

Die letzte Grenze

GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO  
Sachstand, Probleme, Alternativen

Eine kritische Einführung  
Von Thomas Fritz

## **Impressum**

Die letzte Grenze  
GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO  
Sachstand, Probleme, Alternativen

ISBN: 3-9808227-2-9

Herausgeber:  
Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED) e.V.  
Torstr. 154  
D-10115 Berlin  
Germany  
Tel: 030-275 82 163  
Fax: 030-275 96 928  
E-mail: [weed@weed-online.org](mailto:weed@weed-online.org)  
Internet: [www.weed-online.org](http://www.weed-online.org)

Autor:  
Thomas Fritz

Satz und Gestaltung:  
[simon\\_spiegel\\_zimmermann](mailto:simon_spiegel_zimmermann), Hamburg

Bildnachweise:  
Titel: Jörg Böthling/agenda, Hamburg; Seite 20: Attac Kommunikationsprojekt der UdK Berlin

Druck:  
drucktechnik, Hamburg  
100% Recycling Papier

Schutzgebühr:  
7,50 Euro (zzgl. Versandkosten)

Berlin, Februar 2003

Diese Publikation wurde u.a. mit Mitteln der C.S. Mott Foundation gefördert.  
Für den Inhalt zeichnen ausschließlich die Herausgeber verantwortlich.

# Die letzte Grenze

**GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO  
Sachstand, Probleme, Alternativen**

Eine kritische Einführung  
Von Thomas Fritz

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Der Rückzug ins Private</b> .....	<b>8</b>
1.1. Liberalisierung und Privatisierung: Notwendige Differenzierungen	9
<b>2. Das GATS auf einen Blick</b> .....	<b>11</b>
WTO – Die graue Eminenz der Globalisierung	12
<b>3. Bedeutung des Dienstleistungshandels</b> .....	<b>15</b>
<b>4. Kurze Geschichte eines weitreichenden Vertrags</b> .....	<b>18</b>
4.1. Die Akteure	18
4.2. Amerikanischer vs. europäischer Liberalismus	19
4.3. Lobbyisten-Aufmarsch in der neuen Runde	19
4.4. Entwicklungsländer: Vom Ablehnen zum Einknicken	22
<b>5. Die Einbahnstraße: Regeln des GATS</b> .....	<b>23</b>
5.1. Die Struktur des GATS	23
5.2. Die Prinzipien: Meistbegünstigung, Marktzugang und Inländerbehandlung	23
5.3. Klassifikation von Dienstleistungen	24
5.4. Ein Klon des MAI: Das GATS als Investitionsabkommen	25
5.5. Zugriff auf die öffentlichen Dienste	26
5.6. Notwendigkeitstest für staatliche Regulierung	27
5.7. GATS mit Biss: Das Streitschlichtungsverfahren	29
5.8. Welche Verpflichtungen sind bisher eingegangen worden?	30
5.9. Vorwärts immer, rückwärts nimmer: Das GATS als Einbahnstraße	31
<b>6. Die Verhandlungsmaschinerie</b> .....	<b>32</b>
6.1. Geheimdiplomatie bis 2005	32
6.2. Kuhhandel um Paketlösungen	32
6.3. Einbindung der Zivilgesellschaft	34
<b>7. Sektorale Folgen: Wasser, Bildung, Gesundheit, audiovisuelle Medien und Finanzsystem</b> .....	<b>35</b>
7.1. Das GATS und die Offensive im Wassermarkt	35
7.1.1. Existierende Verpflichtungen	35
7.1.2. Handelshemmnisse für die Wasserwirtschaft	36
7.1.3. Investitionsstreitigkeiten im Wassersektor	37

7.1.4. Weitreichende Liberalisierungsforderungen	37
7.1.5. Vorzugsbehandlung für die Wassermultis	38
7.1.6. Wechselwirkungen	39
7.2. Wie Bildung zur Ware wird	39
7.2.1. Expansion des Bildungsmarkts	39
7.2.2. Sensible GATS-Forderungen	40
7.2.3. »Zerlegung der Wertschöpfungskette«	42
7.3. Mit dem GATS zur Zwei-Klassen-Medizin	42
7.3.1. GATS-Verpflichtungen im Gesundheitsbereich	43
7.3.2. Risiken liberalisierter Gesundheitsmärkte	43
7.3.3. Rosinenpickende Multis	44
7.3.4. Effekte der Arbeitsmigration	45
7.4. GATS versus Kultur: Audiovisuelle Medien in der WTO	46
7.4.1. Der Filmmarkt	46
7.4.2. Film ab: die neue Runde	47
7.5. Druck auf nationale Finanzsysteme	48
7.5.1. Das Dogma des freien Kapitalverkehrs	48
7.5.2. Ringen um das Finanzdienstleistungsabkommen	50
7.5.3. »Regulatorischer Darwinismus«	50
7.5.4. Riskante Forderungen	51
<b>8. Neoliberalismus pur: Die Risiken des GATS</b>	<b>52</b>
8.1. GATS-Risiken für Entwicklungsländer	52
8.2. GATS-Risiken im Binnenmarkt	52
8.3. GATS versus Demokratie	53
<b>9. Die Gegenkräfte</b>	<b>54</b>
9.1. ATTAC	54
9.2. Gewerkschaften	54
9.3. Empfehlungen der Globalisierungs-Enquête	54
9.4. Perspektiven	55
<b>Service</b>	<b>57</b>
<b>Weiterführende Literatur</b>	<b>57</b>
<b>GATS im Internet</b>	<b>57</b>
<b>Literatur</b>	<b>58</b>

# Vorwort

**D**er Prozess der Schaffung von öffentlichen Dienstleistungen der Daseinsfürsorge wie Gesundheit, Bildung und Renten war ein zivilisatorischer Fortschritt in der Menschheitsgeschichte. Er begann im 19. Jahrhundert zunächst in Skandinavien und dann in Deutschland mit der sog. Bismarckschen Rentenreform. In den dreißiger Jahren folgten im Zuge des Roosevelt'schen »New Deal« die USA und nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte sich das System in allen Industrieländern.

### **Ein zivilisatorischer Fortschritt**

Auch wenn kein Anlass besteht, diese Zeit zu idealisieren, so ist doch anzuerkennen, dass erstmals quasi alle Mitglieder der Industriegesellschaften eine gewisse Sicherheit gegenüber Krankheit, Armut, Arbeitslosigkeit und Lebenskrisen besaßen. Hinzu kamen eine Demokratisierung des Zugangs zu Kultur, Teilhabe an Bildung und Information durch öffentliche Einrichtungen. Die gesellschaftlichen Verhältnisse wurden egalitärer. Für viele Menschen entstand eine Lebensqualität, wie sie sie bis dahin nicht kannten. Die schlimmsten Manifestationen des brutalen Manchesterkapitalismus des 19. Jahrhunderts verschwanden.

Bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts bestand sogar die Hoffnung, diese Fortschritte auch auf Afrika, Asien und Lateinamerika ausdehnen zu können.

### **Kein Fortschritt ohne soziale Bewegung**

Möglich war dies alles primär durch den Kampf sozialer Bewegungen geworden, vor allem der Arbeiterbewegung, der Gewerkschaften, der Sozialdemokratie und anderer linker Parteien. Die weltpolitischen Kräfteverhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg mit ihren auch sozialpolitisch rivalisierenden Gesellschaftssystemen in Europa hatten ebenfalls dazu beigetragen, dass existentielle Bedrohungen, die über Jahrtausende auf den Menschen gelastet hatten, allmählich wichen.

Seit Beginn der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts erleben wir nun eine Gegentendenz von ebenso historischer Tragweite. Die Ungleichheit innerhalb der Gesellschaften sowie zwischen Nord und Süd nimmt wieder zu. Unter dem Leitbild des hegemonial gewordenen Neoliberalismus findet ein sozialpolitisches Roll Back statt. Die sozialen Netze werden durchlöchert. Die Zunahme von Armut und Elend im Süden des Kontinents werden mit fast fatalistischer Gleichgültigkeit hingenommen. Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung sind die Abrissbirnen, mit denen der Sozialstaat eingerissen wird. Unsicherheit und Zukunftsangst sind in die Industrieländer zurückgekehrt.

Die Lebensqualität für die breite Masse der Bevölkerung sinkt. Die sukzessive Zurücknahme und langfristig die Liquidierung der öffentlichen Dienstleistungen hat Schlüsselfunktion für diesen Prozess.

### **Vorwärts ins 19. Jahrhundert**

Ideologisch wird das Ganze als Modernisierung verkauft. Tatsächlich geht es mit den sog. Gesundheits-, Renten- Bildungs- und anderen »Reformen« vorwärts ins 19. Jahrhundert. Der »Turbokapitalismus« der neoliberalen Globalisierung erweist sich als zivilisatorischer Rückfall. Elmar Altvater hat in diesem Zusammenhang von der neoliberalen Konterrevolution gesprochen.

Anders als deren Ideologen predigen, ist dieser Rückfall aber keineswegs ein naturhafter, alternativloser Prozess. Zweifellos gibt es bei den öffentlichen Dienstleistungen auch Reformbedarf. Es liegen zahlreiche Konzepte für eine sozial gerechte und demokratische Erneuerung vor. Um sie zur Realität werden zu lassen, müssen die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse so weit verschoben werden, dass der neoliberale Machtblock in Politik, Wirtschaft und Medien in die Defensive gedrängt werden kann.

Die Voraussetzungen dafür verbessern sich. Der Neoliberalismus steckt in der Krise. Dem Platzen der Spekulationsblase an den Börsen und dem Ende der New Economy folgt gegenwärtig die längste Talfahrt der Kurse seit der Weltwirtschaftskrise 1929. Die sog. Bilanzskandale, die in Wirklichkeit systemisch bedingt sind, zeigen wie marode dieses System inzwischen ist.

### **Eine andere Welt ist möglich**

Immer mehr Menschen gehen deshalb auf kritische Distanz. Die Reihen der globalisierungskritischen Bewegung wachsen. Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Verbände, kritische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gehören dazu. Und natürlich ATTAC.

Mit dieser Broschüre wollen wir dazu beitragen, dass das Wissen um die Konsequenzen der durch und durch undemokratischen Dienstleistungsverhandlungen in der WTO breiter wird. Veränderung beginnt in den Köpfen. WEED will mit diesem Einstieg in die Thematik einen kleinen Beitrag dazu leisten.

# 1. Der Rückzug ins Private

**J**ohannesburg, Südafrika, Ende August 2002: Am Rande des zweiten Erdgipfels protestieren Tausende Aktivistinnen und Aktivisten sozialer Bewegungen nicht nur gegen die ungenügenden Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung, sondern auch gegen die Folgen der Privatisierung öffentlicher Dienste. Die Kappung der Wasser- und Stromversorgung in den Townships Südafrikas, der mangelnde Zugang zu Bildungs- und Gesundheitsversorgung und der Ausverkauf öffentlicher Unternehmen trieb die Menschen massenhaft auf die Straße.

Szenenwechsel: Großbritannien, Sommer 2002. Nach langen Jahren eines schmerzhaften Mitgliederschwunds melden die britischen Gewerkschaften erstmals wieder Mitgliederzuwächse. Als Ursache dieses Erfolgs nennen sie ihre Proteste gegen die von Thatcher durchgesetzten Privatisierungen bei der Bahn oder dem Nationalen Gesundheitsdienst. Auch in der Bundesrepublik regt sich zunehmende Kritik an der Abwicklung öffentlicher Aufgaben. Gesellschaftliche Konflikte entzündeten sich an der Renten- und Gesundheitsreform, der Kommerzialisierung des Bildungssystems, der Privatisierung kommunaler Wasserbetriebe oder dem Verkauf öffentlich-rechtlicher Sparkassen.

Als Begründung der Privatisierungen und Liberalisierungen werden leere öffentliche Kassen genannt. In vielen Ländern des Südens ist zusätzlich die Verschuldung ein wesentlicher Faktor. Die Kredite öffentlicher Geber und internationaler Finanzinstitutionen werden nach wie vor an die Bedingung geknüpft, zu liberalisieren und zu privatisieren. In den entwickelten Industriestaaten führen Steuerentlastungen für Gewinne und Vermögen oder die willkürliche Begrenzung der öffentlichen Verschuldung (Stichwort: »europäischer Stabilitätspakt«) zu leeren Kassen. Die nach neoliberaler Maxime gezielt herbeigeführte Armut öffentlicher Haushalte wiederum schlägt sich in Personalabbau und Mittelkürzungen nieder. Die absehbare Folge: eine Verschlechterung der Qualität staatlicher Leistungen.

Dies wiederum eröffnet das Einfallstor für die Privatwirtschaft. Sie lockt die zahlungskräftige Klientel mit Zusatzversicherungen für medizinische Dienste, mit attraktiven Bildungsangeboten für das berufliche Fortkommen. Die Abwanderung der zahlungskräftigen Kundschaft schwächt die Finanzierungsbasis der

öffentlichen Dienstleistungen schließlich noch einmal zusätzlich. Im Wettbewerb mit den privaten Anbietern müssen die öffentlichen dann zwangsläufig immer schlechter abschneiden. Die Qualität sackt weiter ab. Auf Dauer entsteht so ein Zweiklassensystem mit hochwertigen Angeboten für jene, die es sich leisten können, und einer Rumpfversorgung für den Rest. Nach dem Muster der sich selbst erfüllenden Prophezeiung setzt sich dann auch noch die Auffassung durch, die Privaten könnten tatsächlich alles besser. Solche Zweiklassensysteme kann man dort besichtigen, wo sich diese Logik bereits seit längerem durchgesetzt hat, beispielsweise im Bildungssystem der USA oder im Gesundheitswesen Chiles.

Auch den klammen Kommunen stellen Private erhebliche Einsparungen in Aussicht, so sie denn bereit sind, ihre Verantwortung für Wasser, Energie, Müll und Verkehr abzugeben. Dabei interessieren vor allem die lukrativen Filetstücke. Eine kerngesunde Sparkasse wird gern genommen, eine defizitäre Mülldeponie schon weniger. Investitionen fließen vor allem in jene Stadtteile, Regionen oder Länder, die gute Profitaussichten versprechen. Stromlieferungen in die Armenviertel südlicher Metropolen? Lieber nicht. Bildungszentren in den wirtschaftlichen Boom-Regionen? Aber ja.

Begleitet werden die politisch herbeigeführten Privatisierungszwänge durch den Kampf um die Köpfe. Öffentliche Dienste werden diskreditiert, ihre Kommerzialisierung hingegen als Zugewinn für die Verbraucherinnen und Verbraucher verkauft. An dieser ideologischen Formierung beteiligt sich eine mächtige Koalition aus Konzernen, Forschungseinrichtungen, wirtschaftsnahen »Think Tanks«, marktfundamentalistischen Medien und nicht zuletzt neoliberale Parteien und Regierungen. Dabei gerät völlig aus dem Blick, dass nicht nur die Bevölkerung Nutznießerin öffentlicher Dienste ist, sondern in hohem Maße die Unternehmen selbst. Verkehrswege, Stromnetze, Wasserleitungen, Bildungs- und Gesundheitswesen werden mit großer Selbstverständlichkeit auch von der Wirtschaft in Anspruch genommen. Mit derselben Selbstverständlichkeit meinen vor allem größere Unternehmen, sich der Finanzierung dieser Infrastrukturen durch Steuerflucht entziehen zu dürfen. Große und prosperierende Unternehmen wie Daimler, Siemens oder BMW zahlen gegenwärtig keinerlei Unternehmenssteuern an den deutschen Fiskus.



Die neoliberale Gegenreform treibt die Privatisierungspolitik auf verschiedenen Ebenen voran. Kommunen verschern die Stadtwerke. Länder subventionieren Privat-Unis. Nationale Regierungen privatisieren die Rentenversicherung. Die Wettbewerbsregeln des europäischen Binnenmarkts verschärfen die Konkurrenz zu öffentlichen Diensten. Freihandelsabkommen schließlich sorgen für ein weltumspannendes Regelwerk, das die Öffnung sämtlicher Dienstleistungssektoren vorantreibt. Dessen wichtigste Funktion aber: die Unumkehrbarkeit der auf den verschiedenen politischen Ebenen vollzogenen Liberalisierungen. Ein wichtiger Teil dieses globalen Regelwerks ist das GATS (General Agreement on Trade in Services), das Dienstleistungsabkommen der Welthandelsorganisation WTO.

### 1.1. Liberalisierung und Privatisierung: Notwendige Differenzierungen

Was aber ist unter Liberalisierung und Privatisierung zu verstehen?

- **Liberalisierung** ist die Öffnung eines bisher für konkurrierende Anbieter unzugänglichen Bereiches. Noch bis vor wenigen Jahren genossen staatliche Unternehmen der Telekommunikation, der Energieversorgung oder des Schienenverkehrs in vielen Ländern monopolartige Stellungen. Die in den 1980er Jahren einsetzende Liberalisierungswelle brach diese geschützten Bereiche jedoch auf und ermöglichte das Eindringen privater Konkurrenz. Als wichtiger Hebel erwiesen sich dafür in den Ländern des Südens die Strukturanpassungsaufgaben internationaler Finanzinstitutionen. In Westeuropa entfaltete der Europäische Binnenmarkt eine ähnliche Funktion.
- **Privatisierung** ist die Übernahme öffentlicher Unternehmen oder im öffentlichen Auftrag erbrachter Leistungen durch private Anbieter. Privatisierung kann dabei sehr unterschiedliche Formen annehmen, vom vollständigen Verkauf ganzer Unternehmen bis zur Ausgliederung einzelner Funktionen (Outsourcing). Dazwischen findet sich eine Reihe von Teilprivatisierungen. Die Beteiligung privater Investoren an lokalen Wasserwerken beispielsweise eröffnet verschiedene Möglichkeiten der Aufteilung des Eigentums, des Geschäftsrisikos und der Kontrolle zwischen Staat und Investor. Privatisierungen finden nicht immer schlagartig statt, in vielen Bereichen vollziehen sie sich eher schleichend. Jedoch entfalten auch die nur punktuellen Privatisierungen eine oftmals ungeahnte Dynamik.

Wichtig ist, den Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Privatisierung zu betonen, da dieser häufig von Regierungsvertretern geleugnet wird. Liberalisierung verändert die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowohl für öffentliche wie auch für private Unternehmen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk eines Landes bekommt Konkurrenz durch in- und ausländische Privatsender, ebenso werden aber auch Privatversicherungen eines Landes durch ausländische Konkurrenten unter Druck gesetzt. Für die öffentlichen Unternehmen wirkt sich Liberalisierung in Form eines verschärften Privatisierungsdrucks aus. Interessierte Kreise treiben die Marktöffnung mit dem expliziten Ziel von Privatisierungen voran. Dies gilt in der Bundesrepublik beispielsweise für die lokalen Wasserwerke. Die staatlichen Liberalisierungsbestrebungen – hier vor allem die bisher erfolglose Beseitigung von Gebietsmonopolen für



Pascal Lamy, EU-Handelskommissar, zuständig für die GATS-Verhandlungen und »Freund der Unternehmer«

kommunale Betriebe – dienen dem erklärten Ziel, Fusionen und Übernahmen in diesem Sektor zu befördern. Der Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Privatisierung ist also evident.

Einer wichtigen Differenzierung bedarf es hinsichtlich der privaten Anbieter, denn nicht jeder Private verfolgt gleichermaßen kommerzielle Zwecke. So gibt es verschiedene freie Träger beispielsweise im sozialen oder pflegerischen Bereich, die im staatlichen Auftrag tätig werden und nicht gewinnorientiert arbeiten (Non Profit Sektor). Eine weitere Mischform stellen Genossenschaften dar. Auch sie private Anbieter, wenn auch mit eigener Rechtsform. Genossenschaften des Wohnungs- oder Bankenwesens müssen zwar auch am Markt bestehen, verfolgen daneben aber bestimmte gemeinnützige Zwecke: sei es die Bereitstellung bezahlbarer Wohnungen oder die Ausreichung zinsgünstiger Kredite. Die Kritik an der aktuellen Privatisierungswelle macht sich nicht an diesen gemeinnützigen Organisationsformen fest, sondern an der Kommerzialisierung öffentlicher Aufgaben.

All dies heißt allerdings nicht, dass es nicht auch erheblichen Veränderungsbedarf im öffentlichen Bereich geben kann. Sicherlich ist das Bildungs- und Gesundheitssystem in vielen Ländern verbesserungswürdig. Eine demokratische Reform öffentlicher Dienstleistungssektoren steht in zahlreichen Fällen auf der Tagesordnung. Es ist jedoch durch und durch ideologisch, wenn die Kommerzialisierung als einzige Alternative dargestellt wird. Die Erfahrungen mit über zwei Jahrzehnten neoliberaler Privatisierungspolitik auf der ganzen Welt zeigen, dass auf diesem Wege keineswegs automatisch die bestehenden Mängel beseitigt und der Zugang für sämtliche Bevölkerungsgruppen gewährleistet werden kann. Im Gegenteil, in zahlreichen Fällen produzierte die Kommerzialisierung viele Verlierer und nur wenige Gewinner.

Damit ist nicht gesagt, dass jede Liberalisierung, Deregulierung oder Privatisierung im Dienstleistungsbereich per se abzulehnen sei. Wenn beispielsweise Entwicklungsländern der Markt dort geöffnet wird, wo sie wettbewerbsstark sind, und wenn dies in soziale und ökologische Regulierung eingebettet ist, dann können mitunter auch positive Effekte entstehen.

## 2. Das GATS auf einen Blick

**H**aupziel des seit 1995 rechtsgültigen GATS-Vertrages<sup>1</sup> ist die »fortschreitende Liberalisierung« sämtlicher Dienstleistungsmärkte. Um dieses Ziel zu erreichen, sind regelmäßige weitere Verhandlungsrunden vereinbart worden. Liberalisierung als permanenter Prozess ist eine in das GATS eingebaut Dynamik. Die gegenwärtige GATS-Runde wurde im Jahr 2000 begonnen und soll bis Anfang 2005 – dem angestrebten Ende der neuen Welthandelsrunde der WTO – abgeschlossen sein. Aufgrund der weitgehenden Vergemeinschaftung der Handelspolitik der EU führt die Europäische Kommission die Verhandlungen im Auftrag der Mitgliedstaaten, wobei auf deutscher Seite das Wirtschaftsministerium federführend ist.

Auch wenn WTO, EU und Wirtschaftsministerien häufig das Gegenteil behaupten: Kein Dienstleistungssektor ist grundsätzlich vom GATS ausgenommen. Schon jetzt sind rund 160 Sektoren in der GATS-Klassifikation erfasst, darunter Post und Telekommunikation, Banken und Versicherungen, medizinische und soziale Dienste, Tourismus und Transport, Handel und Bauwesen, Abwasserreinigung und Müllentsorgung, Bildung und Kultur. Alle sollen sie den WTO-Prinzipien des Marktzugangs und der Gleichbehandlung in- und ausländischer sowie öffentlicher und privater Anbieter unterworfen werden. Hinzu kommt, dass das GATS nicht nur ein Handelsabkommen ist, sondern im Kern ein Investitionsschutzvertrag. Im Artikel I des GATS werden vier Arten (»Modes«) des Dienstleistungshandels unterschieden: die grenzüberschreitende Lieferung (z.B. über das Internet), der Konsum im Ausland (z.B. im Tourismus), die kommerzielle Präsenz (z.B. ausländische Niederlassungen) und die zeitweise Arbeitsmigration. Vor allem die dritte Art, kommerzielle Präsenz, zielt auf einen Schutz der Interessen ausländischer Investoren.

Weiteres Ziel der Verhandlungen ist es, innerstaatlichen Regulierungen ein Korsett verbindlicher Rahmenrichtlinien anzulegen. GATS Artikel VI schreibt die Entwicklung verbindlicher Disziplinen für die staatliche Gesetzgebung und die Regulierung sämtlicher Dienstleistungsmärkte vor. Diese Disziplinen erstrecke sich auf Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsrichtlinien, Normen und Standards sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen und kommunalen Ebene. Eine in Genf eingesetzte »Arbeitsgruppe zu

innerstaatlicher Regulierung« entwickelt derzeit einen sogenannten »Notwendigkeitstest«, mit dem beurteilt werden soll, ob eine staatliche Auflage überhaupt »notwendig« ist, oder ob sie nicht durch eine weniger handelsbeschränkende Maßnahme ersetzt werden könnte.

Das GATS ist eine Einbahnstraße. Einmal eingegangene Verpflichtungen können nur zu einem sehr hohen Preis zurückgenommen werden, ein Preis, der vor allem für Entwicklungsländer unbezahlbar sein dürfte. Besonders problematisch sind die Investitionsbestimmungen des GATS. Denn staatliche Auflagen, z.B. des Umwelt-, Arbeits- oder Verbraucherschutzes, können als Verstoß gegen die im GATS niedergelegten Investorenrechte aufgefasst werden, die Klagen vor dem WTO-Schiedsgericht zur Folge haben. Bekommt ein »geschädigtes« WTO-Mitglied Recht, darf es Handelssanktionen gegenüber dem unterlegenen Staat ergreifen. Diese Sanktionen – zumeist Strafzölle – können äußerst empfindlich sein, vor allem, wenn das in dem Streit unterlegene Land eine hohe Exportabhängigkeit gegenüber dem die Strafzölle erhebenden WTO-Mitglied hat.

Trotz der erheblichen Risiken des GATS bleiben Erfahrungen mit bisherigen Liberalisierungen und Privatisierungen öffentlicher Dienste – Qualitätseinbußen, Preissteigerungen, erschwerten Zugang für einkommensschwache Gruppen, Entlassungen, Lohnsenkungen, prekäre Beschäftigungsverhältnisse – bei den aktuellen Verhandlungen unberücksichtigt. Obwohl die WTO verpflichtet ist, die Auswirkungen des GATS zu untersuchen, ist es dazu bisher nicht gekommen. Auch die Regierungen, die die Verhandlungen vorantreiben, ignorieren die Verpflichtung zu Folgeabschätzungen der Dienstleistungsliberalisierung.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Verhandlungsprozess sich durch äußerste Intransparenz auszeichnet. Während interessierten Bürgerinnen und Bürgern wichtige Informationen gänzlich verweigert werden, erhalten selbst Abgeordnete nur spärliche Auskünfte seitens zuständiger Ministerien. Eine öffentliche Debatte und eine informierte, demokratische Entscheidungsfindung in den sensiblen Fragen der Bereitstellung lebensnotwendiger Dienste wird so bewusst unterminiert.

<sup>1</sup> GATS = General Agreement on Trade in Services  
(Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen)

Gerade die Frage nach Transparenz des Verhandlungsprozesses und nach Demokratisierung der Bereitstellung öffentlicher Dienste stellt aber die zentrale Forderung all jener Gruppen dar, die sich dem mittler-

weile weltweiten Protest gegen diese vordemokratischen Formen der Geheimdiplomatie angeschlossen haben.

■ **Box 1**

**WTO – Die graue Eminenz der Globalisierung**

Ende 1993 kam die letzte Welthandelsrunde (**Uruguay-Runde**) nach achtjährigen zähen Verhandlungen zum Abschluss. Wichtigstes Ergebnis war der Beschluss zur Gründung der Welthandelsorganisation WTO (World Trade Organisation). Am 1.1.1995 nahm die WTO ihre Arbeit in Genf auf, bis heute gehören ihr 145 Staaten an.

Mit der Uruguay-Runde vollzog sich eine gigantische Erweiterung des Welthandelssystems. Neben dem schon seit 1948 im GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) geregelten Güterhandel wurden mehrere neue Bereiche in die WTO aufgenommen, darunter

- der im GATS (General Agreement on Trade in Services) geregelte **Dienstleistungshandel**,
- die u.a. den weltweiten Patentschutz durchsetzenden **geistigen Eigentumsrechte** (niedergelegt im TRIPS-Abkommen: Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights)
- sowie das mächtige **Streitschlichtungsverfahren** (das »Dispute Settlement Understanding – DSU«). Durch dieses Herzstück der WTO werden die Handelsregeln – im Unterschied zum GATT – international durchsetzbar. Auf Antrag eines oder mehrerer WTO-Mitglieder entscheidet eine nicht-öffentlich tagende

Schiedskommission über Handelskonflikte. Die unterlegenen Staaten können durch ihre Kontrahenten mit Handelssanktion (z.B. Strafzöllen) belegt werden.

- Daneben existieren weitere **Zusatzverträge**, so in den für Entwicklungsländer bedeutsamen Sektoren Landwirtschaft und Textilien, ferner zu Subventionen, Anti-Dumping Maßnahmen und technischen Handelshemmnissen.

Das höchste Gremium der WTO ist die ca. alle zwei Jahre tagende **Ministerkonferenz**. Dazwischen tagt der **Allgemeine Rat**. Daneben existieren verschiedene sektorspezifische **Ausschüsse** (Warenhandel, Dienstleistungen, geistiges Eigentum usw.) (vgl. Tabelle 1).

**Aus Prinzip für den Freihandel**

Zweck der WTO ist die weltweite Durchsetzung des Freihandels. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich vertraglich zur Beseitigung tarifärer (Zölle) und vielerlei nicht-tarifärer Handelshemmnisse (von Einfuhrquoten bis zu Sozialstandards oder Umweltnormen). Wichtige Prinzipien, auf deren Einhaltung die WTO drängt:

- **Meistbegünstigung** (Most Favoured Nation): Die Handelspartner müssen gleich behandelt werden. Handelsvergünstigungen (z.B. Vorzugszölle), die ei-

■ **Tabelle 1: Die Welthandelsorganisation WTO**

Ministerkonferenz			
Ausschüsse	Allgemeiner Rat		Streitschlichtungsorgan
Multilaterale Abkommen			
GATT	GATS	TRIPS	Weitere Abkommen
Allgemeines Abkommen über Zölle und Handel	Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen	Abkommen über handelsbezogene geistige Eigentumsrechte	→ Agrar → Textil → Subventionen → Antidumping

### >>> Box 1: WTO – Die graue Eminenz der Globalisierung

nem WTO-Mitglied gewährt werden, sind auch allen übrigen Mitgliedern einzuräumen.

■ **Inländerbehandlung** (National Treatment): Nach dem Grenzüberschritt müssen ausländische Produkte genauso behandelt werden wie gleichartige inländische Produkte (like products). Es dürfen also keinerlei Auflagen gemacht werden, die nicht auch für inländische Güter gelten.

#### Die WTO-Ministerkonferenzen

- 1996 Singapur
- 1998 Genf
- 1999 Seattle
- 2001 Doha/Katar
- 2003 Cancún/Mexiko (September)

#### The Battle of Seattle

»Das 21. Jahrhundert hat in Seattle begonnen«, frohlockte der französische Soziologe Edgar Morin angesichts der Proteste rund um die 1999 gescheiterte WTO-Konferenz im US-amerikanischen Seattle. Nachdem feststand, dass keine Einigung auf eine neue Liberalisierungsrunde, die sog. Millennium-Runde, zustande gekommen war, feierten dies viele Kritikerinnen und Kritiker als einen Punktsieg gegen die Freihandelslobby. Heute symbolisiert Seattle die Geburtsstunde der globalisierungskritischen Bewegung. Denn das Bemerkenswerteste an den damaligen Protesten war die Vielfalt der Gruppen, die gegen die WTO mobilisierten und den Widerstand sichtbar auf die Straße brachten. Trotz vielerlei inhaltlicher und politischer Divergenzen kam es zu gemeinsamen Aktionen und Bündnissen von Gewerkschaften, Umwelt-, Bürgerrechts-, Verbraucher- und Solidaritätsgruppen aus aller Welt.

