

Dienstleistungen im Fadenkreuz neoliberaler Globalisierung

Die GATS-Verhandlungen in der WTO

Von Peter Wahl

Für Anfang November ist in Doha, der Hauptstadt Katars am Persischen Golf, die nächste Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) geplant. Beabsichtigt ist, den Startschuss für eine neue Welthandelsrunde zu geben, die in einem auf drei Jahre konzipierten Verhandlungsmarathon das Welthandelsregime zu einer neuen Qualität von globaler Liberalisierung führen soll.

Demonstrationen wie in Seattle, die 1999 zum Scheitern der letzten WTO-Ministerkonferenz beigetragen hatten, wird es nicht geben. Katar ist ein feudalistisches Scheichtum. Parteien sind nicht zugelassen, ein Parlament existiert ebenso wenig wie Wahlrecht, Meinungs- und Pressefreiheit. Der derzeit herrschende Scheich kam durch einen Putsch an die Macht.

Dennoch ist bisher nicht sicher, ob die WTO in der Lage sein wird, ihre in Seattle ausgebrochene Krise zu überwinden. Der Akzeptanzverlust der neoliberalen Globalisierung hat sich, wie der Gipfel in Genua noch einmal sichtbar machte, verstärkt und die Widersprüche zwischen den Hauptakteuren - USA, EU, Entwicklungsländer – in vielen Einzelfragen, aber auch über die Zukunft des Multilateralismus insgesamt, bestehen fort.¹ Noch Ende Juli 2001 stellte der Generalsekretär der WTO, Mike Moore, besorgt fest: "Wir sind noch weit von einer Einigung entfernt. Nicht alle Mitglieder sind von der Notwendigkeit für neue Verhandlungen überzeugt, und bei jenen, die es sind, herrscht ungenügende Klarheit über die Reichweite und das Ausmaß des Anspruchs, den wir erheben."² Dabei hatte der Weg der WTO so glänzend begonnen.

WTO - neue Qualität des Welthandelsregimes

Die Gründung der WTO 1995 bedeutet einen qualitativen Sprung in der Entwicklung des Welthandelsregimes. Während der Vorläufer der WTO, das GATT, lediglich ein Vertrag war, der sich freilich als sehr erfolgreich bei der Liberalisierung des Güterhandels erwiesen hatte, bildete nun eigens eine Institution die Basis für das Welthandelsregime. Deren Kompetenzen sind beträchtlich. So kam nicht nur der Agrarhandel unter die Ägide der WTO – angesichts seiner Bedeutung für die Ernährungssicherheit in vielen Entwicklungsländern eine schwerwiegende Schritt -, sondern auch völlig neue Bereiche:

- geistiges Eigentum, also Patente, Copyright, Warenzeichen, Design, geographische Namen (z.B. Scotch, Cognac, Champagner, Roquefort) etc. wurden im TRIPS-Abkommen (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) geschützt, um kommerziell besser verwertbar zu sein. Angesichts der enorm gewachsenen ökonomischen Bedeutung von Wissen und Information ist das TRIPS-Abkommen von großer Tragweite;
- erstmals wurde in der WTO ein Rahmenabkommen für den internationalen Handel mit Dienstleistungen geschaffen, das GATS (General Agreement on Trade in Services);

¹ Allerdings wird es auch dann, wenn es in Doha zu keiner Einigung über die Tagesordnung einer neuen Handelsrunde gibt, Verhandlungen zu den zwei Themen der sog. "built-in agenda" geben: Dienstleistungen und Landwirtschaft. Die Vorgespräche mit der Aushandlung von Verfahrensregeln etc. haben am Sitz der WTO in Genf bereits begonnen.

