS immer weitere Verbreitung findet.

Arbeitsnormen

Die Arbeitsnormen sind von großer Bedeutung, wenn Handelsinteressen über allem stehen. Dieses Problem ist jedoch ganz anders behandelt worden als die Diskussion über andere Themen.

Die Gegner der Verknüpfung von Arbeitsnormen mit der Liberalisierung des Handels, welche ihre Meinung häufig, offen und wiederholt zum Ausdruck bringen, verzerren den tatsächlichen Inhalt des Gewerkschaftsvorschlags und stellen ihn nicht den Tatsachen entsprechend dar.

Wir müssen uns sehr genau darüber im Klaren sein, was Arbeitsnormen bedeuten und was nicht. Arbeitsnormen heißt nicht Mindestlöhne. Arbeitsnormen beziehen sich nicht auf Sozialversicherungssysteme, besondere Sicherheitsvorkehrungen am Arbeitsplatz oder bestimmte Arbeitsbedingungen in einem Land.

Mit Arbeitsnormen meinen die Gewerkschaften die Grundrechte der Beschäftigten als menschliche Wesen. Das sind die so genannten internationalen Kernarbeitsnormen, die als Teil der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) 1998 von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern vehement befürwortet wurden. Diese Zustimmung kam von den Regierungen, die auch Mitglieder der WTO sind. Die Kernarbeitsnormen sind folgende:

- Vereinigungsfreiheit;
- Recht zu Kollektivverhandlungen;
- Recht auf Arbeit ohne Diskriminierung;
- Verbot von Zwangsarbeit (Sklavenarbeit); und
- Verbot von Kinderarbeit.

Trotzdem macht sich in der WTO heftiger Widerstand gegen die Berücksichtigung der Arbeitsnormen in Handelsabkommen wie dem GATT breit. Das Hauptargument der Gegner scheint dahin zu gehen, dass es sich hierbei um eine protektionistische Maßnahme handelt, um Waren und Dienstleistungen aus Entwicklungsländern zu verteuern. Die tatsächliche Sorge der Gewerkschaften liegt jedoch darin, dass die WTO durch den Ausschluss der Arbeitsnormen die grundlegendsten IAO-Übereinkommen unterläuft. Das riecht schwer nach Heuchelei von Regierungen, die beim IAA anders abstimmen als bei der WTO.

Weitere Informationen zum Handel und zu Arbeitsnormen sind bei der IÖD und bei der BI erhältlich.

Die GATS-Kampagne

Die Gewerkschaften müssen sich überlegen, ob sie eine Kampagne zum GATS starten möchten. Die neue Runde wird auf jeden Fall stattfinden. Es gibt ständig Veränderungen. Falls die Gewerkschaften sich für eine Kampagne entscheiden, sollten folgende Punkte erwogen werden:

Informationen

Informationen müssen die Grundlage einer Gewerkschaftskampagne zur WTO-Problematik und der neuen GATS-Runde sein. Folgende Informationen brauchen die Gewerkschaften:

- den tatsächlichen Inhalt des GATS und weiterer Texte;
- die Auswirkungen des GATS auf Gewerkschaftsmitglieder und die Gemeinschaft;

- den Zeitplan für Gespräche zum GATS;
- die tatsächlichen verbindlichen Zusagen und Einschränkungen der eigenen Regierung;
- die Haltung der eigenen Regierung zur künftigen Liberalisierung in den Bereichen, die die Gewerkschaften betreffen;
- Maßnahmen anderer nationaler Gewerkschaften und des eigenen Gewerkschaftsbundes zur Liberalisierung des Handels im Allgemeinen;
- die Haltung und der Informationsstand anderer nichtstaatlicher Organisationen im Land;
- die aktuellen Projekte oder künftigen Pläne multinationaler Unternehmen im Land in Bezug auf Dienstleistungen, die Eure Gewerkschaft betreffen.

Eine Liste der relevanten Internet-Adressen und Veröffentlichungen hierzu befindet sich in **Anhang 2**.

Ziele

Eine Kampagnenstrategie muss klare Ziele haben. Die Festlegung der Ziele ist genauso wichtig wie die Erarbeitung der Maßnahmen, um diese zu erreichen. Das Hauptziel einer Gewerkschaft im Gesundheitssektor könnte z. B. die Verhinderung weiterer Privatisierungsmaßnahmen der Gesundheitsdienste sein. Sie könnte aber auch sicher stellen wollen, dass die Einschränkungen bei der Öffnung des Dienstleistungssektors vor allem die Kernarbeitsnormen berücksichtigen sowie das Recht der Beschäftigten, sich in einer Gewerkschaft zusammenzuschließen. Ein anderes Ziel könnte es sein, freiwillige Vereinbarungen zum Stellenabbau bei der Übernahme von Krankenhäusern durch private Unternehmen zu erreichen. Eine andere Möglichkeit wäre die Erzielung eines Mindestlohn- oder Dienstleistungsniveaus für die gesamte Branche. Vielleicht möchte man auch eine ausländische Übernahme verhindern. Die Auswirkungen eines bestimmten Ziels bestimmen die Art der Kampagne.

