Die GATS 2000-Verhandlungen zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels

Dietrich Barth *

Inhalt

I. Einleitung 274

II. Die wirtschaftliche Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels 274

III. Hemmnisse für den internationalen Dienstleistungshandel 276

IV. Die Vorteile der Handelsliberalisierung 276

V. Grundzüge des GATS 277

VI. Bisherige Liberalisierungsergebnisse 280

VII. Verhandlungsziele der Europäischen Union und anderer entwickelter Länder 281

VIII. Die Interessen der Entwicklungsländer 282

IX. Kernprobleme 284

1. Grenzüberschreitende Personenbewegungen von Dienstleistungsanbietern 284

2. Audiovisuelle Dienstleistungen 285

3. Transportdienstleistungen 286

4. Elektronischer Handel 287

5. Disziplinen für die innerstaatliche Regelung 287

X. Der Ablauf der GATS 2000-Verhandlungen 289

XI. Ausblick 291

* Ministerialrat Dr. Dietrich Barth, von 1986 bis 1998 Referatsleiter im Bundesministerium für Wirtschaft für besondere Fragen der multilateralen Handelspolitik, insbesondere des internationalen Dienstleistungshandels, des Schutzes geistiger Eigentumsrechte und des Textilhandels, seit 1999 Sachverständiger bei der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission in Brüssel für Fragen des internationalen Dienstleistungshandels.

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser am 16. Mai 2000 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaft, gehalten hat. Er wurde im Juni 2000 abgeschlossen. Der Beitrag stellt die persönliche Auffassung des Verfassers dar.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

I. Einleitung

Schon seit Jahrzehnten findet weltweit ein Strukturwandel von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft statt. In der Europäischen Union entfällt heute etwa die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Produktion und der Beschäftigung auf kommerzielle (d.h. nicht-staatliche) Dienstleistungen. Die Beschäftigung in diesem Bereich ist mehr als doppelt so hoch wie in der Warenproduktion. Diese Entwicklung hat auch im Welthandel einen grundlegenden Strukturwandel herbeigeführt. Seit vielen Jahren zeigt der Dienstleistungshandel höhere Wachstumsraten als der Warenhandel. Inzwischen entfällt ein Fünftel des gesamten Welthandels auf Dienstleistungen. Das führte dazu, dass die großen Welthandelspartner, vor allem die USA, schon bei den Vorbereitungen der GATT-Uruguay-Runde multilateraler Handelsverhandlungen (1986-1994) darauf drängten, ein Regelwerk für den internationalen Dienstleistungshandel, ähnlich dem seit 1948 geltenden GATT für den Warenhandel, zu schaffen. Nach langen und außerordentlich schwierigen Verhandlungen entstand am Ende der Uruguay-Runde das *General Agreement on Trade in Services* – GATS (Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen)[1]. Es trat am 1. Januar 1995 in Kraft und gilt heute für alle 138 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation WTO.

Die WTO-Ministerkonferenz in Seattle im Dezember 1999 erreichte keine Einigung über die von vielen Ländern, vor allem von der Europäischen Union, angestrebte umfassende Runde von Welthandelsverhandlungen. Dennoch sind aufgrund der „*built-in agenda*" der WTO, d.h. aufgrund schon bestehender, völkerrechtlich verbindlicher Verhandlungsverpflichtungen, seit Anfang des Jahres 2000 multilaterale Verhandlungen zur Liberalisierung der internationalen Agrarmärkte und des internationalen Dienstleistungshandels aufgenommen worden.

II. Die wirtschaftliche Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels

Dienstleistungen spielen im Welthandel eine immer größere Rolle. Die Globalisierung der Wirtschaft und der technische Fortschritt, vor allem im Verkehrswesen, in der Telekommunikations- und Informationstechnik, haben viele Dienstleistungen, die früher nicht als „handelbar" galten, zum Gegenstand und gleichzeitig zum Medium intensiver internationaler Handelsbeziehungen gemacht. Dazu kommen internationale Standortverlagerungen, stark zunehmende ausländische Direktinvestitionen sowie grundlegende Veränderungen der industriellen

1 Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen, BGBl. II 1994, S. 1643 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Produktionsstrukturen und Lieferbeziehungen, z.B. das *Outsourcing* von Dienstleistungsbezügen der Industrie. Ein weiterer Anreiz für die Expansion des Dienstleistungshandels ist die zunehmende nationale und internationale Liberalisierung, vor allem des Geld- und Kapitalverkehrs, der Investitionen, der Telekommunikation etc.

Im Jahre 1998 erreichten die Exporte kommerziell gehandelter Dienstleistungen weltweit ein Volumen von 900 Mrd. ECU,[2] d.h. fast ein Fünftel des Gesamtexports von Waren und Dienstleistungen (4873 Mrd. ECU). Die Europäische Union ist der weltgrößte Exporteur von Dienstleistungen. 1998 erreichten ihre Dienstleistungsexporte mit 236 Mrd. ECU – unter Ausschluss des EU-internen Handels – einen Anteil von 26 Prozent der Weltdienstleistungsexporte. Die USA hatten einen Anteil von 24 Prozent und Japan einen solchen von 6 Prozent. Der Anteil der Dienstleistungen am Gesamtexport der EU mit Waren und Dienstleistungen beträgt aber nur ein Viertel.

Die EU ist nicht nur der größte Dienstleistungsexporteur, sondern – mit Importen aus Drittländern von 223 Mrd. ECU – auch der größte Dienstleistungsimporteur der Welt. Dies illustriert die starke internationale Verflechtung des Dienstleistungshandels. Gleichzeitig zeigt es, dass sowohl die europäischen Anbieter wie die Nutzer von Dienstleistungen sowie alle am Handel beteiligten Länder davon profitieren.

Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels lässt sich auch an der Entwicklung der Auslandsinvestitionen erkennen. Ende 1997 entfiel mehr als die Hälfte des Bestandes ausländischer Direktinvestitionen in der EU auf den Dienstleistungsbereich. Umgekehrt lag fast die Hälfte des Bestandes europäischer Auslandsinvestitionen in diesem Bereich.

Deutschland ist mit einem Weltmarktanteil von 6 Prozent nach den USA, dem Vereinigten Königreich und Frankreich der viertgrößte Dienstleistungsexporteur der Welt.[3] Im Gegensatz zur EU, die im Dienstleistungshandel einen Überschuss von 13 Mrd. ECU erzielte, ist die deutsche Handelsbilanz im Dienstleistungsbereich traditionell defizitär. Dies ist in erster Linie auf die hohen Ausgaben der Deutschen im Auslandstourismus zurückzuführen.

---

2 *Europäische Kommission/Eurostat*, Internationaler Dienstleistungsverkehr – EU, Daten 1989-1998, 2000, S. 110, 111. Diese Zahlen umfassen nur den einfachen grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel. Kürzlich veröffentlichte Schätzungen, die auch den Handel über Auslandsniederlassungen und mittels grenzüberschreitender Personenbewegungen von Dienstleistungsanbietern einbeziehen, beziffern den Weltdienstleistungshandel mehr als doppelt so hoch, vgl. *Karsenty*, Assessing Trade in Services by Mode of Supply, in: Sauvé/Stern (Hrsg.), GATS 2000. New Directions in Services Trade Liberalization, Washington DC 2000, S. 33.