Auch zahlreiche Regierungen des Südens (vor allem Indien, Pakistan, Malaysia und viele Länder Afrikas) opponierten seinerzeit gegen die WTO. Dies vor allem aufgrund des völlig intransparenten und durch die Industriemächte dominierten Verhandlungsverlaufs. Frustrierte Diplomaten schilderten, wie sie vergeblich versuchten, in die Konferenzräume hineinzukommen. Diese exklusiven Verhandlungszirkel heißen im WTO-Jargon »Green Rooms«. Zu ihnen haben in der Regel nur die mächtigsten Handelsnationen wie die USA, die EU und Japan sowie einige strategisch ausgewählte Entwicklungsländer Zugang. Verärgert über den Ausschluss aus für sie

wichtigen Verhandlungsgruppen drohten die Organisation Afrikanischer Staaten (OAS) sowie einige lateinamerikanische Länder schließlich an, die Konferenz platzen zu lassen, was aufgrund des in der WTO geltenden Konsensprinzips durchaus möglich ist. Auch wenn die Konferenz letztlich hauptsächlich an den Interessengegensätzen zwischen den gewichtigen Handelsblöcken scheiterte, sprachen einige Beobachter von einer »Revolution der Entwicklungsländer« (Martin Khor).

#### Rückschlag nach dem 11. September: Doha und die neue Runde

Für EU-Handelskommissar Lamy ist das Trauma von Seattle vorbei. Begeistert verkündete er nach dem Ende der WTO-Konferenz im Dezember 2001 in Doha, der Hauptstadt von Katar: »Vor Seattle war der Zug beinahe entgleist. Jetzt aber ist die WTO wieder zurück auf den Schienen.« Tatsächlich hat die EU mitsamt der unverhofften Unterstützung durch die USA ihr Ziel einer umfassenden neuen Welthandelsrunde durchsetzen können. Diese wurde Anfang 2002 begonnen und soll – so die optimistische Annahme – nach nur drei Jahren abgeschlossen sein. Das Verhandlungspaket umfasst neben Landwirtschaft und Dienstleistungen auch Vorgespräche zu den äußerst umstrittenen Themen Investitionsschutz, Wettbewerbspolitik und öffentliches Beschaffungswesen. Gerade gegen die Aufnahme von Investitionsverhandlungen hatte eine Reihe von Ländern, darunter Indien, bis zuletzt heftig opponiert. Sie befürchten eine Neuauflage des 1998 gescheiterten Multilateralen Abkommens über Investitionen (MAI). Ob die Verhandlungen in diesen sensiblen Bereichen aber fortgeführt werden, soll endgültig erst auf der kommenden Ministerkonferenz im September 2003 im mexikanischen Cancún entschieden werden.

Zweifellos hat der 11. September das Ergebnis von Katar beeinflusst. Seit den Terroranschlägen von New York und dem Afghanistan-Krieg trommelten Freihandelsbefürworter noch leidenschaftlicher für eine neue Handelsrunde, da diese den Rückfall in den Protektionismus verhindern und die Weltwirtschaft vor dem Kollaps bewahren würde. Vor diesem Hintergrund gaben auch die USA ihre recht reservierte Haltung gegenüber einer neuen Runde auf und zeigten sich in Katar relativ flexibel. Die EU hingegen trat schon vor Seattle für eine umfangreiche Agenda ein,

**>>> Box 1: WTO – Die graue Eminenz der Globalisierung**

da sie nur so Kompensationen für etwaige Zugeständnisse beim Abbau ihrer gigantischen Agrarsubventionen erreichen kann. Größere Proteste waren in dem feudalistischen Scheichtum Katar nicht möglich. Aufgrund von restriktiven Akkreditierungsbeschränkungen waren letztlich weniger als 100 zivilgesellschaftliche Organisationen vor Ort.

**Power Politics: Druck auf Entwicklungsländer**

Auch in Doha wurden drastische Druckmittel gegenüber Delegationen der Entwicklungsländer eingesetzt. US-Handelsminister Zoellick hatte in einer Rede nach dem 11. September Globalisierungskritiker und Terroristen in einen Topf geworfen<sup>2</sup> und damit zusätzlich zu dem ohnehin bestehenden Übergewicht des Nordens ein Klima der Einschüchterung geschaffen. Zahlreiche Diplomaten aus dem Süden beklagten sich in Doha über Einschüchterungsversuche der EU und der USA. Während der US-amerikanische Repressionskatalog die Streichung von Entwicklungshilfeszahlungen sowie das Führen schwarzer Listen »anti-amerikanischer Länder« umfasste, drohten Beamte der EU-Kommission missliebigen Ländern mit der Aussetzung von Handelsvergünstigungen. Um derartige Praktiken »ökonomischer Kanonenbootdiplomatie« zukünftig wenigstens einzudämmen, forderten Christian Aid und andere Hilfsorganisationen einen Verhaltenskodex für faire Handelsverhandlungen.

**Mythos Entwicklungsrunde**

Obwohl nichts dafür spricht, handelt es sich bei der laufenden WTO-Runde nach der offiziellen Sprachregelung um eine »Entwicklungsrunde«, die Doha Development Round. In zentralen Feldern wurden den Entwicklungsländern in Doha aber keinerlei verbindliche Zusagen gemacht. So ist völlig offen, ob die be-

sonders schädlichen Subventionen für europäische oder US-amerikanische Agrarexporte runtergefahren werden. In einer Erklärung aus Paris hieß es, dass der Beschluss von Doha keineswegs die französische Landwirtschaftspolitik gefährden würde. Auch wurde die Forderung einer Reihe kleinerer Entwicklungsländer nach einer sog. »development box« im Agrarabkommen abgeschmettert. Diese hätte es ihnen erlaubt, gegen die Überflutung ihrer Märkte mit subventionierten Agrargütern aus dem Norden Schutzzölle zu erheben. Bei der Marktöffnung für Textil-Exporte aus dem Süden verweigerten die USA jegliches Zugeständnis. Die in Doha verabschiedete Erklärung zum Patentschutzabkommen TRIPS und dem Zugang zu Medikamenten blieb ebenfalls unbefriedigend. Indien, Brasilien und zahlreiche weitere Entwicklungsländer setzten sich dafür ein, im Falle von Gesundheitsnotständen den Patentschutz auf Markenmedikamente leichter aussetzen zu können. Dies würde es ihnen ermöglichen, Zwangslizenzen nicht nur an inländische, sondern auch ausländische Hersteller günstiger Nachahmerprodukte (sog. Generika) zu vergeben. Diese Forderung ist für die vielen Länder wichtig, die über keine eigene Pharmaindustrie verfügen und daher darauf angewiesen sind, günstige Generika aus dem Ausland einzuführen. Bis heute blieb diese wichtige Frage aber ungeklärt. Angesichts der dürftigen Beschlüsse von Doha ist die Rede von der »Entwicklungsrunde« zur Farce verkommen. Vielmehr geraten Entwicklungsländer, die schon jetzt mangels Kapazitäten an vielen der ständigen WTO-Verhandlungen in Genf nicht teilnehmen können, durch die beträchtliche Ausweitung des Liberalisierungsprogramms noch weiter ins Hintertreffen. Auch die neuen Themen Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen liegen keinesfalls im Interesse des Südens.

2 Zoellick, Robert, »American Trade Leadership: What is at Stake« Rede vor dem Institute for International Economics; 28. 9. 2001. <http://www.wtwatch.org/News/index.cfm?ID=2879>

### 3. Bedeutung des Dienstleistungshandels

**W**oher rührt nun das hohe Interesse an der Beseitigung von Handelsschranken für den Austausch mit Dienstleistungen? Um diese Frage zu beantworten, ist es hilfreich, einen Blick auf einige wichtige Daten zu werfen.

Der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr hat im vergangenen Jahrzehnt kontinuierlich zugenommen und erreichte im Jahr 2001 einen Wert von 1.485 Milliarden US-Dollar (siehe Abbildung 1). Jedoch liegt der Anteil des Güterhandels mit 5.948 Milliarden US-Dollar noch deutlich darüber (WTO 2002). Nach den Statistiken der WTO machen Dienstleistungen demnach rund ein Fünftel des gesamten Welthandels aus. Einschränkend ist allerdings zu berücksichtigen, dass es erhebliche Schwierigkeiten bei der statistischen Erfassung der Service-Industrie gibt. So werden die durch ausländische Niederlassungen erbrachten Dienstleistungen in den Gastländern oftmals nicht routinemäßig erfasst. Diese sind aber beträchtlich: Die OECD schätzt, dass der Wert der Dienstleistungen, die Auslandsniederlassungen US-amerikanischer Firmen verkaufen, dreieinhalb mal größer ist als der grenzüberschreitende Export (OECD 2001). Ebenfalls verzerrt wird das Bild durch diejenigen Dienstleistungen, die zwar nicht selbst grenzüberschreitend gehandelt werden, jedoch als Vorleistungen in diverse Exportgüter eingehen, so zum Beispiel Beratungs- und Ingenieurleistungen.

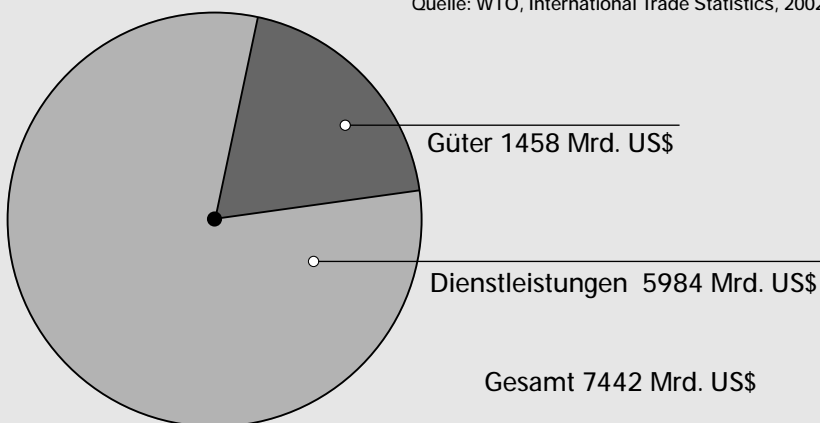
Dennoch gilt der Dienstleistungsanteil am Welthandel als relativ gering im Vergleich zur stetig angewachsenen ökonomischen und beschäftigungspolitischen Bedeutung des »tertiären Sektors«. Der Trend zur »Tertiarisierung«, also der Aufstieg der Dienstleistungen zu Lasten des landwirtschaftlichen und industriell-gewerblichen Sektors, schlägt sich sowohl in Industrieländern als auch in zahlreichen Entwicklungsländern nieder. In den OECD-Staaten tragen Dienstleistungen mittlerweile mit 60 bis 70% zum Bruttoinlandsprodukt bei und beschäftigen 64% aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (OECD 2000). In Entwicklungsländern wird dieser Anteil auf durchschnittlich 40% beziffert (Mashayekhi 2000).

Aus der Diskrepanz zwischen der hohen ökonomischen und beschäftigungspolitischen Bedeutung von Dienstleistungen und ihrem vergleichsweise geringen Welthandelsanteil, ziehen Freihandelsbefürworter den Schluss, dass weitere Liberalisierungen zu Wirtschaftswachstum, Wohlstandssteigerungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen führen würden. Einer jüngst erschienen Studie der OECD ist zu entnehmen, dass bei Beseitigung noch bestehender Handelshemmnisse die Welt in den Genuss jährlicher Wohlfahrtsgewinne von 260 Mrd. US\$ käme. Während die Liberalisierung im Agrarbereich mit 50 Mrd. US\$ und im Güterbereich mit 80 Mrd. US\$ zu Buche schlagen würde, brächte die Dienstleistungsliberalisierung mit 130 Mrd. US\$ den

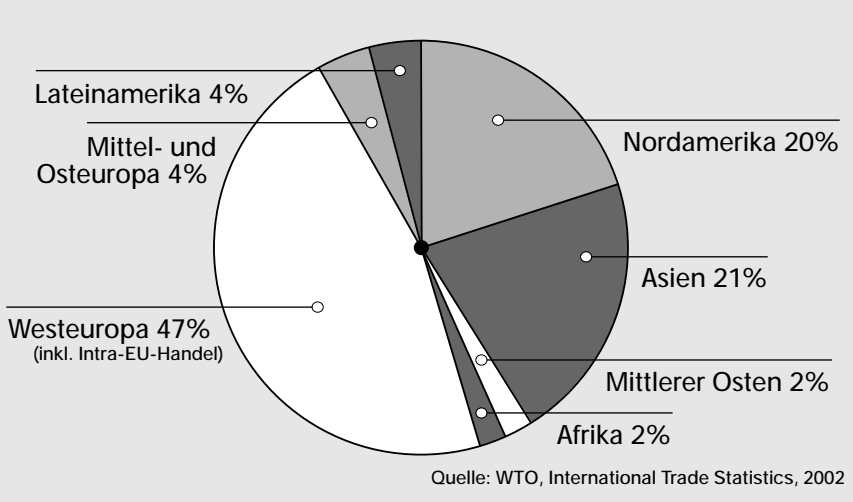
höchsten Wohlfahrtsgewinn, weil das gegenwärtige Schutzniveau hier am größten ist (OECD 2002: 37). Die OECD zitiert weitere Studien, die beweisen sollen, dass in denjenigen Ländern, die Dienstleistungen liberalisierten, »das Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum höher gewesen ist« und vielfältige Modernisierungen und Kostensenkungen zu verzeichnen seien (ebd. 28). Entwicklungsländer würden gar überproportional von der Dienstleistungsliberalisierung profitieren (ebd. 24f).

■ **Abb. 1: Weltexporte von Gütern und Dienstleistungen 2001**

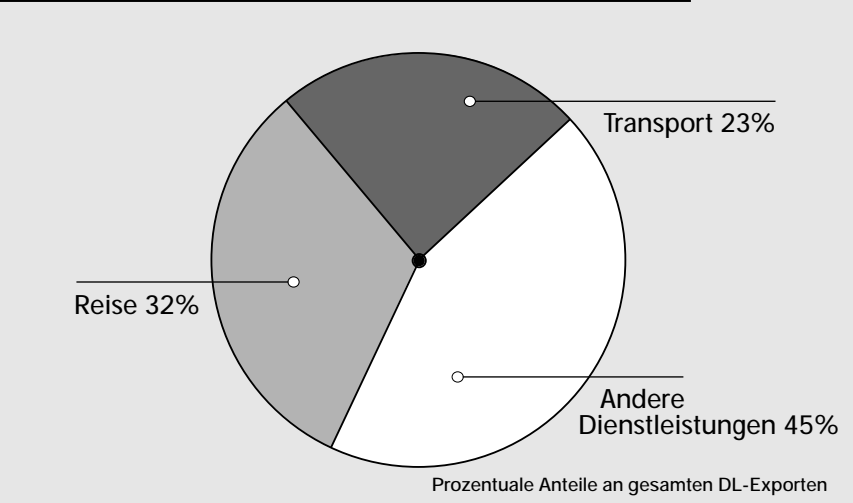
Quelle: WTO, International Trade Statistics, 2002



■ **Abb. 2: Weltdienstleistungsexporte nach Regionen 2001**



■ **Abb. 3: Bedeutendste Dienstleistungssektoren 2001**



■ **Tabelle 2: Die führenden Dienstleistungsexporteure 2001**

Exporteure	Wert Mrd. US\$	Anteil %
Vereinigte Staaten	263,4	18,1
Großbritannien	108,4	7,4
Frankreich	79,8	5,5
Deutschland	79,7	5,5
Japan	63,7	4,4
Spanien	57,4	3,9
Italien	57,0	3,9
Niederlande	51,7	3,5
Belgien/Luxemburg	42,6	2,9
Hong Kong, China	42,4	2,9

Bei nüchterner Betrachtung ist jedoch auch im Dienstleistungshandel eine ungebrochene Dominanz des Nordens zu konstatieren. Abbildung 2 zeigt, dass noch immer Dreiviertel der Dienstleistungsexporte auf Industrieländer entfallen. Der mit 47% hohe Anteil Westeuropas ist dabei darauf zurückzuführen, dass die innerhalb der Europäischen Union getätigten Exporte (z.B. deutsche Exporte nach Frankreich, französische Exporte nach Deutschland) eingerechnet wurden. Der EU-interne Austausch hatte 2001 einen Anteil von rund 62% an den gesamten EU-Exporten von Gütern und Dienstleistungen. 38% der Ausfuhr ging in Länder außerhalb der Europäischen Union (WTO 2002).

Die für den internationalen Handel bisher bedeutsamsten Dienstleistungssektoren sind der Auslandsreiseverkehr (vor allem Tourismus) und der Transport (siehe Abbildung 3; WTO 2002). Betrachtet man die einzelnen Staaten, so zählen zu den führenden Dienstleistungsexporteuren die USA (263 Mrd. US\$), Großbritannien (108 Mrd. US\$), Frankreich und Deutschland (jeweils rund 80 Mrd. US\$) (Vgl. Tabelle 2).

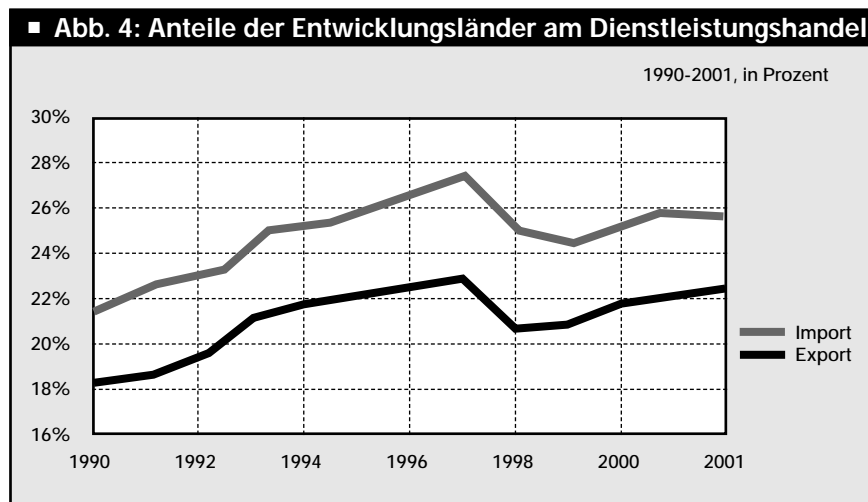
Lediglich ein Viertel der Dienstleistungsexporte entfällt auf Entwicklungsländer (siehe Abbildung 2). Dieser Anteil verteilt sich ebenfalls sehr ungleich. So exportierte die Gruppe der 48 am wenigsten »entwickelten« Länder (»Least Developed Countries« – LDC) im Jahr 2000 weniger als 0,4% der Dienstleistungen, deren Gesamtwert sich auf bescheidene 5,8 Mrd. US\$ belief (WTO 2002). Die 16 exportstärkeren Ökonomien des Südens vereinigten 1999 immerhin 16,29% der weltweiten Services-Exporte auf sich. Zu den 10 wichtigsten Süd-Exporteuren gehören Hong Kong, Süd-Korea, China, Singapur, die Türkei, Thailand, Indien, Malaysia, Mexiko und Israel (WTO 2001).

Ob Entwicklungsländer tatsächlich überproportional von der Dienstleistungsliberalisierung profitieren können,



wie die OECD behauptet, ist besonders vor dem Hintergrund fortdauernder Handelsdefizite in diesen Bereichen fraglich. Zwar vermochten sie ihren Anteil an der weltweiten Dienstleistungsausfuhr in den vergangenen zehn Jahren zu steigern, da sie jedoch mehr importieren als exportieren verzeichnen die meisten von ihnen ein deutliches Defizit (siehe Abbildung 4). Auch von den 16 führenden Exporteuren aus dem Süden erzielten 1999 nur fünf einen Überschuss beim Handel mit kommerziellen Diensten (WTO 2001).

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



Das Datenmaterial macht deutlich, dass der Dienstleistungshandel in erster Linie eine Domäne industrialisierter Staaten ist. Sie werden es auch sein, die von einer weiteren Liberalisierung in diesem Bereich überproportional profitieren. Auch wenn einzelne Entwicklungs- oder Schwellenländer in Sektoren wie dem Tourismus Exporteinnahmen verzeichnen, ist es doch wenig wahrscheinlich, dass sie ihr Handelsdefizit im gesamten Dienstleistungsverkehr werden abbauen können. Im Gegenteil: die forcierte Öffnung einer ganzen Reihe weiterer Dienstleistungssektoren für wettbewerbsfähige Firmen aus dem Norden, wird ihr Handelsdefizit hier eher noch anwachsen lassen.

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

Hintergrund all jener beschönigenden Szenarien sind letztlich die enormen Profitchancen, die sich die Dienstleistungswirtschaft von der Liberalisierung der Märkte erhofft. Allein in den wohlhabenden OECD-Staaten belaufen sich die jährlichen Gesundheitsausgaben auf annähernd 3 Billionen US\$ und die Bildungsausgaben machen rund 6% des Bruttoinlandsprodukts aus (vgl. Kapitel 7). Der Löwenanteil dieser Ausgaben wird noch immer von der öffentlichen Hand getätigt. Transnationale Konzerne erhoffen sich vom GATS, dass ein möglichst großer Teil dieser Mittel in ihre Taschen fließt.

## 4. Kurze Geschichte eines weitreichenden Vertrags

Die Europäische Kommission nimmt eine Charakterisierung des GATS-Vertrags vor, die sicherlich über die politischen Lager hinweg zustimmungsfähig ist:

»Das GATS ist nicht einfach etwas, was zwischen den Regierungen existiert. Es ist vor allem ein Instrument zum Wohle der Unternehmen« (European Commission 1998).

Nachfolgend soll die auch für aktuelle Auseinandersetzungen aufschlussreiche Entstehungsgeschichte dieses für Unternehmen so nützlichen Vertrags skizziert werden.

Die handelspolitische Nachkriegsordnung ist wesentlich durch das *Allgemeine Handels- und Zollabkommen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)* von 1948 geprägt worden.<sup>3</sup> Ziel war der Abbau der Zollschränken und die Verhinderung des Rückfall in den Protektionismus, der sich seit der Weltwirtschaftskrise von 1929 bis zum Ende des zweiten Weltkriegs – wenn auch in abgeschwächter Form – fortsetzte. In den 50er und 60er Jahren konnten mit Hilfe des GATT die Zollschränken tatsächlich gesenkt werden, dies vor allem im Bereich der Industriegüter. Diese Phase der Liberalisierung kam jedoch mit den durch drastische Ölpreiserhöhungen hervorgerufenen Wirtschaftskrisen von 1974/75 und 1981/82 zu einem Ende. In den Industrieländern geriet die Freihandelsideologie aufgrund dramatischer Beschäftigungseinbrüche und der verschärften Konkurrenz vor allem durch die südostasiatischen »Tigerstaaten« unter Beschuss und begünstigte die Rückkehr zu einer verstärkten Abschottung der Märkte. Da die Zölle bereits gesenkt worden waren und nur noch eine untergeordnete Rolle spielten, äußerte sich der Protektionismus vor allem in der Zunahme sogenannter nicht-tarifärer Handelshemmnisse (Koch 1997).

Ende der 80er Jahre identifizierte das Sekretariat des GATT-Vertrags über 800 dieser nicht-tarifären Handelsschranken, die als Ausdruck eines »neuen Protektionismus« betrachtet wurden. Hierzu zählen sämtliche Maßnahmen, die beabsichtigt oder unbeabsichtigt den Warenaustausch behindern, aber nicht die Form von Zöllen oder anderen Grenzabgaben

annehmen: Importquoten, Standards und Normen (z.B. Lebensmittelhygiene und DIN-Normen), Etikettierungsvorschriften (z.B. Verpackungsverordnungen), Subventionen, berufliche Qualifikationsanforderungen, Lizenzierungsaufgaben für ausländische Exporteure, Investitionsvorschriften (z.B. Verwendung inländischer Vorprodukte, Einstellung einheimischer Arbeitskräfte, Eigentumsregelungen), mangelnder Zugang zu Staatsaufträgen oder der fehlende geistige Eigentumsschutz (z.B. ein lückenhaftes Patentrecht, das Produktpiraterie ermöglicht). Mit der achten Welt handelsrunde – der 1986 eingeleiteten Uruguay-Runde – wurde vor allem angestrebt, die nicht-tarifären Barrieren aus dem Weg zu räumen. Als zentrale Verhandlungsgegenstände der Uruguay-Runde erwiesen sich der geistige Eigentumsschutz (vor allem die Internationalisierung des Patentrechts) und der grenzüberschreitende Handel mit Dienstleistungen (Koch 1997).

### 4.1. Die Akteure

Die Entdeckung von Dienstleistungen als Gegenstand der Handelspolitik geht dabei nicht nur auf die Lobbybemühungen transnationaler Konzerne zurück, sondern auch auf die in den 70er Jahren in US-amerikanischen und europäischen Regierungskreisen erwachende Erkenntnis, dass es einen zunehmenden grenzüberschreitenden Austausch in solchen Dienstleistungsbereichen wie der Telekommunikation, dem Finanzsektor, der Unternehmensberatung oder der Wirtschaftsprüfung gibt. Im Unterschied zu klassischen Definitionen von Dienstleistungen (vor allem die Vorstellung von Gleichzeitigkeit und Unmittelbarkeit von Erbringung und Konsum) trat deren Warencharakter stärker ins Bewusstsein. Nach diesem Perspektivwechsel »waren Dienstleistungen produktiv, messbar, separierbar, lagerfähig und grenzüberschreitend. Sie umfassten eine kohärente Klasse von Tätigkeiten, die

<sup>3</sup> Vorläufer des GATT war der handelspolitische Teil der sogenannten »Havanna Charta«, die 1947 von 23 Staaten in Genf unterzeichnet wurde und ursprünglich auch die Gründung einer International Trade Organisation (ITO) vorsah, zu der es aufgrund des Widerstands der USA jedoch nicht kam.

von nicht-tarifären Hindernissen betroffen waren« (Drake, zitiert in: Gill 2002). Um diese zu beseitigen, formierte sich eine Koalition zugunsten eines internationalen Dienstleistungsvertrags, der im Rahmen der Uruguay-Runde in die internationale Handelsordnung integriert werden sollte. Mitglieder dieser Koalition waren Regierungsvertreter vor allem der USA, Europas und Japans, Handelsexperten aus der Wissenschaft und internationalen Institutionen (z.B. dem GATT-Sekretariat, OECD und UNCTAD) und Teile der Dienstleistungsindustrie.

Eine wichtige Funktion nahm das Büro des US-Handelsbeauftragten wahr, das die Forschungs- und Lobby-Aktivitäten der GATS-Koalition koordinierte. Deren Mitstreiter erarbeiteten erste Entwürfe des späteren Vertragstextes und entwickelten Durchsetzungsstrategien für die Institutionalisierung und gesellschaftliche Legitimierung der Idee vom grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel. Schon im Jahr 1982 wurde mit der *Coalition of Service Industries (CSI)*, der schlagkräftigste Verband der US-amerikanischen Dienstleistungsindustrie aus der Taufe gehoben. Die Initiatoren kamen in erster Linie aus dem Finanzsektor. Wichtige Gründungsmitglieder waren der Versicherungsriese *American International Group (AIG)*, das Bankhaus *Citicorp* und *American Express*. Letztere stellten mit Harry Freeman auch den ersten Vorsitzenden von CSI. Diese Koalition organisierte einen intensiven Lobbyfeldzug, knüpfte enge Kontakte zu Kongressabgeordneten, initiierte Anhörungen, organisierte Workshops und Kongresse und sponserte geeignete Wissenschaftler. Harry Freeman erinnert sich:

»Am Ende der Uruguay-Runde lobbyierten wir unermüdlich. Wir hatten rund 400 Leute der US-amerikanischen Privatwirtschaft. Es gab vielleicht noch vier Leute aus Kanada und niemanden aus dem Privatsektor eines anderen Landes. Die privatwirtschaftlichen Lobbyaktivitäten in der US-Regierung unterscheiden sich radikal von denen in jeder anderen Regierung der Welt« (zitiert in: Wesselius 2002).

## 4.2. Amerikanischer vs. europäischer Liberalismus

Tatsächlich trägt der GATS-Vertrag in starkem Maße die Handschrift der US-amerikanischen Industrie, wengleich einige Modifikationen auf den Einfluss der Europäer zurückgehen, die dem Vorhaben eines Dienstleistungsvertrags aber grundsätzlich zustimmten.

Widerstand gegen das GATS wurde nur von Seiten der Entwicklungsländer geleistet. Der Politikwissenschaftler Stephen Gill beschreibt den mit dem GATS-Vertrag gefundenen Kompromiss als einen zwischen dem anglo-amerikanischen »puren« Liberalismus und dem eher gemäßigten »kompensatorischen« Liberalismus europäischer Prägung (Gill 2002). Aufgrund einer gewissen Flexibilität bei der Übernahme von Liberalisierungsverpflichtungen, unterscheidet sich das GATS tatsächlich von den übrigen WTO-Verträgen.

Wichtige Lobbyorganisationen, die sich diesseits des Atlantiks in die Uruguay-Runde einmischten, waren der europäische Arbeitgeberverband *UNICE (Union of Industrial and Employers Confederation of Europe)* und der 1983 gegründete, äußerst einflussreiche *European Round Table of Industrialists (Europäischer Runder Tisch der Industriellen – ERT)*. Bei vielen der größten Industrieunternehmen Europas handelte es sich noch in den 80er Jahren um eher auf den europäischen Markt ausgerichtete Konzerne, die die Förderung und gegebenenfalls auch den Außenschutz ihres Heimatmarktes zum Ziel hatten. Die Auseinandersetzung zwischen »protektionistischem Europäismus« und »neoliberalem Globalismus« (Apeldoorn 2000) spielte sich auch im *European Round Table (ERT)* ab, einem elitären Club der Vorstandschefs der 45 größten transnationalen Konzerne Europas. Dabei markierte der Abschluss der Uruguay-Runde einen entscheidenden Wendepunkt. Innerhalb des *European Round Table* »manifestierte sich hierin (...) die vermutlich finale Niederlage der Europrotektionisten« (ebd.: 207). Dem damaligen Direktor des GATT, Peter Sutherland, zufolge »war der ERT (...) für die Uruguay-Runde aktiv und hilfreich« (ebd.).<sup>4</sup>

## 4.3. Lobbyisten-Aufmarsch in der neuen Runde

Die Neuverhandlung des GATS hat die Dienstleistungsindustrie abermals auf den Plan gerufen. Deren Vertreter beklagen, dass noch immer zahlreiche Handelshemmnisse existieren und die bisher übernommenen Verpflichtungen unzureichend seien und daher nachgebessert werden müssen. Stellvertretend für viele Wirtschaftslobbyisten schreibt der Bundesverband der deutschen Industrie:

<sup>4</sup> Sutherland muss es wissen, denn er war selbst Mitglied im ERT. Sutherland bekleidete zudem die Posten eines EU-Kommissars, des Vorsitzenden von BP und des Vorsitzenden der europäischen Zweigstelle von Goldman Sachs, der US-amerikanischen Investment Bank.