Im Bereich Bildung heißt das Ziel zu verhindern, dass die Regierung den Bereich überhaupt öffnet, falls dies noch nicht geschehen ist, oder zu erreichen, dass die Bildungsministerien und die einschlägigen Gewerkschaften konsultiert werden, bevor irgendwelche Zusagen von den Handelsministerien gemacht werden.

Reichweite

Soll es eine nationale, regionale oder globale Kampagne sein? Falls Ihr Zugang zum Internet habt, sind das jetzt echte Alternativen. Die Entscheidung Eurer Gewerkschaft wird davon abhängen, wie man am besten auf Regierung und multinationale Unternehmen einwirken kann. Manchmal reagieren Regierungen eher auf internationalen Druck als auf lokale Initiativen. Multinationale Unternehmen reagieren immer dann, wenn sie ihre Gewinne schwinden sehen.

Man kann u. U. eine Kampagne erarbeiten, die zwei oder drei dieser Elemente enthält. Organisationen in anderen Ländern und von internationaler Bedeutung unterstützen eventuell die von Eurer Gewerkschaft und ihr nahestehenden Organisationen ins Leben gerufenen Aktionen.

Vernetzung

Ein ganz wichtiger Bestandteil jeder Kampagne ist die aktive Vernetzung, also die Suche nach und Einbeziehung von Organisationen, die die gleichen Interessen vertreten. Wenn Gewerkschaften und andere Organisationen bei solchen Problemen zusammenarbeiten, vervielfachen sich die Erfolgchancen der Kampagne. Konservative Regierungen und profitgierige multinationale Unternehmen können eine ein-

zelne Stimme in eigener Sache problemlos überhören. Aber eine Woge der Entrüstung aus ganz unterschiedlichen Interessengruppen können sie nicht ignorieren. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass die benutzte Information absolut zuverlässig ist, denn es herrscht große Verwirrung und Unsicherheit darüber, was unter GATS möglich bzw. unmöglich ist. Zur Vernetzung können folgende Komponenten gehören:

- Informationsaustausch;
- Arbeitsteilung, damit einzelne Organisationen unterschiedliche aber integrierte Zuständigkeiten bei der Erarbeitung der Kampagne haben;
- aktionsbezogene Gespräche, um Entwicklung und Fortschritte der Organisation bei der Bewältigung ihrer Aufgaben zu verfolgen;
- gemeinsame Lobbyarbeit und Delegationen;
- gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit;
- Mobilisierung der Mitglieder an der Basis bei Demonstrationen und Streiks.

Bei der Planung künftiger Aktionen aus der Vergangenheit lernen

Hier geht es um eine Verbesserung durch Lernen aus vergangenen Erfolgen und Analysieren der begangenen Fehler. Eure Gewerkschaft und andere Organisationen haben vielleicht in der Vergangenheit bereits ähnliche Kampagnen initiiert. Sorgt dafür, dass die Erfahrungen aus diesen Aktionen mit in die Entwicklung der neuen Kampagnenstrategie einfließen. Einige Bedingungen mögen sich geändert haben, und auch diese müssen analysiert werden. Oft kann man aus bereits durchgeführten Kampagnen lernen, was zum Erfolg führt und was vergebens ist.

Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit ist ein ganz wichtiger Teil der Kampagne. Es ist meistens enorm schwierig, die Massenmedien zu erreichen, selbst wenn Pressefreiheit herrscht. Wenn es Euch gelingt, Euer Anliegen auf diesem Wege zu verbreiten, sind die Erfolgsaussichten ungleich größer.

Die Medien sind normalerweise nur an *neuen Nachrichten* interessiert. Das heißt, die Informationen müssen von allgemeinem Interesse und wichtig sein; im Idealfall kommt noch ein persönlicher oder lokaler Schwerpunkt zur Untermalung hinzu. Medienvertreter sind nur selten am Standpunkt einer Gewerkschaft zu einem bestimmten Thema interessiert, wohl aber an dem Konfliktpotential, das Streiks und Demonstrationen mit sich bringen. Oft ist ihr Kenntnisstand zum betreffenden Thema begrenzt. Die Gewerkschaften sollten daher die Medienvertreter auf informelle Art und Weise informieren, Hintergrundgespräche im Vorfeld der Kampagne anbieten und den Medien für Auskünfte zur Verfügung stehen. Die Gewerkschaften sollten den Medien die Arbeit durch die Veröffentlichung von griffigen und druckreifen Pressemitteilungen erleichtern. Eventuell kann man Journalisten bitten, kleine Workshops zu leiten oder Tipps zum Umgang mit den Medien als Teil der Kampagnenstrategie zu geben.

Die Regierung

Ihr müsst den Kontakt zur Regierung suchen – je direkter, umso besser. Denn es ist letztendlich die Regierung, die eine Zusage macht, eine Beschränkung veranlasst, eine GATS-Erweiterung unterzeichnet oder IAA-Normen umsetzt. Außerdem könnt Ihr nur auf diese Weise dafür sorgen, dass Eure Position und die der Regierung verstanden wird.