3 *WTO*, PRESS/175 v. 6.4.2000, Developing countries merchandise exports in 1999 expanded by 8,5 % – about twice as fast as the global average, S. 20.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

III. Hemmnisse für den internationalen Dienstleistungshandel

Anders als die Produktion und der Handel mit gewerblichen Waren unterliegen Produktion und Handel mit Dienstleistungen in den meisten Ländern einer intensiven staatlichen Regelung. Sie dient einer Vielzahl politischer Zielsetzungen, z.B. dem Verbraucherschutz, der Qualitätssicherung gewerblicher und freiberuflicher Dienstleistungen, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Beschränkungen für ausländische Kapitalbeteiligungen oder für den Grundstückserwerb durch Ausländer sowie wirtschaftliche Bedarfsprüfungen sollen die einheimische Wirtschaft vor ausländischem Wettbewerb oder „Überfremdung" schützen. Beschränkungen der Einreise, des Aufenthalts und der Arbeitserlaubnis für Ausländer sollen den einheimischen Arbeitsmarkt schützen. Staatliche Monopole für Telekommunikation, Transport- und Postdienstleistungen dienen der Marktregulierung und öffentlichen Versorgungszielen. Beschränkungen von Verkehrsrechten in der Seeschiffahrt oder im Land- und Luftverkehr verfolgen verkehrs-, regional- oder sozialpolitische Ziele. Marktregelungen für kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen dienen rundfunk- und kulturpolitischen Zielsetzungen.

Manche staatlichen Regelungen zielen unmittelbar darauf ab, den internationalen Dienstleistungshandel zu beschränken. Andere verfolgen zwar nicht unmittelbar dieses Ziel, beschränken aber dennoch praktisch den Marktzugang für ausländische Dienstleistungen oder diskriminieren sie im Wettbewerb mit einheimischen Dienstleistungen. Art und Zahl der regulatorischen Handelshemmnisse sind außerordentlich groß. Sie behindern die Entwicklung des Handels und die optimale Nutzung seiner Potenziale für Wachstum und Beschäftigung. Deshalb bemüht sich die internationale Staatengemeinschaft seit Beginn der Uruguay-Runde intensiv darum, diese Handelshemmnisse schrittweise abzubauen und der Errichtung neuer Hemmnisse vorzubeugen. Dies erfordert die Entwicklung internationaler Disziplinen für die staatliche Gesetzgebung und Regelung der Dienstleistungsmärkte. Damit greift die internationale Handelspolitik zunehmend in die Innenpolitik der WTO-Länder ein, wobei nicht selten zentrale und sensible Bereiche nationaler Politik berührt werden. Dies macht die Liberalisierung des Dienstleistungshandels politisch und rechtlich erheblich schwieriger als die Liberalisierung des Warenhandels.

IV. Die Vorteile der Handelsliberalisierung

Die öffentliche Diskussion beschäftigt sich zunehmend mit den Vorteilen und Risiken der Globalisierung und der Liberalisierung des Welthandels. Die wirtschaftlichen Gründe für die Liberalisierung des Dienstleistungshandels sind

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

grundsätzlich dieselben wie die für den Warenhandel. Die Liberalisierung des Warenhandels im GATT seit 1948 und im europäischen Binnenmarkt hat außerordentlich positive Ergebnisse für Wachstum und Beschäftigung in den beteiligten Ländern gebracht. Die Liberalisierung ermöglicht es allen am Handel beteiligten Ländern, Exporteuren und Importeuren, sich entsprechend ihren komparativen Wettbewerbsvorteilen zu spezialisieren. Sie verbessert die Mobilität der Produktionsfaktoren und stärkt den Qualitäts- und Preiswettbewerb. Dies schafft Anreize zur Innovation und Verbesserung der Produktivität und ermöglicht den Exporteuren die Nutzung unternehmerischer Wettbewerbsvorteile in neuen und größeren Märkten. Private und industrielle Verbraucher erhalten Zugang zu besseren und kostengünstigeren Produkten und Dienstleistungen.

Viele Länder der Welt haben die Vorteile der Liberalisierung in zentralen Dienstleistungssektoren wie Telekommunikation, Finanz- und Transportwesen erkannt und schon unabhängig vom GATS entsprechende Reformen durchgeführt. Diese Dienstleistungssektoren haben wiederum entscheidenden Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes. Diese positiven Erfahrungen gelten auch für die Liberalisierung des Dienstleistungshandels.[4] Das ist offenbar auch die Überzeugung der meisten WTO-Länder. Die vorbereitenden Beschlussvorschläge für die GATS 2000-Verhandlungen waren auf der WTO-Ministerkonferenz in Seattle das einzige Verhandlungsthema, zu dem keine grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten bestanden.

V. Grundzüge des GATS

Der rechtliche Rahmen für die multilaterale Liberalisierung des Dienstleistungshandels ist das in der Uruguay-Runde ausgehandelte Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen [5]. Für die meisten WTO-Länder trat es am 1. Januar 1995 in Kraft, für eine ganze Reihe danach beigetretener Länder zu späteren Zeitpunkten. Heute gilt das GATS für 138 Mitgliedstaaten der WTO.

Das GATS schafft erstmalig multilaterale Regeln für Handel und Investitionen im Dienstleistungsbereich. Es bietet den rechtlichen und institutionellen Rahmen für die progressive Liberalisierung des Dienstleistungshandels.

---

4 OECD (Hrsg.), Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation, 1998.

5 Zum GATS im allgemeinen vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), GATS, Allgemeines Übereinkommen über den Dienstleistungsverkehr, Ein Leitfaden für die Wirtschaft, 1995; *Barth*, Perspektiven des Internationalen Dienstleistungshandels, Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), 1998, S. 59 ff.; englische Fassung „The Prospects of International Trade in Services", Europäische Kommission, 1999; *Köbler*, Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), 1999; *Senti*, System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, 2000, S. 563 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Das GATS erfasst alle – insgesamt etwa 160 – kommerziellen Dienstleistungssektoren. Das sind im wesentlichen die freiberuflichen und gewerblichen Dienstleistungen, Kommunikations-, Bau- und Ingenieurdienstleistungen, Groß- und Einzelhandel, Erziehungs- und Umweltdienstleistungen, Finanz- (Bank- und Versicherungs-) Dienstleistungen, Gesundheits- und soziale Dienste, Tourismus, kulturelle und Transportdienstleistungen (See-, Luft und Landverkehr). Die GATS-Regeln gelten für alle staatlichen Maßnahmen, die den Handel mit Dienstleistungen beeinflussen (GATS Artikel I Abs. 1). Dies gilt im weitest möglichen Sinn, d.h. für Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsrichtlinien und -praxis auf allen Ebenen der staatlichen Regelung.

Dabei unterscheidet das GATS (Artikel I Abs. 2) – anders als das GATT – vier Erbringungsformen des Handels, nämlich die grenzüberschreitende Erbringung (z.B. per Post oder Telekommunikation), den Verbrauch im Ausland (z.B. im Tourismus), die Erbringung durch „*commercial presence*", d.h. durch eine geschäftliche Niederlassung im Ausland, sowie die Erbringung mittels grenzüberschreitender Personenbewegung von Dienstleistungsanbietern. Damit geht das GATS aufgrund der besonderen Erfordernisse des Dienstleistungshandels weit über den klassischen Handelsbegriff des Warenhandels hinaus.