² Moore, Mike; Statement by the Director-General, Informal General Council, 30.7. 2001

- schließlich wurde die WTO durch die Etablierung eines sanktionsbewehrten Streitschlichtungsverfahrens, mit einer völkerrechtlichen Verbindlichkeit ausgestattet, wie sie – mit Ausnahme des UN-Sicherheitsrats - keine andere internationale Organisation einsetzen kann. Das Streitschlichtungsverfahren, so der erste WTO-Generalsekretär (und derzeitige italienische Außenminister) Ruggiero, sei die "zentrale Säule des multilateralen Handelssystems und der originellste Beitrag der WTO zur Stabilität der Weltwirtschaft."³ Entscheidungen des Gremiums berechtigen einen erfolgreichen Kläger, Schadensersatz zu verlangen bzw. Vergeltungsmaßnahmen in Form von Strafzöllen zu ergreifen.⁴

Die Grundphilosophie der WTO beruht auf der Freihandelsdoktrin. Die wichtigsten Prinzipien sind das Nichtdiskriminierungsgebot und die Meistbegünstigungsklausel.⁵ Damit ist den Abkommen der WTO die Ausbreitung der Liberalisierung in der Fläche eingeschrieben, also Globalisierung im wahrsten Sinn des Wortes.

Zwar gibt es zahlreiche Ausnahmeregelungen, wie beispielweise die besondere und unterschiedliche Behandlung von Entwicklungsländern (special and differential treatment – SDT), es besteht aber ein permanenter Druck, die Ausnahmen so gering wie möglich zu halten und nach Übergangsfristen endgültig aufzuheben. Dem Regelwerk der WTO ist also die kontinuierliche und dynamische Weitertreibung der Liberalisierung inhärent, quasi die "permanente Revolution" des Welthandelssystems. In der Tat hat sich die WTO bisher als eine der dynamischsten Faktoren des neoliberal dominierten Globalisierungsprozesses erwiesen – bis Seattle.

Dienstleistungsliberalisierung – neue Dimension der Globalisierung

Die Entscheidung, Dienstleistungen unter das Regelwerk der WTO zu fassen kommt nicht von ungefähr. Der Dienstleistungssektor hat die höchsten Wachstumsraten und erwirtschaftet inzwischen 60% des globalen Bruttosozialprodukts. Hinter dieser Durchschnittszahl verbergen sich allerdings beträchtliche Differenzierungen. So betrug der Anteil der Dienstleistungen bei den Ländern mit niedrigem Einkommen nur 38% des BSP, bei der Gruppe mit mittlerem Einkommen 56% und bei den OECD-Ländern 65%.⁶ Andererseits machen Dienstleistungen bisher erst 20% des gesamten Welthandels aus, d.h. durch eine Liberalisierungsoffensive soll das schlummernde Potential des Sektors so freigesetzt werden, wie es seiner gesamtwirtschaftlichen Bedeutung entspricht. Die Zahlen zeigen dabei deutlich, dass die Industrieländer den meisten Nutzen aus einer Liberalisierung ziehen können.

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

Von herausragender Bedeutung sind Dienstleistungen, die eine volkswirtschaftliche Querschnittsfunktion erfüllen, wie sie die Basis mehrerer Branchen bilden. So ist der Telekommunikationssektor die Grundlage des Internet, das seinerseits die Basis für die Entwicklung des elektronischen Handels ist. Basisdienstleistungen wie Bildung und Gesundheit, aber auch einige Sektoren der audiovisuellen Dienstleistungen wie Rundfunk und Fernsehen, haben über ihre ökonomische Funktion hinaus enorme gesellschaftspolitische Bedeutung.

³ Ruggiero, Renato (1997), www.wto.org/wto/about/dispute0.htm

⁴ So haben die USA z.B. nach einer erfolgreichen Klage gegen die EU Strafzölle in Höhe von 120 Mio. Dollar jährlich gegen europäische Lebensmittelimporte verhängt, weil Brüssel mit Verbraucherschutzargumenten es ablehnt, hormonbehandeltes Rindfleisch aus den USA einzuführen.

⁵ Die Meistbegünstigungsklausel besagt, dass Handelsvorteile für ein Land, automatisch auch für alle anderen Mitgliedsländer der WTO gelten. Nichtdiskriminierung bedeutet, dass ausländische Wettbewerber genau wie Inländer zu behandeln sind.

⁶ World Trade Organization (2001), Market Access, Unfinished Business, Post Uruguay Round Inventory and Issues, Genf

Bei Entwicklungsländern gilt dies auch für Infrastrukturdienstleistungen wie etwa die Wasserversorgung.