Falls Ihr den Kontakt über einen nationalen Gewerkschaftsbund aufnehmen müsst, so ist das besser als gar nichts. Aber macht Euch vorher ein klares Bild von den Fra-

gen, die Ihr stellen wollt, sowie den Antworten und Ergebnissen, die Ihr erwartet. Solche Detailinformationen können der Regierung bereits vor einem solchen Gespräch mitgeteilt werden, damit diese sich entsprechend vorbereiten kann. Die Ergebnisse dieser Diskussion können dann bestätigt, mit anderen Gewerkschaften verglichen und veröffentlicht werden.

Die Rolle der IÖD und der BI

Beide Organisationen sind bereits in der Unterstützung ihrer Mitgliedsverbände bei derartigen Kampagnen engagiert. Beispiele für solche Aktivitäten sind:

- die Verfolgung der Entwicklung und der Protest gegen die Privatisierung im Gesundheitswesen und im Bildungssektor;
- die Beobachtung von US-amerikanischen Unternehmen, die Gesundheitsdienste in anderen Ländern erbringen;
- Verbreitung von Informationen über Bildungsinstitutionen, die grenzüberschreitende Dienstleistungen anbieten;
- Information der betroffenen Nationen über diese Unternehmen und ihre Auswirkungen auf das Bildungs- und Gesundheitswesen²⁷.

Die IÖD kann nicht nur durch Proteste bei internationalen Organen wie der WTO, den Vereinten Nationen, der Weltbank und dem Weltwährungsfonds tätig werden, sondern auch durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit Unterstützung leisten.

Die IÖD arbeitet zurzeit an der Erweiterung ihrer Datenbanken zu multinationalen Unternehmen mit deren künftigen Zielen und an weiteren Bereichen, die für den öffentlichen Sektor von Interesse sind.

Mitgliedsverbände, die sich für Kampagnen zum Thema WTO-GATS entscheiden, sollten dies der IÖD spätestens bis zum 18. Oktober 2000 mitteilen. Das ist besonders wichtig, wenn der Vorschlag regionale oder globale Aktivitäten beinhaltet.

Schlussfolgerung

Die Beziehungen von Regierungen und multinationalen Unternehmen zur WTO und durch das GATS stehen heute im Mittelpunkt der Globalisierung. Wir haben jetzt die künftige Entwicklung in diesem Bereich in der Hand. Seattle hat gezeigt, dass Gewerkschaften und nichtstaatliche Organisationen einen erheblichen Einfluss ausüben können, auch wenn zahlreiche Kräfte die Globalisierung für alle um jeden Preis vortreiben wollen. Die Strategie der Gewerkschaften in den Ländern, die sich um Verständnis und eine Kampagne für klare Ziele einsetzen, ist entscheidend, um am Ende die gewünschten Ergebnisse zu erreichen.

²⁷ Auszug aus Entschließung Nr. 18 des IÖD-Weltkongresses 1997.

Anhang 1: GATS nach der WTO-Website

Das GATS: Ziele, Themen und Vorschriften

Was Sie schon immer über das Allgemeine Handelsabkommen im Dienstleistungssektor wissen wollten, sich aber nie zu fragen trauten ...

1. Worin besteht der Hauptzweck des GATS?

Der Entstehung des GATS, einem der wichtigsten Ergebnisse der Uruguay-Runde, lagen weitestgehend dieselben Ziele zu Grunde wie dem GATT, nämlich die Verbesserung der Handels- und Investitionsbedingungen durch multilateral vereinbarte Vorschriften; eine Stabilisierung der Handelsbeziehungen durch verbindliche politische Zusagen auf der Grundlage der Meistbegünstigungsklausel; eine progressive Liberalisierung durch nachfolgende Verhandlungsrunden. Der Dienstleistungssektor stand lange in dem Ruf, weniger Potential für eine Handelsexpansion zu bieten als Waren, aber angesichts der unzähligen technischen, institutionellen und gesetzlichen Hemmnisse wurde diese Ansicht mit der Einführung neuer Technologien, die die Erbringung von Dienstleistungen vereinfachen (z. B. Satellitenkommunikation u. ä.), die Öffnung traditioneller Monopole in vielen Ländern (z. B. Telefonie) und eine stufenweise Liberalisierung von bis dahin eingeschränkten Sektoren wie Bank- und Versicherungswesen widerlegt. Parallel zu den Veränderungen im Verbraucherverhalten haben diese Entwicklungen zu einem steilen Anstieg der internationalen Dienstleistungen geführt. Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen hat sich gezeigt, dass es beim Handel im Dienstleistungssektor ähnliche Reibungspunkte und Verzerrungen geben kann wie beim Warenhandel— und aus diesem Grunde sind auch multilaterale Vorschriften notwendig.

2. Welche positiven Interessen haben die Mitglieder bei den verbindlichen Zusagen zur Liberalisierung laut GATS?

Ähnlich wie beim GATT gibt es im Zusammenhang mit den Liberalisierungszusagen laut GATS eine Reihe von wirtschaftlichen und politischen Vorteilen.

Überwindung des Widerstandes gegen Veränderungen im Land: Während der Verhandlungen zum Thema Handel sehen sich die einzelnen Länder im Allgemeinen mit Liberalisierungsforderungen in ihren schwächeren Sektoren konfrontiert, während sie gleichzeitig versuchen, die Exportbedingungen für ihre starken Sektoren zu verbessern. Die möglichen Gewinne in diesen starken Sektoren – gestärkt durch international vereinbarte Zugangsbedingungen – erleichtern meistens ehrgeizigere Reformen was die Anpassung und das Wachstum angeht; dies wäre auf rein nationaler Basis nicht möglich.