Das GATS schafft eine Reihe völkerrechtlicher Verpflichtungen, die grundsätzlich für alle Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich sind. Die wichtigste dieser Verpflichtungen ist der Grundsatz der Meistbegünstigung (GATS Artikel II). Nach diesem Schlüsselprinzip des internationalen Handels sind alle Mitgliedstaaten der WTO verpflichtet, die einem Handelspartner gewährte günstigste Behandlung allen anderen WTO-Mitgliedern unverzüglich und bedingungslos zu gewähren. Eine Diskriminierung zwischen Drittländern ist damit ausgeschlossen. Dieses Prinzip hat sich im GATT seit über 50 Jahren als „Motor" der multilateralen Handelsliberalisierung außerordentlich bewährt.

Eine weitere zentrale und für alle WTO-Länder unmittelbar verbindliche Verpflichtung ist die Transparenz der staatlichen Dienstleistungsregelung (GATS Artikel III und III bis). Sie soll sicherstellen, dass die Dienstleistungsanbieter die staatlichen Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeit im Ausland kennen.

Darüber hinaus bietet das GATS (Teil III und IV) den rechtlichen und institutionellen Rahmen für die fortschreitende Liberalisierung des Dienstleistungshandels. Hierüber werden alle 5 Jahre multilaterale Verhandlungen geführt, an denen alle WTO-Länder teilnehmen müssen (GATS Artikel XIX). Die eigentlichen Liberalisierungsverpflichtungen zur Gewährung von Marktzugang (GATS Artikel XVI) und Inländerbehandlung (Artikel XVII) sind jedoch nicht allgemeinverbindlich im GATS selbst festgelegt. Jedes Mitgliedsland handelt sie vielmehr spezifisch für sich aus. Dabei kann es die Sektoren auswählen, für die es Verpflichtungen übernehmen will, und es kann sich für alle seine Verpflichtungen Einschränkungen und Bedingungen vorbehalten. Bis zum Abschluss der Urugay-Runde bzw. bis zum

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

WTO-Beitritt neuer Mitgliedstaaten konnten auch Ausnahmen von der Meistbegünstigungspflicht angemeldet werden (GATS Artikel II Abs. 2). Die eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen mit den jeweils angemeldeten Vorbehalten werden in Listen spezifischer Verpflichtungen festgelegt und bilden einen wesentlichen Bestandteil des GATS (Artikel XX).

Dieser Liberalisierungsmechanismus überlässt es also prinzipiell jedem Mitgliedsland, den Umfang und Inhalt seiner Liberalisierungsverpflichtungen selbst zu bestimmen. Er entspricht damit dem Bedürfnis der Mitgliedstaaten, ihre Souveränität zur nationalen Dienstleistungsregelung weitestgehend aufrecht zu erhalten. Einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen sind allerdings völkerrechtlich verbindlich und können nur unter erschwerten Bedingungen – insbesondere nur nach Gewährung handelspolitischer Kompensation für entzogene Handelsvorteile (GATS Artikel XXI) – geändert oder zurückgenommen werden.

Ein weiteres entscheidendes Element des Vertragssystems ist die Durchsetzbarkeit der eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen mit Hilfe des Streitschlichtungsverfahrens der WTO. Es findet auch auf den Dienstleistungshandel Anwendung (GATS Artikel XXIII). Dies bedeutet, dass einseitige Handelssanktionen einzelner Länder, wie sie bisher häufig, vor allem von den USA, angewandt wurden, jetzt den inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Disziplinen der WTO unterliegen. Das schränkt die völkerrechtliche Zulässigkeit solcher Maßnahmen stark ein. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Durchsetzbarkeit handelspolitischer Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten ist die – allerdings nur als *ultima ratio* vorgesehene – Möglichkeit handelspolitischer Vergeltungsmaßnahmen. Falls ein Mitgliedstaat sich nach einem „verlorenen" Streitschlichtungsverfahren weiterhin weigert, seine GATS-Verpflichtungen zu erfüllen, kann der in seinen Rechten verletzte Mitgliedstaat ermächtigt werden, dem vertragsuntreuen Staat gewährte Handelsvorteile zurückzunehmen. Dies ist notfalls sogar in einem anderen als dem unmittelbar betroffenen Wirtschaftssektor möglich. Dieser Streitschlichtungsmechanismus hat sich im Warenhandel als sehr wirksam erwiesen. Im Dienstleistungsbereich hat es bisher noch kein Streitschlichtungsverfahren gegeben; allerdings hat das Verfahren über das Bananenimportregime der EU auch Dienstleistungsaspekte berührt.[6]

6 Die WTO-Panelberichte sowie diejenigen des *Appellate Body* sind, sofern sie angenommen sind, auf der Website der WTO zugänglich: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/distab_e.htm.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

VI. Bisherige Liberalisierungsergebnisse

Am Ende der Uruguay-Runde im April 1994 hatten 95 WTO-Länder, darunter die EG und ihre Mitgliedstaaten,[7] alle anderen entwickelten Länder sowie viele Entwicklungsländer spezifische Liberalisierungsverpflichtungen übernommen. Anschließend wurden die Verhandlungen in den schwierigen Bereichen grenzüberschreitende Personenbewegung, Seeverkehr, Finanz- und Telekommunikationsdienstleistungen fortgesetzt. Die Verhandlungen über den grenzüberschreitenden Personenverkehr wurden 1995 abgeschlossen. Dabei übernahmen die EG und ihre Mitgliedstaaten beachtliche zusätzliche Verpflichtungen.[8] Die Verhandlungen über den Seeverkehr wurden 1996 ohne Ergebnis suspendiert. Sie sollen im Rahmen der GATS 2000-Runde wieder aufgenommen werden. Die wichtigsten Ergebnisse wurden jedoch im Jahre 1997 für die Liberalisierung der Basis-Telekommunikationsdienste (Weltumsatz 670 Mrd. US-Dollar)[9] und der Finanzdienstleistungen (Weltumsatz 30.000 Mrd. US-Dollar)[10] erreicht. Diese beiden Abschlüsse waren entscheidende Durchbrüche für die gesamte multilaterale Dienstleistungsliberalisierung.

Heute haben alle 138 Mitgliedstaaten der WTO spezifische Liberalisierungsverpflichtungen übernommen. Diese Verpflichtungen zeigen allerdings aufgrund der großen Flexibilität des GATS von Land zu Land erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Zahl der geöffneten Sektoren und Erbringungsformen, der vorbehaltenen Handelsbeschränkungen und hinsichtlich der angemeldeten Meistbegünstigungsausnahmen. So haben z.B. nur 31 Mitglieder, darunter die EU, aus der Gesamtzahl von 160 Dienstleistungssektoren Verpflichtungen für mehr als 100 Sektoren übernommen. Dagegen übernahmen 44 Mitglieder, sämtlich Entwicklungsländer, Verpflichtungen für weniger als 20 Sektoren.