»Mit Blick auf die laufenden GATS-Verhandlungen der WTO fordert der BDI substanzielle Liberalisierungsfortschritte in allen kommerziellen Dienstleistungssektoren. Bestehende Hemmnisse, die den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr, die zeitweilige Freizügigkeit von Dienstleistungserbringern, die Vornahme von Investitionen durch Gründung kommerzieller Niederlassungen und das operative Geschäft von Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen im Ausland beschränken, müssen abgebaut werden« (BDI 2001).

Auch die Interessenverbände verschiedener Dienstleistungssektoren melden sich zu Wort, so der Bundesverband der deutschen Banken:

»Sowohl Schwellen- als auch Industrieländer stehen also vor der Herausforderung substanzielle Handelsbarrieren für Bankdienstleistungen aus dem Weg zu räumen. Völkerrechtlich verbindliche Liberalisierungsverpflichtungen in der WTO sind dafür der Königsweg. Die laufenden GATS-Verhandlungen sollten dazu aktiv genutzt werden« (BdB 2001).

Der Unterstützung von Seiten der Bundesregierung kann sich die deutsche Wirtschaft sicher sein. Der Minister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, lud führende Verbandsvertreter des BDI, des *Bundesverbands Groß- und Außenhandel (BGA)* und des *Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK)* am 19. November 2002 zum Gespräch über die von ihm geplante »Außenwirtschaftsoffensive«. Neben der Förderung des Auslandsengagements deutscher Unternehmen durch erleichterten Zugang zu Hermes-Bürgschaften und Investitionsgarantien verspricht der Minister, dass »eine noch entschiedenere Markt-



öffnungspolitik, für die die Bundesregierung in der laufenden Welthandelsrunde eintreten werde«, eine »wesentliche Säule der künftigen deutschen Außenwirtschaftspolitik« sei (BMWA 2002).

Die Industrie nimmt allerdings nicht nur von der nationalen Ebene aus Einfluss auf die WTO-Verhandlungen, sondern effektiviert auch das Lobbying gegenüber der EU-Kommission. Neben den schon existierenden europäischen Wirtschaftsvereinigungen wurde 1999 mit dem *European Services Forum (ESF)* ein neuer Verband gegründet, dessen hauptsächlicher Zweck die Beeinflussung der GATS-Verhandlungen ist. Der Anstoß ging allerdings nicht von der Industrie selbst aus, sondern vom seinerzeitigen EU-Handelskommissar Leon Brittan. Er beauftragte den Vorstandschef der britischen Barclays Bank, Andrew Buxton, ein Netzwerk der europäischen Dienstleistungsindustrie zu knüpfen. Buxton erinnert sich:

»Sir Leon Brittan, Vize-Präsident der Kommission, bat mich 1998, eine Gruppe ausgewählter europäischer Unternehmensführer der Dienstleistungsindustrie zusammenzustellen und deren Vorsitz zu übernehmen. Diese sollte als Verbindungsglied zwischen der Kommission und einem breiten Spektrum von Service-Unternehmen dienen, da der Horizont der WTO Gespräche sich in weitere Dienstleistungsbereiche ausdehnte« (zitiert in: Wesselius 2002).

Dem ESF gehören 47 der größten Konzerne Europas und 35 europäische Dachverbände aus einem breiten Spektrum der Dienstleistungswirtschaft an (siehe Tabelle 3). Nach eigenen Angaben beschäftigen die ESF-Mitgliedsunternehmen 3,5 Millionen Leute in über 200 Ländern. Die im ESF vertretenen Dachverbände wiederum repräsentieren über 600 nationale Lobbyorganisationen (vgl. ESF 2002).

Während auf US-amerikanischer Seite weiterhin die *Coalition of Service Industries (CSI)* die GATS-Verhandlungsstrategie zu beeinflussen versucht, übernimmt in Japan diese Aufgabe das Japan Services Network. Auffällig bei der neuen Verhandlungsrunde ist die weitgehende Übereinstimmung der Interessen US-amerikanischer und europäischer Industrievertreter. Deren Kernforderungen umfassen u.a.:

- erweiterte Liberalisierungsverpflichtungen in allen Dienstleistungssektoren;
- die vollständige Niederlassungsfreiheit im Ausland;
- die Entwicklung wettbewerbsfördernder Prinzipien für die innerstaatliche Regulierung, d.h. staatliche Auf-

**>>> Tabelle 3: European Services Forum ESF****Mitglieder nach Sektoren****INSURANCE (6)**

- Allianz Aktiengesellschaft ([www.allianz.de](http://www.allianz.de))
- AXA Group ([www.axa.com](http://www.axa.com))
- CGNU (CGU + Norwich Union) ([www.cgnu-group.com](http://www.cgnu-group.com))
- UNIQA Versicherungen AG ([www.uniqa.at](http://www.uniqa.at))
- Comité Européen des Assurances - CEA ([www.cea.assur.org](http://www.cea.assur.org))
- Bureau International des Producteurs d'Assurances & de Réassurances-BIPAR ([www.bipar.org](http://www.bipar.org))

**FINANCIAL SERVICES (8)**

- Barclays PLC ([www.barclays.com](http://www.barclays.com))
- Commerzbank AG ([www.commerzbank.com](http://www.commerzbank.com))
- National Bank of Greece ([www.ethniki.gr](http://www.ethniki.gr))
- Fédération Bancaire de l'Union européenne - FBE ([www.fbe.be](http://www.fbe.be))
- European Savings Banks Group - ESBG ([www.savings-banks.com](http://www.savings-banks.com))
- European Association of Cooperative Banks - EACB ([www.gebc.org](http://www.gebc.org))
- European Federation of Investment Funds and Companies - FEFSI ([www.fefsi.org](http://www.fefsi.org))
- International Financial Services, London - IFSL ([www.ifsl.org.uk](http://www.ifsl.org.uk))

**TELECOMMUNICATIONS (5)**

- British Telecommunications plc ([www.bt.com](http://www.bt.com))
- Telefónica ([www.telefonica.es](http://www.telefonica.es))
- France Telecom ([www.francetelecom.fr](http://www.francetelecom.fr))
- Deutsche Telekom AG ([www.deutschetelekom.de](http://www.deutschetelekom.de))
- European Public Telecommunication Network Operators' Association - ETNO ([www.etno.belbone.be](http://www.etno.belbone.be))

**POSTAL & EXPRESS DELIVERY SERVICES (8)**

- Deutsche Post AG ([www.deutschepost.de](http://www.deutschepost.de))
- DHL Worldwide Network SA ([www.dhl.com](http://www.dhl.com))
- La Poste ([www.laposte.fr](http://www.laposte.fr))
- Poste Italiane S.p.A ([www.poste.it](http://www.poste.it))
- Sweden Post ([www.posten.se](http://www.posten.se))
- TNT Post Group ([www.tntpost.com](http://www.tntpost.com))
- European Express Association - EEA ([www.euroexpress.org](http://www.euroexpress.org))
- PostEurop ([www.posteurop.org](http://www.posteurop.org))

**AVIATION (3)**

- Cargolux ([www.cargolux.com](http://www.cargolux.com))
- Association of European Airlines - AEA ([www.aea.be](http://www.aea.be))
- International Airlines Carrier Association - Europe - IACA/ACE ([www.iaca.be](http://www.iaca.be))

**SHIPPING (1)**

- European Community Shipowners' Association - ECSA ([www.ecsa.be](http://www.ecsa.be))

**TOURISM (1)**

- Touristik Union International GmbH/PREUSSAG - TUI ([www.tui.com](http://www.tui.com))

**DISTRIBUTION/RETAIL (5)**

- Marks & Spencer plc ([www.marks-and-spencer.co.uk](http://www.marks-and-spencer.co.uk))
- Metro AG ([www.metro.de](http://www.metro.de))
- Royal Ahold NV ([www.ahold.com](http://www.ahold.com))
- EuroCommerce ([www.eurocommerce.be](http://www.eurocommerce.be))
- European Retail Round Table - ERRT ([www.errt.org](http://www.errt.org))

**PROFESSIONAL SERVICES - LAWYERS (5)**

- Clifford Chance ([www.cliffordchance.com](http://www.cliffordchance.com))
- Cabinet Gide, Loyrette, Nouel ([www.gide.fr](http://www.gide.fr))
- Herbert Smith ([www.herbertsmith.com](http://www.herbertsmith.com))
- Rechanwälte Pohl und Dr Bauer
- Conseil des barreaux de la Communauté Européenne - CCBE ([www.ccbe.org](http://www.ccbe.org))

**PROFESSIONAL SERVICES - ACCOUNTANTS (4)**

- Andersen ([www.andersen.com](http://www.andersen.com))
- KPMG ([www.kpmg.com](http://www.kpmg.com))

**PROFESSIONAL SERVICES - ACCOUNTANTS (more)**

- PricewaterhouseCoopers ([www.pwcglobal.com/uk](http://www.pwcglobal.com/uk))
- Fédération des Experts Comptables Européens - FEE ([www.fee.be](http://www.fee.be))

**PROFESSIONAL SERVICES - SURVEYORS (1)**

- Comité de Liaison des Géomètres Européens - CLGE ([www.ps.ucl.ac.uk/clge](http://www.ps.ucl.ac.uk/clge))

**PROFESSIONAL SERVICES - ARCHITECTS (2)**

- Espacio y Entorno SL ([www.arqinex.es](http://www.arqinex.es))
- Architects' Council of Europe - ACE ([www.ace-cae.org](http://www.ace-cae.org))

**PROFESSIONAL SERVICES - NOTARIES (1)**

- Conférence des Notariats de l'Union Européenne - CNUeEs Notariats de l'Union Européenne ([www.cnu.e.be](http://www.cnu.e.be))

**PROFESSIONAL SERVICES - OTHERS (3)**

- Bundesverband der Freien Berufe - BFB ([www.freie-berufe.de](http://www.freie-berufe.de))
- Conseil Européen des Professions Libérales - CEPLIS ([www.ceplis.org](http://www.ceplis.org))
- Federation of Professional Industry and Services Organisations in Italy ([www.fita.it](http://www.fita.it))

**ENGINEERING & CONSTRUCTION (5)**

- Arup & Partners ([www.arup.com](http://www.arup.com))
- Ed ZÜBLIN A.G. ([www.zueblin.de](http://www.zueblin.de))
- European Federation of Engineering Consultancy Associations - EFCA ([www.efca.be](http://www.efca.be))
- Fédération de l'Industrie Européenne de la Construction - FIEC ([www.fiec.org](http://www.fiec.org))
- European International Contractors ([www.eicontractors.de](http://www.eicontractors.de))

**BUSINESS SERVICES - MANAGEMENT CONSULTANTS, COMPUTER & IT SERVICES (5)**

- Accenture ([www.accenture.com](http://www.accenture.com))
- EDS Europe, Middle East & Africa ([www.eds.com](http://www.eds.com))
- IBM Europe, Middle East & Africa ([www.ibm.com](http://www.ibm.com))
- Microsoft Europe, Middle East & Africa ([www.microsoft.com](http://www.microsoft.com))
- European Federation of Management Consultancies Associations - FEACO ([www.feaco.org](http://www.feaco.org))

**BUSINESS SERVICES - OTHERS (1)**

- European Textile Services Association - ETSA ([www.etsa-europe.org](http://www.etsa-europe.org))

**AUDIO VISUAL (8)**

- ARD ([www.ard.de](http://www.ard.de))
- EMI Europe ([www.emimusicpub.com](http://www.emimusicpub.com))
- SACD (Société des Auteurs Compositeurs Dramatiques) ([www.sacd.fr](http://www.sacd.fr))
- Association of Commercial Televisions in Europe - ACTE ([www.acte.be](http://www.acte.be))
- European Broadcasting Union - EBU ([www.ebu.ch](http://www.ebu.ch))
- Eurocinéma
- European Film GATS Steering Group - EFGSG
- International Federation of the Phonographic Industry - IFPI ([www.ifpi.org](http://www.ifpi.org))

**PUBLISHING (2)**

- Bertelsmann ([www.bertelsmann.com](http://www.bertelsmann.com))
- European Publishers Council ([www.epceurope.org](http://www.epceurope.org))

**ENERGY SERVICES (1)**

- Union of the Electricity Industry - Eurelectric ([www.eurelectric.org](http://www.eurelectric.org))

**ENVIRONMENTAL SERVICES / UTILITIES (2)**

- Vivendi ([www.vivendi.com](http://www.vivendi.com))
- Suez ([www.suez.com](http://www.suez.com))

**GENERAL (3)**

- UNICE ([www.unice.org](http://www.unice.org))
- Svenskt Näringsliv (Confederation of Swedish Enterprise) ([www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se))
- UNICE WTO Working Group ([www.unice.org](http://www.unice.org))

lagen sollen den Handel möglichst nicht beeinträchtigen;

- die unbeschränkte grenzüberschreitende Mobilität von Schlüsselpersonal;
- die Öffnung des staatlichen Beschaffungswesens für ausländische Bieter, sodass sich Unternehmen aus aller Welt an Ausschreibungen für öffentliche Aufträge beteiligen können, und
- die Transparenz bei der Subventionsvergabe im Dienstleistungsbereich mit dem Ziel, dass staatliche Unterstützungen nicht mehr nur den öffentlichen Einrichtungen (Schulen, Krankenhäuser etc.), sondern auch den kostenpflichtigen Angeboten der Privatanbieter gewährt werden müssten (vgl. CSI 2000, ESF 1999, UNICE 2000).

Da diese Lobbyverbände in den großen drei Handelsblöcken (USA, EU und Japan) präsent sind und sich überdies untereinander abstimmen, üben sie einen erheblichen Einfluss auf die GATS-Verhandlungen aus. Die Schaffung eines Gegengewichts zu den Industrieinteressen ist schon aufgrund der unbegrenzten Finanzmittel, die die Wirtschaftslobbyisten mobilisieren können, ein schwieriges Unterfangen. Insofern besteht auch auf diesem Feld ein strukturelles Machtungleichgewicht zwischen Wirtschaftslobbyisten und den emanzipatorischen zivilgesellschaftlichen Bewegungen.

#### 4.4. Entwicklungsländer: Vom Ablehnen zum Einknicken

Aufgrund ihrer großen Vorbehalte gegen einen Dienstleistungsvertrag lehnten Entwicklungsländer das GATS während der Uruguay-Runde zunächst vehement ab. Vor allem die Gruppe der 77 (G-77) war sich außerordentlich einig in ihrer Ablehnung dieser Verhandlungen. Sie betonte wiederholt, dass mit dem GATT keinerlei rechtliche Kompetenzen zur Regulierung von Dienstleistungen einhergingen. Auch sei ihre eigene Service-Industrie zu schwach entwickelt, sodass sie bei verfrühter Marktöffnung dem verschärften Wettbewerb nicht standhalten könne. Als besonders problematisch betrachteten sie, dass auch der Güterhandel von Ländern ohne nennenswerten Service-Sektor bei Nichteinhaltung des GATS sanktioniert werden sollte. Die Möglichkeit solcher Überkreuz-Vergeltungsmaßnahmen (»cross retaliation«) setzte die US-Regierung auf Initiative der Coalition of Service Industries durch.

Der Kompromiss zwischen den USA und der EU, der

sich in der relativen Flexibilität des GATS-Vertrags niederschlug, löste aber auch auf Seiten einiger Entwicklungsländer einen Umschwung aus. Da es nun möglich war, lediglich punktuelle Liberalisierungszugeständnisse zu machen oder manche Sektoren gänzlich herauszuhalten, wurde ihnen die Zustimmung zumindest erleichtert. Hinzu kam, dass es der EU und den USA mittels einer Mischung aus Druck und Zugeständnissen gelang, die G-77 zu spalten. Vor allem Indien und Brasilien, die hartnäckig gegen das GATS opponierten, konnten so marginalisiert werden (Gill 2002).

In Reaktion auf das nicht mehr aufzuhaltende GATS versuchten Entwicklungsländer einen größeren Verhandlungsspielraum zu gewinnen, indem sie selbst auf liberale Argumente setzten, und zwar in der Frage der Arbeitsmigration. Da die OECD-Länder beim grenzüberschreitenden Personenverkehr aufgrund ihrer restriktiven Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen kaum zu Zugeständnissen bereit waren, mussten sie den Entwicklungsländern an anderer Stelle höhere Flexibilität einräumen. Während die OECD-Mitglieder vornehmlich daran interessiert waren, Erleichterungen für Arbeitsaufenthalte von Angestellten in den Auslandsniederlassungen transnationaler Konzerne zu erwirken, forderten Entwicklungsländer Lockerungen auch für weniger qualifizierte Arbeitskräfte, da sie sich aufgrund ihres niedrigen Lohnniveaus bei arbeitsintensiven Dienstleistungen Exportchancen erhofften. Im Bereich der befristeten Arbeitsmigration übernahmen die Unterzeichnerstaaten zuletzt jedoch mit Abstand die geringsten GATS-Verpflichtungen (Koehler 1999).

Nach langen Verhandlungen wurde die Uruguay-Runde schließlich im Dezember 1993 zum Abschluss gebracht und bei einer Regierungskonferenz am 15. April 1994 in Marrakesch das 22.000 Seiten umfassende Vertragswerk unterzeichnet. Wichtigste Ergebnisse sind die Gründung der Welthandelsorganisation, die am 1.1.1995 ihre Arbeit in Genf offiziell aufgenommen hat, sowie eine Reihe neuer Abkommen, die in das Regelwerk der WTO integriert wurden. Dazu gehören das Agrarabkommen, das Abkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte (TRIPS), das GATS und eine Reihe weiterer Verträge. Als bedeutende Neuerung ist ferner die Einigung auf das Schiedsgericht zu nennen, das dem internationalen Handelsrecht aufgrund seiner Sanktionsmöglichkeiten erstmals zu hoher Durchsetzungskraft verhilft. Alle Mitglieder der WTO, derzeit 145 Staaten, sind auch Unterzeichner des GATS (vgl. Box 1).

## 5. Die Einbahnstraße: Regeln des GATS

Das GATS-Abkommen ist ein äußerst komplexer Vertrag, dessen vergleichsweise flexible Struktur zur Folge hatte, dass die WTO-Mitglieder am Ende der Uruguay-Runde zum Teil sehr unterschiedliche und differenzierte Verpflichtungen übernommen haben. Was sind nun die wichtigsten Bestimmungen?

### 5.1. Die Struktur des GATS

Das GATS unterscheidet zwischen allgemeinen Verpflichtungen, die für alle Dienstleistungssektoren gleichermaßen gelten sollen (z.B. das Meistbegünstigungsprinzip), und den spezifischen Verpflichtungen (Marktzugang und Inländerbehandlung), die nur für jene Sektoren relevant sind, in denen die WTO-Mitglieder konkrete Liberalisierungen vorgenommen haben (vgl. Tabelle 4). Jedes WTO-Mitglied hat seine spezifischen Verpflichtungen in eine eigene Liste eingetragen, die verbindlicher Bestandteil des GATS ist. Die Länderlisten untergliedern sich gleichfalls in einen horizontalen, alle Dienstleistungen übergreifenden Teil, und einen sektorspezifischen Teil. In den Länderlisten konnte vermerkt werden, ob in den liberalisierten Sektoren noch Beschränkungen des Marktzugangs oder der Inländerbehandlung bestehen. Dieses flexible Liberalisierungskonzept erlaubt es den WTO-Mitgliedern im Prinzip, nur in den Bereichen ihren Markt zu öffnen, wo sie es für opportun halten.

### 5.2. Die Prinzipien: Meistbegünstigung, Marktzugang und Inländerbehandlung

Das Meistbegünstigungsprinzip (GATS, Art. II) verlangt, dass Handelsvergünstigungen allen WTO-Mitgliedstaaten in gleichem Maße zugestanden werden müssen. Die WTO-Mitglieder dürfen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer verschiedener Länder nicht ungleich behandeln. Wenn die EU Installateuren aus Osteuropa die Ausführung von Aufträgen in der EU erleichtert, sind diese Erleichterungen im Prinzip auf sämtliche anderen WTO-Mitglieder auszudehnen.<sup>5</sup> Das Meistbegünstigungsprinzip ist ein ungemein mächtiger Hebel zur internationalen Durchsetzung von Handelsliberalisierungen.

Im Unterschied zum Meistbegünstigungsprinzip, das als allgemeine Verpflichtung für sämtliche GATS-Sektoren gilt, beziehen sich die Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung nur auf diejenigen Sektoren, die die WTO-Mitglieder in ihre Länderlisten eingetragen haben.

Die Marktzugangsregel (Art. XVI) verbietet eine Reihe von quantitativen Handelsbeschränkungen. Dazu

<sup>5</sup> Das GATS enthält allerdings eine wichtige Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip für regionale Integrationsabkommen (Art. V). Diese Ausnahme ist z.B. für die Europäische Union von Bedeutung, da sie verhindert, dass das hohe Liberalisierungsniveau innerhalb des Europäischen Binnenmarkts umstandslos auch Drittstaaten außerhalb der EU gewährt werden müsste (zur Liberalisierung von Dienstleistungen im Europäischen Binnenmarkt siehe: Fritz/Scherrer 2002a: 29f.).

■ **Tabelle 4: Die Struktur des GATS**

Allgemeine Verpflichtungen	Spezifische Verpflichtungen		
■ Meistbegünstigung (GATS Artikel II)	■ Marktzugang (GATS Artikel XVI)		
■ Transparenz (GATS Artikel III)	■ Inländerbehandlung (GATS Artikel XVII)		
■ Innerstaatliche Regulierung (GATS Artikel VI)	Listen der spezifischen Verpflichtungen (GATS Artikel XX)		
■ Öffentliche Auftragsvergabe (GATS Artikel XIII)		Beschränkung des Marktzugangs	Beschränkung der Inländerbehandlung
■ Subventionen (GATS Artikel XV)	Horizontale Verpflichtungen		
	Sektorale Verpflichtungen (z.B. für Bildungs- oder Gesundheitsdienstleistungen)		

gehören u.a. Beschränkungen der Zahl der Beschäftigten, der Unternehmensform oder der Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen. Hätte ein WTO-Mitglied beispielsweise den Markt für Abfallbeseitigung in seiner Länderliste grundsätzlich liberalisiert, würde aber dennoch die Höhe ausländischer Beteiligungen an inländischen Müllverbrennungsanlagen auf unter 50% beschränken (z.B. um den öffentlichen Einfluss auf die Unternehmen zu bewahren), wäre dies ein Verstoß gegen das GATS. Dieser könnte eine Klage vor dem WTO-Schiedsgericht zur Folge haben.

Die **Inländerbehandlung** (Art. XVII) verlangt eine Gleichbehandlung in- und ausländischer Anbieter mit dem Ziel gleicher Wettbewerbsbedingungen für sämtliche Unternehmen. Das Inländerbehandlungsprinzip unterscheidet dabei nicht, ob es sich um öffentliche »non-profit«-Unternehmen oder profitorientierte Firmen handelt. Würde die EU die Liberalisierung von Wasserwerken in ihrer GATS-Liste binden, wären beispielsweise die Gebietsmonopole, die Tausenden kommunaler Wasserwerke in der Bundesrepublik das Überleben sichern helfen, nicht mehr GATS-konform. Wettbewerbsgleichheit im Mediengeschäft hieße, dass die Filmförderung – bei entsprechender GATS-Bindung in der Länderliste – abzuschaffen oder für alle Produzenten zu öffnen wäre.

Die Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung betreffen somit nicht nur das Verhältnis zwischen in- und ausländischen Dienstleistern, sondern zielen auf formal gleiche Wettbewerbsbedingungen für sämtliche Unternehmen in einem Land ab. Deren Rechtsform – öffentlich, privat, gemeinnützig etc. – spielt keine Rolle mehr.

### 5.3. Klassifikation von Dienstleistungen

Die GATS-Unterzeichnerstaaten orientierten sich bei der Erstellung ihrer Länderlisten spezifischer Verpflichtungen an einem Klassifikationsschema, das das GATT-Sekretariat während der Uruguay-Runde entwickelte. Nach diesem Schema gibt es 11 Hauptkategorien von Dienstleistungen, die wiederum in rund 155 Teilsektoren untergliedert sind. Eine zwölfte Kategorie wurde für nicht näher spezifizierte sonstige Dienstleistungen reserviert (siehe Tabelle 5).

Die WTO-Mitglieder konnten ihre Länderlisten ferner entlang von vier verschiedenen Erbringungsarten (»modes«) des Dienstleistungshandels erstellen:

■ **Tabelle 5: Klassifikation von Dienstleistungen**

<b>1. UNTERNEHMERISCHE UND BERUFSBEZOGENE DIENSTLEISTUNGEN</b>
A. (Frei-) berufliche Dienstleistungen z.B. Tierärzte, Ärzte, Anwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Architekten, Ingenieure
B. EDV-Dienstleistungen z.B. Soft-/Hardware Installation, Datenbanken, DV
C. Forschung und Entwicklung
D. Grundstücks- und Immobilien Dienstleistungen z.B. Makler, Instandhaltung
E. Miet-/Leasing-Dienstleistungen ohne Personal z.B. bezogen auf Schiffe, Transport-ausrüstung, Maschinen
F. Andere gewerbliche Dienstleistungen z.B. Werbung, Unternehmens-/Personalberatung, Reparaturen, Druckereien
<b>2. KOMMUNIKATIONSDIENSTLEISTUNGEN</b>
A. Postdienste
B. Kurierdienste
C. Telekommunikationsdienste z.B. Telefon, e-mail, Datentransfer, Telex,
D. Audiovisuelle Dienstleistungen z.B. Film-/Video-/Musikproduktion, Radio, Fernsehen
E. Andere
<b>3. BAU- UND MONTAGEDIENSTLEISTUNGEN</b>
A. Allgemeine Bauausführung für Gebäude (Hochbau)
B. Allgemeine Bauausführung für Tiefbau
C. Installation und Montage-Arbeiten
D. Baufertigstellung
E. Andere
<b>4. VERTRIEBSDIENSTLEISTUNGEN</b>
A. (Provisions-)vertreter
B. Großhandel
C. Einzelhandel
D. Franchising
E. Andere
<b>5. BILDUNGSDIENSTLEISTUNGEN</b>
A. Kindergarten/Grundschule
B. Schulbildung
C. Berufs-/Universitätsausbildung



>>> **Tabelle 5: Klassifikation von Dienstleistungen**

D. Erwachsenenbildung
E. Andere Bildungseinrichtungen
<b>6. UMWELTDIENSTLEISTUNGEN</b>
A. Abwasserbeseitigung/Kanalisation
B. (Sperr-)Müllabfuhr
C. Sanitäre Einrichtungen/Hygiene
D. Andere
<b>7. FINANZDIENSTLEISTUNGEN</b>
A. Alle Versicherungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen z.B. Lebens-, Unfall-, Krankenvers., Rückvers., Versicherungsvertrieb/-vertreter
B. Bank- und Finanzdienstleistungen (außer Versicherung) z. B. Einlagen/Kreditgeschäft, Geldhandel, Derivate, Investmentbanking, Fonds-/Anlage-management, Datenverarbeitung und Beratung für Finanzdienstleistungen
C. Andere
<b>8. MEDIZINISCHE UND SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN (andere als die freiberuflichen Dienstleistungen)</b>
A. Krankenhausdienstleistungen
B. Sonstige Gesundheitsdienstleistungen
C. Soziale Dienstleistungen
D. Andere
<b>9. TOURISMUS UND REISEDIENSTLEISTUNGEN</b>
A. Hotels und Restaurants (incl. Catering)
B. Reiseagenturen und Reiseveranstalter
C. Fremdenführer/Reisebegleitung
D. Andere
<b>10. ERHOLUNG, KULTUR UND SPORT (andere als audiovisuelle Dienstleistungen)</b>
A. Unterhaltungsdienstleistungen (inkl. Theater, Live Bands und Zirkus)
B. Nachrichtenagenturen
C. Büchereien, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen
D. Sport und andere Erholungsdienstleistungen
E. Andere
<b>11. TRANSPORTDIENSTLEISTUNGEN</b>
A. Seeschifffahrt

>>> **Tabelle 5: Klassifikation von Dienstleistungen**

z. B. Fracht, Personen, Reparatur und Instandsetzung, Unterstützungsdienste für die Seeschifffahrt
B. Binnenschifffahrt
C. Lufttransport
D. Raumfahrt
E. Schienenverkehr
F. Straßenverkehr
G. Pipeline Transport
H. Hilfsdienste für Transportdienstleistungen z. B. Lagerung, Frachtumschlag, Vermittlungsagenturen
I. Andere Transportdienste
<b>12. SONSTIGE NICHT AUFGEFÜHRTE DIENSTLEISTUNGEN</b>

1. die **grenzüberschreitende Lieferung** (z.B. das kostenpflichtige Herunterladen eines Musikvideos von einer Webseite eines ausländischen Anbieters; die Verschickung bzw. der Transport verschiedenster Güter über die Post, Kurierdienste oder Expeditionen; die grenzüberschreitende Vermittlung von Telefongesprächen durch Call Center);
2. der **Konsum von Dienstleistungen im Ausland** (z.B. das Studium an einer ausländischen Universität; Hotelübernachtungen oder Restaurantbesuche als Touristin oder Geschäftsreisende; Inanspruchnahme medizinischer Behandlung im Ausland);
3. die **kommerzielle Präsenz im Ausland** (alle Formen ausländischer Direktinvestitionen wie z.B. die Gründung einer Niederlassung in Übersee, das Eingehen eines Joint Ventures (Gemeinschaftsunternehmen) oder die Übernahme von Anteilen an ausländischen Unternehmen);
4. die **zeitweise Arbeitsmigration** (z.B. Mitarbeiter transnationaler Unternehmen, die an unterschiedliche Konzernstandorte versetzt werden; Entsendefirmen, die Arbeitnehmer bei außertariflicher Entlohnung im Ausland einsetzen).

#### 5.4. Ein Klon des MAI: Das GATS als Investitionsabkommen

Als ökonomisch besonders wichtige Erbringungsart gilt die kommerzielle Präsenz (»mode 3«). Denn mittlerweile fließen nahezu Dreiviertel der weltweiten Direktinvestitionen – diese beliefen sich im Jahr 2000

auf rund 1,3 Billionen US\$ – in die Dienstleistungsindustrie. Zudem konnte in den vergangenen zehn Jahren ein stetiger Anstieg ausländischer Direktinvestitionen verzeichnet werden, an dem auch einzelne Entwicklungsländer partizipiert haben. Während Dreiviertel der ausländischen Direktinvestitionen in Industrieländer fließen (im Jahr 2000 über 1 Bio. US\$), entfällt das übrige Viertel vor allem auf einige größere Schwellenländer (im Jahr 2000 ca. 240 Mrd. US\$), dies vor allem im Zusammenhang mit Privatisierungen ehemaliger Staatsbetriebe (UNCTAD 2001).