Verbesserung der Bedingungen für das Wachstum in bestimmten Sektoren: International verbindliche Vereinbarungen machen ein Land als Standort für Händler und Investoren attraktiver, da sie von plötzlichen politischen Änderungen verschont bleiben. Diese Verbindlichkeit ist besonders dann wichtig, wenn ein zurzeit liberales Regime festgeschrieben oder eine künftige Liberalisierungsform entworfen werden soll.

Förderung der wirtschaftlichen Effizienz insgesamt: Viele Dienstleistungssektoren wie Transport, Telekommunikation und Finanzen decken nicht nur den direkten Verbraucherbedarf, sondern bieten auch wertsteigernde Leistungen für eine Reihe weiterer Verbraucherbranchen. Dies wiederum unterstreicht, wie wichtig die Erhaltung einer wettbewerbsfähigen Umgebung für solche Sektoren durch Marktzugang und nationale Verpflichtungen in diesem Bereich ist.

3. Welches sind die teilnehmenden Länder?

Sämtliche Mitglieder der WTO, zurzeit mehr als 130 Länder, sind auch Mitglieder des GATS und haben in bestimmten Dienstleistungssektoren besondere verbindliche Zusagen gemacht.

4. Um welche Dienstleistungen geht es?

Das GATS bezieht sich eigentlich auf alle Dienstleistungen, außer denen, die in Ausübung staatlicher Gewalt erbracht werden.

5. ... und welche Bereiche sind ausgeschlossen?

Artikel I (3) des GATS definiert „Dienstleistungen, die in Ausübung staatlicher Gewalt erbracht

werden“ im Sinne einer Dienstleistung, die nicht auf kommerzieller Grundlage oder im Wettbewerb mit anderen Dienstleistern erbracht wird. Hierzu gehören die Tätigkeiten der Zentralbanken und anderer Währungshüter, die gesetzliche Sozialversicherung und staatliche Rentensysteme sowie öffentliche Unternehmen, die von der Regierung finanziert werden.

Darüber hinaus schließt der Anhang zu Luftfahrtleistungen Maßnahmen aus, welche die Rechte im Luftverkehr oder andere direkt damit verbundene Dienstleistungen betreffen; der Anhang zur Freizügigkeit natürlicher Personen schreibt fest, dass das GATS nicht auf Maßnahmen zutrifft, die natürliche Personen betreffen, die Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedslandes suchen bzw. Maßnahmen hinsichtlich Staatsbürgerschaft, dauerhaftem Aufenthalt oder dauerhafter Beschäftigung.

6. Stimmt es, dass das GATS sich nicht nur auf grenzüberschreitende Dienstleistungen bezieht, sondern auch auf die Erbringung von Dienstleistungen durch Unternehmen und natürliche Personen?

Ja. Im GATS werden vier Arten der Leistungserbringung unterschieden: grenzüberschreitender Handel, Verbrauch im Ausland, kommerzielle Präsenz und Präsenz natürlicher Personen.

Grenzüberschreitende Leistungserbringung ist per Definition eine vom Hoheitsgebiet eines Mitgliedslandes in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedslandes erbrachte Dienstleistung (z. B. Bankgeschäfte, Datenverarbeitung oder Architektendienstleistungen per Telekommunikation oder E-Mail);

Verbrauch im Ausland bezieht sich auf Situationen, in denen der Dienstleistungsempfänger oder sein Eigentum sich auf das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedslandes begibt, um die Dienstleistung zu erhalten (z. B. Fremdenverkehr, Schiffs- oder Flugzeugwartung);

Kommerzielle Präsenz bedeutet, dass ein Dienstleister aus einem Mitgliedsland zur Erbringung einer Dienstleistung eine territoriale Präsenz auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedslandes etabliert, u. U. durch den Besitz oder die Anmietung von Immobilien (z. B. Versicherungsgesellschaften oder Hotelketten); und die

Präsenz natürlicher Personen bezieht sich auf Personen aus einem Mitgliedsland, die sich zur Leistungserbringung auf das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedslandes begeben (z. B. Buchhalter, Ärzte oder Lehrer).

7. Warum musste man abgesehen vom traditionellen Konzept des grenzüberschreitenden Handels noch drei andere Formen der Dienstleistungserbringung festlegen?

Zahlreiche Dienstleistungen können nur durch die gleichzeitige physische Anwesenheit von Dienstleister und Dienstleistungsempfänger erbracht werden. Es kommt daher häufig vor, dass die Liberalisierungszusagen - wenn sie wirklich Bedeutung haben sollen - die grenzüberschreitenden Bewegungen auf den Verbraucher oder seines Eigentums, die Etablierung einer kommerziellen Präsenz in einem Markt oder die vorübergehende Bewegung eines Dienstleiters selbst ausweiten müssen.

8. Haben die GATS-Zusagen Auswirkungen auf die Möglichkeit der Mitgliedsländer, nationale politische Ziele zu verfolgen und eigene Prioritäten zu setzen?