Aufgrund ihrer Personennähe und gesellschaftspolitischen Bedeutung unterliegen viele Dienstleistungen in weitaus stärkerem Maße als der Güterhandel innerstaatlicher Regulierung. Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsrichtlinien, Normen und Standards regeln entsprechende Märkte- Dabei sind alle staatlichen Ebenen von der Kommune bis zur Zentralregierung beteiligt. Zudem sind in Europa und in vielen Entwicklungsländern – anders als in den USA - vor allem die Basisdienstleistungen vorwiegend staatlich oder öffentlich-rechtlich (zum Beispiel die großen Rundfunkanstalten ARD, ZDF, BBC etc.) verfasst.⁷ Hier liegt die strategische Bedeutung des GATS. Es impliziert eine gesellschaftspolitische Reichweite und Eingriffstiefe in innerstaatliche Regulierung, die in keiner Weise mit der auf Gütermärkten vergleichbar ist.

Daraus sollte nicht der Schluss gezogen werden, dass der Schutz inländischer Anbieter vor der Konkurrenz aus dem Ausland die Alternative wäre. Das wäre lediglich Protektionismus.⁸ Um was es beim GATS aber letztlich geht, sind nicht Handelshemmnisse zwischen den nationalen Märkten, sondern die Qualität der Basisdienstleistungen. Ein Großteil Lebensqualität in unserer Gesellschaft steht auf dem Spiel. Es besteht die Gefahr, dass private Wettbewerber – gleichgültig welcher Nationalität - den staatlichen und öffentlich-rechtlichen Dienstleistern die einkommensstarken Konsumentengruppen abspenstig machen und eine Reduzierung der Regelungsdichte bei privaten Dienstleistungen erzwingen. Wenn Gesundheit, Sozialsysteme, Bildung, Information, Kultur u.ä. zur Ware werden, so ist dies aber ein qualitativ grundsätzlich anderer Vorgang, als wenn der Warenhandel durch Abschaffung von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen erleichtert wird. Wie Ruggiero richtig feststellt, erstreckt sich das GATS-Abkommen auf Gebiete, "die nie zuvor als Handelspolitik betrachtet wurden."⁹

Alles nur Panikmache?

Vertreter der Bundesregierung, der EU¹⁰ und der WTO halten dem offiziell entgegen, dass eine Privatisierung von Bildungs- und Gesundheitswesen nicht auf der Tagesordnung stünde, und entsprechende Befürchtungen "im Wesentlichen unbegründet"¹¹ seien. Dabei verweisen sie auf die formalen Verhandlungsspielregeln der WTO, wonach ein Land nur dort zu liberalisieren braucht, wo es selbst entsprechende Angebote unterbreitet. Im übrigen lägen Dienstleistungen unter staatlicher Regie ohnehin außerhalb des Dienstleistungsabkommens der WTO.

In der Tat besagt Artikel I Abs. 3b und c des GATS, dass Dienstleistungen, die "in Ausübung hoheitlicher Gewalt" und "weder zu kommerziellen Zwecken, noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern" erbracht werden, von dem Abkommen ausgenommen sind.¹² Da es aber in der Bundesrepublik neben dem öffentlichen und gemeinnützigen Bildungs- und Gesundheitswesen auch einige rein kommerzielle Anbieter gibt, greift die Ausnahmeregel nicht mehr. Auf Anfrage der CDU/CSU Bundestagsfraktion, ob die Verhandlungen sich auch auf öffentliche Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit und Wasser

⁷ Hier liegt übrigens ein wesentlicher Grund dafür, dass die Liberalisierung der Dienstleistungen so auffallend hinter der Gütermärkte zurückgeblieben ist.

⁸ Auch wenn dieser nicht in jedem Fall und automatisch negativ sein muss, wie es das Freihandelsdogma postuliert.

