

*Öffentliche Aufgaben unter Liberalisierungsdruck  
Die GATS-Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO) –  
eine Herausforderung für die internationale Zivilgesellschaft*

Thomas Fritz & Peter Fuchs

Inhalt:

- 1 Vorwort
- 2 Einleitung
- 3 GATS als Thema der neuen Welthandelsrunde der WTO
- 6 Grundzüge des Vertragswerks und die bisherigen Verpflichtungen der WTO-Mitgliedstaaten
- 10 Die aktuellen GATS-Verhandlungen und das Lobbying der Industrie
- 12 Gefahren und Risiken des GATS
- 17 Gegenkräfte der Zivilgesellschaft und politische Forderungen der GATS-KritikerInnen
- 20 Literatur und weitere Informationsquellen

Global Issue Papers, Nr. 1  
Öffentliche Aufgaben unter Liberalisierungsdruck  
Die GATS-Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO) –  
eine Herausforderung für die internationale Zivilgesellschaft  
© Heinrich Böll Stiftung 2003  
Alle Rechte vorbehalten

Die vorliegenden Beiträge müssen nicht die Meinung der Herausgeberin wiedergeben.

Heinrich Böll Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, D-10178 Berlin  
Tel: ++49/30/285348; Fax: ++49/30/28534109  
[info@boell.de](mailto:info@boell.de) [www.boell.de](http://www.boell.de)

## *Vorwort*

Der internationale Handel mit Dienstleistungen ist zu einem zentralen Wirtschaftsfaktor geworden, analog zur Bedeutung der privaten Dienstleistungen in den jeweiligen Volkswirtschaften. In den Industrieländern belaufen sich diese inzwischen auf etwa 60 Prozent, in Entwicklungsländern auf etwa 50 Prozent – Tendenz steigend. Das General Agreement on Trade in Services, kurz GATS genannt, schafft einen gesetzlichen Rahmen für den internationalen Handel mit Dienstleistungen, der für alle WTO-Mitgliedsstaaten gültig ist. Dieser seit 1995 bestehende Vertrag hat die fortschreitende Liberalisierung sämtlicher Dienstleistungsmärkte zum Ziel und sieht dafür regelmäßige Verhandlungsrunden vor.

Die besondere politische Brisanz der GATS-Verhandlungen liegt darin, dass mit der Liberalisierung des Dienstleistungssektors auch Bereiche der öffentlichen Daseinsfürsorge unter Liberalisierungsdruck geraten, die zu zentralen Kernbereichen demokratischer nationalstaatlicher Steuerung gehören. Werden also im Rahmen der GATS-Verhandlungen wichtige Weichenstellungen in den Bereichen Wasser, Gesundheit etc. vorgenommen, dann kann zu Recht von weitreichenden Auswirkungen auf die Lebensbedingungen weiter Teile der Bevölkerung ausgegangen werden.

Entsprechend gibt es von Seiten der Zivilgesellschaft große Ängste und Vorbehalte gegenüber dem GATS. Dass diese nicht unbegründet sind, zeigen u.a. die Forderungen, die Industrieländer an Entwicklungsländer gestellt haben. Nachdem die WTO-Mitgliedsstaaten im Rahmen der GATS-Verhandlungen in 2002 ihre Liberalisierungsforderungen abgegeben haben, waren sie bis zum 30. März 2003 aufgefordert, ihre Liberalisierungsangebote an Drittländer zu formulieren und so eine Verhandlungsgrundlage zu schaffen. Dabei hat die Europäische Union z.B. von 109 Forderungen 94 an Entwicklungsländer gestellt, etwa 30 davon an „Least Developed Countries“, ungeachtet der noch nicht oder nur schwach entwickelten nationalen Volkswirtschaften. Die EU fordert darin Öffnungen in Bereichen, die sie selbst nicht zur Disposition stellen will, etwa im Bereich der Trinkwasserversorgung, Umweltdienstleistungen und Gesundheit. Sie richtet ihre Forderungen an Entwicklungsländer in Bereichen, in denen die Länder explizit eine Politik zur Stabilisierung und zum Schutz der eigenen Wirtschaft betreiben (Tourismus-Bereich in Indien, Einzelhandel in Thailand u.a.). Sie fordert Liberalisierung im Trinkwasserbereich auch dort, wo sehr gut existierende Strukturen bestehen (z.B. in Porto Allegre in Brasilien oder in Santa Cruz in Bolivien).

Um eine demokratische Kontrolle des Welthandelsregimes zu gewährleisten, ist eine informierte und kritische Diskussion zwischen Parlamenten, Zivilgesellschaft und Regierungen über das GATS-Abkommen notwendig. Mit diesem Policy Paper, das die Organisation Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung WEED in unserem Auftrag erstellt hat, möchte die Heinrich Böll Stiftung einen Beitrag dazu leisten.

Berlin, im August 2003

Ingrid Spiller

## 1. *Einleitung*

Der Prozess der Liberalisierung und Privatisierung von Basis- und Öffentlichen Dienstleistungen ist zu einem zentralen Konfliktfeld in Industrie- *und* Entwicklungsländern geworden. Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen wehren sich vielerorts gegen den vorherrschenden Trend einer Kommerzialisierung von Dienstleistungen. Sie sehen darin keine geeignete Antwort auf bestehende Mängel und Qualitätsprobleme; vor allem aber befürchten sie eine noch weitere Abkehr von den Prinzipien der Gerechtigkeit und des universellen Zugangs zu Dienstleistungen, also eine Verdrängung der Armen, die sich selbst lebensnotwendige Dienste wie Wasserversorgung, Bildung oder Gesundheit häufig nicht leisten können (Social Watch 2003).

Ein relativ neues und für viele Menschen noch unbekanntes Thema in diesem Zusammenhang ist das *General Agreement on Trade in Services* (GATS) - das Dienstleistungsabkommen der Welthandelsorganisation (WTO). Dieses Abkommen wird vor allem von Regierungen und Konzernen der mächtigen WTO-Mitgliedstaaten des Nordens als ein Instrument angesehen, um den Prozess der Dienstleistungsliberalisierung weiter voranzutreiben und unumkehrbar zu machen. Obwohl schon 1994 verabschiedet, war das GATS lange Zeit nicht im Blickfeld kritischer NGOs und Bewegungen, doch mit Beginn neuer GATS-Verhandlungen ab dem Jahr 2000 änderte sich dies. Inzwischen laufen in mehreren europäischen Ländern aktive Kampagnen zum GATS und seinen sozial-ökologischen Folgen.