Nein. Das GATS erkennt ausdrücklich das Recht der Mitgliedsländer auf Regulierung der Dienstleistungserbringung im Hinblick auf ihre eigenen politischen Ziele an und nimmt keinen Einfluss auf diese Ziele. Das GATS schafft dagegen einen Rahmen aus Richtlinien und Vorschriften, damit die Mitgliedsländer ihren Dienstleistungssektor so regulieren können, dass etwaige Handelsbeschränkungen und -verzerrungen sich nicht unnötig negativ auswirken.

9. Welches sind die Hauptverpflichtungen nach GATS?

Die im GATS enthaltenen Verpflichtungen lassen sich in zwei Gruppen aufteilen: Allgemeine Verpflichtungen, die direkt und automatisch sämtliche Mitglieder betreffen, auch wenn bereits Zusagen für bestimmte Sektoren bestehen sowie spezielle Zusagen, die sich auf die Sektoren und Aktivitäten beschränken, in denen das Mitgliedsland sich zu einem Marktzugang und zu nationalen Konditionen verpflichtet hat. Die entsprechenden Bedingungen und Konzepte gleichen denen des GATT, sind aber nicht unbedingt mit ihnen identisch.

(a) Allgemeine Verpflichtungen

Meistbegünstigungsklausel: Nach Artikel II müssen die Mitgliedsländer für Dienstleistungen oder Dienstleister aus anderen Mitgliedsländern sofort und ohne Einschränkung „Konditionen schaffen, die genauso günstig sind wie die für vergleichbare Dienstleistungen und Dienstleister aus anderen Ländern“. Teilaufhebungen dieser Klausel sind in Form von so genannten Artikel-2-

Ausnahmen möglich. Die Mitgliedsländer konnten diese Ausnahmen vor Inkrafttreten des Abkommens auflisten. Neue Ausnahmen können nur neuen Mitgliedern zum Zeitpunkt ihres Beitritts gewährt werden oder bestehenden Mitgliedern durch eine Verzichtserklärung nach Artikel IX:3 des WTO-Abkommens. Alle Ausnahmen werden regelmäßig überprüft; keine sollte normalerweise länger als 10 Jahre gelten.

Transparenz: Die GATS-Mitglieder müssen, *unter anderem*, sämtliche Maßnahmen, die allgemein Anwendung finden, veröffentlichen und nationale Informationsstellen einrichten, um auf die Anfragen anderer Mitgliedsländer Auskunft geben zu können.

Weitere bedingungslose Verpflichtungen umfassen Überprüfungen seitens der Behörden sowie Berufungsmöglichkeiten und Regelungen zu Monopolen und Exklusivversorgern.

(b) Besondere Zusagen

Marktzugang: Bei der Gewährung eines Marktzugangs handelt es sich um eine verhandelte Zusage durch ein einzelnes Mitgliedsland in bestimmten Sektoren. Dies kann unter eine oder mehrere der sechs Arten der in Artikel XVI(2) aufgeführten Einschränkungen fallen. Die Einschränkungen können sich z. B. auf die Anzahl der Dienstleister, Dienstleistungstätigkeiten oder Beschäftigte in einem Sektor beziehen, auf den Wert der Transaktionen, die Rechtsform des Dienstleisters oder die Beteiligung von ausländischem Kapital.

Nationale Konditionen: Im Falle eines in seiner Auflistung der besonderen Zusagen enthaltenen Sektors muss ein Mitgliedsland ausländischen Dienstleistungen und Dienstleistern Konditionen einräumen, die genauso günstig sind wie die Konditionen für die eigenen Dienstleistungen und Dienstleister. Die grundlegende Forderung in diesem Zusammenhang besteht darin, keinerlei Maßnahmen zu treffen, die de jure oder de facto Wettbewerbsbedingungen zu Gunsten der eigenen Dienstleistungsbranche des Mitgliedslandes schaffen. Die Mitgliedsländer können die nationalen Konditionen auf jeden beliebigen Sektor ausdehnen, der diesen Bedingungen und Qualifikationen unterliegt.

Das GATS verpflichtet also niemanden, in einem bestimmten Sektor einen Marktzugang oder nationale Konditionen anzunehmen. Bei der Ausarbeitung der Zusagen können die Mitgliedsländer den Umfang dieser Zusagen selbst bestimmen, um Verpflichtungen, die in ihren Augen derzeit zu anspruchsvoll sind, zu umgehen oder abzuändern. Nach Artikel XIX besteht jedoch eine gemeinsame Verpflichtung der WTO-Mitglieder, an aufeinander folgenden Verhandlungsrunden teilzunehmen, um progressiv ein höheres Niveau der Liberalisierung zu erreichen (siehe unten). Die Ausarbeitung bestimmter Zusagen führt zu weiteren (bedingten) Verpflichtungen, die *unter anderem* die objektive Umsetzung der nationalen Vorschriften und die Vermeidung von Beschränkungen bei internationalen Zahlungen und Transfers.

10. Können private Anbieter oder Verbraucher im Falle von Verstößen gegen das GATS direkt die WTO-Schlichtungsregelung in Gang setzen?