⁹ Ruggiero, R., "Towards GATS 2000-A European Strategy", address to the Conference on Trade in services, organised by the European Commission, 2 June 1998, Brüssel

¹⁰ Die Handelspolitik gehört zu den Politikfeldern, die inzwischen weitgehend in die Kompetenz der Europäischen Kommission übergegangen sind. An der handelspolitischen Außenvertretung und damit auch den Verhandlungen in der WTO sind die nationalen Regierungen nur noch mittelbar beteiligt. Ausnahmen sind einige sensible Bereiche, in denen Handelsabkommen nicht nur durch den Ministerrat, sondern auch durch die Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen. Zu dieser sog. gemischten Kompetenz gehören kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen, Bildung, Soziales und Gesundheit.

¹¹ So die Bundesregierung in der Antwort auf eine Anfrage von CDU/CSU (Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Erich G. Fritz, Renate Blank, Wolfgang Börnsen (Bönstrup) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU; Drucksache 14/6480, 17. Juli 2001 S. 3)

¹² GATS Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen vom 15.04.1994 BGBl. 1994 II, 1643

bezögen, antwortete die Regierung: "Nach dem von der Bundesregierung unterstützten Verhandlungsmandat erstrecken sich die eingeleiteten Dienstleistungsverhandlungen grundsätzlich auf alle vom Anwendungsbereich des GATS erfassten Dienstleistungssektoren und –erbringungsarten, ohne dass hiermit das Verhandlungsergebnis präjudiziert wird."¹³

Auch wenn formal nichts präjudiziert würde, so wird es aus der Logik des GATS und der Dynamik der Verhandlungen heraus auch in diesen Bereichen unvermeidlich zu Liberalisierungen kommen. Schließlich bestehen Sinn und Zweck des GATS darin, die Liberalisierung der Dienstleistungen voranzutreiben. So sieht Artikel XIX ausdrücklich vor, dass "die Mitglieder in aufeinanderfolgende Verhandlungsrunden" eintreten, "die spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des WTO-Übereinkommens beginnen und danach regelmäßig stattfinden, um schrittweise einen höheren Stand der Liberalisierung zu erreichen. Die Verhandlungen zielen darauf ab, die nachteiligen Auswirkungen von Maßnahmen auf den Handel mit Dienstleistungen zu vermindern oder zu beseitigen, um dadurch einen effektiven Marktzugang zu erreichen."¹⁴ Das WTO-Sekretariat bezeichnet diesen Artikel als "eine Garantie dafür, dass das gegenwärtige GATS-Paket nur die erste Frucht eines kontinuierlichen Unternehmens ist."¹⁵

Die EU wird darüber hinaus aus verhandlungstaktischen Gründen gezwungen sein, Marktzugang für ausländische Anbieter zu ermöglichen, denn auch in der Handelspolitik gilt das Prinzip der Gegenseitigkeit. Selbst wenn die EU nicht daran interessiert wäre, von sich aus ihre Basisdienstleistungen zu liberalisieren (was keineswegs vorausgesetzt werden kann), müsste sie Zugeständnisse machen. In den Worten von Handelskommissar Lamy: "Wenn wir unseren eigenen Zugang zu fremden Märkten verbessern wollen, dann können wir unsere geschützten Sektoren nicht aus dem Sonnenlicht heraushalten. Wir müssen offen sein, über alles zu verhandeln, wenn wir einen großen Wurf machen wollen."¹⁶

Komplementär dazu formulieren die USA, die auf dem Hintergrund ihres überwiegend privat organisierten Bildungs- und Gesundheitswesens hier über Wettbewerbsvorteile verfügen, ausdrücklich ihr Interesse an einer Einbeziehung der öffentlichen Dienstleistungssektoren. So fordert der Präsident der US-Koalition der Dienstleistungswirtschaft, Robert Vastine, dass "die neuen Verhandlungen Verpflichtungen zur Inländerbehandlung, Marktzugang und grenzüberschreitende Bereitstellung von Dienstleistungen in so viel Sektoren wie möglich gewährleisten müssen."¹⁷ Vastines Verband glaubt, dass "wir große Fortschritte in den Verhandlungen machen können, um der US-Wirtschaft die Möglichkeit zu eröffnen, auf ausländische Gesundheitsmärkte zu expandieren." Der Gesundheitssektor ist in den Industrieländern angesichts der wachsenden Zahl älterer Menschen ein enormer Wachstumsmarkt. Die Umsätze auf den Gesundheitsmärkten der OECD-Länder werden auf jährlich mehr als drei Billionen Dollar geschätzt.

Ähnlich ist die Situation im Bildungsbereich, den die Investmentgruppe Lehman Brothers "die letzte Grenze" ("final frontier") unter den öffentlichen Dienstleistungen nennt, die es zu überschreiten gelte.¹⁸

Druck in Richtung Deregulierung

Den Vorwurf von NGOs, Gewerkschaften und anderen Kritikern, das GATS demontiere tendenziell für Basisdienstleistungen der Daseinsfürsorge oder andere gesellschaftspolitisch bedeutsame Regulierungen, dementieren die amtlichen Protagonisten. Sie verweisen dabei auf einschlägige Paragraphen des GATS, die die Regulierung von Dienstleistungen der Sou-

¹³ Antwort der Bundesregierung ... a.a.O. S. 4

¹⁴ GATS – Allgemeines Übereinkommen ... a.a.O.

¹⁵ WTO Secretariat, Recent Developments in Services Trade, 9.2.1999, S/C/W/94; S.21

¹⁶ Lamy, Pascal (2000), Speech to the US Council for International Business, New York, 8 June 2000, http://europa.eu.int/comm/trade/speeches_articles/spla23_en.htm

¹⁷ Vastine, J. R., statement before the Interagency Trade Policy Staff Committee, 19 May 1999, website: www.uscsi.org

¹⁸ Zitiert nach: Sexton, Sarah (2001), Trading Health Care Away, Trading Health Care Away?: GATS, Public Services And Privatisation, Sturminster Newton; <http://cornerhouse.icaap.org>

veränität eines jeden Landes anheim stellt. Allerdings handelt es sich hier um eine taktisch motivierte Zweckbehauptung. Denn solche Schutzklauseln (safeguards) finden sich auch in anderen WTO-Abkommen, ohne dass sie deshalb auch schon ihre Funktion erfüllt hätten. So findet sich im TRIPS-Abkommen eine Klausel, wonach im Falle eines medizinischen Notstandes Patente für pharmazeutische Produkte umgangen und billige Generika auf den Markt gebracht werden können. Dies hat US-Pharmakonzerne nicht davon abgehalten, unter Berufung auf TRIPS Südafrika und Brasilien wegen der Zulassung preiswerter Generika zur AIDS-Bekämpfung zu verklagen. Lediglich einer massiven internationalen Kampagne war es zu verdanken, dass die Klage im April 2001 zurückgezogen wurde, weil die Konzerne weitere Imageschäden befürchteten. Bei einer Verhandlung vor dem WTO-Schiedsgericht, wäre der Ausgang es Verfahrens keineswegs gewiss gewesen.

Zudem hat die WTO begleitend zu den GATS-Verhandlungen eine Arbeitsgruppe eingesetzt (Working Party for Domestic Regulation), die die Notwendigkeit staatlicher Regulierungsmaßnahmen sog. "necessity tests" unterwirft und bereits im Entwurfsstadium von nationalen Gesetzgebungsvorhaben in einen Beratungsprozess mit interessierten Parteien einzutreten versucht. Dabei kommt alles auf die Tagesordnung, was im Weltbild der Freihandelsanhänger als Handelshemmnis interpretiert werden könnte, von Ladenöffnungszeiten, Bauvorschriften, Baugenehmigungen, über Umweltbestimmungen, Arbeitsschutz und Gesundheitsauflagen bis zu beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Auch wenn die "Working Party" keine verbindlichen Regeln aufstellen kann, entwickelt sie politisch-psychologischen Druck. Es entsteht eine Dynamik, bei der nationale Normen und Standards zuerst in den Status "umstritten" gebracht werden. Nach "guter demokratischer Tradition" wird das Problem dann durch einen Kompromiss gelöst, dessen Resultat immer eine Standardsenkung ist.

Der stärkste Druck zur Deregulierung wird jedoch von der normativen Kraft des Faktischen ausgehen. Die Marktöffnung für ausländische Privatanbieter (vor allem wenn es sich um die hochkompetitiven US-Unternehmen der Gesundheits- und Bildungsbranche handelt), wird für den Abbau von Standards sorgen. Davon werden jedoch nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen betroffen sind. Zahlungskräftige Konsumenten können auch weiterhin auf ein hochwertiges Angebot zurückgreifen. Jene, die auf öffentliche Anbieter angewiesen sind, müssen dagegen Qualitätseinbußen hinnehmen. Am Beispiel des Niedergangs des britischen öffentlichen Gesundheitssystems lassen sich die Phasen eines solchen Prozesses gut demonstrieren. Zuerst wendet sich die einkommensstarke, junge und gesunde Klientel den privaten Anbietern zu. Diese werden durch entsprechende attraktive Angebote und aufwendiges Marketing alles tun, sich ihrerseits die "Filetstücke" des Marktes zu sichern. Mit dem Marktanteil sinkt in einer zweite Phase die wirtschaftliche Kraft der öffentlichen Anbieter und damit die Qualität ihres Angebots. Schließlich liefert die schlechte Qualität der öffentlichen Anbieter den Grund, sie entweder ebenfalls zu privatisieren, oder aber sie bestehen zu lassen, um eine minimale Rumpfversorgung für die einkommensschwächeren Gruppen zu gewährleisten. Die soziale Polarisierung der Gesellschaft wird damit zementiert.

Bei alle dem wäre es freilich ausgesprochen verkürzt, das Augenmerk nur auf die USA zu lenken. Dort, wo sie wettbewerbsstark ist, drängt auch die EU mit aller Macht auf andere Märkte. So will Brüssel die WTO-Mitglieder z.B. dazu bewegen, ihre Wasserversorgungssysteme dem Wettbewerb zu öffnen. Hintergrund ist die starke Wettbewerbsposition von europäischen Unternehmen wie Vivendi, Suez-Lyonnaise und Bouygues.

E-Commerce – Revolution für den Dienstleistungshandel

Die GATS-Verhandlungen finden auf dem Hintergrund dramatischer technologischer Umwälzungen statt, die nach und nach alle Handelssektoren erfassen: die Entwicklung des elektronischen Handels auf der Basis des Internet (E-Commerce). Beim Handel mit materiellen Gütern lassen sich durch das Internet die Transaktionskosten – von der Werbung, über Bestellwesen, Bezahlung bis zur Rechnungsstellung und dem Mahnwesen – drastisch senken.

Das Tempo der einzelnen Vorgänge und damit die Gesamttransaktion werden darüber hinaus beträchtlich beschleunigt, es gibt einen Sprung in der Produktivität.

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

Noch weitreichender und grundlegender werden jedoch die Umwälzungen beim Handel mit Dienstleistungen ausfallen, und zwar bei all jenen, die auf Wort, Bild und Ton beruhen. Dazu zählen nicht nur Wetterbericht, Agenturmeldungen und Veranstaltungskalender, die sich bereits jetzt direkt aus dem Internet auf jeden PC herunterladen lassen, sondern auch Online Banking und andere Finanzdienstleistungen, weite Bereiche von Wissenschaft und Forschung, Dokumentation, Information und Unterhaltung, sondern auch alle Formen von Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen sowie zahlreiche Bereiche von Gesundheit und Bildung. So wird es möglich sein, online in Harvard zu studieren – gegen entsprechende Gebühren versteht sich – ohne je den Fuß auf amerikanischen Boden setzen zu müssen. Über "TV on demand" kann man sich sein individuelles Fernsehprogramm zusammenstellen - mit entsprechend Konsequenzen für den öffentlichen Rundfunk. Schon jetzt sind über das Netz bei ausländischen Anbietern (in der Bundesrepublik ist dies vorerst noch verboten) im triple choice-Verfahren ärztliche Ferndiagnosen abrufbar.

Ein Blick auf die Investitionen in den E-Commerce zeigt, dass hier sehr große Zukunftsmärkte vermutet werden. So plant die Dresdener Bank für den Ausbau ihres Internetgeschäfts für 2001 und 2002 Investitionen in Höhe von 3,5 Mrd. DM. Angesichts dieser Perspektiven messen die Industrieländer der Einbeziehung des E-Commerce in eine neue WTO-Runde eine große Bedeutung bei.

Für die meisten Entwicklungsländer dagegen ist das Thema zweitrangig. Zwar findet sich mitunter die Hoffnung, das Internet könnte ihnen ein Aufschließen zu den Industrieländern ermöglichen.¹⁹ Dieser naive Techno-Optimismus übersieht aber die existierenden technischen Ausgangsbedingungen und deren Einbettung in die ökonomischen Rahmenbedingungen. In den Entwicklungsländern sind die Voraussetzungen für eine rasche Entwicklung des elektronischen Handels nur in geringem Maße vorhanden. Dies betrifft nicht nur die teure und in immer kürzeren Abständen veraltende Hardware und Software, sondern auch die Telekommunikationsinfrastruktur sowie die Qualifikation des dafür notwendigen Personals.²⁰ Während in den OECD-Ländern 1998 auf 1000 Einwohner 255 PCs kamen, sind es in Jordanien neun, in Togo sieben, in Algerien vier und in Uganda einer.²¹ Ähnliche Relationen herrschen bei Internetprovidern und Telefonanschlüssen. Investitionsprogramme für technologische Neuerungen, wie die Breitbandtechnologie, die den Transfer von Daten mit Hochgeschwindigkeit ermöglicht, sind so teuer, dass allenfalls einige Schwellenländer in absehbarer Zukunft in der Lage sein werden, sie zu finanzieren.²²

Der Techno-Optimismus übersieht zudem, dass umgekehrt die Unternehmen der Industrieländer ihrerseits auf den elektronischen Märkten des Südens auftreten und dabei mit ihrer ökonomischen Potenz über entsprechende Wettbewerbsvorteile verfügen. Sie werden bei den Mittelklassen der Emerging Markets auch profitable Märkte finden. Was aber ist mit den

¹⁹ So heißt es z.B. in einer Resolution der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) "Building Africa's Information Highway", von 1996: "Afrika hat ein großes Potential, Entwicklungsstufen zu überspringen."

²⁰ In diesem Zusammenhang wird die Politik des gezielt in Gang gesetzten brain drain der wenigen hoch qualifizierten Fachkräfte durch die Abwerbungspolitik der Industrieländer – in der Bundesrepublik unter dem Stichwort "Green Card" – die Situation noch verschärfen.

²¹ UNDP (2000), Human Development Report 2000, S. 198 ff. New York

²² S. ausführlich dazu Wegmann, Heiko/Müller, Uli (2001), GATS und E-Commerce, Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO, Hrg. WEED und Forum Umwelt & Entwicklung, Bonn, S.

Armen? In Lateinamerika und im subsaharischen Afrika lebt mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Armut.²³ Hier auf die elektronischen Märkte zu vertrauen, liegt jenseits aller Realitäten. Insofern wäre es schon ein großer Erfolg, wenn die Kluft zwischen Nord und Süd durch den Eintritt in das Zeitalter des E-Commerce nicht noch größer würde, als sie es derzeit schon ist. Im Hinblick auf die WTO-Verhandlungen bedeutet dies, dass sie zu einer Vertiefung der Nord-Süd Asymmetrien beitragen könnten.

Die WTO hat ein Arbeitsprogramm zum E-Commerce entwickelt, das wegen der Krise von Seattle allerdings noch nicht verabschiedet werden konnte. Es umfasst das GATT, das GATS und das TRIPS-Abkommen. Neben einer Reihe von unumstrittenen Einzelfragen, die sich auf Datensicherheit, Verschlüsselungsfragen und technische Normen beziehen, gibt es auch tief gehende Kontroversen. So streiten EU und USA über die Frage, ob digitale Produkte, die früher nur über materielle Trägermedien (Buch, CD, Video, Film etc.) verfügbar waren, jetzt als Dienstleistungen eingestuft werden. Die Entscheidung über diese Frage hat erhebliche Konsequenzen. Werden sie als Waren klassifiziert, fallen sie unter das GATT, das bedeutend weitergehende Liberalisierungen vorsieht als das GATS. Aus diesem Grund sind die USA der Auffassung, dass ihre audiovisuellen Produkte (die übrigens den zweitgrößten Posten der US-Exporte ausmachen) als materielle Güter gelten und unter das GATT fallen sollen. Die EU ist der Ansicht, dass es sich bei den über diese Medien transferierten Inhalten schon immer um Dienstleistungen gehandelt habe und sich daran nach dem Wegfall des materiellen Mediums nichts ändere. Dahinter verbergen sich die Schutzinteressen, die vor allem Frankreich für seine audiovisuelle Industrie und deren kulturelle Eigenständigkeit beansprucht. Aber auch die ARD, der deutsche Kulturrat²⁴ und die deutsche Filmwirtschaft haben sich gegen eine weitere Liberalisierung der audiovisuellen Märkte gewandt. Der ARD Vorsitzende Fritz Pleitgen brachte gegen eine weitere Liberalisierung den Begriff der "kulturellen Nachhaltigkeit" ins Spiel: "Der rein ökonomische Fokus dieser Politik stellt die Legitimität und Bedeutung anderer politischer Leitbilder und Ziele im öffentlichen Interesse in Frage, insbesondere den sozialen und kulturellen Zusammenhalt."²⁵

Der Widerstand formiert sich

Mag die kritische Haltung der ARD zu der grundlegenden Liberalisierungstendenz der WTO noch ungewohnt erscheinen, so dürfte es kaum verwundern, dass die meisten NGOs einer weiteren Liberalisierung der Dienstleistungen sehr skeptisch gegenüberstehen. Dabei geht es sowohl um die entwicklungspolitischen Dimensionen als auch um soziale, Umwelt²⁶ und Demokratieaspekte. Hauptforderung eines internationalen Aufrufs, dem sich unter dem Titel "Die Welt ist keine Ware" Tausende von NGOs angeschlossen haben ist ein Verhandlungsmoratorium. Bevor nicht die entwicklungspolitischen, sozialen, ökologischen und kulturellen Konsequenzen einer Dienstleistungsliberalisierung geklärt sind, sollen kein neues Abkommen getroffen werden. Weiterhin sollen öffentliche Dienstleistungen generell aus dem Geltungsbereich des GATS genommen und die Freiheit zur politischen Regulierung des Dienstleistungshandels in keiner Weise eingeschränkt werden.

Auch der DGB hat inzwischen ein kritische Stellungnahme zu den GATS-Verhandlungen abgegeben. Darin heißt es u.a.: "Solange keine öffentliche Diskussion über die Ziele und Inhalte der GATS-Verhandlungen bezüglich der Bildungsdienstleistungen geführt wird, fordert der DGB eine Herausnahme dieses Dienstleistungssektors aus den Verhandlungen." Zu Gesundheitsdienstleistungen heißt es, dass die nationale "Regelungskompetenz in jedem Fall erhalten bleiben" muss.²⁷

²³ World Bank (2000), World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty, Washington

²⁴ Dachverband von Interessengruppen der Kulturschaffenden

²⁵ Pleitgen, Fritz (1999), Sustainable Development in the Cultural Domain, Materialdes Internationalen Information Society Forum, o.O. S.2

²⁶ Die Liberalisierung des Tourismus z.B. wird den ohnehin rasant zunehmenden Luftverkehr zusätzlich anwachsen lassen.

²⁷ DGB; Die Welthandelsliberalisierung der Dienstleistungen darf die Bedürfnisse der Menschen nicht vergessen – DGB Anforderungen an das GATS-Abkommen; Beschluss des DGB Bundesvorstandes vom 3. Juli 2001

Die Auseinandersetzung um die Zukunft der Dienstleistungen hat mit der Debatte über unser Gesundheitssystem bereits begonnen. Mit den GATS-Verhandlungen kommt eine wichtige internationale Dimension ins Spiel. Die globalisierungskritische Bewegung hat - von Seattle bis Genua – die Legitimation der neoliberalen Globalisierung immer erfolgreicher in Frage gestellt, aber die Dynamik des realen Prozesses ist noch keineswegs gebrochen. Die Basis Dienstleistungen und vor allem die Basisdienstleistungen, sind ein Terrain, auf dem die Chance besteht, dem Neoliberalismus auch materiell sein Waterloo zu bereiten.