Ausländische Investoren wünschen sich aber die Beseitigung der verschiedenen, entwicklungs- und strukturpolitisch durchaus sinnvollen Auflagen, die ihnen in den Gastländern gemacht werden. Zu solchen Investitionsauflagen gehören Bestimmungen über die Höhe ausländischer Beteiligungen, Quoten für die Einstellung einheimischer Arbeitskräfte oder die Verwendung inländischer Vorprodukte, der Zwang zu Joint Ventures (Gemeinschaftsunternehmen) mit lokalen Firmen, die Einhaltung bestimmter Gesetze zum Arbeits- oder Umweltschutz sowie Handels- und Zahlungsbilanzauflagen. Letztere sollen sicherstellen, dass keine außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte durch zu hohe Importe von Vorprodukten, zu hohe Devisenausgaben oder durch Rückführungen von Gewinnen im Zusammenhang mit den Investitionen entstehen (Sauvé/Wilkie 1999).

Diese Auflagen sind beispielsweise auch dem Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) ein Dorn im Auge. Er schreibt:

»Deutsche Unternehmen sehen sich beim Auf- und Ausbau kommerzieller Präsenzen im Ausland in vielen Ländern jedoch mit Hemmnissen konfrontiert. (...) Die laufenden GATS-Verhandlungen müssen nun dazu führen, dass nach wie vor bestehende Hemmnisse zur Etablierung kommerzieller Präsenzen im Ausland weiter abgebaut werden. Zusätzliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Gewährung der Niederlassungsfreiheit von Unternehmen und zur Inländerbehandlung sind hierfür notwendig« (BDI 2001).

Das sieht die Bundesregierung auch so und nennt als eines ihrer vordringlichen Ziele bei den GATS-Verhandlungen die »Ausweitung von Liberalisierungszusagen in der für die deutsche Dienstleistungswirtschaft besonders wichtigen 3. GATS-Erbringungsart (kommerzielle Präsenz)« (Bundesregierung 2001).

Es ist zu befürchten, dass die Erbringungsart der kommerziellen Präsenz zu einer weiteren Stärkung der Investorenrechte gegenüber den Gastländern führt und

viele der sinnvollen Investitionsauflagen zu unzulässigen Handelshemmnissen erklärt werden. Kritikerinnen und Kritiker des GATS bezeichnen es daher auch als »Klon« des MAI, also jenes im Rahmen der OECD verhandelten und 1998 gescheiterten Multilateralen Abkommens über Investitionen (zum MAI: WEED/Germanwatch 1998)

## 5.5. Zugriff auf die öffentlichen Dienste

Ein Blick auf die GATS-Klassifikation genügt, um festzustellen, dass sämtliche Dienstleistungen, die in vielen Ländern der Welt von öffentlichen Unternehmen oder im öffentlichen Auftrag erbracht werden oder erst vor Kurzem (teil-) privatisiert wurden, zum Regelungsumfang des GATS gehören: Post und Telekommunikation, Radio und Fernsehen, Bildung und Gesundheit, Müllabfuhr und Klärwerke, Kranken- und Rentenversicherung, Theater und Museen, Büchereien und Archive, Nah- und Fernverkehr. Dennoch aber gibt es zahlreiche irreführende Stellungnahmen von Seiten der WTO und der EU, von Ministerien und Politikern, nach denen öffentliche Dienste bzw. »Dienste, die in staatlicher Hoheit erbracht« werden, von den GATS-Bestimmungen ausgenommen seien. So lesen wir in der WTO-Broschüre »GATS – Facts and Fiction« (WTO 2001a):

»Viele öffentliche Dienste werden nicht auf kommerzieller oder wettbewerblicher Basis erbracht und sind nicht Gegenstand des GATS. Das Abkommen schließt alle in staatlicher Hoheit erbrachten Dienstleistungen von seinem Regelungsbereich aus. Diese definiert Artikel 1:3(c) als Dienstleistungen, die weder auf kommerzieller Basis, noch im Wettbewerb mit anderen Anbietern erbracht werden«.

Die Behauptung, viele öffentliche Dienste seien aufgrund dieser Hoheitsklausel (siehe Box 2) vom GATS ausgenommen, ist eine bewusste Irreführung. Sie dient einzig dem Zweck, die alarmierte Öffentlichkeit zu beschwichtigen. In fast allen der oben aufgeführten Dienstleistungsbereiche gibt es schon längst eine Konkurrenz zwischen öffentlichen, privaten oder teilprivatisierten Anbietern: Im Bildungsbereich existieren staatliche und private Schulen nebeneinander; medizinische Behandlungen erfolgen in staatlichen, konfessionellen oder privaten Kliniken; der Personennahverkehr erfolgt durch städtische oder private Busunternehmen; Wasserwerke befinden sich nicht mehr nur in kommunaler, sondern zunehmend auch in kommerzieller

ler Hand. Diese Liste ließe sich noch beträchtlich verlängern. Ganz im Gegensatz zur Behauptung der WTO gibt es kaum noch relevante öffentliche Bereiche, in denen das Konkurrenzprinzip nicht längst Einzug gehalten hat und die dem Zugriff durch das GATS entzogen wären.

WTO-Streitbeilegung gibt« (ebd.). Obwohl die Bundesregierung also zugesteht, dass öffentliche Dienste sehr wohl durch Klagen vor dem WTO-Schiedsgericht betroffen sein können, treibt sie die GATS-Verhandlungen unbeirrt voran. Auch scheint es für sie uner-

## ■ Box 2

### Die Hoheitsklausel des GATS Artikels I.3 (b und c)

(3) Für die Zwecke dieses Übereinkommens

- b) schließt der Begriff »Dienstleistungen« jede Art von Dienstleistung in jedem Sektor mit Ausnahme solcher Dienstleistungen ein, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden;
- c) bedeutet der Begriff in »Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachte Dienstleistung« jede Art von Dienstleistung, die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird.

Bei öffentlich bereitgestellten Krankenhausdiensten bezweifelt das WTO-Sekretariat selbst, dass sie unter die Hoheitsklausel des Artikels I.3(b) fallen. Der Krankenhaussektor besteht laut WTO in den meisten Ländern aus »Einrichtungen im staatlichen und privaten Besitz, die beide kommerziell tätig sind, da sie Patienten bzw. deren Versicherungen die Behandlungskosten in Rechnung stellen« (WTO 1998b: 11). Daher sei es unrealistisch für eine Anwendung des GATS Artikels I.3(b) zu argumentieren. Die WTO folgert, dass in denjenigen Sektoren, in denen GATS-Verpflichtungen übernommen wurden, »Subventionen und ähnliche ökonomische Vergünstigungen, die einer Gruppe von Anbietern gewährt werden, unter die Verpflichtung zur Inländerbehandlung fallen...« (ebd.). Nach dieser weitreichenden Interpretation ist ausländischen Anbietern von Krankenhausdienstleistungen der vollständige Zugang zu sämtlichen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zu gewähren, die sonst nur öffentlichen bzw. im öffentlichen Auftrag auftretenden Krankenhausdienstleistern eingeräumt werden. Bei Erhebung von Gebühren laufen Anbieter öffentlicher Gesundheitsdienste also Gefahr, als Konkurrenten privater Anbieter interpretiert zu werden und damit unter die GATS-Regeln zu fallen (Waghorne 2000: Annex 4).

In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der PDS räumt die Bundesregierung ein, dass die Hoheitsklausel des GATS »im Einzelfall Zweifelsfragen aufwerfen« könne (Bundesregierung 2002). Sie würde es daher »begrüßen«, wenn es zu »Klarstellungen dieser Vorschrift« käme, »zumal es in diesem Bereich bislang noch keine klärenden Entscheidungen im Rahmen der

hebtlich zu sein, dass es bisher zu keinerlei Klarstellung der Hoheitsklausel gekommen ist.

## 5.6. Notwendigkeitstest für staatliche Regulierung

Die politische Brisanz der GATS-Verhandlungen liegt vor allem darin, dass bedeutende Hemmnisse für den internationalen Handel mit Dienstleistungen nicht – wie bei Waren – in Maßnahmen der Zollpolitik, sondern in innerstaatlichen Regelungen bestehen. Das GATS verlangt deshalb, dass diese Regelungen, seien es Gesetze, Verordnungen, Normen oder Standards, den grenzüberschreitenden Handel möglichst nicht beeinträchtigen. Diese Anforderung gilt sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen und der kommunalen Ebene. Der GATS Artikel VI über »innerstaatliche Regulierung« beauftragt das zuständige WTO-Gremium, in diesem Fall den Rat für den Dienstleistungshandel, Disziplinen zu entwickeln, die gewährleisten, dass nationale Qualifikationserfordernisse, technische Normen und Zulassungsverfahren »keine unnötigen Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen darstellen«.

Worauf zielen diese Disziplinen ab? In vielen Ländern existieren Vorschriften, die die Zulassung von Dienstleistern von dem Nachweis bestimmter Berufsqualifikationen abhängig machen. In manchen Ländern müssen Handwerker, die sich selbständig machen, einen Meisterbrief vorweisen, Ärzte ein Medizinstudium, Erzieher und Köche eine Ausbildung abgeschlossen

haben. Derartige Qualifikationsanforderungen erweisen sich für ausländische Dienstleister als Handelshemmnis, wenn ihnen aufgrund fehlender oder anderer Qualifikationen der Marktzutritt verwehrt wird. Ebenso erschweren von Land zu Land variierende technische Normen, von Etikettierungsvorschriften im Einzelhandel bis zu Verschlüsselungstechniken der Datenübertragung, den Marktzutritt. Nationale Zulassungsverfahren schließlich können die Geschäftsmöglichkeiten beschränken. Wird die Eröffnung von Filialen ausländischer Banken von bestimmten Eigenkapitalanforderungen abhängig gemacht, verteuert sich deren Kreditgeschäft. Oder es sinken die Absatzmöglichkeiten ausländischer Versicherungen, wenn ihre Vertreter nur eine begrenzte Zahl an Lizenzen erhalten.

Was heißt es aber, wenn diese Qualifikationsanforderungen, technischen Normen und Zulassungsverfahren derart auszugestaltet sind, dass sie »keine unnötigen Hemmnisse« für den Dienstleistungshandel darstellen? Die vom GATS intendierte handelsneutrale Ausgestaltung all jener staatlichen Auflagen wird nur möglich sein, wenn es zu einer Angleichung bzw. Har-

monisierung dieser Regulierungen zwischen den WTO-Mitgliedern kommt. Hier stellt sich aber die Frage, auf welchem Niveau eine solche Angleichung überhaupt stattfinden kann? Eine Harmonisierung, die sich an den anspruchsvollsten Qualitätsstandards für Dienstleistungen orientiert, ist international kaum durchsetzbar. Daher könnte es zu einer Angleichung nach unten kommen, die einen Abwärtswettbewerb (»race to the bottom«) bei nationalen Qualitätsstandards auslösen würde.

Die Folgen dieses Abwärtswettlaufs wären dabei sehr unterschiedlich. Eine internationale Harmonisierung der Standards in der beruflichen Aus- und Weiterbildung würde nicht nur das Niveau der Ausbildung betreffen, sondern zielt wesentlich darauf ab, die Arbeitskosten international vergleichbar zu machen. Hinter der Harmonisierung der Qualifikationsanforderungen steht letztlich also auch das Interesse an der Lohndrückerei. Der Handelsexperte Gary Hufbauer formuliert dies ganz unverblümt:

»Ein Arbeiter wird das verdienen, was er erwirtschaftet – bewertet nach einem einzigen Weltmarktpreis« (Hufbauer/Warren 1999).

Die Harmonisierung technischer Normen (z.B. der Etikettierungsvorschriften) berührt dagegen den Gesundheits- und Verbraucherschutz. So würde ein informierter Einkauf behindert, wenn bestimmte Hinweise über Herstellungsmethoden oder Inhaltsstoffe bei der Warenkennzeichnung nicht mehr aufgeführt werden dürften. Schließlich könnte eine Harmonisierung der Zulassungsverfahren z.B. für Bankfilialen theoretisch eine internationale Verallgemeinerung höherer aufsichtsrechtlicher Standards zur Folge haben. Die aktuellen Trends sehen aber genau umgekehrt aus. Vermehrt kommt es zu einer Harmonisierung der Finanzaufsicht, die auf eine Senkung des von den Auslandsfilialen großer Institute vorzuhaltenden Eigenkapitals hinausläuft und damit die Risikoanfälligkeit nationaler Finanzmärkte erhöht.

Ungeachtet solcher möglichen Risiken treibt die WTO die handelsneutrale Ausgestaltung staatlicher Auflagen aktiv voran. So wurde in Genf eine »Arbeitsgruppe zu innerstaatlicher Regulierung« eingesetzt, die vor allem über folgende Punkte verhandelt (vgl. Barth 2000):

1. Transparenz hinsichtlich der politischen Ziele der staatlichen Regulierung, einschließlich internationaler Konsultationen schon im Vorfeld nationaler Gesetzgebungsvorhaben.
2. Kriterien zur Bestimmung der Notwendigkeit einer staatlichen Maßnahme zur Erreichung ihres Ziels,



Was, wenn eine Briefkastenfirma die Müllentsorgung übernehme?

der sog. »Notwendigkeitstest«. Dabei soll darauf geachtet werden, dass eine Maßnahme den Handel so wenig wie möglich beeinträchtigt.

3. Gegenseitige Anerkennung von Qualifikations- und Zulassungserfordernissen und die Anwendung internationaler Standards.

Der erste Punkt verweist dabei auf eine vor allem in demokratischer Hinsicht äußerst problematische Entwicklung. Mit dem GATS wird nämlich angestrebt, dass die WTO-Mitglieder schon bei geplanten Änderungen von Gesetzen oder Vorschriften in einen Beratungsprozess mit ihren Handelspartnern eintreten (OECD 2000a). Andere Handelsstaaten bekommen also effektiv ein Mitspracherecht bei nationalen Gesetzesvorhaben. Offen ist dabei, wie weit nationale Politikpräferenzen, die immerhin durch parlamentarische Verfahren legitimiert sein können, gegenüber einzelnen Handelspartnern zurückgestellt werden. Die Forderung nach »Transparenz« wird hier einseitig im Interesse der Eroberung ausländischer Märkte instrumentalisiert. Die ökonomisch mächtigen Staaten verfügen dabei über besonders starke Einflussmöglichkeiten auf innerstaatliche Rechtssetzung in Entwicklungs- und Schwellenländern. So rangiert beispielsweise bei den aktuellen GATS-Forderungen (Requests) der USA die Transparenz der innerstaatlichen Regulierung an erster Stelle. Um ihren Dienstleistungsexporteur den Zutritt auf ausländischen Märkten zu erleichtern, verlangen die USA von allen WTO-Mitgliedern »Verfahren zur Information der Öffentlichkeit über Regulierungen oder Veränderungen bestehender Regulierungen, *bevor diese von den zuständigen Einrichtungen abschließend beraten werden und Inkrafttreten*« (USTR 2002, Hervorhebung TF). Von dieser »Transparenz« profitieren vor allem die ökonomisch starken Handelsmächte. Einerseits verfügen sie über das Potenzial derartige Marktinformationen aufzubereiten, andererseits kommen aus ihren Ländern die wettbewerbsfähigen Dienstleister, die derartige Informationen auch profitabel zu nutzen verstehen.

Nicht minder problematisch ist der von der »Arbeitsgruppe zu innerstaatlicher Regulierung« zu entwickelnde »Notwendigkeitstest«. Mittels dieses Tests soll festgestellt werden, ob eine staatliche Auflage »notwendig« ist, oder ob nicht weniger handelsbeschränkende Maßnahmen zu ergreifen wären. Private Dienstleister könnten beispielsweise versuchen, lästige Qualitätsstandards für die Wasserreinheit über die Anrufung des Streitschlichtungsorgans der WTO zu kippen. Zwar dürfen Unternehmen das WTO-Gericht nicht direkt anrufen,

stattdessen versuchen sie aber, ihre Regierungen zu Klagen zu bewegen. Gelingt dies, würde das Schiedsgericht über die »Notwendigkeit« des Qualitätsstandards urteilen. Es ist vor allem die EU, die sich für Entwicklung und Einsatz des Notwendigkeitstests in der WTO stark macht.

## 5.7. GATS mit Biss: Das Streitschlichtungsverfahren

Derjenige Mechanismus, der nicht nur dem GATS, sondern auch allen anderen WTO-Verträgen zu hoher Durchsetzungskraft verhilft, ist zweifellos das Schiedsverfahren. Das Schiedsgericht wird allerdings nicht aus sich selbst heraus tätig, sondern nur aufgrund der Klage eines WTO-Mitglieds. Da nur Staaten WTO-Mitglieder sind, haben Unternehmen keinen direkten Zugang zum Schiedsgericht; ihnen bleibt aber die Möglichkeit, ihre Regierung zu einer Klage zu bewegen, was häufig geschieht. Vor der Einleitung eines Verfahrens sind die Streitparteien aber gehalten, eine gütliche Einigung zu erzielen. Erst wenn diese scheitert, wird das Verfahren eröffnet. Wird ein Urteil des Schiedsgerichts durch die unterlegene Seite nicht befolgt, kann das geschädigte Land zu Vergeltungsmaßnahmen greifen, die allerdings von der WTO genehmigt werden müssen. Häufig kommt es zur Erhebung von Strafzöllen auf die Exporte des im Streit unterlegenen Landes. Vergeltungsmaßnahmen dürfen zudem in einem anderen, als dem einem Streit zugrundeliegenden Sektor ergriffen werden, sodass z.B. Strafzölle auf Agrarprodukte erhoben werden, obwohl sich das Urteil auf Dienstleistungen bezieht. Durch diese sogenannte Überkreuzvergeltung (»cross retaliation«) erhält der Schiedsmechanismus noch erheblich mehr Schärfe.

Vor allem Entwicklungsländer, die mitunter nur zwei oder drei Rohstoffe exportieren, können durch solche Überkreuzvergeltung wesentlich empfindlicher getroffen werden als Industriestaaten mit einer breiten, diversifizierten Exportpalette. Gerade die von wenigen Exportprodukten abhängigen Länder müssen im Fall einer Niederlage vor dem Schiedsgericht mit erheblichen Einbußen ihrer Exporteinnahmen rechnen. Sollte ein Entwicklungsland hingegen einen Streitfall z.B. gegen die EU gewinnen, könnte es zwar Strafzölle erheben, da der Absatz europäischer Produkte in dem betreffenden Land aber womöglich verschwindend gering ist, wird diese Maßnahme die EU nicht sehr schmerzen. Obwohl alle Mitgliedstaaten formal den gleichen Zugang zum WTO-Schiedsverfahren haben, wird

die strukturelle Ungleichheit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern dadurch keineswegs gemildert.

Bisher gibt es erst einen Streitfall, der sich unmittelbar auf das GATS bezieht. Im April 2002 setzte die WTO aufgrund einer Klage der USA ein Panel ein, das zu urteilen hat, ob Mexiko seine Verpflichtungen nach dem GATS-Abkommen über Telekommunikation verletzt hat (siehe Box 3).

nahme eintragen lassen. Dort heißt es, dass in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten »Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen« können (Liste der spezifischen Verpflichtungen). Die EU behält sich mit dieser Klausel das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzu-

### ■ Box 3

#### USA vs. Mexiko: Der erste GATS-Streitfall

Am 17. April 2002 setzte die WTO auf Antrag der USA ein Panel ein, das untersuchen soll, ob Mexiko gegen seine GATS-Verpflichtungen im Bereich der Telekommunikation verstoßen hat (Bridges Weekly, 23.4.2002). Hintergrund der US-Klage sind die Gebühren, die US-Telefonfirmen an mexikanische Netzbetreiber entrichten müssen, wenn sie Ferngespräche aus den USA in die mexikanischen Telefonnetze durchleiten wollen. Mexikos führendes Festnetzunternehmen Telmex (Telefonos de Mexico) erhebt mit Genehmigung der mexikanischen Regulierungsbehörde Cofetel für diese Zusammenschaltung eine Gebühr, die nach Ansicht der Kläger 2 bis 3 mal höher ist als vergleichbare internationale Zusammenschaltungsgebühren (USTR 2002a). Für die Beurteilung dieses Streits könnte gefragt werden, warum höhere Zusammenschaltungsgebühren, die Telekommunikationsmultis eines wohlhabenden Industriestaats abverlangt werden und in dem weniger wohlhabenden Schwellenland womöglich der Quersubventionierung grundlegender Dienste zugute kommen, nicht gerechtfertigt sein sollen. Ebenso könnte gefragt werden, warum zwischen Ländern mit großen ökonomischen Unterschieden für bestimmte Leistungen überhaupt vergleichbare Preise gelten sollen.

## 5.8. Welche Verpflichtungen sind bisher eingegangen worden?

Bei den Listen spezifischer Verpflichtungen handelt es sich meist um Flickenteppiche punktueller Liberalisierungen, die wiederum mit vielen Lücken und wichtigen Beschränkungen versehen sind. Auch variiert der Umfang der von den WTO-Mitgliedern übernommenen Verpflichtungen beträchtlich. Während einzelne der Least Developed Countries nur in einem einzigen Sektor ihre Märkte geöffnet haben, legten manche Schwellenländer umfassendere Verpflichtungslisten vor, die eine höhere Zahl von Sektoren betreffen (Mashayekhi 2000). Industriestaaten haben die wichtigsten Dienstleistungen zumeist aufgeführt, aber auch hier gibt es zahlreiche Lücken und bedeutsame Beschränkungen. Im Tourismus haben die meisten Länder Verpflichtungen übernommen, Gesundheit und Bildung hingegen ließen die wenigsten Länder binden (vgl. Abbildung 5)

Aufgrund der Vergemeinschaftung der Handelspolitik gibt es für die EU eine gemeinsame Verpflichtungsliste (WTO 1994). Viele der 155 GATS-Teilsektoren tauchen überhaupt nicht in der EU-Liste auf, für sie wurden folglich keinerlei Verpflichtungen übernommen. Allerdings hat die EU im horizontalen, alle aufgeführten Dienstleistungen umfassenden Teil ihrer Liste eine wichtige Aus-

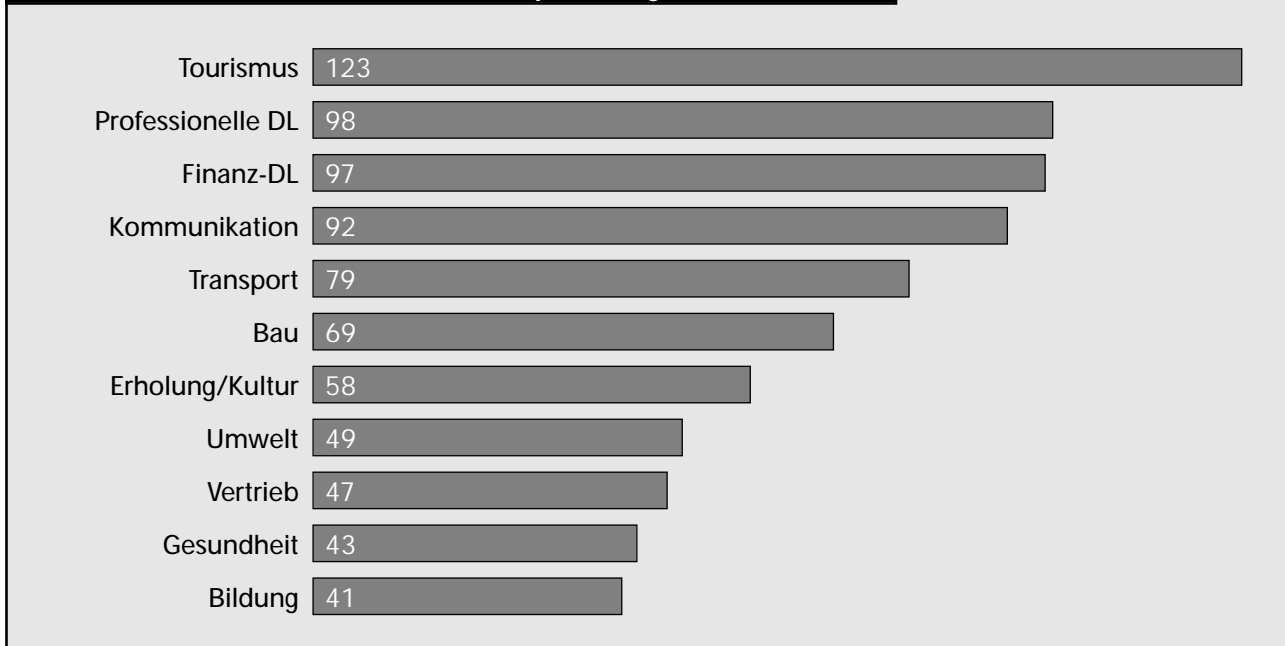
schränken. Ferner beschränkt sie auch den Anspruch auf staatliche Subventionen:

»Der Anspruch auf Subventionen der Gemeinschaften oder der Mitgliedsstaaten kann auf im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats oder in einem besonderen geographischen Teilgebiet eines Mitgliedsstaats niedergelassene juristische Personen beschränkt werden« (ebd.).

Diese beiden für den Bestand zahlreicher öffentlicher Dienste bedeutsamen horizontalen Ausnahmen sind in der aktuellen GATS-Runde jedoch herausgefordert worden. In einer Zusammenfassung des Wirtschaftsministeriums, der Liberalisierungsforderungen an die Adresse der EU von zunächst 19 Staaten zugrunde lagen, heißt es:

»Verschiedene Forderungen beziehen sich auf generelle EU-Vorbehalte für Dienstleistungen, die als öffentliche Aufgaben betrachtet werden (Forderung nach Erläuterungen und Spezifizierungen, teilweise auch Streichung) (...) und auf Subventionen (Forderung nach teilweiser oder vollständiger Streichung der EU-Vorbehalte bezüglich Inländerbehand-

■ **Abb. 5: Anzahl der Länder mit GATS-Verpflichtungen nach Sektoren**



lung für GATS-Erbringungsarten 3 und 4« (BMW, Schreiben vom 8.8.2002, Hervorhebungen im Original).

Im Klartext heißt dies, dass mehrere WTO-Mitglieder die partielle oder vollständige Beseitigung der EU-Ausnahmen für öffentliche Aufgaben und staatliche Subventionen gefordert haben. Ob, und wenn ja, in welchem Umfang die EU im Laufe der GATS-Verhandlungen entsprechende Zugeständnisse machen wird, bleibt abzuwarten.

### 5.9. Vorwärts immer, rückwärts nimmer: Das GATS als Einbahnstraße

Eine der besorgniserregendsten Eigenschaften des GATS besteht darin, dass einmal eingegangene Liberalisierungen kaum noch umkehrbar sind. Möchte ein WTO-Mitglied Verpflichtungen im Rahmen des GATS ändern oder zurücknehmen, muss es mit anderen Mitgliedern, die dies wünschen, Verhandlungen über Ausgleichsmaßnahmen aufnehmen. Scheitern diese Verhandlungen kann das geschädigte Mitglied gemäß GATS Artikel XXI vor dem WTO-Schiedsgericht klagen. Wollte China beispielsweise die Marktöffnung für Versicherungsmakler rückgängig machen, könnte es der EU, deren Versicherungsmultis Allianz oder Axa geschädigt wären, stattdessen Zugeständnisse bei Umweltdienstleistungen anbieten. Würden Allianz und Co. wider Erwarten zugunsten von Vivendi und RWE, den

großen Umwelt-Multis, zurückstehen, könnte sich die EU unter Umständen darauf einlassen. Dann aber müsste China die Marktöffnung für Umweltdienstleistungen – aufgrund des Meistbegünstigungsprinzips – auf alle WTO-Mitglieder ausdehnen. Sollten Allianz und Co. allerdings Widerstand leisten, könnte die EU gegen China eine WTO-Klage einreichen. Verliert China, käme es zu Vergeltungsmaßnahmen.

Was aber machen Entwicklungsländer, die Marktöffnungen rückgängig machen wollen, aber wenig attraktive Alternativen für ausländische Investoren zu bieten haben? Ihnen dürfte der Weg über Ausgleichsmaßnahmen versperrt sein. Sie müssten mit einem besonders hohen Risiko einer WTO-Klage rechnen. Es ist also der hohe, mitunter unbezahlbare Preis, den die WTO-Mitglieder für die Rücknahme von GATS-Verpflichtungen zahlen müssten, der das Abkommen für viele von ihnen zu einer Einbahnstraße macht. Dies ist besonders vor dem Hintergrund bedenklich, dass privatisierte Unternehmen häufig ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommen oder in große wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. In solchen Fällen haben die Regierungen mitunter keine andere Wahl, als diese Betriebe wieder in öffentliche Trägerschaft zu überführen. Aber auch in solchen Fällen könnte – bei entsprechenden Liberalisierungsverpflichtungen – ein Verstoß gegen das GATS vorliegen. Genau an diesen Beispielen lässt sich ein wesentlicher Zweck des GATS verdeutlichen: Privatisierungen fest verankern und den Rückweg abschneiden.

## 6. Die Verhandlungsmaschinerie

Die unaufhaltsam »fortschreitende Liberalisierung« ist im GATS vertraglich festgelegt. Diesem Ziel dienen aufeinander folgende Verhandlungsrunden. Die erste von ihnen wurde vereinbarungsgemäß fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens im Jahr 2000 begonnen, um »schrittweise einen höheren Stand der Liberalisierung zu erreichen« (Art. XIX). Wie sieht nun aber der weitere Ablauf der GATS-Verhandlungen aus und welche, wie auch immer bescheidenen, institutionellen Eingriffsmöglichkeiten bestehen?

### 6.1. Geheimdiplomatie bis 2005

Mit der Einigung auf eine neue Welthandelsrunde bei der WTO-Ministerkonferenz in Katar im November 2001 treten auch die Dienstleistungsverhandlungen in eine intensivere Phase ein. Nach dem – allerdings nicht verbindlichen – Zeitplan für die GATS-Verhandlungen waren bis Ende Juni 2002 Marktzugangsforderungen (Requests) zu übermitteln, bis Ende März 2003 sollen die Liberalisierungsangebote (Offers) folgen. Eine Zwischenbilanz wird bei der Ministerkonferenz im September 2003 im mexikanischen Cancún gezogen. Der Abschluss der GATS-Verhandlungen fällt wiederum mit dem Ende der neuen Welthandelsrunde zusammen, das für den 1.1.2005 zumindest angestrebt wird. Ob das Datum gehalten werden kann, ist freilich sehr unsicher.