Nein. Alle WTO-Abkommen- so auch das GATS - sind zwischenstaatliche Abkommen. Daher muss jedes betroffene Mitgliedsland diesen Fall vor die WTO bringen und einen Ausgleich für mögliche Beeinträchtigungen mit Auswirkungen auf seinen Dienstleistungssektor erwirken. Einige Mitgliedsländer haben interne Verfahren entwickelt, um Beratungen mit Privatparteien in solchen Fällen zu vereinfachen.

11. Welche Informationen findet man im sog. Dienstleistungsanhang?

Jedes WTO-Mitglied muss einen Anhang mit besonderen Zusagen vorlegen. Es handelt sich dabei um ein Dokument, in dem die Dienstleistungssektoren, -untersektoren oder -aktivitäten aufgelistet sind, für die die Verpflichtungen in Bezug auf Marktzugang und nationale Konditionen und den jeweiligen damit verbundenen Einschränkungen gelten. Die benötigten Angaben müssen unter Berücksichtigung der vier verschiedenen Arten der Leistungserbringung gemacht werden. Die meisten Anhänge beinhalten sowohl sektorale als auch horizontale Sektionen. Die „horizontale Sektion“ enthält Einschränkungen, die auf alle im Anhang aufgeführten Sektoren zutreffen. Sie beziehen sich häufig auf eine bestimmte Art der Leistungserbringung, vor allem auf kommerzielle Präsenz und die Präsenz von natürlichen Personen. Die „sektorspezifische Sektion“ enthält Einschränkungen, die sich nur auf den Sektor, Untersektor oder die Aktivität beziehen, auf die verwiesen wird.

12. Wann sind die verbindlichen Zusagen der Mitglieder in Kraft getreten?

Alle Mitgliedsländer müssen im Anhang mit den verbindlichen Zusagen das Datum des Inkrafttretens angeben. Falls diese Angabe fehlt, treten die Zusagen zum Zeitpunkt des GATS-Beitritts

des betreffenden Mitgliedslandes in Kraft. Zusagen, die nach erweiterten Verhandlungen gemacht wurden (siehe unten), gelten für das jeweilige Mitglied mit Inkrafttreten des Protokolls.

13. Besteht die Möglichkeit zur Aufnahme einer „Gegenseitigkeitsklausel“ im Anhang?

Nein. Jeglicher Marktzugang oder nationale Konditionen, die im Anhang aufgeführt sind, müssen bedingungslos allen Mitgliedsländern nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung gewährt werden. Nach der Gegenseitigkeitsklausel eingeräumte Konditionen, die **nicht** in den verbindlichen Zusagen enthalten sind, müssen als Ausnahmen nach Artikel II aufgeführt werden, da sie gegen den Grundsatz der Meistbegünstigungsklausel verstoßen.

14. Müssen Verweise auf potentiell restriktive Maßnahmen (Lizenzpflichten o. ä.) im Anhang aufgeführt werden, die weder unter Artikel VII (Marktzugang) fallen noch unter den Grundsatz der Gleichbehandlung gemäß Artikel XVII (Nationale Konditionen)?

Nein. Diese Maßnahmen fallen unter die Bestimmungen aus Artikel VI zu inländischen Vorschriften. Die Mitglieder müssen *unter anderem* dafür sorgen, dass diese Maßnahmen nach vernünftigen, objektiven und neutralen Gesichtspunkten Anwendung finden und keine unnötigen Handelshemmnisse schaffen. Maßnahmen, die nicht mit diesen Grundsätzen übereinstimmen, müssen entsprechend geändert werden; eine Auflistung im Anhang ist in diesem Fall keine juristische Absicherung.

15. Können verbindliche Zusagen jederzeit zurückgezogen oder geändert werden?

Laut Artikel XXI können verbindliche Zusagen frühestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten geändert werden. Von diesen Änderungen betroffene Länder können allerdings das betreffende Mitgliedsland um eine Vereinbarung von ausgleichenden Regelungen bitten. Die ausgleichenden Regelungen müssen auf der Grundlage der Meistbegünstigungsklausel gewährt werden.

16. Können Zusagen auch außerhalb von multilateralen Verhandlungen gemacht oder verbessert werden?

Ja, jedes Mitgliedsland kann die bestehenden Zusagen jederzeit erweitern oder aufwerten.

17. Enthält das GATS besondere Ausnahmeregelungen, in denen wichtige nationale politische Interessen berücksichtigt werden?

Eine Regierung darf grundsätzlich frei entscheiden, welche nationalen politischen Ziele sie verfolgt, solange die betreffenden Maßnahmen sich mit dem GATS vereinbaren lassen (siehe Punkt 8). Unter besonderen Umständen können die Mitgliedsländer laut GATS auch Maßnahmen in Zuwiderhandlung gegen ihre Verpflichtungen ergreifen oder aufrecht erhalten. Dies gilt in folgenden Fällen:

- Maßnahmen in Folge ernsthafter Zahlungsbilanz- und Finanzprobleme;
- zum Schutz der öffentlichen Moral oder des Lebens bzw. der Gesundheit von Mensch, Tier oder Pflanzen notwendige Maßnahmen; sowie
- Maßnahmen, durch die die Einhaltung von Gesetzen oder Vorschriften sicher gestellt wird, die nicht im Widerspruch zum Abkommen stehen, u. a. zur Verhinderung von Täuschung oder Fälschung.