Eine Bewertung der Liberalisierungsverpflichtungen ist methodisch und inhaltlich außerordentlich schwierig.[11] Trotz großer Bemühungen der für die Zahlungsbilanzstatistik zuständigen nationalen und internationalen Organisationen fehlen

---

7 Die Europäischen Gemeinschaften und ihre Mitgliedstaaten, Liste der spezifischen Verpflichtungen, BGBl. II 1994, S. 1678 ff.

8 *WTO*, The European Community and its Member States, Schedule of Specific Commitments, Supplement 2, WTO-Dok. GATS/SC/31/Suppl. 2 v. 28.7.1995, veröffentlicht in Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Dokument Zoll Nr. 63036 v. 18.3.1996, S. 39 ff.

9 *WTO*, European Communities and their Member States, Schedule of Specific Commitments, Supplement 3, WTO-Dok. GATS/SC/31/Suppl. 3 v. 11.4.1997; Gesetz v. 20.11.1997 zu dem Vierten Protokoll vom 15. April 1997 zum Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen, BGBl. II 1997, S. 1990; vgl. *Barth*, Die Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen in der Welthandelsorganisation, Archiv für Post und Telekommunikation 2/97, S. 112 ff.

10 *WTO*, European Communities and their Member States, Schedule of Specific Commitments, Supplement 4, WTO-Dok. GATS/SC/31/Suppl. 4 v. 26.2.1998; vgl. *Werner*, Das WTO-Finanzdienstleistungsabkommen, 1999.

11 *Karsenty*, (Fn. 2), m.w.Nachw.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

für viele Länder detaillierte und vergleichbare Statistiken über den internationalen Dienstleistungshandel. Vor allem aber ist es methodisch sehr schwierig, die Handelsauswirkungen staatlicher Regelungen zu bewerten. Auch in dieser Hinsicht bietet der Dienstleistungshandel ungleich größere Schwierigkeiten als der Warenhandel.

Bei allen diesen Unsicherheiten ist jedoch eins sicher: Das weltweite Potenzial zur weiteren Entwicklung des Dienstleistungshandels ist sehr groß.[12]

VII. Die Verhandlungsziele der Europäischen Union und anderer entwickelter Länder

Die starke Stellung der EU im Dienstleistungshandel beruht zu einem guten Teil auf der Öffnung ihrer Märkte für den gemeinschaftsinternen und den internationalen Wettbewerb. Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes gewährt den Bürgern und Unternehmen der EU die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs und der Investitionen sowie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Auch der externe Dienstleistungshandel der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten mit Drittländern ist durch zahlreiche Handels- und Investitionsabkommen, Kooperations- und Assoziationsabkommen sowie durch die GATS-Verpflichtungen schon weitgehend liberalisiert. Die Gemeinschaft als größter Dienstleistungsexporteur der Welt ist deshalb stark an einer weiteren Verbesserung des Marktzugangs für ihre Dienstleistungsunternehmen in allen Teilen der Welt interessiert. Der Allgemeine Rat der EU hat am 25. Oktober 1999 zur Vorbereitung der WTO-Ministerkonferenz in Seattle die zentralen Verhandlungsziele der Gemeinschaft formuliert, die trotz des Scheiterns der Konferenz grundsätzlich weiter gelten: Die Verhandlungen sollen umfassend sein und zu einem tiefer und breiter angelegten Bündel verstärkter Verpflichtungen aller WTO-Mitglieder betreffend Marktzugang und Inländerbehandlung führen. Die derzeitigen Ungleichgewichte bei den Verpflichtungen aller Länder und in allen Dienstleistungssektoren sollen abgebaut werden. Die Verhandlungen sollen auch auf die Stärkung der GATS-Vorschriften hinauslaufen mit dem Ziel, ein transparentes und berechenbares Regelungsumfeld zu schaffen. Bisher unerledigte Fragen (z.B. Schutzmaßnahmen, Beihilfen, Beschaffungswesen) sollen in die Verhandlungen einbezogen werden. Andere Aspekte des Funktionierens des GATS, bei denen die bisherigen Gespräche über Interpretation und Umsetzung ergebnislos verlaufen sind, können überprüft werden. Die Teilnahme der Entwicklungsländer soll durch volle Ausschöpfung der vom GATS gebotenen Chancen erleichtert werden.

12 Vgl. *Barth*, (Fn. 5), S. 131 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Union wird in den WTO-Verhandlungen dafür Sorge tragen, dass wie im Rahmen der Uruguay-Runde gewährleistet wird, dass die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zur Festlegung und Umsetzung ihrer Politiken im kulturellen und audiovisuellen Bereich im Hinblick auf die Wahrung ihrer kulturellen Vielfalt erhalten und entwickeln können.

Was die sektorspezifischen Interessen der EU angeht, so will sie vor allem in den Sektoren weitere Liberalisierungsverpflichtungen erreichen, in denen sie besonders exportstark ist. Das gilt vor allem für Finanz-, Transport- und Telekommunikationsdienstleistungen, aber auch für den großen Bereich der gewerblichen und freiberuflichen Dienstleistungen. Daneben ist die Gemeinschaft besonders daran interessiert, die Sektoren stärker einzubeziehen, die bisher im GATS relativ wenig Aufmerksamkeit gefunden haben, nämlich Umwelt-, Energie-, Post- und Kurierdienstleistungen. Diese Aufzählung ist jedoch durchaus nicht abschließend.

Die EU wird in ihren Bemühungen um einen möglichst baldigen Beginn der eigentlichen Liberalisierungsverhandlungen besonders von den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten, von der Türkei, Australien, Neuseeland, Hongkong und Singapur unterstützt. Die Interessen der USA sind gegenwärtig nicht sehr klar, was sicherlich teilweise mit aktuellen innenpolitischen Prioritäten zusammenhängt. Insgesamt haben die USA allerdings bisher stärkeres Interesse an der Liberalisierung einzelner Dienstleistungssektoren, z.B. Finanz-, Energie- und audiovisuelle Dienstleistungen gezeigt, während die EU großen Wert auf eine alle Sektoren umfassende Verhandlungsrunde legt.

VIII. Die Interessen der Entwicklungsländer

Das GATS enthält – anders als das GATT – kein spezielles Kapitel über „*special and differential treatment*" der Entwicklungsländer. Die Entwicklungsländer genießen damit im GATS keinen spezifischen mitgliedschaftsrechtlichen Status. Das gesamte Übereinkommen ist vielmehr durchgängig von entwicklungspolitischen Zielvorstellungen geprägt. Dazu gehören vor allem die zunehmende Beteiligung der Entwicklungsländer am Welthandel und die Stärkung der Kapazitäten ihrer einheimischen Dienstleistungswirtschaft (GATS Artikel IV und XIX Abs. 2). Zu diesem Zweck sollen die WTO-Länder mit den Entwicklungsländern spezifische Verpflichtungen aushandeln, die diesen Zugang zu Technologien und zu Informations- und Vertriebsnetzen auf kommerzieller Grundlage gewähren. Es sollen Marktzugangsverpflichtungen für Dienstleistungssektoren und Erbringungsformen ausgehandelt werden, an denen Entwicklungsländer ein besonderes Exportinteresse haben. Dabei geht es vor allem um arbeitsintensive Dienstleistungen wie Bau- und Computerdienstleistungen, Tourismus und – bei einzelnen Ländern –

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die Seeschiffahrt. Das GATS ermöglicht es den Entwicklungsländern, bei der Aushandlung ihrer eigenen Liberalisierungsverpflichtungen Entwicklungsziele zu verfolgen und weniger Verpflichtungen zu übernehmen als die entwickelten Länder. Dabei sind die Schwierigkeiten der am wenigsten entwickelten Länder besonders zu berücksichtigen (GATS Artikel IV Abs. 3). Die Länder im wirtschaftlichen und politischen Übergangsprozess werden im GATS nicht besonders erwähnt.