Die EU und eine Reihe weiterer Staaten haben Anfang Juli 2002 auch konkrete Marktöffnungsforderungen (Requests) bilateral an einzelne WTO-Mitglieder gerichtet. Diese machten die zuständigen Ministerien allerdings nicht für die interessierte Öffentlichkeit zugänglich, sondern verfassten lediglich knappe Zusammenfassungen (vgl. USTR 2002, European Commission 2002). Auch die EU-Kommission und das deutsche Wirtschaftsministerium gewähren keinerlei Einblick in die europäischen Forderungen. Die Verweigerung des Zugangs begründet das Wirtschaftsministerium so:

»Nach den Vorgaben aller WTO-Mitglieder sind ihre jeweiligen Drittlandsforderungen vertraulich zu behandeln und können nicht, weder in integraler Fassung noch auszugsweise, an Nichtregierungsstellen übergeben werden« (BMWi, Schreiben vom 8.8.2002, Hervorhebung im Original).

Die Behauptung, Drittlandsforderungen könnten nicht an »Nichtregierungsstellen« weitergegeben werden, widerspricht aber der eigenen Praxis des Wirtschaftsministeriums, das die Verhandlungsentwürfe selbst an verschiedene Verbände weitergeleitet hat. In der Antwort vom 22. April 2002 auf eine Kleine Anfrage der PDS heißt es:

»Die Bundesregierung hat Elemente der vorliegenden Entwürfe für EU-Drittlandsforderungen an einzelne, sachlich unmittelbar betroffene Wirtschaftsverbände und den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) übermittelt, um diesen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben« (Bundesregierung 2002).

Welch weitreichende und problematische Forderungen, die EU und ihre Mitgliedstaaten an Entwicklungsländer gerichtet haben, kann den im April 2002 durchgesickerten Entwürfen an 29 WTO-Mitglieder entnommen werden (siehe: [www.gatswatch.org/requests-offers.html](http://www.gatswatch.org/requests-offers.html)) (vgl. Kapitel 7).

### 6.2. Kuhhandel um Paketlösungen

Aber die EU hat nicht nur selbst Forderungen gestellt, sondern es sind auch Requests an ihre eigene Adresse gerichtet worden. Auf deren Grundlage wird die EU bis Ende März 2003 ihre Marktöffnungsforderungen (Offers) erstellen. Wie weitreichend ihre Zugeständnisse dabei sein werden, ist jetzt noch nicht absehbar. Da die Verhandlungen jedoch in die neue Welthandelsrunde integriert sind, und deren Ende nicht vor Januar 2005 zu erwarten ist, dürfte bei den Offers im März 2003 noch nicht sehr viel preisgegeben werden. Üblicherweise kommt es erst gegen Ende derartiger Verhandlungen zu umfassenderen Paketlösungen, sodass es aus verhandlungstaktischen Gründen nicht sinnvoll wäre, schon zu Beginn allzu viel anzubieten.

Wie können solche Paketlösungen aussehen? Die EU wünscht sich beispielsweise von Südafrika, dass die Allianz-Versicherung mit weiteren Repräsentanzen vor Ort Versicherungspolice vertreiben darf. Südafrika dagegen hat ein großes Interesse, größere Mengen an Dosenfrüchten nach Europa zu exportieren. Einigen sich beide, kommt es zu einer sektorübergreifenden



Paketlösung, die ein GATS-relevantes Zugeständnis (Liberalisierung von Versicherungsdienstleistungen) mit einem Zugeständnis aus dem Agrarbereich gegenrechnet (Exportquote für Dosenfrüchte). Das Paket kann aber auch innerhalb des Rahmens der Dienstleistungsverhandlungen verbleiben. Beispiel: Die EU wünscht sich Investitionsmöglichkeiten für deutsche und französische Wassermultis in den USA. Die USA wiederum bestehen auf höhere Sendequoten für Hollywood-Filme im hiesigen öffentlich-rechtlichen Fernsehen. Einigen sich beide, steigen die Wasserpreise in den USA und die Vielfalt ausgestrahlter Filme in Europa sinkt. Dies wäre eine GATS-interne Paketlösung. Welche Bereiche in derartiger Pakete hineingeraten und womöglich geopfert werden, ist im Vorhinein kaum abzusehen. Die staatlichen Unterhändler verweigern dazu jegliche Auskünfte. Genau darin liegt aber das besondere Risiko der Verhandlungen. Wollen zivilgesellschaftliche Gruppen verhindern, dass bestimmte Bereiche derartigen Tauschgeschäften zum Opfer fallen, bleibt ihnen nichts anderes übrig, als Öffentlichkeit zu schaffen und die Regierungen massiv unter Druck zu setzen. Die interessierten Industriekreise haben es da leichter: sie werden über den je-

weiligen Verhandlungsstand minutiös unterrichtet.

Da die EU-Kommission aufgrund ihrer Geheimniskrämerei mittlerweile stark von Seiten kritischer Gruppen unter Beschuss geraten ist, hat sie sich nun zu ihrer Art der Beteiligung der »Zivilgesellschaft« durchgerungen. Nachdem schon im Oktober 2002 das britische Handelsministerium ein Konsultationsdokument zum GATS veröffentlichte (DTI 2002), zog die Kommission mit einem eigenen Dokument am 12.11.2002 nach (European Commission 2002a). Diese Dokumente enthalten knappe Zusammenfassungen, der an die Adresse der EU gerichteten GATS-Requests, denen jedoch nicht zu entnehmen ist, welche konkreten Forderungen von welchem WTO-Mitglied gestellt wurden. Entsprechend weisen beide Dokumente zahlreiche Lücken auf. Da die Offers bis Ende März den Verhandlungspartnern übermittelt werden sollen, bittet die Kommission um Stellungnahmen bis zum 10. Januar 2003. Ob und gegebenenfalls wie eingehende Stellungnahmen bei der Erstellung der europäischen Offers berücksichtigt werden, erfährt die »Zivilgesellschaft« aber nicht. Auf die zuvorkommende Behandlung, die die Kommission der europäischen Exportwirtschaft angedeihen lässt, kann sie jedenfalls nicht hoffen.

#### ■ Box 4

##### **Institutionelle Verfahren auf EU-Ebene**

Aufgrund der vergemeinschafteten Handelspolitik führt die EU-Kommission die Handelsverhandlungen im Auftrag der EU-Mitgliedstaaten. Diese erteilen dem derzeit zuständigen EU-Kommissar, Pascal Lamy, ein Verhandlungsmandat. Die innereuropäische Abstimmung erfolgt im sogenannten 133er-Ausschuss (nach dem Artikel 133 des EG-Vertrags über die Gemeinsame Handelspolitik). Dieser wurde bei der Regierungskonferenz im Dezember 2000 in Nizza neu gefasst. Demnach beschließt der Europäische Ministerrat über die Annahme von Handelsabkommen grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit, d.h. einzelne Mitglieder haben keine Vetomöglichkeit. Dies gilt auch für Handelsabkommen, die Dienstleistungen oder geistigen Eigentumsschutz betreffen. Grundsätzlich fallen diese Entscheidungen auch nicht in die sogenannte gemischte Zuständigkeit, d.h. es ist keine zusätzliche nationale Ratifizierung vorgesehen. Jedoch gibt es einige sensible Bereiche, in denen Handelsabkommen auch nach dem neuen Vertragstext nicht nur durch den Ministerrat, sondern auch durch die Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen. Dazu gehören »Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen«. <sup>6</sup> In diesen Bereichen gilt nach wie vor die gemischte Zuständigkeit. Die Parlamente der EU-Mitglieder, so auch der deutsche Bundestag, müssten also ebenfalls über die Annahme eines neuen GATS-Vertrags, der jene Sektoren mit umfasst, entscheiden.

Das europäische Parlament bleibt auch nach der Revision von Nizza in handelspolitischen Fragen marginalisiert. Es hat keinerlei neue Kompetenzen bekommen und verfügt nicht einmal über ein formelles Anhörungsrecht.

##### **Institutionelle Verfahren in der Bundesrepublik**

Den Mitgliedstaaten bleibt es überlassen, ob und in welchem Umfang nationale Parlamente, Länderparlamente oder Landesregierungen in die Abstimmungsprozesse zur Handelspolitik eingebunden werden. Allerdings muss die Bundesregierung den Bundestag über ein Vorhaben der EU zum frühestmöglichen Zeitpunkt

<sup>6</sup> Art. 133 Abs. 6 Uabs. 2, Vertrag von Nizza, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2001 C 80, S. 16, [http://www.europa.eu.int/eurllex/de/treaties/dat/nice\\_treaty\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/eurllex/de/treaties/dat/nice_treaty_de.pdf) vom 12.04.02

**>>> Box 4**

informieren. Der Bundestag kann Stellungnahmen zur Handelspolitik abgeben, die von der Bundesregierung berücksichtigt werden müssen, jedoch ist sie rechtlich nicht an diese Stellungnahmen gebunden.

Das federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit – BMWA sieht regelmäßige Unterrichtungen verschiedener Bundestagsausschüsse zu den GATS-Verhandlungen vor. Jedoch waren die knappen Zusammenfassungen des Ministeriums bisher sehr lückenhaft, auch erhalten Abgeordnete keinen Einblick in die GATS-Requests. Bisher ist weder eine Befassung noch eine Entscheidung des Bundestags zum weiteren Verlauf der GATS-Verhandlungen vorgesehen, so auch nicht einmal zur wichtigen Frage des Ausmaßes an Zugeständnissen, die die EU-Mitglieder bei den Marktöffnungsangeboten (Offers) im März 2003 mittragen müssen. Aufgrund des umfassenden Regelungsbereichs des GATS sind mehrere Ausschüsse des Bundestags fachlich betroffen, nicht nur der Wirtschaftsausschuss.

Das GATS betrifft aber auch die Ebene von Bundesländern oder Kommunen, so zum Beispiel in der Bildungspolitik, bei öffentlich-rechtlichem Rundfunk oder kommunalen Versorgungsunternehmen. Berührt ein internationaler Vertrag die Kompetenzen der Länder, so sind diese vor der Unterzeichnung zumindest anzuhören (ausführlicher: Fritz/Scherrer 2002a: 110f).

### 6.3. Einbindung der Zivilgesellschaft

Um Akzeptanz für ihre neoliberale Politik zu schaffen, versuchen Kommission und nationale Regierungen mit möglichst unverbindlichen Konsultationsrunden Kritikerinnen und Kritiker einzubinden. So führen sowohl die EU als auch das BMWA in regelmäßigen Abständen Gesprächsrunden mit der »Zivilgesellschaft« durch. Die Informationen, die bei diesen Gelegenheiten zu bekommen sind, gehen jedoch kaum über das hinaus, was in einschlägigen handelspolitischen Informationsdiensten oder auf der Webseite der WTO ohnehin frei verfügbar ist. Hinzu kommt, dass häufig das ganze Spektrum der »Zivilgesellschaft« an derartigen Zusammenkünften teilnimmt, d.h. neben Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NRO) auch Wirtschaftsvertreter. Letztere allerdings nur als quasi teilnehmende Beobachter, da ihnen wesentlich effizientere Informations- und Konsultationsmöglichkeiten mit den Ministerialbeamten auf nationaler und europäischer Ebene offen stehen (vgl. Wesselius 2002).

Die Ergebnisse dieser völlig unverbindlichen »Civil Society Dialogues« stellen EU-Kommission und Regierungen mitunter geradezu auf den Kopf. So behauptet die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der PDS, dass die Liberalisierungsforderungen der EU »auch in Deutschland eingehend abgestimmt worden« seien (Bundesregierung 2002a):

»Neben den auf Bundes- bzw. Länderebene für die einzelnen Dienstleistungsbereiche zuständigen Verantwortlichen sind – punktuell zu den jeweils relevanten Einzelfragen – auch Wirtschaftsverbände, Nicht-

regierungsorganisationen und Gewerkschaften in diesen Abstimmungsprozess einbezogen worden« (ebd.).

Fakt ist, dass NRO der Zugang zu wichtigen Verhandlungsdokumenten, deren Kenntnis überhaupt erst einen »Abstimmungsprozess« ermöglicht hätte, wiederholt verweigert wurde. Fakt ist ferner, dass Forderungen von NRO und Gewerkschaften bei der Formulierung der Liberalisierungsforderungen der EU unberücksichtigt blieben und dafür auch keine Begründungen geliefert wurden. Genau dieses Verfahren praktiziert die Kommission nun auch wieder mit ihrem aktuellen Konsultationsdokument (European Commission 2002a).

Völlig anders fällt natürlich das Zwischenfazit der Dienstleistungsindustrie aus. In einer Pressemitteilung des European Services Forum unterstreicht dessen Vorsitzender, Andrew Buxton, den aus Industriesicht gelungenen Partizipationsprozess:

»Die europäische Dienstleistungsindustrie nahm aktiv an den offenen Konsultationen der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten teil und wird die Dienstleistungsverhandlungen auch zukünftig intensiv begleiten. Herr Buxton begrüßte den offenen Prozess, mit dem die Kommission allen Stakeholdern die Möglichkeit zur Stellungnahme gab« (ESF Pressemitteilung, 4.7.2002).

Ein solches Fazit können die GATS-kritischen Bewegungen nicht ziehen. Sie werden weiterhin dafür streiten müssen, dass es überhaupt zur Etablierung grundlegender Informations- und Konsultationsrechte kommt, deren Wahrnehmung nicht völlig unverbindlich bleibt.

## 7. Sektorale Folgen: Wasser, Bildung, Gesundheit, audiovisuelle Medien und Finanzsystem

**O**bwohl bereits in vielen Ländern der Welt hautnahe Erfahrungen mit der Handelsliberalisierung gemacht werden konnten, gibt es nur sehr wenige wissenschaftlich fundierte Untersuchungen über deren Folgen. Die wenigen vorliegenden Studien zu den Liberalisierungseffekten konzentrieren sich dabei meist auf preisliche Veränderungen (ob z.B. die Telefongebühren nach der Marktöffnung steigen oder fallen). Zu anderen Dimensionen, wie den sozialen, ökologischen oder entwicklungspolitischen Folgen, liegen dagegen nur wenige Erkenntnisse vor. Gleiches gilt für Beschäftigungseffekte, veränderte Qualifikationsanforderungen, geschlechtsspezifische Arbeitsteilung oder wirtschaftsstrukturelle Wirkungen der Liberalisierung. Das bestätigt selbst eine Studie des WTO-Sekretariats, die feststellt, dass die Forschung zu den Liberalisierungswirkungen noch am Anfang steht (WTO 1998). Hinzu komme, dass nur wenige Dimensionen, vornehmlich im Finanzsektor, dem Luftverkehr und der Telekommunikation, untersucht worden seien. Oftmals erfassen die vorliegenden Untersuchungen auch nur einen kurzen Zeitraum und vernachlässigen längerfristige Entwicklungen. Dies ist besonders problematisch, da sich viele Liberalisierungseffekte erfahrungsgemäß erst auf mittlere Sicht einstellen.

### 7.1. Das GATS und die Offensive im Wassermarkt

In der Bundesregierung herrscht weitgehende Einigkeit, dass die internationalen Wassermärkte erobert werden müssen. »Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft auf den nationalen und internationalen Märkten zu fördern«, empfahlen die Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen im Oktober 2001 in einem gemeinsamen Antrag »die Schaffung größerer, auch international handlungsfähiger Betriebseinheiten«. Ferner sei das Engagement auf den internationalen Märkten »gezielt im Rahmen der Exportförderung zu unterstützen« und die »Möglichkeiten von Public-Private-Partnerships (...) offensiv zu nutzen«

(vgl. Deutscher Bundestag 2001). Ins gleiche Horn blies zuvor schon das Wirtschaftsministerium mit dem umstrittenen Gutachten zur »Markttöfung für eine nachhaltige Wasserversorgung« (BMW 2001). Sorgenvoll wird darin auf den geringen Weltmarktanteil deutscher Firmen im Vergleich zu französischen und britischen Wassermultis hingewiesen. Die Autoren stellen weiter fest, »dass die Chancen der Anbieter im internationalen Wassermarkt entscheidend von der Größe sowie der Finanzkraft der Unternehmen abhängen« (ebd., 24f.). Verschärfter Wettbewerb könne daher Fusionen und Übernahmen der rund 6.600 kommunalen Versorger in der Bundesrepublik stimulieren und damit deren Chancen verbessern, »ihr Betätigungsfeld auszuweiten und sowohl auf dem Heimatmarkt als auch international zu wachsen« (ebd.). Aber: Auch die Zielmärkte dieser Exportoffensive müssten ihre Wassersektoren öffnen. Dafür wiederum spielt neben Weltbank und IWF eine zunehmend wichtigere Rolle das GATS.

Die mögliche Einschränkung staatlicher Auflagen macht die besondere Attraktivität des GATS für die Wasserwirtschaft aus. Denn die Expansion der wenigen international wettbewerbsfähigen Wassermultis erfolgt vor allem an zwei Fronten: einerseits durch den Erwerb von Wasserrechten, andererseits durch die Übernahme lokaler Versorger im Zuge von Privatisierungsprozessen. Größtes Hindernis für transnationale Unternehmen ist dabei der Staat in seinen Rollen als Eigentümer der Ressource Wasser, als Betreiber von Versorgungsunternehmen und als Regulierungsinstanz. Das GATS verspricht in allen Aspekten Abhilfe.

#### 7.1.1. Existierende Verpflichtungen

In der bisherigen Klassifikation des GATS tauchen Wasserdienstleistungen in der Rubrik »Umweltdienstleistungen« auf. Allerdings wurden bisher nur die Klärung von Abwässern und sanitäre Anlagen explizit als Kategorien aufgenommen (siehe Box 5).

Da die *Wasserversorgung* bisher aber fehlte, hat die EU in der neuen GATS-Runde den Vorschlag einge-

### ■ Box 5

#### **GATS-Klassifikationen: Umweltdienstleistungen (Environmental Services)**

- A. Abwasserbeseitigung (Sewage services)
- B. Müllentsorgung (Refuse disposal services)
- C. Sanitäre Anlagen and ähnliche Dienste (Sanitation and similar services)
- D. Andere Umweltdienstleistungen (Other)

bracht, den Sektor Umweltdienstleistungen weiter aufzufächern und einen Teilsektor »Wasser für menschlichen Gebrauch und Abwassermanagement« (»Water for human use & wastewater management«) einzufügen. Dieser würde neben der Klärung von Abwässern auch »Sammlung, Reinigung und Vertrieb von Trinkwasser« beinhalten (WTO 2000).

Die in der Uruguay-Runde in diesem Bereich übernommenen Verpflichtungen sind noch sehr gering. Nach Angaben des WTO-Sekretariats sind in nur 38 Länderlisten Eintragungen zu Umwelt- respektive Wasserdienstleistungen vorgenommen worden (WTO 2001b). Da deren Export in starkem Maße über ausländische Niederlassungen erfolgt, ist die kommerzielle Präsenz (»Mode 3«) die weitaus relevanteste Erbringungsform. Hier haben die Länder zwar auch Verpflichtungen übernommen, diese werden jedoch in starkem Maße durch Eintragungen im horizontalen (d.h. sektorübergreifenden) Teil der Länderlisten eingeschränkt. Zu diesen Einschränkungen gehören u.a. wirtschaftliche Bedarfstests, Beschränkungen des Erwerbs von Grund und Boden, restriktive Eigentumsregelungen, Steuern und Subventionen. Als besonders relevante Einschränkung nennt die WTO auch die EU-Ausnahme für öffentliche Aufgaben bzw. Versorgungsunternehmen (ebd.).

#### **7.1.2. Handelshemmnisse für die Wasserwirtschaft**

Es wird erwartet, dass der Handel mit Wasserdienstleistungen in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird, vor allem in technologisch ausgereiften Bereichen wie dem Wassermanagement. Die Entwicklung internationaler Umweltstandards wie auch die innerstaatlichen Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen befördern gleichfalls die Expansion dieses Marktes. Insofern kommen aber auch die diversen Handelshemmnisse für die auf diesem Gebiet tätigen

Unternehmen auf die Agenda internationaler Organisationen wie der WTO. Als grundsätzliches Hemmnis gilt dabei vor allem das – allerdings seit einigen Jahren zurückgehende – staatliche Engagement im Wassersektor sowie der Schutz sogenannter »natürlicher« bzw. leitungsgebundener Monopole. Daneben kritisieren die Freihandelsbefürworter die schon erwähnten Restriktionen bei der Niederlassungsfreiheit.

Aufgrund der hohen staatlichen Ausgaben für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gerät zunehmend auch das öffentliche Beschaffungswesen in den Blick der Handelspolitik. Zweidrittel der jährlich 70 bis 80 Mrd. US\$, die für den Wasserbereich ausgegeben werden, stammen von Regierungen oder Kommunen (Hoering 2001). Unter dem GATS ist es bisher zwar noch nicht zu multilateralen Beschaffungsregeln gekommen, laut Artikel XIII mussten dazu aber innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der WTO-Verträge Verhandlungen aufgenommen werden. Diese laufen auch seit 1997, blieben bisher aber ohne Ergebnis (WTO 2001b).

Daneben kommen natürlich auch hier die innerstaatlichen Regulierungen auf den Prüfstand. Die WTO verweist darauf, dass verschiedene Umweltauflagen als »technische« Handelshemmnisse wirken, so z.B. wenn die Verwendung bestimmter Technologien vorgeschrieben werde, obwohl andere Technologien zu ähnlichen Resultaten hinsichtlich der Umweltqualität führen würden. Auch bestehe die Möglichkeit, dass Umweltnormen so formuliert werden, dass sie vor allem den Stärken lokaler Anbieter entsprächen (WTO 2001b). Den hier referierten Sorgen der WTO bezüglich handelshemmender Umweltstandards würde der in der WTO gegenwärtig erarbeitete »Notwendigkeitstest« sicher entgegenkommen (siehe Kapitel 5.7.). Problematisch ist dabei zum einen, dass Standards für die Wasserqualität beispielsweise bei einem WTO-Streitfall ins Visier der Liberalisierer geraten. Wie der kanadische Handelsjurist Stephen Shrybman ausführt, kommt es damit zu einer absurden Situation, denn

»eine Regierung, die derartige Schutzmaßnahmen rechtfertigen will, müsste nachweisen, dass sie 1.) alle Wege zur Gewährleistung der Wasserqualität ermittelt, 2.) sämtliche der Möglichkeiten auf ihre Folgen für den internationalen Dienstleistungshandel prüft, und 3.) unter Vernachlässigung anderer Kriterien diejenige Maßnahme ergreift, die für ausländische Dienstleister die geringste Beeinträchtigung bedeutet« (Shrybman 2002: 49).

Ob eine solche Maßnahme dann noch einen optimalen Gesundheitsschutz gewährleistet, darf bezweifelt werden. Die zweite wichtige Problematik besteht darin, dass auch die Verwendung bestimmter Technologien auf ihre »Notwendigkeit« oder besser: Investorenfreundlichkeit abgeklopft würde. Da die transnationalen Wasserkonzerne vielfach auf anspruchsvolle und teure Technologien der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung festgelegt sind, besteht die Gefahr, dass lokal angepasste, technologisch weniger aufwendige, kostengünstige Alternativen weiter verdrängt werden. Gerade die einkommensschwachen Gruppen in den Städten und den ländlichen Gebieten der Entwicklungsländer blieben damit auch zukünftig von einer kostengünstigen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung abgeschnitten (vgl. Hoering 2001: 35f.).

### 7.1.3. Investitionsstreitigkeiten im Wassersektor

Das GATS könnte aufgrund der Bestimmungen zur Niederlassungsfreiheit eine zunehmende Rolle bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit Wasserprivatisierungen spielen. Denn vielfach ist Regierungsvertretern, die einen Privatisierungsvertrag mit einem ausländischen Investor abschließen, nicht klar, dass dieser nicht nur dem nationalen Vertragsrecht folgt, sondern gegebenenfalls auch in den Regelungsbereich des GATS oder anderer Investitionsabkommen fällt. Hinzu kommt, dass im Streitfall die internationalen Abkommen Vorrang genießen (Shrybman 2002).

Dies ist besonders problematisch, wenn Public-Private-Partnerships oder andere Privatisierungsarrangements, was häufig vorkommt, wieder rückgängig gemacht werden. In solchen Fällen kann ein Verstoß gegen das GATS oder auch gegen eines der über 2.000 bilateralen Investitionsschutzabkommen (BIT – Bilateral Investment Treaty) vorliegen. Möchte ein WTO-Mitgliedstaat Verpflichtungen im Rahmen des GATS ändern oder zurücknehmen, muss er mit



Was, wenn ein Nahrungsmittelmulti die Wasserversorgung übernimmt?

geschädigten Mitgliedern Verhandlungen über Ausgleichsmaßnahmen aufnehmen. Scheitern diese Verhandlungen kann das geschädigte Mitglied vor dem WTO-Schiedsgericht klagen. Der berühmte »Wasserkrieg von Cochabamba« liefert ein Beispiel für die Risiken, die mit derartigen Investitionsabkommen einhergehen können (siehe Box 6).

### 7.1.4. Weitreichende Liberalisierungsforderungen

Industrie- und Regierungsvertreter auf deutscher und europäischer Seite versuchen, in der laufenden Neuverhandlung des GATS, die Handelspartner zu weitreichenden Zugeständnissen im Wasserbereich zu bewegen. Zudem versucht die Kommission, Fakten zu schaffen. Obwohl ihr Vorschlag der Aufnahme von Trinkwasserversorgung in die GATS-Klassifikation noch nicht die Zustimmung der WTO-Mitglieder gefunden hat, nimmt sie diesen zur Grundlage für ihre Marktöffnungsforderungen, die sie am 1. Juli 2002 an 109 Handelspartner übermittelt hat. Dieses Vorgehen weist auf ein bedeutsames Element der Verhandlungsführung hin. Obwohl die EU-Forderungen sich an

### ■ Box 6

#### Gescheiterte Privatisierung: Der Fall Cochabamba

Im Jahr 1999 schloss die bolivianische Stadt Cochabamba einen auf 40 Jahre ausgelegten Konzessionsvertrag mit dem internationalen Konsortium »*Aguas del Tunari*« über die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ab. Angeführt wurde das Konsortium von dem US-Baukonzern Bechtel. Die kurz darauf einsetzenden Preissteigerungen von mehr als 100% lösten heftige Proteste aus, die zur Ausrufung des Notstands und zu einem landesweiten Generalstreik führten. Aufgrund der Proteste musste der Vertrag mit Aguas del Tunari gekündigt werden. Das Konsortium klagt nun auf Schadensersatz. Um Steuerzahlungen zu umgehen, hielt der Baukonzern Bechtel seine Anteile an Aguas del Tunari über die Briefkastenfirma International Water Holdings BV mit Sitz in Amsterdam. Damit genießt Bechtel den Schutz des bilateralen Investitionsabkommens zwischen Bolivien und den Niederlanden. Dieses wiederum sieht vor, dass ungelöste Investitionsstreitigkeiten zwischen niederländischen Unternehmen und bolivianischen Behörden an das bei der Weltbank angesiedelte Schiedsgericht *ICSID (International Centre for the Settlement of Investment Disputes)* überwiesen werden. Über die Briefkastenfirma International Water Holdings verklagte Bechtel Bolivien auf Schadensersatz in Höhe von 25 Mio. US\$, das Dreifache der ursprünglichen Investitionssumme (Quellen: Hoering 2001, CEO 2002).

einem Vorschlag orientieren, der nicht der GATS-Klassifikation entspricht, besteht die Möglichkeit, dass einzelne Handelspartner auf dieser Grundlage gegenüber der EU Zugeständnisse machen. Sollte ein WTO-Mitglied beispielsweise Liberalisierungsverpflichtungen gegenüber der EU im Trinkwasserbereich übernehmen, müsste dieses Zugeständnis aufgrund des Meistbegünstigungsprinzips auch anderen Staaten eingeräumt werden, die im Gegenzug womöglich ebenfalls ihre Trinkwasserversorgung liberalisieren. Damit wäre durch das Zugeständnis eines einzigen Landes ein wechselseitiger Prozess in Gang gesetzt, der zu einer multilateralen Ausbreitung der Liberalisierung bei der Trinkwasserversorgung führt.

Um Kritik den Wind aus den Segeln zu nehmen, schreibt die Kommission, dass ihre Marktöffnungsforderungen »in keinsten Weise die Fähigkeit der Empfängerländer unterminieren oder mindern, das Wassermanagement und die Verteilung zwischen verschiedenen Nutzern zu regulieren, die angemessene Form privater Beteiligung zu wählen, eine gerechte Preispolitik zu betreiben und den Zugang für Arme zu gewährleisten« (European Commission 2002). Diese Beteuerungen sind allerdings völlig unglaubwürdig, wenn zugleich die im April an die Öffentlichkeit gekommenen Entwürfe von Marktöffnungsforderungen der Kommission an eine Gruppe von 29 Industrie- und Schwellenländern (darunter China, Indien, Indonesien, Thailand, Malaysia, Ägypten, Südafrika, Argentinien, Brasilien und Chile) berücksichtigt werden. Im Wasserbereich fordert die Kommission nämlich durchgängig, dass die GATS Erbringungsarten 1, 2 und 3 vollständig

liberalisiert werden und sämtliche Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung zu beseitigen sind (vgl. [www.gatswatch.org/requests-of-fers.html](http://www.gatswatch.org/requests-of-fers.html)). Die Folge wäre, dass europäische Investoren sich ohne lästige Auflagen die lukrativsten Filetstücke der Wasserwirtschaft unter den Nagel reißen könnten.

#### 7.1.5. Vorzugsbehandlung für die Wassermultis

Wie die kürzlich bekannt gewordene E-mail-Korrespondenz zwischen der Brüsseler Generaldirektion Handel und einer Handvoll der größten Wasserkonzerne Europas (*Vivendi, Suez, Thames Water und AquaMundo*) enthüllt, scheinen die Forderungen der Kommission noch aggressiver zu sein, als die Entwürfe vom April 2002 vermuten lassen. Mit *Vivendi* und *Suez* haben die beiden französischen Weltmarktführer auf dem Wassersektor an dieser intensiven Abstimmung teilgenommen, mit *Thames Water* ein auf dem dritten Platz rangierendes britisches Unternehmen, das im Jahr 2000 von der deutschen *RWE* übernommen wurde. *AquaMundo* schließlich ist ebenfalls ein im internationalen Wassergeschäft tätiges deutsches Unternehmen. Am 17. Mai 2002 traf sich die Kommission mit diesen Firmen, um die Interessen der Industrie und »Hürden beim Zugang auf neue Märkte« zu diskutieren (E-Mail an *AquaMundo*, 2.5.2002). Im Anschluss übersandte die Kommission den Teilnehmern einen Fragebogen, in dem sie gebeten wurden, »die Vielfalt regulatorischer Maßnahmen« zu benennen, »die den Marktzugang be-

schränken« (E-Mail an *Thames Water*). In Reaktion auf die Antworten der Konzerne fragte die Kommission schließlich bei Thames Water nach, »wie die Frage des Zugangs/der Kontrolle/des Eigentums an der Ressource Wasser reguliert« ist (E-mail an *Thames Water*, 9.7.02). Weiter möchte sie wissen, »was wäre, wenn die Regierung beispielsweise entscheiden würde, die Menge des in ein Netzwerk einzuleitenden Wassers zu reduzieren (wegen Trockenheit, landwirtschaftlichem Bedarf, etc.)«. Obwohl die Kommission wiederholt beteuert hat, sie würde keine Forderungen hinsichtlich des Zugangs zu Wasserressourcen stellen wollen (siehe z.B. European Commission 2002), interessiert sie sich aber genau für diese Frage. Es muss daher befürchtet werden, dass sie den WTO-Mitgliedern im Rahmen der GATS-Verhandlungen auch beim Zugang zu Wasserressourcen Zugeständnisse abringen will.