Der Anhang zu Finanzdienstleistungen berechtigt die Mitglieder ungeachtet der Bestimmungen des GATS zu Maßnahmen aus Gründen der Vorsicht, z. B. zum Schutz von Investoren, Anlegern, Versicherungsnehmern oder Personen, gegenüber denen ein Finanzdienstleister treuhänderische Pflichten hat sowie zur Sicherung der Integrität und Stabilität des Finanzsystems.

18. Besteht die Gefahr, dass Ausnahmen zur Umgehung von bestehenden Vorschriften genutzt werden?

Jede Ausnahmeregelung birgt die Gefahr des Missbrauchs. Um diese zu begrenzen, sind in den entsprechenden Artikeln Mindeststandards zwingend vorgeschrieben. Einschränkungen in Folge von Zahlungsbilanzproblemen dürfen beispielsweise nicht zur Ungleichbehandlung führen und müssen den Bestimmungen des IWF entsprechen. Sie sollen unnötigen Schaden für die kommerziellen, wirtschaftlichen und finanziellen Interessen anderer Länder vermeiden, nicht strenger als unter den gegebenen Umständen nötig ausfallen, zeitlich beschränkt sein und progressiv abgeschafft werden, sobald sich die Situation verbessert. Etwaige Streitigkeiten zur Auslegung dieser Bestimmungen können der WTO-Schlichtungsstelle vorgetragen werden.

19. Gibt es spezielle Bestimmungen für Entwicklungsländer?

Ja. Die Interessen der Entwicklungsländer haben sowohl die gesamte Struktur als auch einzelne Artikel des Abkommens geprägt. Insbesondere die Erleichterung der wachsenden Teilnahme von Entwicklungsländern am Handel im Dienstleistungssektor wurde in der Präambel zu diesem Abkommen verankert und unterliegt den in Artikel IV aufgeführten Bestimmungen. Nach diesem Artikel sind die Mitglieder *unter anderem* verpflichtet, besondere Zusagen zur Stärkung der inländischen Dienstleistungskapazitäten der Entwicklungsländer zu vereinbaren, den Zugang der Entwicklungsländer zu den Vertriebskanälen und Informationsnetzen zu verbessern und den Marktzugang im Bereich der Exportinteressen dieser Länder zu liberalisieren.

Der Ansatz der progressiven Liberalisierung ist eines der Grundprinzipien des GATS. Artikel XIX führt dazu aus, dass die Liberalisierung unter Berücksichtigung der nationalen politischen Ziele und Entwicklungsstadien der Mitgliedsländer erfolgen soll, sowohl im Allgemeinen als auch in einzelnen Sektoren. Die Entwicklungsländer werden also mit einer gewissen Flexibilität ausgestattet, sodass sie weniger Sektoren öffnen, weniger Transaktionsformen liberalisieren oder den Marktzugang nach dem Stand ihrer Entwicklung ausweiten können. Weitere Bestimmungen sorgen für mehr Flexibilität der Entwicklungsländer bei der Verfolgung von politischen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Integration, bei der Aufrechterhaltung von Beschränkungen auf Grund der Zahlungsbilanz und bei der Festlegung des Zugangs zu und der Verwendung von eigenen Netzwerken und Dienstleistungen im Bereich Telekommunikation und Transport. Außerdem haben Entwicklungsländer ein Recht auf technische Unterstützung durch das WTO-Sekretariat.

20. Was verbirgt sich hinter der so genannten „eingebauten Tagesordnung“ des GATS?

Das GATS legt mit seinen Anhängen und den dazu gehörigen Übereinkünften ein Arbeitsprogramm fest, welches im Allgemeinen als „eingebaute“ Tagesordnung bezeichnet wird. In diesem Programm ist festgehalten, dass nicht alle dienstleistungsbezogenen Verhandlungen in der Uruguay-Runde abgeschlossen werden konnten und dass die Mitglieder sich bereits in Artikel XIX zur Teilnahme an weiteren Verhandlungsrunden verpflichtet haben, um ein progressiv höheres Niveau an Liberalisierung zu erreichen. Für jede dieser Runden müssen Verhandlungsrichtlinien und -abläufe erarbeitet werden. Der Ausschuss für den Handel im Dienstleistungssektor ist für die Bewertung des Handels im Dienstleistungssektor zuständig. Verschiedene Artikel des GATS legen themenspezifische Verhandlungen zur Definition von Regeln und Vorschriften zum inländischen Regelwerk (Artikel VI), Notfallmaßnahmen (Artikel X), staatlicher Beschaffung (Artikel XIII) und zu Subventionen (Artikel XV) fest. Diese Verhandlungen laufen zurzeit.

Auf Sektorebene wurden die Verhandlungen zu Grundsätzen der Telekommunikation im Februar 1997 erfolgreich abgeschlossen und die Verhandlungen zum Bereich Finanzdienstleistungen Mitte Dezember 1997. Nach diesen Verhandlungen haben die Mitgliedsländer erhebliche Verbesserungen mit einer breiteren Teilnehmerbasis erreicht.

Nach Artikel XXI ist der Ausschuss für den Handel im Dienstleistungssektor außerdem zuständig für die Erarbeitung von Abläufen zur Änderung der Anhänge, was bereits geschehen ist.