Tatsächlich nehmen viele Entwicklungsländer schon jetzt stark am internationalen Dienstleistungshandel teil. Im Jahre 1999 waren unter den 30 führenden Dienstleistungsexportländern neun Entwicklungsländer, nämlich Hongkong China, die Volksrepublik China, Korea, Singapur, Taipei, Thailand, Indien, Mexiko und Malaysia. Der Anteil der Entwicklungsländer am Weltdienstleistungsexport betrug 23 Prozent und wuchs mit 4 Prozent Zunahme gegenüber 1998 doppelt so schnell wie der Weltdurchschnitt.[13]

Dennoch beklagen viele Entwicklungsländer, dass das GATS ihre Erwartungen bisher nicht erfüllt habe. Sie meinen, die GATS 2000-Verhandlungen müssten erheblich stärker ihre Interessen berücksichtigen. Häufig fordern sie weitere Liberalisierungsverpflichtungen der entwickelten Länder im Bereich der grenzüberschreitenden Personenbewegungen von Dienstleistungsanbietern sowie die Einführung von Schutzklauseln im Rahmen des GATS (Artikel X). Darüber hinaus sind einige Entwicklungsländer generell nicht an schnellen Verhandlungsfortschritten interessiert, teilweise aus grundsätzlicher Skepsis gegen eine weitere Liberalisierung, teilweise wegen vorrangiger agrarpolitischer oder anderer Interessen.

Mittlerweile sind die Vorteile, die die Entwicklungsländer aus der Liberalisierung des Dienstleistungshandels ziehen können, genauer untersucht worden.[14] Die Liberalisierung bietet den Entwicklungsländern bessere Chancen, Auslandsinvestitionen und kommerziellen Technologietransfer zu erhalten und damit zentrale Infrastrukturen, z.B. in der Telekommunikation, in der Informationstechnik, im Transportwesen und im Finanzsektor, aufzubauen. Die wirtschaftliche Entwicklung der reformbereiten Länder zeigt, dass Liberalisierung und stärkere Beteiligung am Welthandel sich gegenseitig bedingen und zu Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung führen. Dagegen verursacht die in der öffentlichen Diskussion häufig befürwortete Einschränkung des internationalen Wettbewerbs und die Abschottung gegen den wirtschaftlichen Strukturwandel hohe gesamtwirtschaftliche Kosten und rapide zunehmende Wettbewerbsnachteile.[15]

---

13 *WTO*, (Fn. 3), S. 1.

14 *Adlung*, Services Trade Liberalisation from Developed and Developing Country Perspectives, in: Sauvé/Stern (Hrsg.), (Fn. 2), S. 112 ff.

15 Vgl. *Wolf*, Kicking down growth's ladder, in: Financial Times v. 12.4.2000.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abgesehen von den wirtschaftlichen Vorteilen der Handelsliberalisierung sind auch die rechtlichen und institutionellen Schutzvorkehrungen des WTO-Systems gerade für die Entwicklungsländer wichtig. Das Streitschlichtungssystem der WTO schützt besonders die kleinen Länder vor einseitigem Druck der großen Handelsnationen. Das ist einer der Gründe für das große Interesse vieler Entwicklungsländer am Beitritt zur WTO. In den fünf Jahren seit Ende der Uruguay-Runde sind nicht weniger als 41 Länder, sämtlich Entwicklungsländer oder Länder im wirtschaftlichen Übergangsprozess, der WTO beigetreten und haben im Dienstleistungsbereich teilweise beachtliche Liberalisierungsverpflichtungen übernommen. Viele weitere Entwicklungsländer und frühere Staatshandelsländer, u.a. Russland, befinden sich im Beitrittsprozess.

IX. Kernprobleme

Schon bei den Vorbereitungen zur GATS 2000-Runde sind einige zentrale – überwiegend schon aus der Uruguay-Runde bekannte – Probleme erkennbar geworden, für die akzeptable Lösungen gefunden werden müssen.

1. Grenzüberschreitende Personenbewegungen von Dienstleistungsanbietern

Viele Dienstleistungen (z.B. Ingenieurleistungen) können grundsätzlich nur persönlich durch den Anbieter oder sein Personal erbracht werden. Deshalb regelt das GATS den Marktzugang natürlicher Personen, die im Ausland Dienstleistungen erbringen („Erbringungsart 4", GATS Artikel I Abs. 2 d und Anhang zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen). Dieses Thema war schon in der Uruguay-Runde außerordentlich umstritten. Die Entwicklungsländer forderten weitgehende Konzessionen der entwickelten Länder bis hin zur Öffnung ihrer Arbeitsmärkte. Die entwickelten Länder verlangten eine Beschränkung der GATS-Liberalisierung auf den sehr viel engeren Bereich der Personenbewegungen, die für den Dienstleistungshandel erforderlich sind. Im Ergebnis nimmt der einschlägige GATS-Anhang ausdrücklich die Fragen der Staatsbürgerschaft, des Aufenthaltsrechts und der Beschäftigung von Ausländern, die Zugang zum Arbeitsmarkt suchen, vom Liberalisierungsprozess aus. Jedes Land kann diese Fragen weiterhin nach seinen Vorstellungen regeln.

In der Uruguay-Runde und in den 1995 abgeschlossenen Anschlussverhandlungen übernahmen fast alle WTO-Länder horizontale, d.h. für alle Sektoren geltende Liberalisierungsverpflichtungen für die „Erbringungsart 4". Sie umfassen im allgemeinen geschäftlich reisende Dienstleistungsanbieter für eine Aufenthaltsdauer

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

von bis zu 90 Tagen, unternehmensintern versetztes leitendes Personal oder Spezialisten ausländischer Dienstleistungsunternehmen in deren inländischen Beteiligungsunternehmen oder Niederlassungen *(„intracorporate transferees")* sowie qualifiziertes Personal, das auf Basis eines speziellen Auftrags im Inland arbeitet und nicht mit einem ausländischen Unternehmen verbunden ist *(„contractual service providers")*. Die EU und ihre Mitgliedstaaten hatten schon in der Uruguay-Runde Verpflichtungen für die beiden erstgenannten Kategorien übernommen. 1995 übernahmen sie zusätzliche, sektor- und länderspezifisch unterschiedliche Verpflichtungen für „vertragliche" Dienstleistungsanbieter.[16] Dabei bezog Deutschland u.a. die Sektoren Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Werbung, und Reisebüros ein. Die Liberalisierungsverpflichtung besteht hier in dem Verzicht auf die arbeitsmarktbezogene Bedarfsprüfung und auf den Vorbehalt einer Arbeitserlaubnis. Die nationalen Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsmarktvorschriften bleiben ansonsten unberührt.