Dieses Dossier möchte weitere Akteure der internationalen Zivilgesellschaft auf das GATS aufmerksam machen und sie über Grundzüge und Gefahren dieses Abkommens informieren. Nach einer einführenden Einordnung des GATS in den Kontext der derzeit laufenden Welthandelsrunde (Kap. 2) werden zentrale rechtliche Grundlagen des GATS und die bisher von den WTO-Mitgliedstaaten eingegangenen GATS-Verpflichtungen skizziert (Kap. 3). Anschließend wird auf zentrale Momente der derzeitigen Neuverhandlungen im GATS-Rahmen sowie auf das starke Lobbying von Vertretern transnationaler Dienstleistungskonzerne eingegangen (Kap. 4). Nach einem Überblick über die Gefahren und Risiken des GATS insbesondere für Entwicklungsländer (Kap. 5) werden im letzten Kapitel zentrale Akteure und Forderungen der internationalen Protestbewegung gegen das GATS vorgestellt (Kap. 6). Ein kleiner Serviceteil mit weiteren Informationsquellen und Adressen zur zivilgesellschaftlichen Vernetzung schließt den Text ab.

## 2. *GATS: Thema der neuen Welthandelsrunde der WTO*

„Das GATS ist nicht einfach etwas, was zwischen den Regierungen existiert.  
Es ist vor allem ein Instrument zum Wohle der Unternehmen“

(European Commission 1998).

Um die Bedeutung des GATS-Vertrages und die gegenwärtigen Konflikte um seine Weiterentwicklung zu verstehen, ist zunächst ein Blick auf die Welthandelsorganisation (WTO) zu richten. Die Gründung der WTO im Jahr 1995 bedeutete einen qualitativen Sprung in der Entwicklung des Welthandelsregimes. Während der Vorläufer der WTO, das GATT, lediglich ein Vertrag war, bildet nun eine eigene internationale Organisation die Basis für das multilaterale Welthandelssystem. Zwar war schon der GATT-Vertrag recht erfolgreich bei der Liberalisierung des Güterhandels, doch die Kompetenzen der WTO sind noch einmal beträchtlich erweitert. So kam mit der WTO-Gründung nicht nur der Agrarhandel unter die Ägide weltweiter Handelsregeln - angesichts seiner Bedeutung für die Ernährungssicherheit in vielen Entwicklungsländern ein schwerwiegender Schritt - sondern auch weitere, im vorherigen GATT noch völlig ausgeklammerte Bereiche:

Geistiges Eigentum, also Patente, Copyrights, Warenzeichen, Designmuster oder geographische Namen (z.B. Scotch, Champagner) wurden im TRIPS-Abkommen geschützt (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights), um kommerziell besser verwertbar zu sein. Angesichts der enorm gewachsenen ökonomischen Bedeutung von Wissen und Information - aber auch im Hinblick auf die Versorgung mit häufig patentrechtlich geschützten Medikamenten sowie auf den Schutz der biologischen Vielfalt - ist das TRIPS-Abkommen von großer Tragweite.

Ferner wurde mit dem GATS (General Agreement on Trade in Services) erstmals in der WTO ein Rahmenabkommen für den internationalen Handel mit Dienstleistungen geschaffen.

Schließlich wurde die WTO durch die Etablierung eines sanktionsbewehrten Streit-schlichtungsverfahrens mit einer völkerrechtlichen Verbindlichkeit ausgestattet, wie sie - mit Ausnahme des UN-Sicherheitsrates - keine andere internationale Organisation einsetzen kann. Das Streitschlichtungsverfahren, so der erste WTO-Generaldirektor Ruggiero, sei die „zentrale Säule des multilateralen Handelssystems und der originellste Beitrag der WTO zur Stabilität der Weltwirtschaft.“ Entscheidungen der WTO-Streitschlichtung berechtigen einen erfolgreichen Kläger, Schadenersatz zu verlangen bzw. Vergeltungsmaßnahmen in Form von Strafzöllen zu ergreifen.

Die Grundphilosophie der WTO beruht auf der Freihandelsdoktrin. Die wichtigsten Prinzipien sind das Nichtdiskriminierungsgebot (Inländerbehandlung u. Meistbegünstigung) und das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen im Handel. Damit ist den Abkommen der WTO die weitere Liberalisierung der Weltwirtschaft fest eingeschrieben. Zwar gibt es zahlreiche Ausnahmeregelungen - insbesondere solche, die sich die reichen Industrieländer selber gegeben haben -, 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 systematische Fortsetzung des Liberalisierungskurses inhärent, quasi die ‚permanente Revolution‘ des Welthandelssystems. Zentraler Mechanismus dieser Liberalisie-

rungsdynamik sind die immer neuen Verhandlungen unter den WTO-Mitgliedstaaten. Diese finden derzeit wieder im Rahmen einer Welthandelsrunde statt - also eines ganzen Bündels von thematisch verschiedenen, aber zu einem ‚Paket‘ zusammengeschnürten Verhandlungen.

Nach dem aufsehenerregenden Scheitern der 3. WTO-Ministerkonferenz von Seattle/USA im Dezember 1999 fand im November 2001 in Doha/Katar die 4. WTO-Ministerkonferenz statt. Dort gelang es der beharrlich drängenden Europäischen Union (EU) im Bündnis mit den USA und anderen Industriestaaten, eine neue, umfassende Welthandelsrunde durchzuboxen. Auf deren Themenliste stehen nun zur parallelen Bearbeitung bis mindestens Anfang 2005:

- die neuen GATS-Verhandlungen: Schon bei Abschluss des GATS-Abkommens im Jahre 1994 hatte man sich auf die Wiederaufnahme von Verhandlungen ab dem Jahr 2000 geeinigt - und in Doha wurden diese neuen GATS-Verhandlungen in den Themenkanon der neuen Handelsrunde integriert. Ziel der Verhandlungen ist es, „Handelshemmnisse“ im Bereich des Dienstleistungsverkehrs oder als solche betrachtete Regulierungen abzubauen. Die im Dienstleistungshandel dominanten Industrieländer wie die EU möchten so ihren sehr wettbewerbsfähigen Dienstleistungsunternehmen einen möglichst weitreichenden Zugang zu internationalen Märkten und Investitionsstandorten verschaffen.
- die Agrarverhandlungen: Hier geht es unter anderem um die Frage des Abbaus von Agrar-(Export-)Subventionen im Norden, um besseren Marktzugang für Agrexporteur, aber auch um die Forderung, aus entwicklungs- und ernährungspolitischen Gründen heimische Agrarmärkte weiterhin schützen zu können (‚Development Box‘), statt sie dem Freihandel preiszugeben. Viele Organisationen der Zivilgesellschaft fordern darüber hinaus, Landwirtschafts- und Ernährungsfragen wieder ganz außerhalb des WTO-Rahmens zu behandeln.
- der Marktzugang bei Nichtagrarprodukten: Hier wird auf Drängen der Wirtschaft über weitere Zollsenkungen für Industriegüter, aber auch über den Abbau sogenannter „nicht-tarifärer Handelshemmnisse“ (z.B. technische oder ökologische Normen) verhandelt.
- die WTO-Regeln zu so genannten Anti-Dumping-Maßnahmen sowie zu Subventionen (einschließlich Fischereisubventionen);
- der Themenkomplex ‚Handel und Umwelt‘: Hier ist vor allem die Frage des Verhältnisses von Multilateralen Umweltabkommen (MEAs) zum WTO-Recht ein Verhandlungsthema.
- das TRIPS-Abkommen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte: Hier geht es unter anderem um weitere Klärungen zu geographischen Herkunftsangaben sowie um die in der WTO mittlerweile sehr prominente Frage des Zugangs zu Medikamenten.