21. Unterscheiden sich die Ergebnisse der erweiterten Verhandlungen in den Sektoren Telekommunikation und Finanzdienstleistungen juristisch von den anderen sektorenbezogenen Zusagen?

Nein. Die Ergebnisse der Verhandlungen in den Sektoren stellen neue, individuelle Zusagen und/oder Ausnahmen von der Meistbegünstigungsklausel in Bezug auf den entsprechenden Sektor dar. Sie unterscheiden sich daher juristisch nicht von den anderen sektorenbezogenen Zusagen und stellen auch keine Abkommen dar, die sich vom GATS unterscheiden. Die neuen verbindlichen Zusagen und Ausnahmen von der Meistbegünstigungsklausel sind Bestandteil der bestehenden Anhänge und Ausnahmeaufstellungen der betreffenden Mitglieder, und zwar in Form von separaten Protokollen zum GATS.

[Besuchen Sie uns:](#)

Welthandelsorganisation, rue de Lausanne 154, CH-1211 Genf 21, Schweiz

Anhang 2: Nützliche Adressen und Veröffentlichungen

Ansprechpartner und Adressen

Website der WTO: www.wto.org

Anschrift der WTO:

Welthandelsorganisation, rue de Lausanne 154, CH-1211 Genf 21, Schweiz.

zuständig für die PR-Arbeit bei der WTO:

Bernard Kuiten

bernard.kuiten@wto.org, Tel. +41 22 7395111

Ansprechpartner bei der WTO-Abteilung für den Handel im Dienstleistungssektor:
Rolf Adlung oder Jasmin Tacoa Vielma

Dokumente

Das GATS-Abkommen:

GATS: Allgemeines Handelsabkommen für den Dienstleistungssektor und dazugehörige Übereinkommen. Hier sind auch die Aktenzeichen für jedes Land angegeben, welches verbindliche Zusagen gemacht hat (z. B. Kanada GATS/SC/16), die auf der Website eingegeben werden können. Erhältlich bei der WTO.

Recent developments in services trade – overview and assessment.

Diese Veröffentlichung stammt aus dem Jahr 1999. Sie enthält 37 Seiten mit Daten und Informationen von der WTO-Website oder der WTO direkt.

An Introduction to the GATS

Diese Veröffentlichung stammt aus dem Jahr 1999. Sie ist vor allem deshalb sehr nützlich, weil man daraus ersehen kann, wie die Anhänge zu lesen sind. Erhältlich bei der WTO.

Provisional Central Product Classification

Dieses 296 Seiten umfassende Dokument ist bei der UN oder eventuell über das Handelsministerium oder Statistikamt Eures Landes erhältlich. Hier sind im GATS aufgeführte Dienstleistungen aufgeführt und kategorisiert. Bestell-Nr.: UN-Statistical Papers, Serie M, Nr.77 (ST/ESA/STAT/.M/77).

Services Sectoral Classification List

Diese WTO-Liste verknüpft die o. g. zentrale Produktkategorisierung der UN mit den GATS-Zusagen der einzelnen Länder. Bestell-Nr.: MTN.GNS/W/120.

Anhang 3: Glossar

Einschränkungen der inländischen Vorschriften

Die Mitglieder haben vereinbart, Berufungsgremien im Land einzurichten, damit ausländische Dienstleister sich direkt gegen staatliche Verordnungen wenden können, die den Handel beeinträchtigen. Vorschriften zu Lizenzen, Qualifizierungsverfahren und technische Standards sollten „keine unnötigen Handelshemmnisse im Dienstleistungssektor“ darstellen.

Kommerzialisiert

Organisiert mit dem Ziel der Gewinnerwirtschaftung

Marktzugang

Uneingeschränkter Marktzugang bedeutet, dass ausländische Dienstleister in keiner Weise vom Wettbewerb in einem bestimmten Sektor ausgeschlossen werden. Einschränkungen können nur durch spezielle Ausnahmen in den Anhängen der Mitgliedsländer festgelegt werden.

Maßnahmen

Hierbei handelt es sich um Gesetze, Verordnungen oder Vorgehensweisen, die von den nationalen, regionalen oder lokalen Regierungen festgelegt werden und die sich auf den Handel auswirken können.

Meistbegünstigungsklausel

Dieser Grundsatz aus dem GATS und GATT verpflichten ein Land, allen anderen Mitgliedsländern dieselben Konditionen einzuräumen, um eine Ungleichbehandlung bei den Konditionen für Importe von einem Land in ein anderes zu vermeiden.

Nationale Konditionen

Nach diesem Grundsatz soll es keine Ungleichbehandlung dahingehend geben, dass inländische Dienstleister gegenüber ausländischen gewisse Vorrechte genießen.

Transparenz

Nach dem GATS müssen die Mitglieder sämtliche Maßnahmen veröffentlichen, die den Handel im Dienstleistungssektor betreffen.

Zusage

Eine Zusage ist das bindende Versprechen eines Landes, bestimmte Dienstleistungssektoren für den Handel zu öffnen. Eine Zusage kann uneingeschränkt gültig oder mit Einschränkungen verknüpft sein.