Schon bei den Vorbereitungen auf die GATS 2000-Runde haben viele Entwicklungsländer, besonders Indien und Pakistan, erneute Forderungen nach weiterer Marktöffnung seitens der entwickelten Länder erhoben. Angesichts der Arbeitslosigkeit und anderer innenpolitischer Widerstände in Europa und in vielen anderen Ländern kann es nicht überraschen, dass diese Forderungen hier sehr zurückhaltend betrachtet werden, obwohl daran erinnert werden muss, dass das GATS keine generelle Öffnung der Arbeitsmärkte und keine dauerhafte Einwanderung bezweckt. Es zielt vielmehr nur auf die für den Dienstleistungshandel unabdingbar notwendigen und zeitlich begrenzten grenzüberschreitenden Personenbewegungen ab.

2. Audiovisuelle Dienstleistungen

Der internationale Handel mit audiovisuellen Dienstleistungen ist durch eine rapide technische Entwicklung, durch seine zunehmende Verknüpfung mit der „Informationsgesellschaft", durch eine marktbeherrschende Stellung der amerikanischen Filmwirtschaft und durch starke Regulierung in Europa gekennzeichnet. In der handelspolitischen Diskussion spielen neben den wirtschaftlichen Aspekten dieses Marktes kulturpolitische Zielvorstellungen, vor allem die europäische Politik zur Wahrung der „kulturellen Diversität", eine immer stärkere Rolle.

Schon in der Uruguay-Runde drängten die USA trotz ihrer ohnehin schon marktbeherrschenden Position auf eine weitere, rechtsverbindliche Marktöffnung in Europa. Die EU, unter starkem Druck vor allem Frankreichs, verweigerte dies unter Berufung auf die Zielvorstellungen des *acquis communautaire* ihrer audiovisuellen Politik. Dabei ging es besonders um die Vorführquoten für „europäische

16 EG-Liste der spezifischen Verpflichtungen, (Fn. 7), S. 1682 ff.; *WTO*, (Fn. 8).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Werke" der EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen"[17] und um andere marktschützende Maßnahmen, einschließlich der Programme zur finanziellen Förderung europäischer Werke (z.B. *MEDIA*, *EURIMAGE).* Am Ende der Uruguay-Runde 1994 übernahm die EU keinerlei Liberalisierungsverpflichtungen für den audiovisuellen Sektor und meldete umfassende, auf Dauer angelegte Meistbegünstigungsausnahmen an.[18] Das bedeutet, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten in diesem Sektor bisher keine multilateralen Verpflichtungen zur Gewährung von Marktzugang, Inländerbehandlung und Meistbegünstigung haben und dass sie, rechtlich gesehen, ihre gegenüber Drittländern diskriminierende Politik fortsetzen dürfen. Damit ist auch sichergestellt, dass die deutschen Bundesländer ihren politischen Gestaltungsspielraum für die Rundfunkordnung behalten. Dieses Ergebnis erreichte die EU allerdings nicht ohne politische und wirtschaftliche Kosten, denn sie musste Liberalisierungsinteressen in anderen Verhandlungsbereichen der Uruguay-Runde aufgeben und steht seither in einer permanenten handelspolitischen Auseinandersetzung mit den USA.

In den GATS 2000-Verhandlungen wird die EU dafür Sorge tragen, dass die Gemeinschaft ihre audiovisuelle Politik erhalten und weiter entwickeln kann.

3. Transportdienstleistungen

Der Transportsektor – obwohl mit einem Anteil von 26 Prozent aller externen Exporte fast der größte Dienstleistungsexportsektor der EU – hat bisher im Rahmen des GATS kaum nennenswerte Liberalisierungsergebnisse erzielt. Im Seeverkehr sollen die 1996 suspendierten Liberalisierungsverhandlungen in der GATS 2000-Runde wieder aufgenommen werden. Bisher sind hierfür allerdings noch keine Vorbereitungen getroffen worden. Die EU wird eine multilaterale Liberalisierung in diesem Sektor unterstützen, während die USA sich defensiv verhalten.

Im Luftverkehr ist die multilaterale Liberalisierung bisher auf drei Subsektoren, nämlich Flugzeugreparatur und -wartung, Vertrieb und Marketing sowie elektronische Platzreservierungssysteme, beschränkt. Die eigentlichen Verkehrsrechte sind nach wie vor überwiegend durch das klassische System bilateraler Luftverkehrsabkommen im Rahmen der *ICAO* geregelt. Für die GATS 2000-Runde prüfen die EU und ihre Luftverkehrsunternehmen jedoch, ob weitere Aspekte des Luftverkehrs, z.B. Eigentum und Kontrolle von Luftverkehrsunternehmen, Luftfrachtdienste, Transitflüge oder weitere Hilfsdienste unter GATS-Disziplinen gebracht werden können.

---

17 Richtlinie des EG-Rats 89/552/EWG „Fernsehen ohne Grenzen" v. 3.10.1989, geändert durch EP und Richtlinie des EG-Rats 97/36/EG v. 30.6.1997.

18 Vgl. Liste der Meistbegünstigungsausnahmen der EG, (Fn. 1), S. 1723.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Der Landverkehr fand im GATS-Rahmen wegen seines Regionalcharakters und seiner überwiegend bilateral geprägten Verkehrsbeziehungen bisher keine große Aufmerksamkeit. Er wird jedoch in den GATS 2000-Verhandlungen als wichtiges Element moderner Logistikketten und multimodaler Transportverbindungen voraussichtlich ebenfalls eine stärkere Rolle spielen.

4. Elektronischer Handel

Ein weiterer, stark expandierender Wirtschaftsbereich von größtem handelspolitischem Interesse ist der elektronische Handel. Auf dem WTO-Ministertreffen 1998 wurde ein Arbeitsprogramm beschlossen, das eine Reihe handelspolitischer Probleme lösen sollte. Es umfasste ein Moratorium zur Fortführung der gegenwärtigen Praxis der zollfreien Behandlung elektronischer Lieferungen. Umstritten ist die wirtschaftliche und rechtliche Qualität elektronischer Lieferungen als Waren oder Dienstleistungen und damit die Frage, wie weit sie unter das GATT oder das GATS und deren jeweilige Liberalisierungsverpflichtungen bzw. Handelsbeschränkungen fallen.

Die EU ist der Auffassung, das GATS sei technologisch neutral und sei voll auf alle elektronischen Lieferungen anzuwenden. Darüber bestehen allerdings Meinungsverschiedenheiten mit den USA, die das Konzept der sogenannten „*virtual goods*" vertreten und damit wiederum Marktzugangsinteressen für audiovisuelle Exporte betreiben.

Nach dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Seattle und dem dadurch bedingten formellen Ende des Zollmoratoriums besteht nunmehr ein gewisses Risiko, dass einzelne Länder sich nicht mehr an ihre bestehenden GATS-Verpflichtungen in bestimmten Dienstleistungssektoren – z.B. Finanzdienstleistungen – gebunden fühlen, soweit die betreffenden Dienstleistungen auf elektronischem Weg transportiert werden. Einige könnten versucht sein, Zölle auf elektronische Lieferungen zu erheben, wenngleich dies technisch sehr schwierig wäre und bisher noch nirgends praktiziert wird.