### 7.1.6. Wechselwirkungen

Je mehr Länder sich in der laufenden GATS-Runde dem Druck seitens der Europäischen Union beugen und Liberalisierungsverpflichtungen im Wassersektor übernehmen, umso größer wird das Risiko, staatliche Regulierungsmöglichkeiten in diesem Bereich aus der Hand zu geben. Einerseits geht damit die souveräne Entscheidung über Umweltstandards, Preisvorgaben oder andere Investitionsauflagen verloren, andererseits geraten aber auch lokal angepasste, kostengünstige technologische Alternativen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung aus dem Blick. Zudem sinkt der öffentliche Einfluss auf die Bereitstellung dieser grundlegenden Dienste. Schließlich sind die Wechselwirkungen zwischen der Erschließung von Exportmöglichkeiten einerseits und der Bereitstellung im Inland andererseits zu berücksichtigen. So hat die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Wasserunternehmen entsprechende Veränderungen auf dem nationalen Wassermarkt zur Voraussetzung, darunter Fusionen und Übernahmen bei den kommunalen Versorgern.

## 7.2. Wie Bildung zur Ware wird

Als im Juni 2002 bekannt wurde, dass sich die EU auf Liberalisierungsforderungen gegenüber den USA im Bereich höherer Bildung einigte, wurde klar, dass es auch auf diesem sensiblen Feld zu GATS-Verhandlungen kommen würde. Nun sah sich auch Bildungsministerin Edelgard Bulmahn zu einer Reaktion genötigt.

»Wir dürfen Bildung nicht dem Handel überlassen«, forderte sie in einem Beitrag für die Frankfurter Rundschau (8.7.02), um kurz darauf dennoch der Kommerzialisierung von Bildung das Wort zu reden. So heißt es weiter:



»Bildungsdienstleistungen sind Bestandteil des GATS-Übereinkommens (...). Es kann nicht darum gehen, diese Dienstleistungen aus den Verhandlungen auszuschließen, sondern nur darum, die marktfähigen und die nicht marktfähigen Teilbereiche schärfer zu unterscheiden.« (ebd.)

Zu den »marktfähigen« Bereichen zählt die Ministerin zumindest die Weiterbildung und den Fernunterricht. Unternehmen dagegen haben schon längst in allen Stufen des Bildungssystems marktfähige Bereiche identifiziert, die für den internationalen Handel geöffnet werden sollen.

### 7.2.1. Expansion des Bildungsmarkts

Die große ökonomische Bedeutung des Bildungssektors ist daran ablesbar, dass die OECD-Staaten Mitte der 90er Jahre durchschnittlich 5,9% ihres Bruttoinlandsprodukts für Bildung ausgaben, 80% dieser Mittel sind unmittelbare öffentliche Ausgaben. Allerdings klaffen die weltweiten Pro-Kopf-Ausgaben sehr weit auseinander. Während die jährlichen öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Industrieländer Mitte der 90er Jahre rund 1.200 US\$ betragen, beliefen sie sich in den Entwicklungsländern auf 48 US\$, in den sog. Least Developed Countries sogar nur auf 9 US\$ (WTO 1998c). Jedoch kam es weltweit seit Ende der 80er Jahre zu marktorientierten Bildungsreformen, die sich in einen entstehenden »globalen und entstaatlichten Bildungsmarkt« einbetten (Weber 2001). Charakteristikum dieses Bildungsmarktes ist seine Zweiteilung. Während sich einerseits im Tertiärbereich – also der beruflichen oder Hochschulbildung – immer stärker erwerbswirtschaftliche Elemente durchsetzen, bleibt der Pflichtschulbereich noch staatlichen Einrichtungen vorbehalten.

Der internationale Handel mit Bildungsdienstleistungen wächst vor allem im Hochschulbereich stark an,

wobei der größte Teil auf im Ausland Studierende entfällt. Die Erbringungsart des Konsums im Ausland (Mode 2) ist hier also die dominante Form. Bevorzugtes Zielland der meisten Studierenden sind die USA, die 1999 mit dieser Art des »Exports« Einnahmen von über 9 Mrd. US\$ erzielten. Die nächsten Plätze belegen Großbritannien, Australien und Kanada (Larsen et al. 2001). Die dortigen Hochschulen haben jedoch erkannt, dass ihr potenzieller Markt wesentlich größer ist, wenn sie international expandieren. Denn auch in Entwicklungsländern lassen sich viele Familien die Ausbildung ihres Nachwuchses einiges kosten, können aber einen mehrjährigen Auslandsaufenthalt meist nicht finanzieren. Insofern gibt es einen deutlichen Trend zur Entwicklung günstigerer Angebote vor Ort, sogenannte »Offshore-Studien«, um auch dieses Marktsegment abzuschöpfen.

Franchising ist eine der modernen Methoden des Bildungsexports. Dabei erteilt z.B. eine britische Hochschule einer thailändischen Partneruniversität die Genehmigung, ein von ihr entwickeltes Lehrprogramm vor Ort in Thailand anzubieten und den dortigen Studierenden einen Abschluss zu ermöglichen, so als hätten sie in Großbritannien studiert. Die thailändische Uni entrichtet dafür Lizenzgebühren an die britische »Franchise-Geberin« (Schreiterer/Witte 2001). In den Jahren 1996/97 unterhielten bereits 75% aller briti-



Was, wenn ein Zigarettenkonzern die Grundschule übernehme?

schen Hochschulen Studienprogramme im Ausland. Unterstützt wird dieser Trend durch die dynamische Entwicklung Internet-basierter Bildungsangebote. Fernuniversitäten bieten die gesamte Palette von einzelnen Kursen bis zu kompletten Studiengängen über das Internet an. Vermehrt kommt es auch zur Ausgründung von Zweigniederlassungen in den Zielmärkten (Larsen et al. 2001). Kehrseite dieser Expansion kostenpflichtiger Studiengänge ist aber, dass die Chancen für ein frei zugängliches staatliches Hochschulwesen sinken.

Da sich bisher nur sehr wenige deutsche Hochschulen am Bildungsexport beteiligen, wurde das *Centrum für Hochschulentwicklung (CHE)*, ein von Bertelsmann initiiertes neoliberaler Think Tank, mit einer Studie beauftragt, die dazu beitragen soll, diesen Missstand zu beseitigen. Den mangelnden Unternehmergeist deutscher Hochschulen sieht das CHE in der staatlichen Subventionierung begründet. Anders als in Großbritannien, wo Thatcher den Universitäten bei ihrem Amtsantritt 1980 drastisch die Mittel kürzte, fehlen in Deutschland die finanziellen Anreize, um in das Exportgeschäft einzusteigen. Denn »die deutschen Hochschulen sind nicht gezwungen, sich neue Einkommensquellen im Ausland zu erschließen« (Schreiterer/Witte 2001). Daneben ist die Bundesrepublik auch kein übermäßig attraktiver Standort für ausländische Bildungsanbieter. Auch hierfür kennt das CHE die Gründe:

»Die öffentliche Schul- und Hochschulbildung ist darüber hinaus gebührenfrei, was wiederum die Eintrittsschwelle für die privaten Anbieter (...) sehr hoch setzt« (ebd.).

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

### 7.2.2. Sensible GATS-Forderungen

Nach der GATS-Klassifikation sind sämtliche Stufen des Bildungssystems – vom Kindergarten, über die Schule, die Berufsausbildung, die Hochschulen, bis zur Erwachsenenbildung – erfasst. Allerdings haben bisher nur sehr wenige Länder Verpflichtungen übernommen, derzeit 41 WTO-Mitglieder. Die EU hat in all



### ■ Box 7

#### Handelshemmnisse für den Bildungsexport (aus dem GATS-Vorschlag der USA)

- »das Verbot von Dienstleistungen in Hochschulbildung, Erwachsenenbildung und Ausbildung seitens ausländischer Anbieter;
- fehlende Genehmigungen zur Errichtung von Niederlassungen ausländischer Anbieter in den WTO-Mitgliedstaaten;
- unangemessene Restriktionen für die elektronische Übermittlung von Kursmaterialien;
- ökonomische Bedarfstests für die angebotenen Dienstleistungen; Maßnahmen, die einen örtlichen Partner vorsehen;
- wo amtliche Genehmigungen erforderlich sind, wird deren Gewährung außergewöhnlich lange verzögert; mitunter werden bei Verweigerung einer Genehmigung keine Gründe angegeben;
- steuerliche Benachteiligung ausländischer Anbieter; Vorzugsbehandlung örtlicher gegenüber ausländischen Partnern in entsprechenden Geschäftsverbindungen;
- Benachteiligung von Franchise- gegenüber anderen Geschäftsformen;
- unklare und unfaire Gesetzgebung und Regulierungspraxis;
- unklare und intransparente Bekanntgabe der Subventionen für Hochschulbildung, Erwachsenenbildung und Ausbildung;
- unproportional hohe und Unwirtschaftlichkeit verursachende Schutzbestimmungen für örtliche Arbeitskräfte;
- Erschwernis der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis zeitweise benötigter Spezialisten (wie Manager, Computerspezialisten, Referenten);
- außergewöhnlich hohe Gebühren- und Steuerzahlungen für den Gewinntransfer ins Heimatland;
- außergewöhnlich hohe Abgabenlasten für Lizenzen bzw. Patent- und Pachtgebühren« (WTO 2000a).

den genannten Kategorien Eintragungen in ihrer Länderliste vorgenommen, wobei die Erwachsenenbildung am weitesten liberalisiert wurde (WTO 1994).

In der neuen GATS-Runde legten die USA ein sehr aufschlussreiches Verhandlungsdokument vor, das eine Reihe potenzieller Handelshemmnisse für den Bildungsexport auflistet (siehe Box 7). Zu einigen der besonders sensiblen Punkten gehören »steuerliche Benachteiligung ausländischer Anbieter«, »intransparente Bekanntgabe von Subventionen« und »Unwirtschaftlichkeit verursachende Schutzbestimmungen für örtliche Arbeitskräfte«. In ihren im November 2002 an die Öffentlichkeit gekommenen konkreten Marktöffnungsforderungen (Requests) an 32 Länder, darunter die EU, wünschen die USA die vollständige Liberalisierung beim Marktzugang und der Inländerbehandlung für »höhere Bildung und Trainingsdienstleistungen«, für »Erwachsenenbildung«, »Bildungstests« und »andere« Dienstleistungen (siehe: [www.gats-kritik.de](http://www.gats-kritik.de)). Mit »Training« ist im Wesentlichen der lukrative Markt der unternehmensbezogenen Weiterbildung gemeint, der entweder durch konzerninternes Personal oder externe Anbieter organisiert wird. Die Aufnahme von »Bildungstests« verdankt sich

dem Lobbying der US-Firma »Sylvan Learning Systems«, die Weltmarktführerin auf dem Gebiet bildungsbezogener Tests ist. Dieses Unternehmen bietet weltweit u.a. den Englisch-Sprachtest »TOEFL« und einen Zugangstest für MBA-Studiengänge (Master of Business Administration) an (vgl. Lohmann 2002).

Aber auch die EU hat – entgegen früherer Verlautbarungen – von den USA die Marktöffnung im Bereich privat finanzierter höherer Bildungsdienstleistungen gefordert. In einem erläuternden Schreiben gab sich auch das Wirtschaftsministerium überrascht:

»Die Einbeziehung dieses Punktes in die EU-Forderungen kommt nur deshalb etwas überraschend, weil die Kommission zuvor undifferenziert erklärt hatte, die EU werde im Bildungsbereich keine Forderungen zu stellen« (BMWi, Schreiben vom 14.6.2002, Fehler im Original).

Zugleich versuchten das Ministerium und die Kommission, Entwarnung zu signalisieren:

»Die Kommission machte deutlich, dass sie eine entsprechende Forderungen nur punktuell im Falle der

USA, nicht für andere Länder vorschlage. Sie hob den beschränkten Forderungsinhalt hervor, der auch sicherstelle, dass die EU in den weiteren Verhandlungen nicht unter Druck gerate, ihre eigenen Verpflichtungen für Bildungsdienstleistungen auszuweiten« (ebd.).

Diese Argumentation ist wenig überzeugend, da die EU sich in den laufenden Verhandlungen nicht auf den Standpunkt zurückziehen kann, sie habe schon in der Uruguay-Runde liberalisiert und nun seien andere an der Reihe. Vielmehr muss die EU, wenn sie ihre eigenen offensiven Interessen im Verlaufe des Aushandlungsprozesses durchsetzen möchte, selbstverständlich auch zu Zugeständnissen bereit sein. Diese sind dabei auch in sehr sensiblen Bereichen möglich.

So richteten einzelne WTO-Mitglieder Marktöffnungswünsche an die Adresse der EU, die sich dezidiert auf das öffentliche Bildungssystem beziehen. So räumt das Wirtschaftsministerium ein, es gebe auch »Forderungen, die sich auf »höhere Bildung« und Erwachsenenbildung generell, ohne die von der EU vorgenommen Beschränkung auf privat finanzierte Dienstleistungen beziehen« (BMWi, Schreiben vom 8.8.2002, Fehler im Original). Insofern verwundert es auch nicht, dass einzelne Staaten auch die EU-Ausnahmen für öffentliche Dienste und deren Subventionierung herausgefordert haben. Das Wirtschaftsministerium teilt mit, dass im Hinblick auf Subventionen die »Forderung nach teilweiser oder vollständiger Streichung der EU-Vorbehalte« (ebd.) vorgebracht worden sei. Würden diese Klauseln tatsächlich gestrichen, hätten Privat-Unis den gleichen Rechtsanspruch auf Subventionszahlungen wie staatliche Hochschulen. Die Konkurrenz um die jetzt schon bewusst verknüpften öffentlichen Mittel würde weiter angeheizt und der für das staatliche System verbleibende Anteil müsste zwangsläufig sinken.

### 7.2.3. »Zerlegung der Wertschöpfungskette«

Aber nicht nur Subventionen werden als Handelshindernisse attackiert. Verlage und andere Firmen verknüpfen mit den GATS-Verhandlungen die Hoffnung, dass ihre Bildungsmaterialien möglichst frei von staatlichen Auflagen weltweit zum Einsatz kommen können. Daneben nutzen US-amerikanische Bildungsanbieter die GATS-Verhandlungen, um die weltweite Anerkennung ihrer Studienabschlüsse und Zertifikate voranzutreiben (vgl. CSI 2000). Derartigen Harmoni-

sierungsbestrebungen kommt die Bundesrepublik mit der Einführung der international verbreiteten »Bachelor«- und »Master«-Abschlüsse bereits entgegen. Mit diesen kostensparenden sechs- bzw. zweisemestrigen Kurzstudiengängen hat die Regierung der Industrie zudem einen unmittelbaren Zugriff auf die Studieninhalte verschafft. Denn deren Zulassung erfolgt durch Akkreditierungsagenturen, von denen einzelne stark durch Industrievertreter dominiert sind.<sup>7</sup>

Das Endziel aller Liberalisierungsbemühungen im Hochschulwesen beschreibt das CHE als tayloristische »Zerlegung der Wertschöpfungskette« (Schreiterer/Witte 2001). Deren Einzelteile – Studieninhalte, Didaktik, Lehrbetrieb, Prüfungen, Zeugnisvergabe, Vertrieb – werden zukünftig von verschiedensten Akteuren bearbeitet. Die Hochschulen degenerieren dabei zu »content providern«, von denen »educational brokers« Lehrmodule beziehen und diese marktgerecht zusammenfügen. Nach dieser Vision entscheiden über die »Stimmigkeit des Gesamtkunstwerks« allein die globalen Marktkräfte.

### 7.3. Mit dem GATS zur Zwei-Klassen-Medizin

Das Ziel der Freihandelsapologeten nach einem globalen Gesundheitsmarkt verlangt nach Beseitigung etwaiger Handelshemmnisse, wobei das GATS auch hierbei genutzt werden soll. Zu verdienen gibt es viel, denn der Gesundheitssektor ist vor allem in den OECD-Ländern ein ökonomischer Gigant. Die Gesundheitsausgaben tragen in diesen Ländern durchschnittlich mit mehr als 8% zum Bruttoinlandsprodukt bei. Die OECD-Staaten geben jährlich annähernd drei Billionen US\$ für Gesundheitsleistungen aus (OECD 2002a). Der Löwenanteil dieser Ausgaben wird von öffentlicher Seite getätigt. Dabei liefern die scheinbar »explodierenden« Gesundheitskosten neoliberalen Regierungen den Vorwand für forcierte Privatisierung und Liberalisierung auch in diesem Bereich.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Dies trifft z.B. für die Stiftung FIBAA (Foundation for International Business Administration Accreditation) zu, deren Mitgliedschaft aus 6 Spitzenverbänden der Wirtschaft aus Deutschland, Österreich und der Schweiz, 3 Hochschul- und weiteren Unternehmensvertretern besteht (siehe: [www.akkreditierungsrat.de](http://www.akkreditierungsrat.de)). Diese Akkreditierungsagentur ist neben der Zulassung von wirtschaftswissenschaftlichen Bachelor- und Masterstudiengängen auch mit der Entwicklung eigener Qualitätsstandards befasst.

<sup>8</sup> Tatsächlich hat sich der Anteil der Kosten des Gesundheitssystems am Bruttoinlandsprodukt in den letzten 20 Jahren nur geringfügig erhöht.

Liberalisierungsbefürworter weisen darauf hin, dass der internationale Handel mit Gesundheitsdiensten erst am Anfang steht. Sein Anteil am gesamten Dienstleistungsaustausch macht knapp ein Prozent aus. Dieser geringe Anteil stehe im Kontrast zur großen binnenökonomischen Bedeutung des Gesundheitswesens. In den USA ist die Diskrepanz zwischen der ökonomischen Bedeutung und dem geringen Handelsanteil von Gesundheitsdiensten besonders deutlich. Dort belaufen sich die Gesundheitsausgaben auf mehr als 14% des Bruttoinlandsprodukts, der weltweit höchste Anteil (WTO 1998b). Jedoch machen die Gesundheitsdienste nur weniger als 1% des gesamten US-Dienstleistungshandels aus (CSI 2000: 64). Von einer Liberalisierung und dem damit einhergehenden verschärften Wettbewerb erhofft sich die US-Regierung daher vor allem eine Senkung ihrer Gesundheitsausgaben. Dabei gehört es aber schon jetzt zur Realität des US-Gesundheitssystems, dass trotz seiner hohen Kosten ein großer Teil der Bevölkerung keinen Zugang zu dessen Leistungen hat. So ist jeder sechste US-Amerikaner nicht krankenversichert (44 Millionen), viele weitere Millionen gelten als unterversichert (Sexton 2001: 13).

### 7.3.1. GATS-Verpflichtungen im Gesundheitsbereich

Im Gesundheitssektor haben die WTO-Mitglieder bisher noch vergleichsweise geringe Liberalisierungsverpflichtungen übernommen. Dieser Bereich taucht im Rahmen der GATS-Klassifikation in verschiedenen Rubriken auf: unter den freiberuflichen Dienstleistungen (Ärzte, Pflegekräfte), den Finanzdienstleistungen (Krankenversicherungen) und den Gesundheitsdiensten (u.a. Krankenhäuser) (vgl. Tabelle 5). Insgesamt haben 59 Länder einen oder mehrere Aspekte in ihren Länderlisten aufgenommen (WTO 1998b: 25). Für die Europäische Union bestehen schon signifikante Verpflichtungen. So dürfen Krankenhaushäuser, die öffentliche Einrichtungen nicht bereitstellen, durch Niederlassungen ausländischer Anbieter in Deutschland und anderen EU-Staaten angeboten werden (Adlung 2001: 4; WTO 1994).

Ihre Marktöffnungen haben die WTO-Mitglieder differenziert nach den vier verschiedenen Modi des GATS vorgenommen, also der grenzüberschreitenden Lieferung (Fern Diagnosen per Telemedizin), Konsum im Ausland (Deutsche lassen sich ihren Zahnersatz in Tschechien machen), Auslandsniederlassungen (Konzerntochter vertreibt Krankenversicherungspolice in

China) und die befristete Arbeitsmigration (südafrikanische Pflegekräfte in England). Mit jedem dieser Modi gehen spezifische Risiken einher, die wiederum stark durch die lokalen Gegebenheiten verschiedener Länder geprägt werden.

### 7.3.2. Risiken liberalisierter Gesundheitsmärkte

Mit der Telemedizin (»Mode 1«) assoziieren Fachleute durchaus positive Möglichkeiten. So können Spezialisten Fern Diagnosen für Krankenhäuser in entlegenen ländlichen Regionen des Auslands erstellen. Auch existieren mittlerweile eine Reihe entsprechender Pilotprojekte zwischen Universitätskrankenhäusern in Industrieländern und Gesundheitseinrichtungen im Süden (UNCTAD 1997). Diese funktionieren jedoch meist auf nicht-kommerzieller Basis. Zweifel existieren mithin, inwieweit derartige Projekte kommerziell tragfähig sein können. Die ökonomische Bedeutung der Telemedizin blieb daher bisher gering. Hinzu kommt, dass ein Handel mit Gesundheitsdiensten über das Internet effektiver Kontrollen bedürfte, was vielfach jedoch nicht geleistet werden kann. Die Weltgesundheitsorganisation weist z.B. darauf hin, dass wiederholt verschreibungspflichtige, mitunter auch unwirksame oder schädliche Medikamente unkontrolliert über das Internet verkauft worden sind. Auch können Kliniken und Ärzte Pharmazeutika über das Internet ordern, die nicht auf einer nationalen Positivliste sinnvoller Medikamente enthalten sind (Hilary 2001).

Ebenso zweischneidig ist die Ausrichtung mancher Krankenhausbetriebe auf die Behandlung ausländischer Patienten (»Mode 2«). Zwar locken neben nordamerikanischen und europäischen Kliniken mittlerweile auch Länder wie Kuba, Indien oder Jordanien mit spezialisierten Behandlungsangeboten. Inwieweit die damit zu erzielenden Einnahmen jedoch der inländischen Grundversorgung zugute kommen, ist fraglich. Die britische Hilfsorganisation Save the Children stellt vielmehr fest, dass »die öffentliche Hand oftmals die Kosten für den Bau von Kliniken zur Behandlung ausländischer Patienten tragen muss« (Hilary 2001). Zudem würden die meist privaten Kliniken qualifiziertes Personal aus dem öffentlichen System abziehen.

Auch die international tätigen Gesundheitsfirmen haben ein besonderes Interesse, dass im Rahmen der GATS-Verhandlungen die Gründung von Auslandsniederlassungen (»Mode 3«) erleichtert wird. Als wichtigste Hürde dafür betrachtet die US-amerikanische



Was, wenn ein Designfood-Konzern Krankenhäuser übernehme?

Coalition of Service Industries (CSI) »die öffentliche Trägerschaft der Gesundheitsversorgung«. Entsprechend werden alle Vergünstigungen des öffentlichen Gesundheitswesens als Wettbewerbsverzerrungen denunziert, so auch Subventionen. Die WTO liefert dafür die juristischen Begründungen: Da nicht nur private, sondern auch staatliche Krankenhäuser den Patienten Gebühren abverlangen, fallen nach Einschätzung der WTO »Subventionen und ähnliche ökonomische Vergünstigungen unter die Verpflichtung zur Inländerbehandlung« (WTO 1998b). Privat Anbietern müsste daher der gleichberechtigte Zugang zu sämtlichen Unterstützungsmaßnahmen gewährt werden, die sonst nur öffentlichen Anbietern zustehen.

Mittels des WTO-Schiedsgerichts können schließlich diverse gesundheitspolitische Maßnahmen, die die Geschäftsmöglichkeiten von Auslandsniederlassungen beeinträchtigen würden, angefochten werden. Ein Beispiel aus dem Kontext der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA mag dies verdeutlichen. Als die kanadische Regierung plante, die Verschreibung günstiger Nachahmerpräparate, sogenannte Generika, zu unterstützen, drohte eine US-Pharmafirma mit einer Klage vor dem NAFTA-Schiedsgericht. Das Pharmaunternehmen befürchtete Umsatzverluste der

kanadischen Niederlassung beim Verkauf seiner Markenmedikamente. Aufgrund der Klageandrohung ließ die kanadische Regierung ihr geplantes Vorhaben schließlich fallen (EI/PSI 1999: 11).

### 7.3.3. Rosinenpickende Multis

Die Versicherungskonzerne attackieren daneben die von staatlichen Krankenkassen betriebene Quersubventionierung kostenträchtiger Leistungen, also das Solidarprinzip »Reiche unterstützen Arme« und »Gesunde unterstützen Kranke«. Die Praxis, die Häufung bestimmter Risikokategorien von Versicherten bei einzelnen Krankenkassen auszugleichen, betrachten private Versicherer als Wettbewerbsverzerrung. Dieser Risikoausgleich öffentlicher Gesundheitssysteme könnte mit Verweis auf die Anforderung des GATS Artikels VI durch eine WTO-Klage herausgefordert werden. Denn innerstaatliche Regulierungen sollen »keine unnötigen Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen« darstellen. Damit geriete aber die beträchtliche Umverteilungswirkung öffentlicher Gesundheitssysteme in Gefahr (Sexton 2001: 10f). Wird der Wettbewerb zwischen privater und staatlicher Krankenversicherung weiter forciert, erodiert das öffentliche Gesundheitssystem letztlich als Ganzes. Dessen sind sich die Experten der WTO sehr wohl bewusst. Unverblümt konstatieren sie:

»Zusätzlicher Wettbewerb muss nicht notwendigerweise Qualitäts- oder Effektivitätsgewinne für alle gesellschaftlichen Gruppen nach sich ziehen. So können Privatversicherer bei der Kundensuche Rosinenpicken betreiben und dem öffentlichen System die Kunden mit niedrigem Einkommen und hohem Risiko überlassen« (WTO 1998b).

Infolge dieses »Rosinenpickens« aber muss das finanziell immer weiter ausgetrocknete öffentliche Gesundheitssystem Leistungs- und Qualitätseinbußen hinnehmen, die Gutverdienende weiter in die Arme der privaten Anbieter treibt.

Anders ist der Mechanismus in denjenigen Ländern, die über kein ausgebautes Sozialversicherungssystem verfügen. Treten hier Privatversicherer auf den Markt, um die wohlhabenderen Schichten mit Krankenversicherungen zu versorgen, entfallen diese Gruppen von vornherein für einen etwaigen Aufbau solidarischer Sicherungssysteme, sodass diese faktisch unfinanzierbar werden. Die Chancen für entwicklungspolitische

Strategien der Grundbedürfnisbefriedigung sinken dadurch weiter.

### 7.3.4. Effekte der Arbeitsmigration

Bleibt der vierte GATS-Modus der Dienstleistungserbringung, die befristete Arbeitsmigration. Während noch in den 60er Jahren das im Ausland arbeitende ärztliche Personal mehrheitlich aus Industrieländern kam, stammen heute nach Schätzungen der UNCTAD 56% aller weltweit emigrierten Medizinerinnen und Mediziner aus Entwicklungsländern, meist aus Asien. Daneben ist es aufgrund von Engpässen nationaler Gesundheitssysteme in Europa, den USA und dem Mittleren Osten immer wieder zu Anwerbewellen von Krankenschwestern in aller Welt gekommen. Für die Herkunftsländer bedeutet dies andererseits auch einen »brain drain«, der als besonders gravierend bei qualifizierten Arbeitskräften angesehen wird. Diese kommen relativ leichter im Norden unter, ihnen wird auch eher ein permanenter Aufenthalt gewährt. Das ist besonders problematisch bei qualifiziertem Personal im Gesundheitswesen, in dessen Ausbildung erhebliche Mittel im Heimatland investiert wurden.

Für viele Entwicklungsländer haben die Überweisungen ihrer Arbeitsmigranten eine ökonomisch sehr hohe Bedeutung. So waren die Rücküberweisungen, die Indien 1996 erhielt (7,6 Mrd. US\$), dreimal so hoch wie die Netto-Direktinvestitionen desselben Jahres (WTO 1998a). In Ägypten überstiegen sie den Wert sämtlicher Güterexporte. Teilweise erreicht die Gesamtsumme der Rücküberweisungen vergleichbare Größenordnungen wie die weltweit geleistete öffentliche Entwicklungshilfe (in den 90er Jahren rund 50 Mrd. US\$), allerdings sind diese Daten sehr schwer messbar (Ghosh 1997).

Der ökonomische Nutzen für die entsendenden Länder wird dabei in erster Linie bei befristeten Auslandseinsätzen als positiv eingeschätzt, weil dann erworbene Qualifikationen nutzbringend im Heimatland angewandt werden können. Je länger aber der Auslandseinsatz dauert, umso empfindlicher schlägt sich der Mangel an qualifiziertem Personal im Inland nieder, und umso geringer fallen auch die Rücküberweisungen ihrer emigrierten Arbeitskräfte aus. Die ärmsten Länder jedoch werden durch den »brain drain« nach Einschätzung der UNCTAD »am stärksten gestraft, da es ihnen nicht möglich ist, die entstandenen Lücken wieder zu füllen« (UNCTAD 1997).

Die zeitweise Arbeitsmigration war ein besonders konfliktreicher Bereich während der Uruguay-Runde.

Während Industrieländer vornehmlich daran interessiert waren, Erleichterungen für Arbeitsaufenthalte der Angestellten transnationaler Konzerne in deren Auslandsniederlassungen zu erwirken, forderten die Entwicklungsländer Lockerungen für qualifizierte und weniger qualifizierte Arbeitskräfte, da sie sich aufgrund ihres niedrigeren Lohnniveaus gewisse Exportchancen erhofften. Letztlich wurden in diesem Bereich aber mit Abstand die geringsten GATS-Liberalisierungen vorgenommen, und dies vornehmlich bei konzerninternem versetztem »Schlüsselpersonal« (Koehler 1999).

In der neuen GATS-Runde legte Indien einen Verhandlungsvorschlag vor, der Erleichterungen für Arbeitskräfte mit mittleren und niedrigeren Qualifikationen forderte. Indien fordert klare Kriterien für die Anwendung von Arbeitsmarktprüfungen und anderen wirtschaftlichen Bedarfstests, da diese den befristeten Aufenthalt von Arbeitskräften behindern. Ferner sollen spezifische »GATS-Visa« für bestimmte Kategorien von Dienstleistern eingeführt und der Abschluss gegenseitiger Anerkennungsabkommen für Berufsqualifikationen erleichtert werden. Schließlich kritisiert Indien die in vielen Zielländern geforderte Einhaltung der Lohnparität, die den Kostenvorteil beim Export arbeitsintensiver Dienstleistungen zunichte mache. Indien fordert daher eine Befreiung von der Pflicht, die Sozialversicherungsbeiträge des Gastlandes zu zahlen, wenn die entsprechenden Leistungen nach Rückkehr der Migranten nicht in Anspruch genommen werden können (WTO 2000b).

Es ist offensichtlich, dass diese Forderungen viel Konfliktpotential bergen, so vor allem für Gewerkschaften. Der internationale Dachverband *Public Services International (PSI)* befürchtet beispielsweise, dass die Arbeitsmigration medizinischen Fachpersonals eine internationale Harmonisierung der Qualifikationsanforderungen auf niedrigem Niveau nach sich zieht. Ein solcher Trend würde wiederum negative Rückwirkungen auf diejenigen Länder mit relativ hohem Qualifikationsniveau haben (EI/PSI 1999). Das internationale Gewerkschaftsnetzwerk *Global Unions* fordert unter anderem, dass beim Arbeitseinsatz im Ausland die Kernarbeitsnormen, innerstaatliche Arbeitsgesetze und geltende Tarifverträge respektiert werden müssen (Global Unions 2002).

Entwicklungspolitisch stellt die Arbeitsmigration sicherlich ein Dilemma dar. Dem Verlust qualifizierter Arbeitskräfte stehen teils beträchtliche Rücküberweisungen gegenüber. Dennoch ist die Migration auch, aber nicht nur, Ausdruck prekärer Lebens- und Arbeitsverhältnisse in den Herkunftsländern. Es wäre insofern

zu fragen, ob neben »freedom to move«, der freien Wahl des Lebens- und Arbeitsortes, nicht auch das »right to stay« einzuklagen ist, also das Recht, überhaupt am Ort verbleiben zu können. Eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Faktum der Arbeitsmigration unter den emanzipatorischen Kräften, so z.B. in der globalisierungskritischen Bewegung, erscheint insofern durchaus wünschenswert.

## 7.4. GATS versus Kultur: Audiovisuelle Medien in der WTO

Im Jahr 1993 drohte die Uruguay-Runde zu scheitern. Der damalige US-Handelsbeauftragte, Mickey Kantor, forderte die Beseitigung sämtlicher Handelsschranken für audiovisuelle Medien, seien dies Film-, Fernseh-, Radio-, Musik- oder Videoproduktionen. Sämtliche Übertragungswege sollten für US-Produkte geöffnet werden: Antenne, Kabel, Satellit oder das Internet. Alle Subventionen im audiovisuellen Bereich hätten fallen sollen, es sei denn, US-Anbieter wären ebenfalls in deren Genuss gekommen. Quotenregelungen in der EU, die die Ausstrahlung eines Mindestanteils europäischer Sendungen vorschreiben, standen gleichfalls auf der Abschussliste. Schließlich verlangte Kantor einen 18-monatigen Stopp aller neuen gesetzlichen Bestimmungen im Medienbereich (Dujat 2000). Als Hintergrund ist dabei zu beachten, dass die audiovisuellen Produkte den zweitgrößten Posten der US-Exporte ausmachen.

Kanada, Frankreich und einige andere EU-Staaten leisteten heftigen Widerstand, konnten sich aber mit ihrer Forderung einer kulturellen Ausnahmeklausel (*exception culturelle*) nicht durchsetzen. Eine solche Übereinkunft hätte kulturelle Güter und Dienste grundsätzlich dem Zugriff der WTO entzogen. Nach dem Kompromiss wurde der audiovisuelle Sektor zwar in das GATS aufgenommen, die EU übernahm aber keine Liberalisierungsverpflichtungen. In ihrer Liste spezifischer Verpflichtungen fehlt dieser Bereich (Dujat 2000).

Daneben meldete die EU eine Reihe sogenannter Meistbegünstigungsausnahmen für den Medienbereich an. Diese Ausnahmen erlauben die Beibehaltung wichtiger Unterstützungen für die europäische Film- und öffentlich-rechtliche Medienlandschaft. Dazu gehört die EU-Direktive »Fernsehen ohne Grenzen« von 1989, die vorsieht, dass eine Mehrheit der Sendezeit für die Ausstrahlung europäischer Produktionen reserviert werden soll. Ferner ließ die EU die finanzielle Unterstützung länderübergreifender Ko-Produktionen und die

Beibehaltung von Förderprogrammen schützen. Allerdings sind spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des GATS diese Meistbegünstigungsausnahmen auf ihre »Notwendigkeit« hin zu überprüfen. Das heißt, in der aktuellen GATS-Runde wird darüber verhandelt, ob diese für den audiovisuellen Sektor sehr bedeutsamen Schutzmaßnahmen auslaufen oder fortgeführt werden dürfen (Freedman 2001).

### 7.4.1. Der Filmmarkt

Obwohl Indien mit über 800 Produktionen pro Jahr der größte Filmhersteller der Welt ist (siehe Tabelle 6), vermag »Bollywood«<sup>9</sup> dennoch nicht mit den USA auf dem audiovisuellen Sektor zu konkurrieren. Denn rund 85% aller weltweit ausgestrahlten Filme wurden in Hollywood produziert. Die Hälfte ihrer Einnahmen spielen die US-Produzenten mittlerweile im Ausland ein. Grundlage ist dabei weniger die ästhetische Qualität der Hollywoodproduktionen sondern deren Marktmacht und die beherrschende Stellung über Vertriebs- und Verleihsysteme. Der audiovisuelle Sektor ist zudem einer der wenigen Bereiche, in denen die USA einen Handelsüberschuss verzeichnen. Der größte Importeur in absoluten Zahlen ist Europa. Proportional zu seiner äußerst geringen Eigenproduktion von nur 46 Filmen pro Jahr ist der afrikanische Kontinent allerdings mit über 2.000 Filmen der größte Importeur (siehe Abb. 7). Die meisten davon stammen aus US-Studios. Im englischsprachigen Teil Afrikas kommen 70% der importierten Filme aus den USA, im französischsprachigen Teil sind es jeweils 40% aus Europa und den USA. In Lateinamerika ist das Missverhältnis noch deutlicher. In einzelnen Ländern wie Costa Rica oder Chile repräsentieren Hollywood-Filme 95% des Marktes. Einer der ausgewogensten Film-Importeure ist die Islamische Republik Iran. US-Filme machen dort nur 7% der Importprodukte aus, der Rest stammt aus einer Vielzahl von Ländern unterschiedlichster Sprachen und Kulturen. Hinzu kommen 62 iranische Spielfilme. Allerdings gibt es mittlerweile auch einen regen regionalen Austausch. So kommen 35% der in Bangladesch ausgestrahlten Filme aus Indien, rund 20% der in der EU vorgeführten Spielfilme wurden von europäischen Studios hergestellt (UNESCO 2000). In der EU verfügen US-Produktionen über einen Marktanteil von über 70% (im Jahr 2000 lag er bei 73%, vgl. Bernier/Fabri 2002).

<sup>9</sup> Wortschöpfung aus *Bombay* und *Hollywood*

Die dominanten Sprachen in der weltweiten Filmproduktion sind Englisch, Hindustan und Französisch. Andere Sprachen wie Russisch, Chinesisch, Arabisch, Portugiesisch oder Spanisch, die immerhin von 40% der Weltbevölkerung gesprochen werden, blieben bisher unterrepräsentiert (UNESCO 2000).

**7.4.2. Film ab: die neue Runde**

Auch in der neuen GATS-Runde versuchen die USA, die Absatzchancen für Hollywood zu verbessern. Sie reichten einen Verhandlungsvorschlag bei der WTO ein, indem sie weitere Marktöffnungen einforderten. Forderungen nach Herausnahme von Kultur aus den WTO-Regeln erteilen sie eine Absage. Die Flexibilität des GATS sei völlig hinreichend, um sensible Bereiche zu schützen (WTO 2000c).

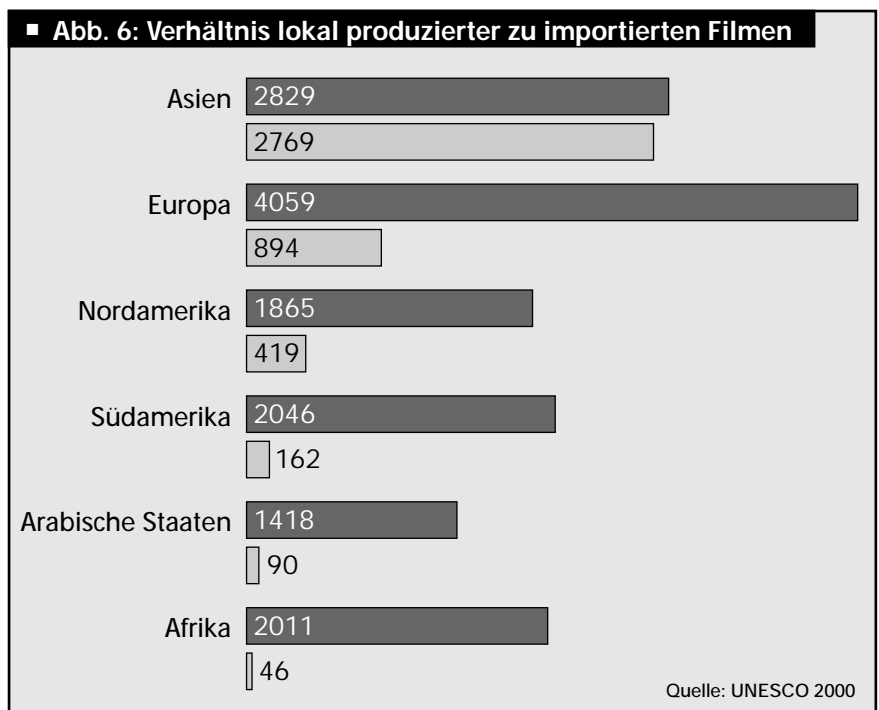
Ferner sprechen die USA einen wesentlichen weiteren Streitpunkt mit der EU an, nämlich die Frage der Klassifikation audiovisueller Dienstleistungen. Dabei geht es darum, ob digitale Produkte wie Filme, CDs, Videos oder elektronische Bücher als Ware oder als Dienstleistung zu klassifizieren sind. Je nachdem, wie die Entscheidung ausfällt, würde entweder das GATT- oder das GATS-Abkommen Anwendung finden. Während die EU dafür eintritt, audiovisuelle Medien als Dienstleistungen zu klassifizieren, sodass sie unter das GATS fallen, betrachten die USA sie als Waren, die durch das GATT zu regeln sind. Der Hintergrund ist, dass das GATT die WTO-Mitglieder zu wesentlich weitreichenderen Marktöffnungen verpflichtet als das GATS mit seiner etwas flexibleren »bottom up«-Struktur (Drake/Nikolaidis 2000). Würden audiovisuelle Produkte als Güter eingestuft, wären die Meistbegünstigungsausnahmen, die sich die EU im GATS für diesen Bereich noch vorbehalten hat, praktisch bedeutungslos.

In der jährlichen Zusammenstellung von Handelsschranken, denen sich US-Exporteure gegenübersehen, attackiert

**■ Tabelle 6: Die größten Filmproduzenten**

Durchschnittliche Anzahl produzierter Filme in den Jahren 1988-1999	
Indien	839
China und Hong Kong	469
Philippinen	456
USA	385
Japan	238
Thailand	149
Frankreich	183
Italien	99
Brasilien	86
Myanmar	85
Großbritannien	78
Bangladesch	77
Ägypten	72
Pakistan	64
Deutschland	63

UNESCO 2000: A Survey on National Cinematography



der US-Handelsbeauftragte einmal mehr die Quotenregelungen der EU-Direktive »Fernsehen ohne Grenzen«. Diese behindere den »free flow« US-amerikanischer Programme auf den lukrativen europäischen Märkten. Als Ärgernis betrachtet der Handelsbeauftragte ferner, dass die EU den osteuropäischen Staaten, die in den Kreis der EU-Beitrittskandidaten aufgenommen wurden, ähnliche Quotenregelungen zur Auflage mache (USTR 2002b). Diese Maßnahme vermindert die Absatzchancen Hollywoods in Osteuropa. Die USA nahmen dies zum Anlass, Vorbehalte gegen den WTO-Beitritt Lettlands und Kroatiens vorzubringen. Aus US-Sicht praktizieren diese Länder bereits die »protektionistische« EU-Politik im audiovisuellen Bereich (vgl. Freedman 2001).

Die Befürchtung, dass eine vielfältige Film- und Medienlandschaft durch die laufenden GATS-Verhandlungen weiter unterminiert werden könne, hat neben verschiedenen Initiativen von Kulturschaffenden auch einzelne Regierungen auf den Plan gerufen. So setzten die kanadische Provinz Quebec und die französische Regierung eine bilaterale Arbeitsgruppe ein, die die Möglichkeiten eines internationalen Vertrags zum Schutz der kulturellen Vielfalt prüfte. Dieses wäre aber ein Instrument, das jenseits der WTO angesiedelt ist. Es könnte die WTO-Mitglieder weder von der Übernahme weiterer GATS-Verpflichtungen, noch von der Klageführung in der WTO abhalten. Ein Instrument zum Schutz der kulturellen Vielfalt hätte lediglich die Funktion »ein Gegenfeuer zu entzünden« (vgl. Bernier/Fabri 2002). Wer auf dieses Instrument nicht warten möchte, wird nicht umhin kommen, schon in die laufende GATS-Runde zu intervenieren.

Die Risiken des GATS für den audiovisuellen Sektor liegen nicht nur in der Nivellierung der kulturellen Vielfalt bei Spielfilmen. Fernsehen und Rundfunk sind ebenfalls betroffen und damit die wichtigsten Informationsquellen für die Öffentlichkeit. Der kostengünstige Zugang zu seriöser Information für alle Bürgerinnen und Bürger ist unverzichtbar für eine demokratische Meinungsbildung. Zwar ist das Angebot öffentlich-rechtlicher Anstalten nicht wirklich zufriedenstellend, die Qualität privater Fernseh- und Rundfunkanbieter – von CNN bis RTL – liegt oftmals jedoch weit darunter. Auch Minderheitenprogramme, die die Öffentlich-Rechtlichen unabhängig von Zwängen der Einschaltquote und der Werbung anbieten können, sichern ein wichtiges Moment von Demokratie. Insofern könnte eine Liberalisierung bei Rundfunk und Fernsehen zu einer Verschlechterung des Medienangebots beitragen.

## 7.5. Druck auf nationale Finanzsysteme

Vergleichsweise geringe Beachtung in der Diskussion um das GATS erfahren die Effekte der Dienstleistungsliberalisierung auf nationale Finanzsysteme. Dabei stellt das GATS vor allem auf zwei Ebenen einen Risikofaktor für die Stabilität nationaler Finanzsysteme dar:

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

Die mit der Liberalisierung einhergehende Krisenanfälligkeit beschränkt sich dabei nicht nur auf die für Investoren interessanten aufstrebenden Märkte (»emerging markets«), sondern betrifft auch die entwickelten Finanzzentren. Hinzu kommt, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der Finanzdienstleistungen die ohnehin schon praktizierte Umverteilung von unten nach oben noch weiter forciert. Dieses Phänomen kann beim Druck privater Versicherungskonzerne auf die sozialen Sicherungssysteme (Krankenversicherung etc.) begutachtet werden. Für Entwicklungsländer stellt sich das GATS in gewisser Weise als ergänzender Transmissionsriemen für Strukturanpassungen dar, die sonst eher mit den Kreditprogrammen der internationalen Finanzinstitutionen (IWF, Weltbank und Regionale Entwicklungsbanken) verknüpft sind.

### 7.5.1. Das Dogma des freien Kapitalverkehrs

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs erweist sich für Entwicklungsländer als besonders problematisch, da es in den vergangenen zehn Jahren zu einer deutlich veränderten Zusammensetzung der Kapitalströme gekommen ist. Dabei hat sich vor allem der Anteil der schwankungsanfälligeren, kurzfristigen Zuflüsse erhöht. Noch in den 70er Jahren waren Bankkredite mit rund 50% die hauptsächliche Finanzierungsquelle für Entwicklungsländer. Nach dem Ausbruch der Schuldenkrise 1982 reduzierten Privatbanken ihr Engagement jedoch drastisch. Seither legten vor allem Direktinvestitionen und die besonders riskanten Portfolio-Investitionen (Aktien, Anleihen und andere Wertpapiere) deutlich zu. In den 1990er Jahren beliefen sich Direkt-



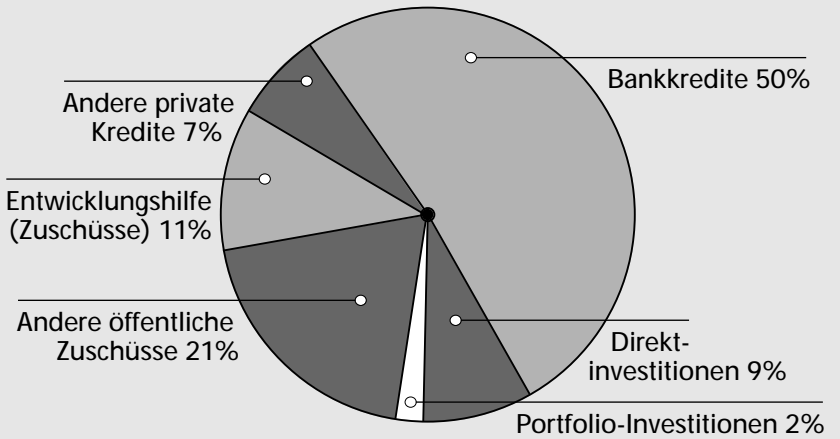
investitionen auf 34% und Portfolio-Investitionen auf 21% der Netto-Kapitalströme in Entwicklungsländer, während der Anteil von Bankkrediten auf 24% abgesunken war. Darunter wiederum nahmen besonders die kurzfristigen Kredite zu (Akyüz/Cornford 1999). Die geänderten Kapitalflüsse spiegeln sich auch in einer neuen Zusammensetzung der Investorengruppen wider. Neben Privatbanken treten vermehrt sogenannte institutionelle Investoren auf, also Investmentfonds, Pensionsfonds, Versicherungen und Wertpapierhändler.

Da Investoren kurzfristige Bankkredite oder auch Wertpapiere – z.B. im Krisenfall – schlagartig aus einem Land abziehen können, sind strengere staatliche Kontrollen eine sinnvolle Maßnahme, um die Stabilität nationaler Finanzsysteme zu erhöhen. Jedoch strebten Industrieländer schon während der Uruguay-Runde Lockerungen der in vielen Entwicklungsländern verbreiteten Kapitalverkehrskontrollen an, mit denen diese sich gegen unerwünschte und gegebenenfalls krisenverschärfende Zu- oder Abflüsse abzusichern versuchen. Letztendlich vermochten sich die Regierungen des Nordens aber auch in dieser Frage – im Interesse ihrer Investoren – durchzusetzen.

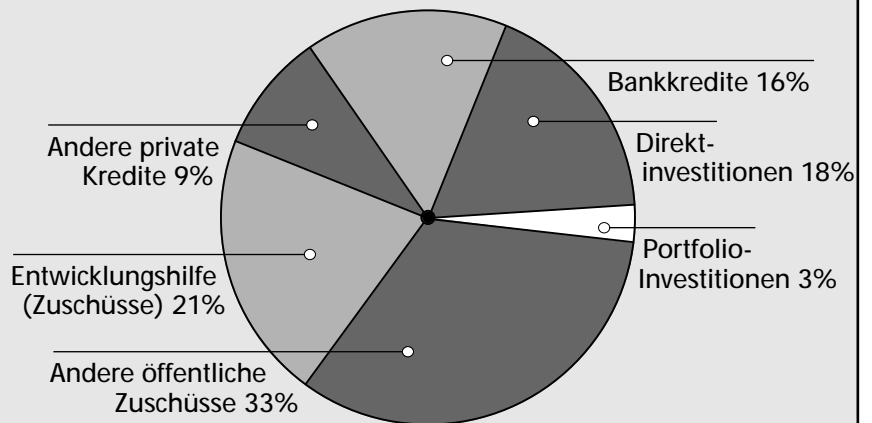
Sobald die WTO-Mitglieder nämlich sektorspezifische Marktöffnungsverpflichtungen im GATS eingegangen sind, verbietet der Artikel XI »Beschränkungen internationaler Übertragungen und Zahlungen im Rahmen laufender Geschäfte, die mit ihren spezifischen Verpflichtungen zusammenhängen«. Nur im Falle »schwerwiegender Zahlungsbilanzstörungen oder externer Zahlungsschwierigkeiten« sind Ausnahmen zulässig, die jedoch nicht gegen Vereinbarungen mit dem IWF verstoßen dürfen. Mit diesen Bestimmungen können erhebliche Beschränkungen einer souveränen Steuerung von Kapitalströmen einhergehen (GATS 1994; vgl. auch Mattoo 1998). Hätte Malaysia sich 1998 beispielsweise an diese Bestimmungen gehalten und auf seine Kapitalverkehrskontrollen ver-

■ **Abb. 7: Die verschiedenen Kapitalzuflüsse in Entwicklungsländer 1975-1998**

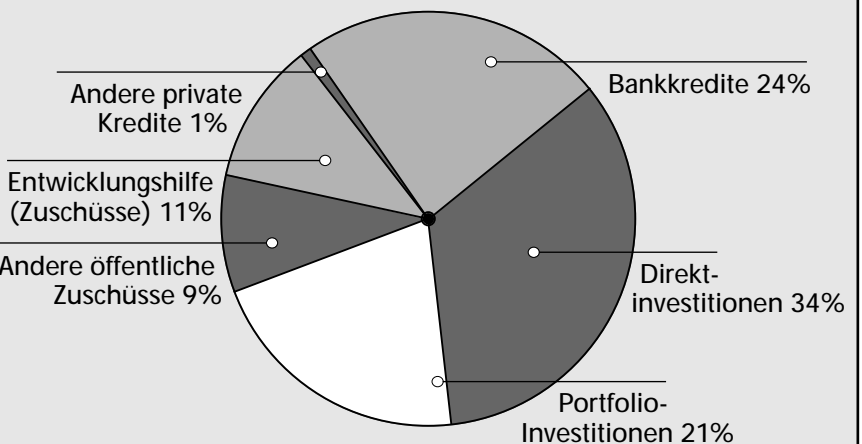
**1975 - 1982**



**1983-1989**



**1990-1998**



zichtet, wäre es noch wesentlich stärker von der Asienkrise betroffen gewesen (siehe Box 8).

gilt die – schon erläuterte – weitere Qualifizierung des Artikels I.3(c), wonach mit den in hoheitlicher Gewalt erbrachten Dienstleistungen nur jene gemeint sind, die

#### ■ Box 8

### Malaysias Kapitalverkehrskontrollen: bewährt, aber unter Beschuss

Kritiker des liberalisierten Kapitalverkehrs haben wiederholt darauf hingewiesen, dass einem Land im Krisenfall die Rückkehr zu umfassenden Kapitalverkehrskontrollen möglich sein muss, um einen abrupten Mittelabfluss und spekulative Attacken unterbinden zu können. In diesem Zusammenhang ist es zu einer Neubewertung der 1998 während der Asienkrise eingeführten Devisenkontrollen Malaysias gekommen. Entgegen allen Horrorszenerarien kam es nicht zu der vielfach beschworenen Kapitalflucht als diese Kontrollen im September 1999 wieder aufgehoben wurden. Der schärfste Kritiker Malaysias, der Internationale Währungsfonds (IWF), musste zerknirscht einräumen, die malaysischen Devisenkontrollen »scheinen keinen signifikanten Langzeiteffekt auf das Investorenverhalten gehabt zu haben« (IMF 2000).

Diese Geschichte findet jedoch mit den GATS-Verhandlungen ihre Fortsetzung. Die Europäische Union fordert von Malaysia in ihren im April 2002 durchgesickerten »Requests« nämlich die vollständige Freigabe des Handels mit der inländischen Währung Ringgit und mit Fremdwährungen für europäische Finanzdienstleister. Ferner sollen »Beschränkungen von Portfolio-Investitionen in inländischen Unternehmen« wie auch die »starken Beschränkungen beim Umfang ausländischer Wertpapier-Operationen« beseitigt werden (Ad Hoc 133 Committee 2002b).

### 7.5.2. Ringen um das Finanzdienstleistungsabkommen

Um die Interessen von Banken, Versicherungen und Wertpapierhändlern zu bedienen, bemüht sich die USA, mit Hilfe der EU und Japans, in der Uruguay-Runde ein spezielles Abkommen über Finanzdienstleistungen in das GATS zu integrieren. Bis 1993 kam jedoch keine Einigung zustande, sodass die Verhandlungen nach Gründung der WTO in mehreren Etappen fortgeführt wurden. Im Dezember 1997 schließlich gelang die Einigung, und im Jahr 1999 trat das Finanzdienstleistungsabkommen (im WTO-Jargon »5. Protokoll zum GATS«) in Kraft. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten 102 WTO-Mitglieder Verpflichtungen zur Liberalisierung von Finanzdienstleistungen übernommen (Dobson/Jacquet 1998; WTO 2001b).

Das Finanzdienstleistungsabkommen bezieht sich auf eine breite Palette von Versicherungs-, Bank- und Wertpapiergeschäften. Ferner gibt es eine Klausel, die näher definiert, welche »in hoheitlicher Gewalt« erbrachten Bereiche ausgenommen sind. Dazu gehören u.a. »Tätigkeiten im Rahmen eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit oder einer staatlichen Alterssicherung«. Aufgrund dieser Bestimmung könnte vermutet werden, dass staatliche Renten- oder Krankenversicherungssysteme vom GATS ausgenommen seien. Dem ist aber nicht so. Denn auch hier

nicht im Wettbewerb mit anderen Anbietern stehen. Sobald also der Staat private Anbieter von Krankenversicherungen oder Altersvorsorgeplänen zulässt, greifen die Bestimmungen des Finanzdienstleistungsabkommens. In den diesbezüglichen Länderlisten haben Industriestaaten deutlich weitreichendere Verpflichtungen übernommen als Entwicklungs- und Schwellenländer. Darin spiegelt sich die ohnehin schon weitgehende Öffnung der Finanzmärkte des Nordens wider, die insofern aber völkerrechtlich bindend festgeschrieben wurde.

### 7.5.3. »Regulatorischer Darwinismus«

In einem Positionspapier erläutert der Bundesverband deutscher Banken (BdB), welche Zugeständnisse seine Klientel von Entwicklungsländern in der GATS-Runde erwartet:

»Weiterer Liberalisierungsbedarf besteht zunächst auf Seiten derjenigen Schwellenländer, die im ersten Abkommen nur höchst verhalten Öffnungsverpflichtungen in Mode 3 eingegangen sind. (...) Diese Öffnung bewirkt nämlich einen Zufluss von langfristigem Kapital und Know-how, den diese Länder dringend benötigen. (...) Aus demselben Grund spornt auslän-

discher Wettbewerb auch den Staat an, in Schief-lage geratene Banken zu sanieren (...) Reform und Öffnung des Bankensystems fördern sich auf diese Weise wechselseitig« (BdB 2001).

Dieses harmonische Bild einer Synergie von Öffnung und Reform hat mit der Realität wenig gemein. Denn die Zulassung ausländischer Filialen soll einhergehen mit einer »Ausweitung ihrer Betätigungsrechte auf weitere Bankgeschäfte« (ebd.). Dazu gehören auch spekulative, riskante und zu über 80% der Finanzaufsicht entzogene Derivategeschäfte.<sup>10</sup> Auch laufen die BdB-Forderungen verbesserten Aufsichtsregeln diametral zuwider, denn Schwellenländer sollen »aufsichtliche Schranken gegenüber Niederlassungen durch gegenseitige Anerkennung der Heimataufsicht abbauen« und z.B. die Eigenkapitalvorschriften lockern (ebd.).

Gerade über die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Heimataufsicht versucht die Finanzindustrie, fortschreitend günstigere Investitions- und Handelsbedingungen zu erreichen. Egal an welchem Ort der Welt sie Geschäfte machen, möchten Banken und Versicherungen die für sie günstigsten Aufsichtsregeln anwenden können. Mit diesem Mechanismus steigt aber die Krisenanfälligkeit der Finanzsysteme. So erhöht geringes Eigenkapital das Risiko von Bankencrashes, wenn z.B. zu viele faule Kredite angehäuft wurden.

In einer Studie des industrienahen American Enterprise Institute heißt es dazu:

»Gegenseitige Anerkennung kann die bessere Behandlung ausländischer Firmen zur Folge haben, wenn die Regeln des Heimatlandes günstiger sind als diejenigen des Gastlandes. Ein solcher regulatorischer Wettbewerb könnte einen fortdauernden regulatorischen Darwinismus in Gang setzen, der zu marktgetriebener regulatorischer Konvergenz führen würde« (Skipper 2001).

Dieser regulatorische Darwinismus kommt natürlich nur den Instituten zugute, die grenzüberschreitend tätig sind und sich belastender Auflagen entledigen können. Die öffentlichen Banken geraten durch das vermehrte Auftreten privater Anbieter hingegen weiter unter Druck. Der Bundesverband deutscher Banken führt an, dass die Attraktivität des deutschen Bankenmarkts für ausländische Konkurrenten vor allem durch die Privilegien für den öffentlichen Bankensektor, also die staatlichen Garantien für Landesbanken und Sparkassen beeinträchtigt werde. Weiter heißt es:

»Die Beseitigung solcher Wettbewerbsprivilegien der öffentlichen deutschen Banken würde die Glaubwürdigkeit deutscher Forderungen in den WTO-Verhandlungen nach einer weiteren Öffnung ausländischer Bankenmärkte ohne Zweifel erhöhen« (BdB 2001).

#### 7.5.4. Riskante Forderungen

Viele der bisher genannten Risiken der GATS-Liberalisierung für die Finanzsysteme finden sich in den im April 2002 an die Öffentlichkeit gekommenen Forderungen der Europäischen Union an 29 Industrie- und Schwellenländer (siehe: [www.gatswatch.org/requests-offers.html](http://www.gatswatch.org/requests-offers.html)). So fordert die EU beispielsweise von Argentinien, dass niedergelassene Bankfilialen das Kapital ihrer europäischen Mutterkonzerne verwenden dürfen, um den argentinischen Eigenkapitalanforderungen zu genügen (Ad Hoc 133 Committee 2002a). Malaysia soll den Handel mit der inländischen Währung Ringgit vollständig freigeben, obwohl gerade Beschränkungen des Devisenhandels eine wichtige Maßnahme im Kampf gegen Finanzkrisen darstellen (siehe Box 8). Von den Philippinen wird verlangt, den Offshore-Töchtern ausländischer Banken Geschäfte in einheimischer Währung zu ermöglichen. Gerade auf diesem Weg finden aber die krisenverschärfenden Spekulationen gegen Schwachwährungen statt (Ad Hoc 133 Committee 2002c). Von Indien schließlich verlangt die EU die Zulassung der besonders riskanten derivativen Finanzgeschäfte (Ad Hoc 133 Committee 2002d).

<sup>10</sup> Derivate sind von grundlegenden Werten wie Wechselkursen, Aktienindizes oder Zinsen abgeleitete hochspekulative Finanzinstrumente.

## 8. Neoliberalismus pur: Die Risiken des GATS

Der nachfolgende Überblick zentraler Risiken, die mit dem GATS einhergehen, macht deutlich, dass die gesellschaftspolitisch wichtigste Funktion dieses Vertrags in einer dauerhaften, politisch-rechtlichen Festschreibung neoliberaler Praktiken liegt.

### 8.1. GATS-Risiken für Entwicklungsländer

Für Entwicklungsländer gehen einige spezifische Risiken mit der Liberalisierung einher. So ist fraglich, ob staatliche Regulierungen sinnvoll sind, die sich an der GATS-Vorschrift orientieren, »keine unnötigen Hemmnisse« für den Dienstleistungshandel zu errichten. Allein aus Gründen des freien Zugangs zu lebensnotwendigen Diensten wie Bildung, Gesundheit oder Wasserversorgung kann es sehr wohl geboten sein, staatliche Preisvorgaben zu machen, die die Handelsmöglichkeiten gegebenenfalls beschränken.

Besonders kritisch können sich schließlich die GATS-Bestimmungen über die kommerzielle Präsenz auswirken. Das starke Interesse vieler Länder, sich als attraktiver Investitionsstandort zu präsentieren, schwächt ihre Position, wenn es darum geht, entwicklungspolitisch kontraproduktive Investitionsregeln in der WTO zu verhindern. Ungewiss ist ferner, inwieweit die Forderung einiger Entwicklungsländer nach Erleichterungen der Arbeitsmigration sich unterm Strich positiv auswirkt. Fraglich ist, ob die Rücküberweisungen der Migranten einen permanenten Mangel an Fachkräften im Inland kompensieren können. Ein solcher Mangel wirkt sich besonders empfindlich in den Basisdiensten Bildung und Gesundheit aus und erleichtert daher Bemühungen der Armutsbekämpfung auch zukünftig nicht.

Mit der Übernahme weiterer GATS-Verpflichtungen kann sich außerdem das Risiko von Finanzkrisen erhöhen. Die GATS-Bestimmungen zum Zahlungs- und Kapitalverkehr beschränken grundsätzlich die Möglichkeit von Kapitalverkehrskontrollen. Das GATS entwickelt sich in gewisser Weise zu einem ergänzenden Transmissionsriemen für Strukturpassungen, wie sie von IWF und Weltbank vorgegeben werden.

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

### 8.2. GATS-Risiken im Binnenmarkt

Für die deutsche Situation stellt sich die Frage, inwieweit zukünftige GATS-Verpflichtungen überhaupt auf die nationale Ebene durchgreifen können, da es schon eine recht weit vorangeschrittene Liberalisierung im Zuge des europäischen Binnenmarkts gibt. In wichtigen Infrastrukturbereichen wie Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Energie und Verkehr sind die Grenzen hier längst gefallen (vgl. Fritz/Scherrer 2002a: 29ff).

Dennoch eröffnet das GATS Exporteuren von außerhalb der EU natürlich die Möglichkeit, auf Zugänge zum europäischen Markt zu dringen. Sie können Bereiche herausfordern, die im Europäischen Binnenmarkt noch nicht oder nur zum Teil liberalisiert sind, wie die audiovisuellen Dienstleistungen. Schon während der Uruguay-Runde kritisierten die USA vehement die Mindestquoten europäischer Länder für heimische Medienprodukte. Die EU übernahm damals keinerlei Verpflichtungen, was beispielsweise die Filmförderung oder die Rundfunkhoheit der Länder in der Bundesrepublik absichert. In der aktuellen Runde drängen die USA abermals auf leichteren Zugang für Anbieter audiovisueller Medien.

Die Marktöffnung für Bildungsdienstleistungen ist ebenfalls unabhängig von Binnenmarktbestimmungen möglich. Privaten Anbietern der Erwachsenenbildung oder der beruflichen Bildung aus Drittstaaten könnten durchaus weitere Zugeständnisse gemacht werden, wie Ministerin Bulmahn angedeutet hat.

Schließlich können nationale Akteure die multilaterale Ebene des GATS strategisch einsetzen, um innerstaatliche Regelungen herauszufordern. Die Forderungen deutscher, europäischer, US-amerikanischer und japanischer Multis gleichen sich weitgehend. Mit Hilfe der internationalen Lobbynetzwerke ist es deutschen Firmen möglich, nationale Auflagen unter Druck zu setzen, wie es schon jetzt dem Bundesverband deutscher Banken mit seinem Angriff auf staatliche Garantien für den öffentlichen Bankensektor gelang. Diese lancierte er sowohl über die europäische Ebene als auch über die GATS-Ebene. Die Dienstleistungsindustrie kann sich letztlich sämtlicher Regulierungsebenen bedienen: der bilateralen (z.B. durch das Lobbying für gegenseitige Anerkennung der Finanzaufsicht), der regionalen des Binnenmarkts (z.B. durch Lancierung von Beihilfeverfahren) sowie der multilateralen Ebene des GATS. Auf allen diesen Ebenen ist die Industrie mit spezialisierten Verbandsstrukturen präsent.

Insofern lassen sich das GATS und der Binnenmarkt als einander ergänzende Liberalisierungsebenen verstehen. Lücken der Binnenmarktliberalisierung, d.h. noch geschützte Bereiche, werden so über die GATS-Verhandlungen unter Beschuss genommen. Sollten künftig Forderungen nach Rücknahme von Privatisierungen oder Liberalisierungen laut werden, können die Regierenden nicht nur auf bindende Binnenmarkt-, sondern auch GATS-Verpflichtungen verweisen. Eine wesentliche Funktion des GATS besteht daher auch darin, Liberalisierungsfortschritte auf bilateraler oder regionaler Ebene zu multilateralisieren. Eine Wiedergewinnung staatlicher Regelungskompetenzen ist nach einmal erfolgter Festschreibung im GATS im Prinzip nicht vorgesehen. Im Gegenteil: Das GATS-Konzept der fortschreitenden Liberalisierung zielt auf die sukzessive Ausweitung der Marktöffnung ab.

### 8.3. GATS versus Demokratie

Eine der größten Gefahren des GATS, die Nord und Süd gleichermaßen betrifft, liegt in den anti-demokratischen Tendenzen dieses Vertrags. Das finden Industrievertreter nicht sonderlich tragisch. Wie das European Services Forum beispielsweise feststellt, könnten den WTO-Mitgliedern wechselseitige Überprüfungen ihrer Handelspolitik auferlegt werden »und damit den Spielraum für politisch motivierte Debatten auf der nationalen Ebene verringern« (ESF 2000). Tatsächlich liegt eine wesentliche Gefahr der GATS-Bestimmungen darin, wechselseitigen »peer pressure«

(Gruppendruck) zu stimulieren und darüber innenpolitische Handlungsspielräume zu begrenzen. Ein wichtiger Mechanismus hierfür ist die GATS-Anforderung der Transparenz innerstaatlicher Regelungen. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde mit den Länderlisten spezifischer Verpflichtungen geschaffen, denn diese legen das jeweilige nationale Außenhandelsregime – wenn auch nur im Ansatz – offen. Des Weiteren handelt es sich bei den Länderlisten um völkerrechtlich verbindliche »standstill«-Verpflichtungen. Wird das Außenhandelsregime z.B. durch Gesetzesnovellierungen restriktiver ausgestaltet, liegt ein Verstoß gegen bindendes Völkerrecht vor (Koehler 1999: 236). Hinzu kommen die Notifizierungsanforderungen des GATS, die die Regierungen nötigen, jegliche geplanten Änderungen ihrer staatlichen Auflagen der WTO mitzuteilen. In der Tendenz führt dies dazu, dass neue nationale Regelungen bis hin zu Gesetzesvorhaben schon im Entwurfsstadium mit interessierten WTO-Mitgliedern diskutiert werden müssten. Eine demokratische Entscheidungsfindung in den betroffenen Ländern selbst wird damit schleichend unterhöhlt.

## 9. Die Gegenkräfte

Wie weit das Projekt einer neoliberalen Fest-schreibung des Ausverkaufs unverzichtbarer öffentlicher Aufgaben gelingt, hängt wesentlich von den gesellschaftlichen Gegenkräften ab. Deren weites und durchaus inhomogenes Spektrum ist hierzulande besonders stark durch die Gewerkschaften und die globalisierungskritische Bewegung geprägt. Wie weit sich auf parlamentarischer Seite einzelne Abgeordnete den Empfehlungen der Enquête-Kommission »Globalisierung der Weltwirtschaft« verpflichtet fühlen und die rot-grüne Handelspolitik von ihrem neoliberalen Gleis abbringen können oder wollen, bleibt abzuwarten. Mit der »Außenwirtschaftsoffensive« von Minister Clement signalisiert die Regierung aber eher Kontinuität statt Wandel.

### 9.1. ATTAC

In der Bundesrepublik ist es vor allem das Netzwerk ATTAC, das verschiedene Bündnispartner für eine brei-



ter angelegte Kampagne gegen das GATS gewinnen konnte, darunter das studentische Netzwerk »Education is not for sale«, Ver.di, GEW, DGB-Jugend und verschiedene NRO (u.a. WEED, Medico International, Koordination Südliches Afrika). Diese Initiative bettet sich mittlerweile in eine europaweite Kampagne ein. In ihrem Positionspapier »Kein Ausverkauf von Dienstleistungen« fordert die ATTAC-Arbeitsgruppe »Welthandel und WTO« einen sofortigen Stopp der GATS-Verhandlungen ([www.gats-kritik.de](http://www.gats-kritik.de)). ATTAC kritisiert vor allem die »Geheimhaltung der Verhandlungsvorschläge«. Damit werde ein demokratischer Entscheidungsprozess verhindert. Im Gegensatz zu einer forcierten Liberalisierung müsse eine jede Gemeinschaft »autonom und immer neu entscheiden können, wie sie ihre öffentlichen Dienste (Bildung, Gesundheit, Energie- und Wasserversorgung, Verkehr, etc.) organisieren will«. Entsprechend müsse es möglich sein, einmal eingegangene Liberalisierungen jederzeit wieder rückgängig zu machen (ebd.).

### 9.2. Gewerkschaften

Nachdem zunächst die internationalen Dachverbände und verschiedene Berufssekretariate mit kritischen Stellungnahmen auf das GATS aufmerksam machten, lässt sich nunmehr auch in der Bundesrepublik eine zunehmende Sensibilisierung der Gewerkschaften für die GATS-Verhandlungen feststellen. Dies vor allem von Seiten des DGB, Ver.di, IG B.A.U. und GEW (vgl. DGB 2002; Ver.di 2002, GEW 2002). Die Gewerkschaften sprechen sich u.a. gegen eine Liberalisierung des Wassermarkts und für eine Herausnahme der Bildungsdienstleistungen aus den GATS-Verhandlungen aus. Ferner solle der »allgemeine, freie und im Wesentlichen kostengünstige Zugang« zu den Gesundheitsdienstleistungen erhalten bleiben (DGB 2001).

### 9.3. Empfehlungen der Globalisierungs-Enquête

Auf parlamentarischer Seite setzte sich schließlich auch die Enquête-Kommission »Globalisierung der Weltwirtschaft« des Bundestags kritisch mit dem GATS

auseinander (vgl. Fritz 2002) und gibt in ihrem Abschlussbericht u.a. folgende Empfehlungen ab: Erst nach Vorlage von Folgeabschätzungen der GATS-Verhandlungen und der öffentlichen Diskussion ihrer Ergebnisse solle über die Übernahme weiterer Verpflichtungen entschieden werden. Die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge (u.a. Bildung, Kultur) sollten aus den Verhandlungen herausgenommen und alle Verhandlungsvorschläge »frühzeitig allen interessierten NRO, Gewerkschaften und Verbänden bekannt« gemacht werden (Enquête-Kommission 2002).

#### 9.4. Perspektiven

Vor allem bei unverzichtbaren öffentlichen Aufgaben formieren sich allerorten Gegenkräfte zum neoliberalen Mainstream. Konkrete lokale oder nationale Privatisierungserfahrungen bieten die Basis einer über verschiedene gesellschaftliche Gruppen hinausgreifenden Gegenwehr. Versuche, Sand ins Getriebe der GATS-Verhandlungen zu streuen, sollten an diese

konkreten sozialen Auseinandersetzungen anknüpfen. Denn der Widerstand gegen Wasserprivatisierung, Zwei-Klassen-Medizin, Elitenbildung oder den Ausverkauf öffentlicher Banken liefert die praktischen Erfahrungen, die die Bedrohung durch einen internationalen Vertrag wie das GATS überhaupt erst greifbar machen. Der Blick emanzipatorischer Kräfte darf folglich nicht auf das internationale Geschehen der Handelspolitik verengt werden, sondern sollte auch die Sphäre der konkreten Erbringung von Dienstleistungen in den Blick nehmen. Damit kämen auch wieder Fragen auf die politische Agenda, die in den letzten Jahren verschüttet wurden, wie zum Beispiel die nach dem Eigentum und der Verfügungsgewalt an gesellschaftlich unverzichtbaren öffentlichen Gütern.







# Service

## Weiterführende Literatur

- Fritz, Thomas: *Die Bewertung der GATS-Verhandlungen im Rahmen der Wissensgesellschaft*, <http://www.bundestag.de/gremien/welt/gutachten>, Gutachten im Auftrag der Enquête-Kommission »Globalisierung der Weltwirtschaft«: Berlin 2002
- Fritz, Thomas/Scherrer, Christoph: *GATS: Zu wessen Diensten? - Öffentliche Aufgaben unter Globalisierungsdruck*, Attac BasisText 2, 128 S., VSA-Verlag: Hamburg 2002
- Fritz, Thomas/Scherrer, Christoph: *GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels*, Edition der Hans Böckler Stiftung 63: Düsseldorf 2002
- Fuchs, Peter/Türk, Elisabeth: *Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und die künftigen GATS-Verhandlungen – Implikationen für die Umweltpolitik*, Umweltbundesamt (im Erscheinen): Berlin 2003
- Krajewski, Markus: *Public services and the scope of the General Agreement on Trade in Services (GATS) - research paper*; Center for International Environmental Law (CIEL), [http://www.attac-netzwerk.de/wto/gats\\_ciel\\_krajewski.pdf](http://www.attac-netzwerk.de/wto/gats_ciel_krajewski.pdf), Genf 2001
- Müller, Uli/Wegmann, Heiko: *GATS und E-Commerce. Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO*. Forum Umwelt & Entwicklung, Bonn 2000
- Scherrer, Christoph/ Yalçın, Gülsan (unter Mitwirkung von Thomas Fritz und Sebastian Haslinger): *GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich*, München 2002; <http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/gutachten.htm>
- WEED und Seattle to Brussels Netzwerk (Hrsg.): *GATS und Demokratie*, 2001, Bonn/Berlin

## GATS im Internet

- ATTAC BRD [www.gats-kritik.de](http://www.gats-kritik.de)
- ATTAC Frankreich <http://france.attac.org/site/theme.php?idpage=31>
- CIEL, Centre for International Environmental Law [www.ciel.org](http://www.ciel.org)
- Europäische Kommission, Generaldirektion Handel [http://europa.eu.int/comm/trade/services/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/services/index_en.htm)
- European Services Forum [www.esf.be](http://www.esf.be)
- GATSWATCH [www.gatswatch.org](http://www.gatswatch.org)
- IGTN, International Gender and Trade Network [www.igtn.org/EconoLit/Literacy.html](http://www.igtn.org/EconoLit/Literacy.html)
- PSIRU, Public Services International Research Unit [www.psiru.org](http://www.psiru.org)
- WEED [www.weedbonn.org](http://www.weedbonn.org)
- Welthandelsorganisation (WTO) [www.wto.org](http://www.wto.org)
- World Development Movement [www.wdm.org.uk](http://www.wdm.org.uk)

# Literatur

- Ad Hoc 133 Committee, 2002a:** *GATS 2000*. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to Argentina. 6. März, MD: 059/02, Brüssel.
- Ad Hoc 133 Committee, 2002b:** *GATS 2000*. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to Malaysia. 6. März, MD: 049/02, Brüssel.
- Ad Hoc 133 Committee, 2002c:** *GATS 2000*. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to The Philippines. 6. März, MD: 045/02, Brüssel.
- Ad Hoc 133 Committee, 2002d:** *GATS 2000*. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to India. 6. März, MD: 040/02, Brüssel.
- Apeldoorn, Bastiaan van, 2000:** *Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists*, in: Hans-Jürgen Bieling und Jochen Steinhilber (Hrsg.): *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster.
- Barth, D., 2000:** *Die GATS 2000-Verhandlungen zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels*, in: ZEuS, Zeitschrift für europarechtliche Studien, Heft 3, S. 273-293.
- Bernier, Ivan/Fabri, Hélène Ruiz, 2002:** *Évaluation de la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle*. Groupe de travail franco-québécois sur la diversité culturelle.
- BdB, 2001:** *Liberalisierung von Bankdienstleistungen in der WTO*. Bundesverband deutscher Banken, Januar, Berlin.
- BDI, 2001:** *Den Weltmarkt mit Dienstleistungen liberalisieren*. Bundesverband der Deutschen Industrie, Positionspapier, Oktober, 2. Auflage, Berlin.
- BMWA, 2002:** *Clement traf sich mit führenden Vertretern der Wirtschaft*. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Pressemitteilung, 21. November, Berlin.
- BMWf, 2001:** *Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung – Endbericht*, BMWf-Forschungsvorhaben (11/00), Juli 2001, Berlin.
- Bundesregierung, 2001:** *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Erich G. Fritz, Renate Blank, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU*. Deutscher Bundestag, 18. Juli, Drucksache 14/6702.
- Bundesregierung, 2002:** *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Lötzer, Eva Bulling-Schröter, Maritta Böttcher, Dr. Heinrich Fink, Rolf Kutzmutz und der Fraktion der PDS*, Deutscher Bundestag, 22. April, Drucksache 14/8845.
- Bundesregierung, 2002a:** *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Lötzer und der Fraktion der PDS*, Deutscher Bundestag, 9. Juli, Drucksache 14/9768.
- Deutscher Bundestag, 2001:** *Antrag "Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland"*, 17. Oktober, Drucksache 14/7177.
- CEO, 2002:** *Corporations Try to Racketeer Bolivia through Amsterdam Letterbox Firm*. Press Release, 7. März, Amsterdam.
- CSI, 2000:** *Coalition of Service Industries Response to Federal Register Notice of March 28, 2000*. Washington, DC.
- DGB, 2001:** *„Die Welthandelsliberalisierung der Dienstleistungen darf die Bedürfnisse der Menschen nicht vergessen“*. DGB-Anforderungen an das GATS-Abkommen, Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin.
- DGB, 2002:** *Globalisierung im Focus*. DGB-Bundesvorstand, DGB Bildungswerk, Mai, Düsseldorf/Berlin.
- Dobson, Wendy, und Pierre Jacquet, 1998:** *Financial Services Liberalization in the WTO*. Institute for International Economics, Juni, Washington.

- Drake, William J./Nikolaidis, Kalypso, 2000: *Global Electronic Commerce and GATS: The Millennium Round and Beyond*, in: Pierre Sauvé and Robert M. Stern (ed.), *GATS 2000. New Directions in Services for Trade Liberalization*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 399-437.
- DTI, 2002: *Liberalising trade in services. A new consultation on the World Trade Organisation GATS negotiations*. Department of Trade and Industry, London.
- Dujat, Emilie, 2000: *La libéralisation des services audiovisuels*. Intellex.
- EI/PSI, 1999: *The WTO and the Millennium Round. What is at stake for Public Education?* Common Concerns for workers in education and the public sector, Education International/Public Services International, Brüssel, Ferney-Voltaire Cedex.
- Enquête-Kommission, 2002: *Schlussbericht der Enquête-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten*. Deutscher Bundestag, 12. Juni, Drucksache 14/9200.
- ESF, 1999: *Declaration of the European Service Industries towards the Millennium Round*, European Services Forum, 25. Oktober, Brüssel.
- ESF, 2000: *The Temporary Movement of Key Business Personnel: Second Position Paper*, European Services Forum, 24. Oktober, Brüssel.
- ESF, 2002: *Members' Biographies*. European Services Forum, Februar, Brüssel.
- European Commission, 1998: *Opening World Markets for Services*, <http://gats-info.eu.int/gats-info>.
- European Commission, 2002: *Summary of the EC's Initial Requests to Third Countries in the GATS Negotiations*, 1. Juli, Brüssel.
- European Commission, 2002a: *WTO Members' Requests to the EC and its Member States for improved Market Access for Services*. Consultation Document. Brüssel.
- Freedman, Des, 2001: *Trade versus Culture: An Evaluation of the Impact of Current GATS Negotiations on Audio-visual Industries*. London.
- Fritz, Thomas, 2002: *Die Bewertung der GATS-Verhandlungen im Rahmen der Wissensgesellschaft*. Gutachten im Auftrag der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“, AU Stud 14/27, Berlin.
- Fritz, Thomas, und Christoph Scherrer, 2002a: *GATS: Zu wessen Diensten?*, Öffentliche Aufgaben unter Globalisierungsdruck, Hamburg: VSA.
- GATS, 1994: *General Agreement on Trade in Services*. In: GATT (1994)
- GATT, 1994: *Final act embodying the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations*, Marrakesch
- GEW, 2002: *Freier Handel oder freier Zugang? WTO-GATS setzt die Bildung unter Globalisierungsdruck*. Dokumentation eines GEW-Workshops vom 26. Februar 2002 in Berlin. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt/Main.
- Ghosh, Bimal, 1997: *Gains from Global Linkages. Trade in Services and Movements of Persons*. International Organization of Migration, Ipswich.
- Gill, Stephen, 2002: *Privatization of the State and Social Reproduction? GATS and New Constitutionalism*. Draft Paper, präsentiert bei dem Workshop „GATS: Trading Development?“, 20.-21. September, University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Coventry.
- Global Unions, 2002: *Global Unions/ETUC/WCL/ Statement on the GATS Negotiations*, Brüssel.
- Hilary, John, 2001: *The Wrong Model. GATS, trade liberalisation and children's right to health*. Save the Children, London.
- Hoering, Uwe, 2001: *Privatisierung im Wassersektor*. WEED Arbeitspapier, November, Bonn.
- Hufbauer, Gary, and Tony Warren, 1999: *The Globalization of Services. What Has Happened? What Are the Implications?*, Washington, D.C. manuscript.
- IMF (2000): *Involving the Private Sector in the Resolution of Financial Crises – Standstills – Preliminary Considerations* (5. September).

- Koch, Eckart, 1997: *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*. Band 1: Internationaler Handel. 2., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. München.
- Koehler, Matthias, 1999: *Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS): Rahmenregelung zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs unter besonderer Berücksichtigung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs von Dienstleistungsanbietern*, Berlin.
- Larsen, Kurt/Morris, Rosemary/Martin, John P., 2001: *Trade in Education Services: Trends and Emerging Issues*. Working Paper OECD.
- Liste der spezifischen Verpflichtungen, 1678-1683: *deutsche Übersetzung der European Communities and their Member States. Schedules of Specific Commitments*, World Trade Organisation, 15. April, GATS/SC/31, Genf, 1994, im Bundesgesetzblatt, Jg. 1994, Teil II.
- Lohmann, Ingrid, 2002: *Bildungspläne der Marktideologen. Ein Zwischenbericht*. Manuskript eines Vortrag beim 18. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE), 24-27. März 2002, München.
- Mattoo, Aaditya, 1998: *Financial Services and the WTO: Liberalizing in the Developing and Transition Economies*, paper presented at the Measuring Impediments to Trade in Services Workshop, Canberra, Productivity Commission.
- OECD, 2000: *The Service Economy. STI - Science, Technology, Industry*. Business and Industry Policy Forum Series, Paris.
- OECD, 2000a: *Strengthening Regulatory Transparency: Insights for the GATS from the Regulatory Reform Country Reviews*, Working Party of the Trade Committee, TD/TC/WP(99)43/FINAL, Paris.
- OECD, 2001: *Kein Wohlstand ohne offene Dienstleistungsmärkte*. Policy Brief Observer.
- OECD, 2002: *GATS: The Case for Open Services Markets*. Paris.
- OECD, 2002a: *OECD Statistics on International Trade in Services. Partner Country Data and Summary Analysis 1999-2000*, Paris: OECD.
- Sauvé, Pierre, and Christopher Wilkie, 1999: *Exploring Approaches to Investment Liberalization in the GATS*, 13. Juli, Washington.
- Schreiterer, Ulrich/Witte, Johanna, 2001: *Modelle und Szenarien für den Export deutscher Studienangebote ins Ausland. Eine international vergleichende Studie im Auftrag des DAAD*. Herausgeber: CHE Centrum für Hochschulentwicklung, DAAD Deutscher Akademischer Austauschdienst, Bonn/Gütersloh, Februar 2001.
- Shrybman, Steven, 2002: *Thirst for Control*. Council of Canadians. www.canadians.org
- Skipper, Harold D. Jr., 2001: *Insurance in the General Agreement on Trade in Services*. American Enterprise Institute, Washington.
- UNCTAD, 1997: *International Trade in Health Services: Difficulties and Opportunities for Developing Countries*. 7. April, TD/B/COM.1/EM.1/2, Genf.
- UNCTAD, 2001: *World Investment Report 2001*. Promoting Linkages, Genf.
- UNESCO, 2000: *A Survey on National Cinematography*. Paris.
- UNICE, 2000: *UNICE Strategy on WTO Service Negotiations (GATS 2000)*, Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, 24. November, Brüssel.
- USTR, 2002: *U.S. Proposals for Liberalizing Trade in Services. Executive Summary*. Press Release, Office of the United States Trade Representative, 1. Juli, Washington, D.C.
- USTR, 2002a: *U.S. Requests WTO Panel to Rule on Mexican Telecom Restrictions*. Press Release, Office of the United States Trade Representative, 13. Februar, Washington, D.C.
- USTR, 2002b: *Foreign Trade Barriers*. Washington.
- Ver.di, 2002: *Die Welthandelsorganisation und das Dienstleistungsabkommen GATS. Handels- und Dienstleistungsliberalisierung als Herausforderung für Gewerkschaften*. Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Berlin.

- Waghorne, Mike, 2000: *Health Services for Trade*, Public Services International, 18. April, Ferney-Voltaire Cedex.
- Weber, Peter J., 2001: *Technisierung und Marktorientierung von Bildung in Europa*, erscheint in: Ingrid Lohmann und Rainer Rilling (Hrsg.): *Die verkaufte Bildung. Privatisierung und Kommerzialisierung öffentlicher Erziehung und Wissenschaft*. Berlin 2001, Dietz Verlag.
- WEED/Germanwatch (Hrsg.), 1998: *Alles neu macht das MAI?*, März, Bonn. [www.weedbonn.org](http://www.weedbonn.org)
- Wesselius, Erik, 2002: *Behind GATS 2000: Corporate Power at Work*. Transnational Institute, TNI Briefing Series, No 2002/6, Amsterdam.
- WTO, 1994: *European Communities and their Member States*. Schedules of Specific Commitments, World Trade Organisation, 15. April, GATS/SC/31, Genf.
- WTO, 1998: *Economic Effects of Services Liberalization: Overview Of Empirical Studies*, Council for Trade in Services, Background Note by the Secretariat Addendum, Geneva.
- WTO, 1998a: *Presence of Natural Persons (Mode 4)*. Background Note by the Secretariat, 8. Dezember, S/C/W/75, Genf.
- WTO, 1998b: *Health and Social Services*. Background Note by the Secretariat. 18. September, S/C/W/50, Genf.
- WTO, 1998c: *Education Services*. Background Note by the Secretariat, 13. September, S/C/W/49, Genf.
- WTO, 2000: *Communication from the European Communities and their Member States*. GATS 2000. Environmental Services. 22. Dezember, S/CSS/W/38, Genf.
- WTO, 2000a: *Higher (Tertiary) Education, Adult Education, and Training*. Communication from the United States, 18. Dezember, S/CSS/W23, Genf.
- WTO, 2000b: *Proposed Liberalisation of Movement of Professionals under General Agreement on Trade in Services (GATS)*. Communication from India. 24. November, S/CSS/W/12, Genf.
- WTO, 2000c: *Audiovisual and Related Services*. Communication from the United States, Dezember, S/CSS/W/21, Genf.
- WTO, 2001: *Assessment of Trade in Services: the Participation of Developing Countries*. Communication from Argentina, 29. Januar, S/CSS/W/44, Genf.
- WTO, 2001a: *GATS – Facts and Fiction*. Genf.
- WTO, 2001b: *Guide to the GATS*. An Overview of Issues for further Liberalization of Trade in Services. Kluwer Law International, The Hague.
- WTO, 2002: *International Trade Statistics*, Genf ([www.wto.org](http://www.wto.org)).

**Danksagung:** Wolfgang Hein, Ulla Lötzer, Christine Lottje, Peter Fuchs, Christoph Scherrer, Ortrun Gauper, Birgit Ladwig, Christel Faber, Miriam Muhs, David Hachfeld, Peter Wahl, Markus Krajewski, Clare Joy, Erik Wesselius, Kai Mosebach, Stephen Gill, und alle Aktivistinnen und Aktivisten von ATTAC, die Sand ins Getriebe der GATS-Verhandlungen streuen.



**weed**

## **Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung**

**weed** wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Wir sind mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armuts- und Umweltprobleme zu schaffen. **weed** engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen.

### **Unsere Themenschwerpunkte:**

- Internationale Verschuldung, Entschuldungsinitiativen und die Rolle Deutschlands
- IWF und Weltbank: Politik, Projekte und Programme
- Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte
- Internationale Handelspolitik und WTO
- Nord-Süd-Politik der Europäischen Union
- Reform und Demokratisierung des UN-Systems

### **Die Instrumente unserer Arbeit:**

- Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden „weed-Schuldenreport“.
- weed führt Kampagnen, informiert politische Entscheidungsträger und unternimmt gezielte Interventionen in politische Entscheidungsprozesse.
- Wir wollen Bewusstsein schaffen durch die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Tagungen. Wir kooperieren intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- weed arbeitet in nationalen und internationalen NRO-Netzwerken mit. Wir unterstützen und ergänzen die Arbeit anderer Umwelt- und Entwicklungsorganisationen.
- weed gibt den monatlichen Informationsbrief „Weltwirtschaft & Entwicklung“ heraus, einen Fachinformationsdienst für Nord-Süd-Politik und internationale Umweltpolitik.

Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an:

### **weed**

Torst. 154

D-10115 Berlin

Tel: 030 - 27582163

Fax: 030 - 27596928

E-Mail: [weed@weed-online.org](mailto:weed@weed-online.org)

Internet: [www.weed-online.org](http://www.weed-online.org)