- Ferner gibt es auf Drängen der Entwicklungsländer eine lange Liste sogenannter „Implementierungsprobleme“ - dies sind Probleme, die die Entwicklungsländer mit den schon bestehenden WTO-Abkommen haben -, die eigentlich Gegenstand der WTO-Runde sein sollten. Allerdings zeigen die Industrienationen wenig Bereitschaft, sich wirklich ernsthaft auf die Behandlung dieser Probleme einzulassen.
- Stattdessen drängen Industrieländer, allen voran die EU, auf eine Erweiterung der Liste der Verhandlungsthemen um die sogenannten ‚Singapur Issues‘: Ob diese Themen - Investitionen, Wettbewerb, Handelserleichterung und Öffentliches Beschaffungswesen - tatsächlich noch in die Welthandelsrunde aufgenommen werden, wird auf der nächsten WTO-Ministerkonferenz im September 2003 in Cancun/Mexiko entschieden werden. Viele Entwicklungsländer und zahlreiche zivilgesellschaftliche Gruppen sind gegen eine solche Themen- und damit Machtausweitung der WTO. Sie weisen u.a. darauf hin, das mit einem Investitionsabkommen in der WTO versucht würde, die 1998 in der OECD gescheiterten Bemühungen um ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) wieder aufzunehmen (nähere Infos hierzu beim Seattle to Brussels-Netzwerk, [www.s2bnetwork.org](http://www.s2bnetwork.org) sowie beim Third World Network, [www.twinside.org.sg](http://www.twinside.org.sg))

Für ein kritisches Verständnis des GATS und seiner Gefahren ist es wichtig, sich dieses Kontextes der WTO-Runde und der damit verbundenen Machtspiele und ‚trade-offs‘ (z.B. zwischen einerseits den Verhandlungen im Agrarbereich und andererseits im Dienstleistungsbereich) bewusst zu sein. Vor allem die Entwicklungsländer geraten nämlich im Rahmen der WTO-Runde - in der sie u.a. auf erhebliche Zugeständnisse der Industrieländer im Agrarbereich drängen - unter enormen Druck, im Gegenzug zu eventuellen Zugeständnissen des Nordens weitreichende Liberalisierungsverpflichtungen im Bereich der Dienstleistungen einzugehen (nach dem Motto: „Willst du besseren Zugang zum europäischen Agrarmarkt? Dann öffne mir zunächst deine Wasserversorgung für europäische Konzerne!“). Über dieses ‚Horse trading‘ auf Basis sehr unterschiedlicher ökonomischer Stärken und Verhandlungsgewichte hinaus sind auch die oftmals undemokratischen Verhandlungsprozesse in der WTO ein großes Problem für Entwicklungsländer. Die in Thailand ansässige NGO *Focus on the Global South* hat in dem Bericht „Power Politics in the WTO“ eindrucksvoll dokumentiert, wie schon das Zustandekommen der Welthandelsrunde vor und während der WTO-Konferenz in Doha charakterisiert war von Verfahrenstricks, Einschüchterungen und sogar dem Ausschluss vieler Entwicklungsländer-Delegationen aus den eigentlich relevanten Entscheidungsprozessen durch die erneuten Rückgriff auf intransparente „Green Room“ (= Hinterzimmer)-Verhandlungen (vgl. Kwa 2003).

### 3. Worum geht es beim GATS? Grundzüge des Vertragswerks und die bisherigen Verpflichtungen der WTO-Mitgliedstaaten

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?

#### 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. 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 aufgeführten Dienstleistungen übergreifenden Teil, und einen sektorspezifischen Teil. In den Länderlisten konnte vermerkt werden, ob in den liberalisierten Sektoren noch etwaige 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.

Die Struktur des GATS			
Allgemeine Verpflichtungen	Spezifische Verpflichtungen		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meistbegünstigung (GATS Artikel II)</li> <li>• Transparenz (GATS Artikel III)</li> <li>• Innerstaatliche Regulierung (GATS Artikel VI)</li> <li>• Öffentliche Auftragsvergabe (GATS Artikel XIII)</li> <li>• Subventionen (GATS Artikel XV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktzugang (GATS Artikel XVI)</li> <li>• Inländerbehandlung (GATS Artikel XVII)</li> </ul>		
	<p><i>- jedes WTO-Mitglied einzeln -</i> Liste der spezifischen Verpflichtungen (GATS Artikel XX)</p>		
		Marktzugang	Inländerbehandlung
	Horizontale Verpflichtungen		
	Sektorale Verpflichtungen (Bildung, Gesundheit, Tourismus etc.)		

## **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.

Im Unterschied zum Meistbegünstigungsprinzip, das als allgemeine Verpflichtung für alle Dienstleistungssektoren gilt, beziehen sich die Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung nur auf diejenigen Sektoren, deren Liberalisierung durch Eintrag in die Länderlisten festgeschrieben wurde.

Die Marktzugangsregel (Art. XVI) verbietet eine Reihe von quantitativen Handelsbeschränkungen. Dazu 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 qualitative Gleichbehandlung in- und ausländischer Anbieter mit dem faktischen Ziel gleicher Wettbewerbsbedingungen für sämtliche Unternehmen. Das Inländerbehandlungsprinzip unterscheidet dabei nicht, ob es sich um öffentliche „non-profit“-Unternehmen oder private profitmaximierende Firmen handelt. 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. –, aber auch deren Größe und sozial-ökologische Qualität spielt dann keine Rolle mehr.