Derartige Maßnahmen könnten die Entwicklung des elektronischen Handels beeinträchtigen. Um das zu verhindern, befürwortet die EU die baldige Wiederaufnahme des WTO-Arbeitsprogramms über elektronischen Handel. Das angestrebte liberale Handelsregime muss allerdings gleichzeitig eine Reihe anderer politischer Zielsetzungen, z.B. eine lückenlose Umsatzbesteuerung, die Verhütung gesetzwidriger Inhalte, den Schutz des Urheberrechts, Datenschutz und -sicherheit sowie den Verbraucherschutz, gewährleisten.

5. Disziplinen für die innerstaatliche Regelung

Das GATS erlaubt in seiner Präambel (Abs. 4) und in Artikel VI den Mitgliedstaaten grundsätzlich, die Erbringung von Dienstleistungen nach ihren politischen

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zielvorstellungen zu regeln. Dabei dürfen sie allerdings die von ihnen übernommenen Liberalisierungsverpflichtungen nicht einschränken oder zunichte machen.

GATS Artikel VI Abs. 4 beauftragt den GATS-Rat, alle multilateralen Disziplinen zu entwickeln, die notwendig sind, um zu gewährleisten, dass nationale Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse keine unnötigen Hemmnisse für den Dienstleistungshandel darstellen. Diese Disziplinen sollen sicherstellen, dass solche Erfordernisse u.a. auf objektiven und transparenten Kriterien wie Kompetenz und Fähigkeit zur Erbringung der Dienstleistung beruhen, dass sie nicht belastender sind als nötig, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten und dass sie im Falle von Zulassungsverfahren nicht an sich die Erbringung der Dienstleistung beschränken. Auf der WTO-Ministerkonferenz zum Abschluss der Uruguay-Runde im April 1994 wurde eine „*Working Party on Professional Services*" eingesetzt, um derartige Disziplinen zunächst für den Sektor Wirtschaftsprüfung zu entwickeln. Das Ergebnis waren – rechtlich vorerst noch unverbindliche – Richtlinien für die staatliche Regelung in diesem Sektor. Sie enthalten Grundsätze über die Transparenz der staatlichen Regeln, materielle Qualifikations- und Zulassungsregeln und -verfahren und über technische Standards. Zur Fortführung dieser Arbeit auf breiterer Basis wurde später eine „*Working Party for Domestic Regulation*" eingesetzt, die sektorübergreifende Disziplinen für die nationale Regelung entwickeln soll.

Diese multilateralen Disziplinen sollen das im GATS angelegte Spannungsverhältnis zwischen der Handelsliberalisierung einerseits und der grundsätzlichen Aufrechterhaltung staatlicher Regelungshoheit andererseits lösen. Sie sollen sicherstellen, dass die nationale Regelung den GATS-Verpflichtungen zur Marktöffnung und Nichtdiskriminierung entspricht und dass keine neuen Handelsbeschränkungen eingeführt werden. Anknüpfend an die im GATS statuierten Grundsätze und an die für den Wirtschaftsprüfungsbereich beschlossenen Regeln wird dabei insbesondere über folgende Zielsetzungen verhandelt:

- Transparenz hinsichtlich der politischen Ziele der staatlichen Regelung und der Verfahren zu ihrer Vorbereitung und Durchführung, einschließlich internationaler Konsultationen schon im Vorbereitungsstadium nationaler Gesetzgebungsvorhaben. Dabei sollen die zentralen politischen Zielvorstellungen der WTO-Länder nicht zur Diskussion stehen, sondern es sollen nur die engeren, handelspolitischen Aspekte anhand der noch zu definierenden Kriterien abgedeckt werden.

- Zu diesen Kriterien gehört die Frage der Notwendigkeit einer staatlichen Maßnahme zur Erreichung ihres Zieles, der sogenannte „*necessity test*". Eine weitere Ausprägung des Gedankens ist der Grundsatz der Proportionalität der angewandten Mittel, wonach die gewählte Maßnahme nicht stärker in den Handel eingreifen soll als notwendig.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

- Weitere Prinzipien, über die in diesem Zusammenhang verhandelt wird, umfassen die gegenseitige Anerkennung von Qualifikations- und Zulassungserfordernissen und die Anwendung gegebenenfalls vorhandener internationaler Standards.

Ein wichtiges Thema dieser Verhandlungen ist schließlich die von vielen Ländern, einschließlich der EU, angestrebte Vereinbarung wettbewerbsfreundlicher Prinzipien *(„pro-competitive principles")*. Dabei geht es um sektorspezifische, eventuell später auch horizontale, Wettbewerbsregeln zur Schaffung von Wettbewerbsgleichheit für ausländische Dienstleistungsanbieter und zum Schutz gegen neue Wettbewerbsbeschränkungen. Derartige multilaterale Disziplinen finden sich z.B. schon in dem GATS „*Understanding on Financial Services*" oder in dem 1997 vereinbarten „*Reference Paper for Telecommunication*". Sie enthalten z.B. für den Marktzugang im Telekommunikationssektor entscheidende Regeln über den Netzzusammenschluss, das Verhalten marktbeherrschender Anbieter, öffentliche Versorgungspflichten, Überkreuz-Subventionierung oder die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde, für die Finanzdienstleistungen unabdingbare aufsichtsrechtliche Vorkehrungen etc. Ähnliche Wettbewerbsregeln werden voraussichtlich auch für die Liberalisierung verschiedener anderer Sektoren erforderlich werden, in denen der Marktzugang neuer Wettbewerber durch hohe Kosten der Infrastruktur und das Vorhandensein marktbeherrschender Anbieter, meist ehemaliger Monopole, behindert wird. Das gilt z.B. für viele Transportdienstleistungen oder für Energie- und Postdienstleistungen.

Die EU unterstützt grundsätzlich die Entwicklung derartiger multilateraler Disziplinen einschließlich der notwendigen wettbewerbsfreundlichen Prinzipien. Es versteht sich, dass dieses Verhandlungsthema angesichts seiner Schnittstellen zwischen multilateraler Liberalisierung einerseits und der Legitimität, der Notwendigkeit und Angemessenheit staatlicher Regelungen andererseits und dem davon befürchteten Verlust nationaler Souveränität politisch und rechtlich sehr sensibel und schwierig ist.

X. Der Ablauf der GATS 2000-Verhandlungen

Das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Seattle und das – zumindest vorläufige – Scheitern einer umfassenden Runde neuer Welthandelsverhandlungen beeinflussen zumindest politisch den Inhalt und Ablauf der GATS 2000-Runde. Dienstleistungen und Agrarhandel sind nach Seattle die einzigen Verhandlungsthemen der „*built-in agenda*" der WTO. Zwischen beiden Verhandlungsbereichen besteht zwar kein rechtlicher Zusammenhang. Einzelne Länder oder Ländergruppen stellen jedoch politische Zusammenhänge her und versuchen je nach ihrer Interessenlage, den Verhandlungsfortschritt in einem Bereich von den

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ergebnissen im anderen Bereich abhängig zu machen. Angesichts der Flexibilität des GATS-Mechanismus und der vielen in der GATS 2000-Runde zu lösenden Vor- und Parallelfragen gibt es viele Möglichkeiten, die Verhandlungen aktiv oder weniger aktiv zu betreiben oder gar den Verhandlungsablauf zu blockieren.