## 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).

<b>Klassifikation von Dienstleistungen im GATS:</b>	
<p><b>1. UNTERNEHMERISCHE UND BERUFSBEZOGENE DIENSTLEISTUNGEN</b>  A. (Frei-) berufliche Dienstleistungen  B. EDV-Dienstleistungen  C. Forschung und Entwicklung  D. Grundstücks- und Immobilien-Dienstleistungen  E. Miet-/Leasing-Dienstleistungen ohne Personal  F. Andere gewerbliche Dienstleistungen</p> <p><b>2. KOMMUNIKATIONSDIENSTLEISTUNGEN</b>  A. Postdienste  B. Kurierdienste  C. Telekommunikationsdienste  D. Audiovisuelle Dienstleistungen  E. Andere</p> <p><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</p> <p><b>4. VERTRIEBSDIENSTLEISTUNGEN</b>  A. (Provisions-)vertreter  B. Großhandel  C. Einzelhandel  D. Franchising  E. Andere</p> <p><b>5. BILDUNGSDIENSTLEISTUNGEN</b>  A. Kindergarten/Grundschule  B. Schulbildung  C. Berufs-/Universitätsausbildung  D. Erwachsenenbildung  E. Andere Bildungseinrichtungen</p> <p><b>6. UMWELTDIENSTLEISTUNGEN</b>  A. Abwasserbeseitigung/Kanalisation  B. (Sperr-)Müllabfuhr  C. Sanitäre Einrichtungen/Hygiene  D. Andere</p>	<p><b>7. FINANZDIENSTLEISTUNGEN</b>  A. Alle Versicherungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen  B. Bank- und Finanzdienstleistungen (außer Versicherung)  C. Andere</p> <p><b>8. MEDIZINISCHE UND SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN</b>  A. Krankenhausdienstleistungen  B. Sonstige Gesundheitsdienstleistungen  C. Soziale Dienstleistungen  D. Andere</p> <p><b>9. TOURISMUS UND REISEDIENSTLEISTUNGEN</b>  A. Hotels und Restaurants (incl. Catering)  B. Reiseagenturen und Reiseveranstalter  C. Fremdenführer/Reisebegleitung  D. Andere</p> <p><b>10. ERHOLUNG, KULTUR UND SPORT</b>  A. Unterhaltungsdienstleistungen  B. Nachrichtenagenturen  C. Büchereien, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen  D. Sport und andere Erholungsdienstleistungen  E. Andere</p> <p><b>11. TRANSPORTDIENSTLEISTUNGEN</b>  A. Seeschifffahrt  B. Binnenschifffahrt  C. Lufttransport  D. Raumfahrt  E. Schienenverkehr  F. Straßenverkehr  G. Pipeline Transport  H. Hilfsdienste für Transportdienstleistungen  I. Andere Transportdienste</p> <p><b>12. SONSTIGE NICHT AUFGEFÜHRTE DIENSTLEISTUNGEN</b></p>

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

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 Speditionen; 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. MitarbeiterInnen transnationaler Unternehmen, die an unterschiedliche Konzernstandorte versetzt werden; Entsendefirmen, die ArbeitnehmerInnen bei außertariflicher Entlohnung im Ausland einsetzen).

### **Welche Verpflichtungen sind bisher eingegangen worden?**

Bei den bisherigen Verpflichtungen der WTO-Mitgliedstaaten handelt es sich zumeist um Flickenteppiche punktueller Liberalisierungen einzelner Sektoren, die wiederum mit vielen Lücken und wichtigen Beschränkungen versehen sind. Grundsätzlich spiegelt das Niveau an übernommenen GATS-Verpflichtungen den Entwicklungsstand der Länder wider. Während einzelne der Least Developed Countries nur in einem einzigen Sektor Marktöffnungen gebunden haben, legten manche Schwellenländer umfassendere Verpflichtungslisten vor, die eine höhere Zahl von Sektoren betreffen. So ist beispielsweise Tansania in der Uruguay-Runde nur eine Verpflichtung im Tourismus-Bereich eingegangen, während Indien in seiner Verpflichtungsliste bereits 1994 auf 33 verschiedene Dienstleistungsaktivitäten in den Sektoren Unternehmerische Dienstleistungen, Kommunikation, Baudienstleistungen, Finanzdienstleistungen, Gesundheits- und Sozialdienstleistungen sowie Tourismus einging. Genauere Angaben zu den Verpflichtungslisten (schedules of commitments) der WTO-Mitgliedstaaten finden sich über die Services-Seiten der WTO-Homepage ([www.wto.org](http://www.wto.org)).

Industriestaaten haben in ihren GATS-Listen zumeist alle wichtigen Dienstleistungen aufgeführt, aber auch hier gibt es zahlreiche Lücken und bedeutsame Beschränkungen. Im Tourismus-Sektor haben die meisten Länder Verpflichtungen übernommen, Gesundheit und Bildung hingegen ließen die wenigsten Länder binden. Für die EU und ihre Mitgliedstaaten gibt es eine gemeinsame Verpflichtungsliste: 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,

also alle aufgeführten Dienstleistungen umfassenden Teil ihrer Liste eine wichtige Ausnahme 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. Die EU behält sich mit dieser Klausel das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken. Ferner beschränkte 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 Person beschränkt werden“. Diese beiden, für den Bestand zahlreicher öffentlicher Dienste bedeutsamen horizontalen Ausnahmen sind in der aktuellen GATS-Runde jedoch herausgefordert worden: Mehrere WTO-Mitglieder fordern die partielle oder vollständige Beseitigung der EU-Ausnahmen für öffentliche Aufgaben und staatliche Subventionen - eine Forderung, der europäische Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen deutlich widersprechen!

#### ***4. Die aktuellen GATS-Verhandlungen und das Lobbying der Industrie***

Wie sieht nun der weitere Ablauf der GATS-Verhandlungen aus und welchen Einfluss üben dabei die Interessensvertreter der Industrie aus?

##### **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 (sogenannte „requests“) zu übermitteln, bis Ende März 2003 folgten die Liberalisierungsangebote („offers“). Eine Zwischenbilanz wird bei der nächsten Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation im September 2003 im mexikanischen Cancun gezogen. Der Abschluss der GATS-Verhandlungen fällt wiederum mit dem Ende der neuen Welthandelsrunde zusammen, das für den 1.1.2005 zumindest angestrebt wird.

Die EU und eine Reihe weiterer Staaten haben Anfang Juli 2002 auch zahlreiche 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 (entsprechende Infos finden sich auf den Websites z.B. des US-amerikanischen Handelsbeauftragten (USTR) oder der EU-Kommission). Welche weitreichenden und problematischen Forderungen die EU und ihre Mitgliedstaaten an Entwicklungsländer gerichtet haben, lässt sich allerdings anhand der durchgesickerten Papiere sehen (siehe: [www.wdm.org.uk/cambriefs/gats109analysis.pdf](http://www.wdm.org.uk/cambriefs/gats109analysis.pdf) und [www.gatswatch.org/requests-offers.html](http://www.gatswatch.org/requests-offers.html)): Demnach sollen hochsensible Sektoren - wie der Wassersektor - für den Zugriff transnationaler Dienstleistungskonzerne geöff-

net werden. So fordert die EU z.B. in ihren Requests an Uruguay, Brasilien, Indien und weiteren Entwicklungsländern die vollständige Bindung der jeweiligen Wasserversorgungssektoren an die GATS-Regeln des Freihandels.

Auf Basis der eingereichten ‚requests‘ - und seit März 2003 auch der ersten ‚offers‘ ?- kommt es nun im weiteren Verhandlungsverlauf in Genf zu einer Vielzahl von bilateralen Verhandlungen zwischen je zwei Ländern. Einzelne Entwicklungsländer, mit meist personell viel schwächer ausgestatteten Delegationen, sehen sich dabei häufig einer großen ‚Übermacht‘ an Experten und Handelsdiplomaten aus jeweils einem Industriestaat oder der gemeinsam auftretenden EU gegenüber. Zum Ende der Welthandelsrunde sollen die vielen Einzelergebnisse dieser bilateralen GATS- Gespräche gebündelt und zusammen mit den Verhandlungsergebnissen der anderen WTO-Themenbereiche (Agrar etc.) das Ergebnis der Welthandelsrunde bilden.

### **Business-Lobbys und das GATS: Von Anfang an dabei...**

Die Aufnahme von Dienstleistungen als Gegenstand der Handelspolitik ist auf die intensiven Lobbybemühungen transnationaler Konzerne sowie auf das Vorpreschen US-amerikanischer und europäischer Regierungskreise zurückzuführen. Im Bemühen um Liberalisierungen formierte sich in der Uruguay-Runde des GATT eine internationale Koalition zugunsten eines Dienstleistungsvertrags im Handelssystem. Mitglieder dieser Koalition waren RegierungsvertreterInnen vor allem der USA, Europas und Japans, HandelsexpertInnen 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 „organische Intellektuelle“ (Gramsci) erarbeiteten erste Entwürfe des späteren Vertragstextes und entwickelten Durchsetzungsstrategien für die Institutionalisierung und gesellschaftliche Legitimierung der Idee vom grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel (Gill 2002).

Schon im Jahr 1982 wurde mit der Coalition of Service Industries (CSI), der sicherlich 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. Tatsächlich trägt der GATS-Vertrag in starkem Maße die Handschrift der US-amerikanischen Industrie, wenngleich 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; diese trugen aber am Ende das Ergebnis der Uruguay-Runde mit.

### **Lobbyisten-Aufmarsch in der neuen Runde**

Die schon 1994 verabredete und im Jahr 2000 begonnene Neuverhandlung des GATS, deren mögliches Ende für 2005 angegeben wird, hat die Dienstleistungsindustrie abermals auf den Plan gerufen. Deren VertreterInnen beklagen, dass noch immer zahl-

reiche Handelshemmnisse existieren und die bisher übernommenen Verpflichtungen unzureichend sind und daher nachgebessert werden müssen.

Auf europäischer Ebene nimmt die Industrie durch effektives Lobbying gegenüber der EU-Kommission Einfluss auf die WTO-Verhandlungen. Neben den schon existierenden europäischen Zusammenschlüssen wie UNICE, European Round Table of Industrialists oder den zahlreichen sektorspezifischen Firmenverbänden 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 Sir Leon Brittan. Dieser war beeindruckt vom erfolgreichen und effizienten Lobbying der Finanzindustrie während und nach der Uruguay-Runde und beschloss, sich seine eigene Pressure-Group zu kreieren. Dem ESF gehören 47 der größten Konzerne Europas und 35 europäische Dachverbände aus einem breiten Spektrum der Dienstleistungswirtschaft an. Nach eigenen Angaben beschäftigen die ESF-Mitgliedsunternehmen 3,5 Millionen Leute in über 200 Ländern.

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;
- die unbeschränkte grenzüberschreitende Mobilität von Schlüsselpersonal;
- die Öffnung des staatlichen Beschaffungswesens für ausländische Bieter und
- die Transparenz bei der Subventionsvergabe im Dienstleistungsbereich.

## **5. Gefahren und Risiken des GATS**

Angesichts der genannten Forderungen der Business-Lobbys scheinen viele Regierungen in den GATS-Verhandlungen nichts Besseres zu tun zu haben, als sich beherzt an die Umsetzung der Industriepositionen zu machen. Dabei ignorieren oder vernachlässigen sie eine Vielzahl an Gefahren, die mit dem GATS oder seinen möglichen Erweiterungen einhergehen. Zu den wichtigsten Problembereichen zählen die folgenden:

### **Das GATS als ein „Klon“ des MAI (Multilateral Agreement on Investment)**

Als ökonomisch besonders wichtige Erbringungsart im Dienstleistungshandel 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. Ausländische Investoren wünschen sich die Beseitigung der verschiedenen, entwicklungs- und strukturpolitisch durchaus sinnvollen Auflagen, die ihnen in den Gastländern gemacht werden. Zu solchen Investiti-

onsauflagen 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 Zahlungsbilanzaufgaben. 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.

Über weitere Mode 3-Verpflichtungen im GATS würden Rechte von Transnationalen Unternehmen gegenüber den Gastländern weiter gestärkt und viele, im Prinzip sinnvoll einsetzbare Investitionsauflagen würden unzulässig. Das GATS kann daher auch als ein „Klon“ des MAI bezeichnet werden, also jenes im Rahmen der OECD verhandelten und 1998 gescheiterten Multilateralen Abkommens über Investitionen.

### **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 PolitikerInnen, 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 2001):

„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 vom GATS ausgenommen, ist eine Irreführung. 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 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.

## **Notwendigkeitstest für staatliche Regulierung**

Sogenannte „Hemmnisse“ für den internationalen Handel mit Dienstleistungen bestehen nicht – wie bei Waren – in Maßnahmen der Zollpolitik, sondern in innerstaatlichen Regelungen. 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, ÄrztInnen ein Medizinstudium, ErzieherInnen 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 auszugestalten 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. Harmonisierung dieser Regulierungen zwischen den WTO-Mitgliedern kommt. Hier stellt sich aber die kritische 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. Vielfach wird daher befürchtet, dass es zu einer Angleichung nach unten kommen könnte, was einem Abwärtswettkampf („race to the bottom“) bei nationalen Qualitätsstandards gleich käme.

## **GATS-Risiken für Entwicklungsländer**

Für Entwicklungsländer gehen einige spezifische Risiken mit der GATS-Liberalisierung einher. So ist fraglich, ob staatliche Regulierungen sinnvoll sind, die sich an dem GATS-Diktum 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. Wie weit es gelingen wird, die vielfach durchaus sinnvollen nationalen Investitionsauflagen gegen die Zumutungen von WTO und GATS zu verteidigen, wird sich womöglich schon bei der nächsten Ministerkonferenz in Mexiko zeigen. Dort soll darüber entschieden werden, ob es zu einem eigenständigen Investitionsabkommen in der WTO kommt.

Ungewiss ist ferner, inwieweit die Forderung einiger Entwicklungsländer (z.B. Indiens) nach Erleichterungen für ArbeitsmigrantInnen, sich unter dem Strich positiv auswirkt. Es ist z.B. fraglich, ob die Rücküberweisungen von ArbeitsmigrantInnen ins Heimatland einen permanenten Mangel an Fachkräften im Inland kompensieren können. Ein solcher Mangel drückt sich besonders empfindlich in den Basisdiensten Bildung und Gesundheit aus und dürfte daher Bemühungen der Armutsbekämpfung auch zukünftig nicht erleichtern.

Mit der Übernahme weiterer GATS-Verpflichtungen kann sich zudem das Risiko der ohnehin in immer kürzeren Zeitabständen auftretenden Finanzkrisen noch erhöhen. Die GATS-Bestimmungen zum Zahlungs- und Kapitalverkehr beschränken grundsätzlich die Möglichkeit der Verhängung von Kapitalverkehrskontrollen. Das GATS entwickelt sich in gewisser Weise zu einem ergänzenden Transmissionsriemen für Strukturanpassungen, die sonst eher mit den Kreditprogrammen der internationalen Finanzinstitutionen verknüpft sind.

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 besteht die Gefahr, dass auch künftige GATS-Regelungen in erster Linie den Bedürfnissen der Exportindustrien des Nordens entsprechen. Ob diese Entwicklung allein durch verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten sowie größere interne und externe Transparenz der WTO modifiziert werden kann, ist fraglich.

### **GATS und Gender**

Aus Gender-Sicht wirft das GATS mit seinen potenziellen Liberalisierungs- und Privatisierungswirkungen ähnliche Probleme auf wie die Strukturanpassungspolitiken von Weltbank und IWF. Zahlreiche Forschungsarbeiten und Fallstudien zu diesen Strukturanpassungsprogrammen haben herausgearbeitet, dass insbesondere Frauen unter der Privatisierung und dem Abbau von Dienstleistungen leiden. Beim Wegfall staatlicher Leistungen und Marktversagen sind es vor allem die Frauen, die ihren Familien eine Gesundheitsversorgung, Bildung, sichere Ernährung und Wasserversorgung gewährleisten müssen. GATS-KritikerInnen weisen ferner auf negative Erfah-

rungen mit privatisierten oder über Benutzergebühren verteuerten Bildungsangeboten hin. Hier zeigte sich, das Mädchen am ehesten und häufigsten von der Schule genommen werden, auch wenn nur minimale Gebühren eingeführt werden.

Frauen erbringen zudem nicht nur viele Dienstleistungen für ihre Familien, sie stellen auch die Mehrheit der Arbeitskräfte in Dienstleistungsbranchen. Allerdings sind sie dort wiederum im Rahmen von Privatisierungen am ehesten von Entlassungen bedroht.

Unklar ist, inwieweit auch Frauenförderpolitiken („Affirmative Action Programme“), die bei der Überwindung genderspezifischer Diskriminierungen helfen sollen, im Kontext neuer GATS-Regeln zum öffentlichen Beschaffungswesen plötzlich als Handelshemmnis angesehen und gefährdet sein könnten (vgl. weitere Infos unter Fosse 2001).

### **GATS als neoliberales „lock in“**

Beim GATS handelt es sich um ein internationales Rahmenwerk nicht nur für den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen, sondern auch für die Art und Weise ihrer Erbringung. Damit greift es weit in die nationale Regulierung sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern ein. Hinzu kommt, dass das GATS auch den Rahmen für weitere Verhandlungen mit dem Ziel „fortschreitender Liberalisierung“ abgibt. Ein Abweichen oder gar eine Umkehr von diesem Pfad ist nur zu hohen Kosten möglich. Diesen Tribut werden vor allem die schwächeren Weltmarktteilnehmer kaum leisten können. Daneben ist das GATS eingebettet in weitere Liberalisierungsebenen – von der lokalen, nationalen bis zur regionalen Ebene eines Europäischen Binnenmarkts –, die untereinander verschiedene Wechselwirkungen entfalten. Dem GATS kommt dabei wesentlich die Funktion zu, die auf anderen Ebenen bereits vollzogenen Liberalisierungen und Privatisierungen dauerhaft, verbindlich und im globalen Maßstab festzuschreiben. Der Politikwissenschaftler Stephen Gill betrachtet das GATS daher als Beispiel für ein „lock-in“, d.h. eine politisch-rechtliche Festschreibung neoliberaler Praktiken, die den Unternehmen auch in der Zukunft Rechtssicherheit bei Handel und Investitionen in aller Welt verschaffen soll (Gill 2002).

### **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 Meistbegünstigungs-

prinzips – 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.

## ***6. Gegenkräfte der Zivilgesellschaft und politische Forderungen der GATS-KritikerInnen***

Mittlerweile haben sich in verschiedenen Ländern der Welt KritikerInnen des GATS zu Wort gemeldet, darunter Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Berufsverbände, Studierendengruppen, verschiedene soziale Bewegungen und nicht zuletzt einige ParlamentarierInnen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien im folgenden einige Beispiele für GATS-kritische Akteure und deren Forderungen genannt - weitere Informationen sind unter den am Ende dieses Dossiers angegebenen (Internet-) Adressen erhältlich, insbesondere auch über [www.gatswatch.org](http://www.gatswatch.org)!

### **Soziale Bewegungen und NGOs**

In vielen Entwicklungsländern wehren sich Protestbewegungen gegen die neoliberalen Wirtschaftspolitiken nationaler Regierungen, internationaler Finanzinstitutionen und der WTO. Dabei rückt zunehmend auch das GATS mit in den Fokus der Kritik. So fand z.B. beim Asian Social Forum in Hyderabad/Indien vom 2.-7. Januar 2003 ein Seminar mit dem Titel „Deepen Democracy - Cut the GATS“ statt, welches von der indischen Organisation Equations sowie von Focus on the Global South organisiert worden war. Das Seminar diente u.a. der Diskussion unter asiatischen NGOs und Gewerkschaften, ermöglichte aber auch den Erfahrungsaustausch mit einigen europäischen Aktivistinnen. Es wäre im Sinne einer gemeinsamen GATS-Strategie der internationalen Zivilgesellschaft zu hoffen, dass derlei Süd-Süd- und Süd-Nord-Diskussionen zukünftig häufiger stattfinden (siehe bei Interesse dazu die im Anhang genannten Kontaktadressen).

In Europa - z.B. in Deutschland, Österreich oder Frankreich - hat sich vor allem das globalisierungskritische Netzwerk ATTAC den Widerstand gegen die GATS-Verhandlungen auf die Fahnen geschrieben. In dem Positionspapier „Kein Ausverkauf von Dienstleistungen“ fordert z.B. ATTAC Deutschland einen sofortigen Stopp der GATS-Verhandlungen (<http://www.attac.de/gats/>). ATTAC beklagt vor allem die „Geheimhaltung der Verhandlungsvorschläge durch die EU-Kommission und die Bundesregierung“. Damit werde ein demokratischer Entscheidungsprozess gezielt 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.

Europaweit kooperiert ATTAC mit Gruppen aus dem „Seattle to Brussels“-Netzwerk, darunter der britischen Organisation World Development Movement (WDM). Mit ihren breit wahrgenommenen Aktivitäten, Positionspapieren und Analysen zum GATS hat das WDM eine wichtige Antreiberrolle in der GATS-kritischen Zivilgesellschaft Europas inne.

### **Gewerkschaften**

Die bisher umfassendste Erklärung zum GATS aus dem gewerkschaftlichen Spektrum stammt von dem internationalen Netzwerk „Global Unions“, dem wiederum der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) sowie eine Reihe internationaler Berufssekretariate angehören, darunter aus dem Dienstleistungsbereich u.a. Public Services International (PSI), Education International (EI) und Union Network International (UNI). Die Global Unions Erklärung zu den GATS-Verhandlungen vom Juni 2002 fordert, dass öffentliche Dienste, und hier vor allem Bildung, Gesundheit und Versorgungsunternehmen, nicht Gegenstand von Verhandlungen werden sollen. Die Freiheit zur innerstaatlichen Regulierung dürfe nicht unterminiert werden, unter Umständen müsse der „Notwendigkeitstest“ abgeschafft werden. Auch nachdem die Mitgliedsstaaten GATS-Verpflichtungen eingegangen sind, sollen sie das Recht behalten, „die Rolle des öffentlichen Sektors in ihren Dienstleistungssektoren auszuweiten, ohne ein WTO-Streitschlichtungsverfahren zu riskieren oder in anderen Sektoren Kompensationen anbieten zu müssen“ (Global Unions 2002).

### **Parlamentarier mischen sich ein: Das Beispiel der Enquete Kommission „Globalisierung“ im Deutschen Bundestag**

Die Parlamente in Europa und anderswo, also die mehr oder weniger demokratisch gewählten VertreterInnen der jeweiligen Bevölkerungen bleiben zumeist noch von den Diskussionen um das GATS unberührt oder ausgeschlossen. Jedoch gibt es erste Ansätze einer aktiven Beteiligung von Parlamentariern an so wichtigen handelspolitischen Diskussionen wie der zum GATS. In Deutschland hat sich z.B. die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestags kritisch mit dem GATS auseinandergesetzt, ließ dazu ein kritisches Gutachten anfertigen und gibt in ihrem Abschlussbericht u.a. folgende Empfehlungen ab: Erst nach Vorlage von Folgeabschätzungen (Impact Assessments) 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 (Enquete-Kommission 2002).

### **Die konkreten Forderungen der Zivilgesellschaft: Der Aufruf „Stop the GATS Attack now!“**

Mittlerweile gibt es weltweit eine Vielzahl an Aufrufen und Positionspapieren zivilgesellschaftlicher Akteure zum GATS. Mit Abstand die größte Zahl an Unterstützern fand der internationale Aufruf „Stop the GATS Attack Now!“, der bis November 2002

von 557 Organisationen aus 61 Ländern unterzeichnet wurde ([http://www.polarisinstitute.org/polaris\\_project/public\\_service/gats/english\\_sign\\_on.htm](http://www.polarisinstitute.org/polaris_project/public_service/gats/english_sign_on.htm)). Die Forderungen dieses Aufrufes sind:

- ein sofortiges Moratorium der neuen GATS-Verhandlungen;
- die umfassende Analyse der Konsequenzen des gegenwärtigen GATS-Regimes sowie der geplanten neuen GATS-Regeln auf heimische Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitiken;
- die Festschreibung der Rolle und Verantwortung der Regierungen für die Bereitstellung öffentlicher Dienste zur Sicherung der Grundrechte und -bedürfnisse ihrer BürgerInnen gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und darauf aufbauenden UN-Verträge;
- die Streichung von GATS-Artikel VI und die Einstellung der Arbeitsgruppe zu inländischen Regulierungen (domestic regulation);
- der Schutz öffentlicher Dienste (z.B. Gesundheitsvorsorge, Bildung, soziale Sicherheit, Kultur, Umwelt, Transport, Wohnungen, Energie und Wasser);
- die konkrete Förderung und finanzielle Unterstützung zum Ausbau und zur Stärkung der öffentlichen Dienste, insbesondere in Entwicklungsländern;
- die Entwicklung von Mechanismen der wirkungsvollen Partizipation der Zivilgesellschaft in der internationalen Handels- und Investitionspolitik;
- die Sicherung der Rechte und der Verantwortung von Regierungen bzgl. des Erlasses von Gesetzen und Regelungen, welche dem Umwelt- und Gesundheitsschutz, der Armutsbekämpfung und der sozialen Wohlfahrt dienen.

Abschließend rufen die UnterstützerInnen des ‚Stop the GATS Attack‘-Aufrufes die Regierungen auf, den Druck seitens IWF, Weltbank und Multilateraler Entwicklungsbanken auf Entwicklungsländer zu beenden, mit dem diese zur Privatisierung öffentlicher Dienste – insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Wasser – gedrängt werden.

## 7. *Literatur und weitere Informationsquellen*

### **Literatur:**

- Fosse, Farah (International Gender and Trade Network) 2001: An Introduction to the General Agreement on Trade In Services (GATS) for Gender Advocates, [www.genderandtrade.net/GATS/GATS\\_Intro.pdf](http://www.genderandtrade.net/GATS/GATS_Intro.pdf)
- Global Unions 2002: Global Unions/ETUC/WCL - Statement on the GATS Negotiations, Brüssel
- Heinrich Böll Foundation 2002: The Jo'burg Memo. Fairness in a fragile world. A Memorandum for the World Summit on Sustainable Development, Berlin ([www.joburgmemo.org](http://www.joburgmemo.org)).
- Hilary, John 2001: The Wrong Model. GATS, trade liberalisation and children's right to health, Save the Children, London
- Krajewski, Markus 2001: Public services and the scope of the General Agreement on Trade in Services (GATS) - research paper; Center for International Environmental Law (CIEL), Geneva, [www.attac-netzwerk.de/wto/gats\\_ciel\\_krajewski.pdf](http://www.attac-netzwerk.de/wto/gats_ciel_krajewski.pdf)
- Kwa, Aileen 2003: Power Politics in the WTO, updated 2nd Edition, Bangkok, [focusweb.org/publications/Books/power-politics-in-the-WTO.pdf](http://focusweb.org/publications/Books/power-politics-in-the-WTO.pdf)
- Seattle to Brussels Network 2002: Investment and competition negotiations in the WTO - What's wrong with it and what are the alternatives?, Berlin/Brussels, [www.s2bnetwork.org/S2B-InvestmentWTO-Brochurefinal.pdf](http://www.s2bnetwork.org/S2B-InvestmentWTO-Brochurefinal.pdf)
- Sinclair, Scott/Grieshaber-Otto, Jim 2002: Facing the facts: A guide to the GATS debates, 113 pp., Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, [www.policyalternatives.ca](http://www.policyalternatives.ca)
- Social Watch 2003: Social Watch Report 2003 - The Poor and the Market, Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)
- Umweltbundesamt (Federal Environmental Agency of Germany) 2003: The General Agreement on Trade in Services (GATS) and future GATS-Negotiations – Implications for Environmental Policy Makers, by Peter Fuchs (WEED) and Elisabeth Tuerk (CIEL), Berlin, [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)
- Wesselius, Erik 2002: Behind GATS 2000: Corporate Power at Work, TNI Briefing Series No 2002/6, Amsterdam: Transnational Institute
- World Development Movement (WDM) 2002a: GATS: A Disservice to the Poor, London, [www.wdm.org.uk/cambriefs/gatsdiss.pdf](http://www.wdm.org.uk/cambriefs/gatsdiss.pdf)
- World Development Movement (WDM) 2002b: Out of service, The development dangers of the General Agreement on Trade in Services, by Jessica Woodroffe and Clare Joy, London, [www.wdm.org.uk/cambriefs/outofsev.pdf](http://www.wdm.org.uk/cambriefs/outofsev.pdf)

World Development Movement (WDM)/Seattle to Brussels Network 2001: GATS and Democracy, London/Brussels, [www.wdm.org.uk/cambriefs/gatsdemo.pdf](http://www.wdm.org.uk/cambriefs/gatsdemo.pdf)

WTO 2000: Guide to the Gats: An Overview of Issues for Further Liberalization of Trade in Services, 704 S., Kluwer Academic Pub, Dordrecht

WTO 2001: WTO, GATS – Facts and Fiction. Geneva, [www.wto.org](http://www.wto.org)

## Offizielle Informationen:

Welthandelsorganisation (WTO) - GATS-Seiten

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/serv\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm)

EU-Kommission DG Trade - Infos und Konsultationsprozess zum GATS

[http://www.europa.eu.int/comm/trade/services/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/trade/services/index_en.htm)

## Zivilgesellschaftliche Informationen:

### Websites zum GATS:

**[www.gatswatch.org](http://www.gatswatch.org)**

(hervorragende Quelle für weitere Links, Informationen zivilgesellschaftlicher Akteure, offizielle Dokumente, sektorale Informationen und Kampagnen-News!)



**ATTAC International**

& ATTAC Germany's GATS-site

[www.attac.org](http://www.attac.org)

[www.gats-kritik.de](http://www.gats-kritik.de)

**Citizens' Network on Essential Services (CNES)**

<http://www.ServicesForAll.org>

**World Development Movement:**

[www.wdm.org.uk/campaign/GATS.htm](http://www.wdm.org.uk/campaign/GATS.htm)

**„Stop the GATS-Attack“-Call:**

[www.polarisinstitute.org/polaris\\_project/public\\_service/gats/english\\_sign\\_on.htm](http://www.polarisinstitute.org/polaris_project/public_service/gats/english_sign_on.htm)

**International Gender & Trade Network  
On-line Learning Project: GATS**

[www.genderandtrade.net/EconoLit/Literacy.html](http://www.genderandtrade.net/EconoLit/Literacy.html)

## **GATS-kritische Organisationen der internationalen Zivilgesellschaft:**

### **Equations**

23/25, 8th Cross, Vignan Nagar  
New Thippasandra Post  
Bangalore  
India  
Tel.: +91-80.5244988  
Fax: +91-80.5344149  
bennyk@equitabletourism.org

### **Polaris Institute**

312 Cooper Street  
Ottawa ON  
Canada  
K2P 0G7  
Tel.: +1-613.237.1717  
Fax: +1-613.237.3359  
Polarisinstitute@on.aibn.com  
www.polarisinstitute.org

### **Focus on the Global South**

c/o CUSRI, Chulalongkorn University  
Bangkok 10330  
Thailand  
Tel.: +66-2-218 7363  
Fax: +66-2-255 9976  
admin@focusweb.org  
www.focusweb.org

### **Public Services International**

BP 9  
F-01211 Ferney-Voltaire Cedex,  
France  
Tel: +33 (0)4 50 40 64 64  
Fax: +33 (0)4 50 40 73 20  
psi@world-psi.org  
www.world-psi.org

### **Friends of the Earth Intl. (FoEI)**

PO Box 19199,  
1000 GD Amsterdam  
The Netherlands  
Tel.: +31 20 622 1369.  
Fax: +31 20 639 2181  
www.foei.org/trade/index.html

### **World Development Movement**

25 Beehive Place  
London SW9 7QR  
UK  
Tel.: + 44 (0)207 274 7630  
Fax: + 44 (0)207 274 8232  
www.wdm.org.uk

### **International Gender and Trade Network**

1225 Otis Street, NE  
Washington, DC 20017  
USA  
Tel: +1-202. 635. 2757 ext. 115  
Fax: +1-202. 832. 9494  
secretariat@coc.org  
www.genderandtrade.net

### **Third World Network**

228 Macalister Road  
10400 Penang  
Malaysia  
Tel.: +60-4- 2266728 / 2266159  
Fax: +60-4-2264505  
twn@igc.apc.org  
twnet@po.jaring.my



## **Die Heinrich BöllStiftung**

Die Heinrich Böll Stiftung mit Sitz in den Hackeschen Höfen im Herzen Berlins ist eine politische Stiftung und steht der Partei Bündnis 90/Die Grünen nahe. Die Stiftung versteht sich als Agentur für grüne Ideen und Projekte, als reformpolitische Zukunftswerkstatt und internationales Netzwerk mit über 100 Partnerprojekten in rund 60 Ländern. Ihre Organe der regionalen Bildungsarbeit sind die 16 Landesstiftungen.

Heinrich Bölls Ermutigung zur zivilgesellschaftlichen Einmischung in die Politik ist Vorbild für die Arbeit der Stiftung. Ihre vorrangige Aufgabe ist die politische Bildung im In- und Ausland zur Förderung der demokratischen Willensbildung, des gesellschaftspolitischen Engagements und der Völkerverständigung. Dabei orientiert sie sich an den politischen Grundwerten Ökologie, Demokratie, Solidarität und Gewaltfreiheit.

Ein besonderes Anliegen ist ihr die Verwirklichung einer demokratischen Einwanderungsgesellschaft sowie einer Geschlechterdemokratie als ein von Abhängigkeit und Dominanz freies Verhältnis der Geschlechter.

Darüber hinaus fördert die Stiftung Kunst und Kultur als Element ihrer politischen Bildungsarbeit und als Ausdrucksform gesellschaftlicher Selbstverständigung.

Im Jahr 2003 vergab das Studienwerk der Heinrich Böll Stiftung rund 154 Stipendien an Studierende und Promovenden neu.

Die Heinrich Böll Stiftung hat ca. 180 hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch rund 305 Fördermitglieder, die die Arbeit finanziell und ideell unterstützen.

Die Mitgliederversammlung, bestehend aus 49 Personen, ist das oberste Beschlussfassungsorgan und wählt u.a. den Vorstand.

Den hauptamtlichen Vorstand bilden z. Zt. Ralf Fücks und Barbara Unmüßig. Die Geschäftsführerin ist Dr. Birgit Laubach.

Die Satzung sieht für die Organe der Stiftung und die hauptamtlichen Stellen eine Quotierung für Frauen sowie für Migrantinnen und Migranten vor.

Zur Zeit unterhält die Stiftung Auslands- bzw. Projektbüros bei der EU in Brüssel, in Polen, Tschechien, der Türkei, Russland, Georgien, Bosnien, Serbien, Kroatien, Israel, dem arabischen Nahen Osten, Kenia, Nigeria, Südafrika, Thailand, Kambodscha, Pakistan, Indien, Afghanistan, Brasilien, Mexiko, El Salvador und in Nordamerika.

Im Jahr 2003 standen der Stiftung rund 38 Millionen Euro aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung.

Heinrich Böll Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin, Tel.: 030-285340, Fax: 030-28534109, E-mail: [info@boell.de](mailto:info@boell.de), Internet:[www.boell.de](http://www.boell.de)