Die GATS 2000-Verhandlungen werden sich im wesentlichen mit folgenden Themen befassen:

- Der in GATS Artikel XIX vorgeschriebene Informationsaustausch über die wirtschaftliche Bedeutung des Dienstleistungshandels und die Liberalisierung ist im wesentlichen abgeschlossen. Einige Entwicklungsländer verlangen aber eine Fortsetzung und Vertiefung im Hinblick auf entwicklungspolitische Interessen und aus anderen, taktischen Erwägungen. Das Thema bleibt deshalb auf der Tagesordnung.
- Gemäß GATS Artikel XIX müssen Verhandlungsrichtlinien beschlossen werden, die den Inhalt und die Ziele der Verhandlungen, Verfahren und Zeitplan, die Behandlung der „autonomen Liberalisierung" – d.h. der von einzelnen Ländern autonom vorgenommenen Liberalisierungsschritte – und anderes regeln. Über den Entwurf dieser Richtlinien wird zur Zeit verhandelt.
- Die WTO-Arbeitsgruppen zu „horizontalen" – d.h. sektorübergreifenden – Themen, insbesondere zur innerstaatlichen Regelung und zu „*GATS Rules*" (Schutzklauseln, Subventionen und öffentliche Dienstleistungsaufträge) werden als eigene Verhandlungsgruppen weiter arbeiten.
- Die im GATS-Anhang zu Artikel II vorgesehene Überprüfung der Meistbegünstigungsausnahmen sowie die Überprüfung der Entwicklung im Luftverkehr (GATS-Anhang zum Luftverkehr) finden zur Zeit statt.
- Vor allem aber müssen die eigentlichen Liberalisierungsverhandlungen weiter vorbereitet und organisiert werden. Die EU bereitet zur Zeit ihre Forderungslisten für das klassische „*request-offer*"*-Verfahren* vor, in denen sie den wichtigsten Partnerländern ihre Liberalisierungsforderungen präsentieren wird. Sie will diese Listen gegen Ende des Jahres 2000 in Genf vorlegen, um den eigentlichen Verhandlungsprozess möglichst bald in Gang zu bringen. Dies wird allerdings erst dann geschehen, wenn auch die wichtigsten Handelspartner entsprechende Forderungslisten vorlegen. Dies ist gegenwärtig noch nicht absehbar.
- Für die interne Vorbereitung der EU-Verhandlungspositionen ist eine enge Abstimmung mit der europäischen Dienstleistungswirtschaft erforderlich. Im Jahre 1999 wurde deshalb das *European Services Network* (jetzt *European Services Forum)* gegründet. Es ist eine privatwirtschaftliche Organisation der Dienstleistungswirtschaft, die eng mit der EU-Kommission zusammen arbeitet, um die offensiven und eventuelle defensive Handelsinteressen der Gemeinschaft zu definieren und die Kommission zu beraten.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

- Ebenso wie die Dienstleistungswirtschaft in den Verhandlungsprozess eingebunden wird, bemüht die Europäische Kommission sich auch, die Auffassungen der *civil society* besser als früher zu berücksichtigen. Verschiedene Nichtregierungsorganisationen erheben Bedenken gegen die Globalisierung der Wirtschaft und gegen die Liberalisierung des Welthandels. Im Zusammenhang mit den Dienstleistungsverhandlungen werden vor allem Souveränitätsverluste in sensiblen Bereichen der Innenpolitik wie der Einreise- und Ausländerpolitik, der Umweltpolitik, der Kulturpolitik, der Sozialpolitik, der Gesundheits- und Erziehungspolitik etc. befürchtet. Bedenken bestehen auch hinsichtlich der Liberalisierungsfolgen für Entwicklungsländer.

Es ist richtig, dass die Dienstleistungsliberalisierung in gewissem Ausmaß die Innenpolitik der WTO-Länder beeinflussen kann und dies teilweise auch in sensiblen Bereichen. Die WTO-Länder werden aber nicht daran gehindert, die Kernziele ihrer Politik zu verfolgen. Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden, z.B. die Leistungen sozialer Sicherungssysteme, sind gemäss GATS Artikel I Abs. 3 b) generell von der Liberalisierung ausgenommen. Die WTO-Länder sind im Rahmen der Ausnahmevorschriften des Artikels XIV GATS frei, die notwendigen Maßnahmen zum Schutz des Menschen, des tierischen und pflanzlichen Lebens und der Gesundheit zu ergreifen. Sie können aufgrund des GATS-Anhangs zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen die Einreise und den Aufenthalt natürlicher Personen in ihrem Territorium regeln. Vor allem aber brauchen die WTO-Länder in den Verhandlungen nach GATS Artikel XIX nur solche Liberalisierungsverpflichtungen zu übernehmen, die sie eingehen wollen.

Die EU wird den Dialog mit der *civil society* fortführen und verstärken. Sie wird sich bemühen, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorteile der Handelsliberalisierung besser verständlich zu machen. So hat die EU-Kommission im Internet ein *Services Information System* eingerichtet, das jedermann zugänglich ist und dem Austausch von Informationen und Meinungen sowie systematischen Umfragen der Kommission dient.[19]

XI. Ausblick

Der Dienstleistungssektor trägt mehr zum Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei als jeder andere Wirtschaftsbereich. Eine erfolgreiche GATS 2000-Runde wird den Dienstleistungsanbietern und den Verbrauchern, den Exporteuren und den Importeuren in entwickelten Ländern und in

19 Zugänglich über die „GATS 2000"-Website der EU-Kommission: http://gats-info.eu.int.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Entwicklungsländern nützen. Angesichts der zunehmenden Querverbindungen zwischen dem Dienstleistungs- und dem Warenhandel wird diese Verhandlungsrunde auch den Warenhandel fördern.

Dabei ist klar, dass das GATS kein Land dazu zwingt, irgendeine vernünftige technische oder kommerzielle Dienstleistungsregelung abzuschaffen oder in Zukunft zu unterlassen. Dagegen schafft es gewisse Einschränkungen hinsichtlich der Anwendung unnötiger Handelsbeschränkungen oder diskriminierender Praktiken, aber nur in solchen Sektoren, für die ein Land in freier Entscheidung Liberalisierungsverpflichtungen übernommen hat. Regierungen werden dadurch häufig gezwungen sein, Marktöffnungsmaßnahmen mit einer Überprüfung ihrer nationalen Regelung zu verbinden. Die daraus resultierenden Reformen können zwar politische Kosten verursachen, besonders wenn Einkommensinteressen bisher vor Wettbewerb geschützter Dienstleistungsanbieter betroffen sind. Diese Kosten werden aber normalerweise durch die gesamtwirtschaftlichen Vorteile der Liberalisierung aufgewogen.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-1-1 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY