

Krancke, Jan

Working Paper

Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels: Analyse des GATS und Perspektiven für die zukünftige Handelsliberalisierung

Kiel Working Paper, No. 954

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Krancke, Jan (1999) : Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels: Analyse des GATS und Perspektiven für die zukünftige Handelsliberalisierung, Kiel Working Paper, No. 954, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/17820>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 954

**Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels:
Analyse des GATS und Perspektiven für die zukünftige
Handelsliberalisierung**

von
Jan Krancke

Oktober 1999

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an den Autor zu wenden.

Inhalt

Die vorliegende Untersuchung stellt die Probleme des internationalen Dienstleistungshandels dar; sie analysiert und bewertet die derzeit gültigen Regelungen des GATS. Sowohl die konzeptionelle Problematik der Definition von Dienstleistungen und Dienstleistungshandel, als auch die sich aus der Struktur des GATS heraus ergebenden Probleme für eine weiterführende, erfolgreiche Handelsliberalisierung werden untersucht. Darauf aufbauend werden verschiedene Optionen für die Konzeption zukünftiger Liberalisierungsverhandlungen diskutiert. Die zentrale Fragestellung ist hierbei, durch welche Verhandlungsstruktur eine weitere Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels am besten erreicht werden kann.

Abstract

This paper deals with the problems of international trade in services and analyzes the existing international framework, the General Agreement of Trade in Services (GATS). The distinctiveness of services and services trade and the ensued conceptual differences to goods and trade in goods as well as the structural weaknesses of the GATS that may inhibit progressive services trade liberalization are evaluated. Build on this analysis different approaches are discussed, on how to structure the forthcoming negotiations within the Millennium-Round. The aim of the analysis is to suggest a structure of trade negotiations best suitable to improve the framework for trade in services in a way that will further promote international trade in services.

JEL Classification: F13, K33

Jan Krancke
Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
D - 24105 Kiel
Tel: 0431 / 8814-234
Fax: 0431 / 8814-501
e-mail: krancke@ifw.uni-kiel.de

Inhalt:

1. Problemstellung	3
2. Definition und Abgrenzung	4
2.1. Dienstleistung.....	4
2.2. Handel mit Dienstleistungen	9
2.3. Hemmnisse des Dienstleistungshandels.....	14
3. Die Struktur des GATS	16
3.1. Verhandlungsverlauf	16
3.2. Vertragliche Normen	19
3.3. Strukturelle Defizite	27
4. Optionen für die zukünftige Handelsliberalisierung im Rahmen des GATS	35
4.1. Ziel der Verhandlungen.....	35
4.2 Hindernisse für die weitere Handelsliberalisierung.....	36
4.3 Optionen für die Struktur zukünftiger Liberalisierungsverhandlungen	38
5. Schlußfolgerung	48
Literaturverzeichnis	50
Tabellenanhang	55

1. Problemstellung

In den Industrienationen liegt der Anteil der Dienstleistungen am nationalen Bruttoinlandsprodukt zwischen 50 und 70 vH, der Anteil der Dienstleistungen an den Exporten erreicht Werte von bis zu 25 vH.¹ Die zunehmende Tertiarisierung der Wirtschaft ist eine weltweit zu beobachtende Entwicklung.² Trotz dieser Bedeutsamkeit des Dienstleistungssektors wird der internationale Dienstleistungshandel durch vielfältige Handelshemmnisse behindert; die internationale Rahmenordnung für den Dienstleistungshandel ist bislang rudimentär. Der internationale Handel mit Dienstleistungen ist erstmalig im Rahmen der Uruguay Runde (1986–1994) Gegenstand multilateraler Liberalisierungsverhandlungen gewesen und hat im GATS, dem „General Agreement on Trade in Services“, ein erstes multilateral vereinbartes Regelwerk gefunden. Die geplante „Millenium-Runde“ der World Trade Organization (WTO) wird sich unter anderem mit der weiteren Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels befassen.³

Der vorliegende Artikel definiert zentrale Begriffe (Teil 2), analysiert und bewertet die derzeit gültigen Regelungen des GATS (Teil 3) und untersucht verschiedene Optionen für die Konzeption zukünftiger Liberalisierungsverhandlungen des internationalen Dienstleistungshandels (Teil 4).

Der Autor dankt Rolf J. Langhammer, Daniel Piazzolo und Horst Siebert für wertvolle Anregungen und Kommentare.

¹ Eigene Berechnung; basierend auf Daten der WTO (WTO (1998)).

² Vgl. hierzu z.B. Klodt et al. (1997).

³ Für einen Überblick über die Problembereiche für die Millennium Runde (auch außerhalb des Dienstleistungssektors) vgl. Langhammer (1999).

2. Definition und Abgrenzung

2.1. Dienstleistung

Das GATS bezieht sich auf den internationalen Handel mit Dienstleistungen. Nach Artikel 1 des GATS wird die Reichweite des Abkommens wie folgt umschrieben: „*‘services’ includes all services in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority*“ (WTO 1995: 328). Innerhalb des GATS wird somit keine eindeutige Definition des Dienstleistungsbegriffs vorgenommen. Für die weitere Analyse ist es daher notwendig, zunächst die Reichweite des Dienstleistungsbegriffs zu definieren, bzw. eine analytisch sinnvolle Abgrenzung zu entwickeln.

Die klassischen Ökonomen, wie z.B. Adam Smith oder David Ricardo haben die Bedeutung von Dienstleistungen negiert.⁴ Die ersten Ansätze, Dienstleistungen als eine eigenständige ökonomische Aktivität zu analysieren, gehen auf Fisher (1939) und Clark (1941) zurück, die die wirtschaftlichen Tätigkeiten in drei Sektoren unterteilten. Dabei umfaßt der Tertiärsektor alle diejenigen wirtschaftlichen Aktivitäten, die weder vom Primärsektor (Gewinnung und Nutzung natürlicher Ressourcen) noch vom Sekundärsektor (Weiterverarbeitung von Rohstoffen und Erstellung von handelbaren Sachgütern) erfaßt werden.⁵ Diese Negativdefinition grenzt den Bereich der Dienstleistungen ein, liefert aber keine substantiellen Kriterien einer Begriffsdefinition. Darüber hinaus finden Dienstleistungen in der Produktion von Gütern Eingang, so daß im Produktionsprozeß des sekundären Sektors umfangreiche Dienstleistungen erbracht werden.

⁴ Adam Smith unterscheidet nach „productive labour“ und „unproductive labour“ und nach seiner Auffassung zählen Dienstleistungen zur unproduktiven Arbeit. Vgl. Delaunay und Gadrey (1991).

⁵ Eine umfassende Analyse der historischen Entwicklung des Dienstleistungsbegriffs in der ökonomischen Theorie gibt z.B. Delaunay und Gadrey (1991) oder Melvin (1995).

In den letzten Jahren wurden Dienstleistungen zunehmend zum Gegenstand theoretischer und wirtschaftspolitischer ökonomischer Analysen. Hierbei wurden zahlreiche Definitionen und Umschreibungen, was Dienstleistungen eigentlich sind, vorgenommen, die sich in drei unterschiedliche Vorgehensweisen unterteilen lassen: die umfassende, positive Definition; die Abgrenzung anhand von Eigenschaften; und die Enumeration.⁶

Umfassende, positive Definition:

Die umfassende, positive Definition versucht eine allgemeingültige, alle Sektoren umfassende, präzise Beschreibung von Dienstleistungen. In der Literatur hat hierbei die Definition von Hill (1977) in seinem Artikel 'On Goods and Services' die größte Aufmerksamkeit gefunden: „*A Service may be defined as a change in the condition of a person, or a good belonging to some economic unit, which is brought about as the result of the activity of some other economic unit, with the prior agreement of the former person or economic unit*“. Diese Definition ist sehr allgemein, da alle Leistungen des Faktors Arbeit, auch in der Güterproduktion, als Dienstleistung gewertet werden. Die Bedingung, daß etwas verändert wird, wird nicht nur von Dienstleistungen, sondern auch in der Güterproduktion erfüllt. Darüber hinaus wird auch nicht unterschieden zwischen am Markt gehandelten Dienstleistungen und informellen Aktivitäten. Gerade die großen Sektoren der Beratungsdienstleistungen (z.B. Anwaltstätigkeit, Unternehmensberatung) sowie der Kommunikationsdienstleistungen (z.B. Telefon-/Internetverbindungen) sind durch diese Definition ungenügend erfaßt.

Weitere Definitionen nach dem Vorbild Hills wurden z.B. von Riddle (1986: 12), Nußbaumer (1987: 69) oder Nicolaidis (1989: 9) vorgeschlagen. Diese Definitionsansätze versuchen die Ungenauigkeiten von Hills Definition zu korrigieren,

⁶ Vgl. stellvertretend hierfür z.B: Kater (1995), Kögel (1999), Koehler (1999), Melvin (1989), Stibora und Vaal (1995).

können aber insgesamt keine eindeutige Begriffsabgrenzung liefern. Für eine ökonomische Analyse ist dieser Weg der Definition wenig hilfreich, da die Definition stets sehr allgemein gehalten sein muß und viel Interpretationsspielraum zuläßt.

Abgrenzung anhand von Eigenschaften:

Die Abgrenzung anhand von Eigenschaften versucht einzelne Charakteristika von Dienstleistungen herauszuarbeiten und nicht auf die strikte Trennung von Dienstleistungen und Sachgütern abzustellen. Vielmehr kann der Übergang von Dienstleistungen und Sachgütern fließend sein. Dieser Prozeß wurde von Bhagwati (1984) als „splintering“ bezeichnet, d.h. Dienstleistungen können sich von Gütern (z.B. Transport oder Marketing wird aus einem Produktionsbetrieb ausgegliedert und von einer separaten Unternehmung durchgeführt) oder Güter von Dienstleistungen (z.B. Aufnahme eines Konzertes und die Erstellung einer CD) abspalten.

Als mögliche Eigenschaften von Dienstleistungen werden zumeist folgende Kriterien genannt⁷:

- Immateriell,
- Unsichtbarkeit,
- Vergänglichkeit und mangelnde Lagerbarkeit,
- mangelnde Transportfähigkeit,
- Gleichzeitigkeit von Konsum und Produktion,
- hoher Anteil von Humankapital und geringer Anteil von Sachkapital,

Als mögliche Eigenschaften von Dienstleistungsmärkten kommen hinzu:

- Bei Dienstleistungsmärkten handelt es sich häufig um Märkte mit asymmetrischer Information, bei denen der Reputation eine wichtige Rolle beigemessen

⁷ Vgl. hierzu z.B.: Kater (1995: 30–36) oder Koehler (1999: 28–33).

sen wird. Der Dienstleistungsnachfrager kann a priori nicht die Qualität der zu erbringenden Dienstleistung beurteilen wie z.B. bei der ärztlichen Behandlung oder der Beratung durch einen Anwalt.

- Dienstleistungsmärkte unterliegen häufig einer starken staatlichen Kontrolle und Regulierung. Daher wird der grenzüberschreitende Dienstleistungshandel vor allem durch Binnenmaßnahmen und nicht durch Barrieren an der Grenze behindert.

Aufgrund der Vielfältigkeit von Dienstleistungen und der teilweise unscharfen Trennungslinie zu Sachgütern ergibt sich bei der Abgrenzung anhand von Eigenschaften das Problem, daß nicht alle Dienstleistungen alle aufgeführten Kriterien erfüllen. Vielmehr lassen sich für jede der genannten Eigenschaften Dienstleistungen finden, die dieses Charakteristikum nicht erfüllen, die aber trotzdem zu dem Dienstleistungssektor gezählt werden können. Hinzu kommt, daß durch neueste technologische Entwicklungen, moderne Kommunikationsmittel und stark gesunkene Raumüberwindungskosten einige der oben genannten Eigenschaften an Bedeutung verlieren. Insbesondere nimmt die Transportfähigkeit — und damit auch die Handelbarkeit — von Dienstleistungen zu und vormals an die Person des Dienstleistungserbringers gebundene Dienstleistungen können nun losgelöst von seiner Person erbracht werden (Bhagwati (1984) bezeichnet dies als den „disembodiment-effect“). Zum Beispiel können heutzutage Beratungs- und Informationsdienstleistungen problemlos weltweit erbracht werden, wo dies noch vor einigen Jahren mit erheblichen, teilweise prohibitiven Kosten verbunden war.

Enumeration:

Da weder die umfassende, positive Definition noch die Abgrenzung anhand von Eigenschaften ein befriedigendes Ergebnis für eine systematische Analyse liefert, wird meistens der pragmatische Weg der Enumeration beschritten und auf eine begriffliche Definition der Dienstleistungen verzichtet. Vielmehr werden einzelne Dienstleistungen deskriptiv erfaßt und in einer sinnvollen

Kategorisierung zusammengefaßt und aufgelistet. Je nach Untersuchungsziel kann diese Zusammenfassung einzelner Dienstleistungsgruppen unterschiedlich ausfallen.⁸ Ein immanentes Problem dieser Vorgehensweise ist die statische Betrachtung zum Zeitpunkt der Erstellung des Klassifikationsschemas. Im marktwirtschaftlichen Innovationsprozeß etablieren sich immer wieder neue Dienstleistungen, die jedoch nicht automatisch von einem enumerativen Klassifikationsschema erfaßt werden. Eine regelmäßige Überarbeitung und Aktualisierung wird deshalb unumgänglich.

Im Rahmen der GATS-Verhandlungen während der Uruguay-Runde wurde ein eigenständiges Klassifikationsschema entwickelt, welches im wesentlichen auf der CPC-Klassifizierung („Central Product Classification“) basiert, jedoch einige Sektoren noch genauer disaggregiert. Die meisten Unterzeichnerstaaten des GATS haben sich bei den Länderlisten der Liberalisierungsverpflichtungen an dieses Schema gehalten. Die vorliegende Untersuchung wird sich deshalb ebenfalls auf diese sogenannte GNS-Klassifikation („Group of Negotiations on Services“-Klassifikation) beziehen.

Die GNS-Klassifikation weist 12 Hauptkategorien mit insgesamt 155 Unterkategorien sich nicht überlappenden Dienstleistungssektoren auf. Tabelle 1 gibt eine detaillierte Darstellung. Zu den zwölf Hauptkategorien zählen die unternehmerischen- und berufsbezogenen Dienstleistungen (z.B. Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Forschung, Maklertätigkeit, Leasingtätigkeit), Kommunikationsdienstleistungen (z.B. Post, Telekommunikation, Internet, audiovisuelle Übertragungen), Bau- und Montagedienstleistungen, Vertriebsdienstleistungen (z.B. Groß- und Einzelhandel), Bildungsdienstleistungen (z.B. Schule, Universität), Umweltdienstleistungen (z.B. Recycling), Finanzdienstleistungen (z.B. Bank- und Versicherungsdienstleistungen), medizinische und soziale Dienstleistungen (z.B. Krankenhaus, Altenheim), Tourismus und Reisedienstleistungen

⁸ Dies ist auch die Methodik, die der statistischen Erfassung zugrunde liegt.

gen (z.B. Hotels, Reiseveranstalter), Erholung-Kultur-Sport (z.B. Theater, Büchereien, Freizeitaktivitäten), Transportdienstleistungen (zu Land, Wasser und Luft) sowie sonstige nicht aufgeschlüsselte Dienstleistungen.

2.2. Handel mit Dienstleistungen

Der internationale Güterhandel basiert auf dem Standort- oder auch Wohnsitzprinzip. Internationaler Handel bedeutet, daß Wirtschaftssubjekte, die ihren Wohnsitz in unterschiedlichen Ländern haben, ökonomische Transaktionen tätigen.⁹ Der Warenursprung, d.h. der Produktionsort des Gutes, und die Überschreitung einer nationalstaatlichen Grenze ist hierbei eindeutig zu ermitteln.¹⁰ Aufgrund dieser Voraussetzungen ist eine Zollerhebung an der Grenze möglich und auch eine nach Ländern differenzierte Regulierung des Handels theoretisch denkbar.

Der internationale Dienstleistungshandel ist mit einer analogen Definition zum internationalen Güterhandel nur unzureichend zu erfassen, denn der Handelsvorgang läßt sich schwer an der Grenzüberschreitung eines greifbaren Objektes feststellen. Insbesondere läßt sich der geographische Ursprung der Dienstleistungserstellung nicht immer eindeutig ermitteln.¹¹ Wie die Bestimmung des

⁹ Zu klären ist hierbei die Frage, wann ein Wirtschaftssubjekt als Inländer gilt. Dies wird aufgrund einer Konvention nach Maßgabe der Aufenthaltsdauer geregelt (IMF 1993:20–25).

¹⁰ Die Ermittlung des Warenursprungs kann schwierig sein, wenn die Vorprodukte importiert wurden. Zu klären ist dann, wieviel Mehrwert in einem Land geschaffen werden muß, um ein Gut als heimisches Produkt zu klassifizieren („local content rule“).

¹¹ Besonders deutlich wird dieses Problem bei über das Internet gehandelten Dienstleistungen: Ein amerikanischer Anbieter kann beispielsweise auf seiner Homepage eine Dienstleistung anbieten (z. B. Informationen, die gegen Bezahlung aus dem Internet heruntergeladen werden können). Jeder Internet Nutzer weltweit kann diese Information beziehen. Ist diese Dienstleistung dann in dem Land erbracht, in dem die Information heruntergeladen wird oder handelt es sich um eine amerikanische Dienstleistung ?

Noch komplizierter wird es, wenn ein amerikanischer Anbieter eine Dienstleistung anbietet, der Server aber nicht in Amerika, sondern in einem Drittland steht.

Begriffs Dienstleistungen verdeutlicht hat, ist eine klare Definition eines so heterogenen Sektors problematisch. Aus der Heterogenität des Dienstleistungssektors ergibt sich auch für einzelne Dienstleistungen eine unterschiedliche Art und Weise des internationalen Handels. Verschiedene wissenschaftliche Analysen haben diesen Unterschied zum internationalen Güterhandel herausgearbeitet,¹² und Artikel I des GATS berücksichtigt diese Erkenntnis.¹³ Vier unterschiedliche Typologien internationaler Dienstleistungstransaktionen¹⁴ werden unterschieden (vgl. auch Tabelle 2): (1) der grenzüberschreitende Handel, (2) der Konsum im Ausland, (3) die kommerzielle Präsenz und (4) die Anwesenheit natürlicher Personen.

(1) Grenzüberschreitender Handel

Hierbei handelt es sich um Dienstleistungen, die nicht die simultane, physische Anwesenheit von Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsnachfrager ver-

Handelt es sich dann um eine Dienstleistung des amerikanischen Anbieters, des Landes, in dem der Server steht oder um eine Dienstleistung aus dem Land, in dem die Information aus dem Internet genommen wird ?

¹² Erste Ansätze gehen auf Bhagwati (1984) und Sampson und Snape (1985) zurück. Auch Sapir und Winter (1994) greifen auf diese Unterscheidung zurück.

¹³ Artikel I, 2 GATS (WTO 1995):

„For the purpose of this Agreement, trade in services is defined as the supply of a service:

(a) from the territory of one Member into the territory of any other Member;

(b) in the territory of one Member to the service consumer of any other Member;

(c) by a service supplier of one Member through commercial presence in the territory of any other Member;

(d) by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of any other Member“

¹⁴ Sapir und Winter (1994: 275) weisen darauf hin, daß eine begriffliche Unterscheidung zwischen „Dienstleistungstransaktionen“ und „Dienstleistungshandel“ vorgenommen werden kann. Unter Dienstleistungstransaktionen werden dann alle vier Typologien, unter Dienstleistungshandel nur die erste Typologie des grenzüberschreitenden Handels subsumiert. Diese begriffliche Unterscheidung ist in der Literatur jedoch unüblich, und die beiden Begriffe werden meistens synonym verwandt. Auch in der vorliegenden Arbeit wird der Begriff des Dienstleistungshandels als alle Typologien umfassender Begriff verstanden und synonym zu dem Begriff der Dienstleistungstransaktionen benutzt.

langen und die analog zum Güterhandel international ausgetauscht werden können. Es ist somit keine Faktorwanderung nötig. Konsument und Produzent verbleiben in ihrem Land. Diese Dienstleistungen können auch als „losgelöste“ oder „getrennte“ Dienstleistungen („separated services“) bezeichnet werden, da sie unabhängig von der Person des Dienstleistungsanbieters erbracht werden.¹⁵ Jedweder Dienstleistungsaustausch, der über internationale Kommunikationsnetze (z.B. Telefon, Fax, Internet) erfolgt, fällt unter diese Typologie des Dienstleistungshandels. Auch zum Güterhandel komplementäre Dienstleistungen, wie z.B. Transport, Post und Kurierdienste, können ohne Faktorwanderungen erfolgen.

(2) Konsum im Ausland

Diese Typologie des internationalen Dienstleistungshandels stellt darauf ab, es jedem Wirtschaftssubjekt eines Unterzeichnerstaates zu ermöglichen, eine Dienstleistung in einem anderen Land nachzufragen und zu konsumieren. In diesem Fall findet eine temporäre Wanderung des Dienstleistungsnachfragers zum Dienstleistungsanbieter statt, da die entsprechende Dienstleistung nicht (oder nur zu prohibitiven Kosten) anderweitig erbracht werden kann. Hierzu zählt z.B. der Tourismusbereich, einige Bildungsdienstleistungen (Studium an einer ausländischen Universität) oder Hafen- und Flughafendienstleistungen.

(3) Kommerzielle Präsenz

Einige Dienstleistungen können nur grenzüberschreitend angeboten werden, falls der Dienstleistungsanbieter die Möglichkeit erhält, in einem anderen Land eine Tochtergesellschaft zu gründen, eine Niederlassung aufzubauen oder eine (Mehrheits-) Beteiligung an einem heimischen Unternehmen zu erwerben. Dies trifft auf Dienstleistungen zu, die durch eine häufige und intensive

¹⁵ Sampson und Snape (1985: 173) führen den Begriff der „separated services“ ein, und greifen damit den von Bhagwati(1984) eingeführten Gedanken des „disembodiment effects“ in anderer Form auf.

Interaktion zwischen Dienstleistungserbringer und Nachfrager geprägt sind (z.B. Bank- und Versicherungsdienstleistungen).

Nach herkömmlicher Definition des internationalen Handels ist es fraglich, ob diese Erbringungsart überhaupt noch dem internationalen Handel zugeordnet werden kann, da mit der ausländischen Direktinvestition und der langfristigen Präsenz im Gastland der Status eines (Handels-)inländers erworben wird. Werden von solch einer Auslandsniederlassung Geschäfte innerhalb des Gastlandes getätigt, sind dies juristisch gesehen wirtschaftliche Aktivitäten zwischen Inländern. Gegen diese Interpretation spricht, daß für einige Dienstleistungen dies die einzige Art der Erbringung ist. Mithin hat der Dienstleistungsanbieter nicht die Alternative (wie im Falle der Güterproduktion), entweder im Heimatland zu produzieren und dann zu exportieren oder im Gastland eine eigenständige Produktion aufzubauen. Er ist auf diese Art des Dienstleistungshandels angewiesen. Es hat sich daher die Auffassung durchgesetzt, daß die kommerzielle Präsenz ein Bestandteil des internationalen Dienstleistungshandels ist (Koehler 1999: 40–42).

(4) Anwesenheit natürlicher Personen

Die vierte Typologie des internationalen Handels mit Dienstleistungen erfaßt die Möglichkeit der kurz- und/oder langfristigen Anwesenheit natürlicher Personen zum Zwecke der Dienstleistungserbringung im Gastland. Es findet somit eine Faktorwanderung des Dienstleistungsanbieters zum Nachfrager statt. Zahlreiche Dienstleistungen sind humankapitalintensiv und sind von der Person des Dienstleistungserbringers nicht zu trennen. Somit ist es zum Angebot dieser Dienstleistungen unerlässlich, daß dieses Personal mit speziellen Fachkenntnissen in das Gastland kommen kann (z.B. Ingenieurdienstleistungen oder auch Künstler). Auch bei arbeitsintensiven Dienstleistungen

(z.B. Baudienstleistungen) kann die Anwesenheit natürlicher Personen eine Voraussetzung für die Dienstleistungserbringung darstellen.¹⁶

Technologischer Wandel und internationaler Dienstleistungshandel

Der technologische Wandel, insbesondere die dynamische Entwicklung im Kommunikationssektor, beeinflusst auch die oben dargestellte Typologie der Dienstleistungserbringung. Die dargestellte Typologie ist das Ergebnis der GATS Verhandlungen aus dem Jahr 1994. Seither hat sich das technische Umfeld weiterentwickelt und damit auch die Möglichkeiten des internationalen Dienstleistungshandels beeinflusst. Hierdurch wird die dargestellte Typologie internationaler Dienstleistungstransaktionen zumindest partiell in Frage gestellt.

Die Möglichkeiten, über das Internet zu kommunizieren und Handel zu treiben, haben sich dramatisch erweitert. Dienstleistungen, die bisher nur durch eine Faktorwanderung erbracht werden konnten, können nun ohne eine solche Wanderungsbewegung erfolgen. Ausländische Universitäten bieten „Vorlesungen“ via Internet an, so daß der Nachfrager nicht mehr in das Land des Anbieters reisen muß. Die Möglichkeit, auch umfangreiche Daten (Konstruktionspläne) in kürzester Zeit weltweit zu verschicken, kann die Anwesenheit eines erfahrenden Ingenieurs vor Ort ersetzen. Darüber hinaus kann auch der Aufbau einer Niederlassung im Gastland überflüssig werden, sofern die Dienstleistungen über das Internet gehandelt werden kann (z.B. Bankdienstleistungen).

¹⁶ Im Rahmen der GATS-Verhandlungen sind besonders bei der Anwesenheit natürlicher Personen für die arbeitsintensiven Dienstleistungen (d.h gering qualifizierte Arbeitnehmer) Gegensätze zwischen den Industrienationen und den Entwicklungsländern deutlich geworden. Eine detaillierte Analyse des Problems des grenzüberschreitenden Personenverkehrs im Rahmen des GATS liefert Koehler (1999: 160–237). Selbst innerhalb der Europäischen Union zeigt das Beispiel der deutschen Entsenderichtlinie, wie schwierig die Einigung in diesem Bereich.

Aus diesen Beispielen wird eine Verschiebung der Bedeutung einzelner Erbringungsarten ersichtlich. Das Ausmaß dieser Veränderung soll hier nicht detailliert analysiert werden. Es ist aber wichtig festzuhalten, daß die im GATS enthaltene Unterscheidung in vier Typologien internationaler Dienstleistungstransaktionen und die darauf aufbauenden Länderlisten der Liberalisierungsverpflichtungen zu Problemen führen kann, da sich die Unterscheidung der Liberalisierungsverpflichtungen nach Erbringungsart bei fortschreitendem technischem Fortschritt zu einem Handelshemmnis entwickeln kann. Die Liberalisierungsverpflichtungen für den grenzüberschreitenden Handel werden zentral, wohingegen die Liberalisierungsverpflichtungen für andere Erbringungsarten an Bedeutung verlieren.

2.3. Hemmnisse des Dienstleistungshandels

Handelshemmnisse im internationalen Handel bewirken eine Wettbewerbsverzerrung in einem bestimmtes Marktsegment zugunsten inländischer Anbieter gegenüber der ausländischen Konkurrenz. Für die Volkswirtschaft insgesamt ergeben sich hieraus Wohlfahrtsverluste. Die Handelshemmnisse können die offensichtliche Form eines Zolls auf ein Gut annehmen oder als nicht-tarifäres Handelshindernis weniger offensichtlich, aber genauso wirksam den internationalen Handel beschränken. Die Erfassung, die Quantifizierung und die ökonomische Wirkungsanalyse von nicht-tarifären Handelshemmnissen ist komplexer als im Falle eines Zolls.¹⁷ Häufig sind die nicht-tarifären Handelshemmnisse in den nationalen Regulierungen außerhalb der eigentlichen Handelspolitik zu finden und hängen daher stark von den institutionellen, rechtlichen und politischen Bedingungen innerhalb eines Landes ab.

¹⁷ Zur allgemeinen Problematik der Messung nicht-tarifärer Handelshemmnisse vgl. Deardorff und Stern (1985). Zu neueren Ansätzen mit direktem Bezug zu Handelsbarrieren im Dienstleistungshandel vgl. z.B. OECD (1997) und Warren und Findlay (1999).

Die Handelshemmnisse im internationalen Dienstleistungshandel sind überwiegend nicht-tarifärer Natur. Deshalb ist der Begriff einer Maßnahme, die den internationalen Dienstleistungshandel behindert, im GATS sehr weit gefaßt (Art. XXVIII, lit. a) und umfaßt alle Erbringungsarten des Dienstleistungshandels. Tabelle 3 gibt einen Überblick über mögliche Handelshemmnisse unterteilt nach quantitativen Beschränkungen, preislichen Barrieren und institutionellen Hemmnissen. Insbesondere der Bereich der institutionellen Hemmnisse ist im Dienstleistungshandel relevant. Divergierende nationale Standards und Regulierungen, staatliche Interventionen und fehlende Bestreitbarkeit der Märkte sind oft die Kennzeichen von Dienstleistungsmärkten. Die Intensität der staatlichen Intervention wird zumeist mit Regulierungsbedarf aufgrund asymmetrischer Information und Verbraucherschutz begründet. Vielfach wird aus (sicherheits-)politischen Gründen der Aufbau eines nationalen Dienstleistungssektors gefördert, um nicht in ausländische Abhängigkeiten zu geraten. Effizienzüberlegungen aus ökonomischer Sicht kritisieren diese Vorgehensweise, da nicht die optimale internationale Arbeitsteilung genutzt und die Dienstleistung nur in unzureichender Menge, zu einem höheren Preis und/oder in einer schlechteren Qualität bereitgestellt wird.

Die Vielfalt möglicher nicht-tarifärer Handelsbarrieren im internationalen Dienstleistungshandel verdeutlicht, daß ein multilaterales Handelsabkommen für den Dienstleistungssektor andere Gesichtspunkte berücksichtigen muß, als dies beim Güterhandel der Fall ist. Bei internationalem Güterhandel ist es bislang von untergeordnetem Interesse, wie das Produkt im Exportland erstellt wird. Wichtig ist der freie Warenverkehr an der Grenze und die physischen Charakteristika des Produkts.¹⁸ Bei internationalem Dienstleistungshandel ist

¹⁸ Auch für die Güterproduktion gibt es bereits einige internationale Regeln (z.B. Emissionsauflagen für die Produktion, Umweltstandards, Verbot der Kinderarbeit, o.ä.), deren Einhaltung aber am fertig erstellten Gut nicht mehr nachvollziehbar ist. Durch die Einführung von international anerkannten und zertifizierten PPMS („Production and Process Methods“) kann in Zukunft auch für die Gütererstellung die Art und Weise der Produktion an Bedeutung zunehmen.

die Art und Weise der Dienstleistungserbringung nicht vom Handel zu trennen, und deshalb sind die nationalen Vorschriften und Regulierungen des Dienstleistungssektors für den internationalen Handel von zentraler Bedeutung.

3. Die Struktur des GATS

Die Vertragsstruktur des GATS weist einige Besonderheiten auf, die für die zukünftigen Liberalisierungsverhandlungen bedeutsam sind. Diese sind jedoch nur vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte des GATS verständlich. Ein kurzer Rückblick auf den Ursprung der Verhandlungen über die Liberalisierung des Dienstleistungshandels im Rahmen der Uruguay-Runde und eine Skizzierung des Verlaufs der Verhandlungen sind daher notwendig.¹⁹ Im Anschluß daran werden die Regelungen des GATS dargestellt und bewertet sowie die strukturellen Defizite des Abkommens analysiert.

3.1. Verhandlungsverlauf

Bereits 1982 gab es erste Bestrebungen seitens der USA, eine neue GATT-Verhandlungsrunde zu initiieren, und der Dienstleistungshandel sollte hierbei ein wesentlicher Bestandteil sein. Dieser Vorstoß der Vereinigten Staaten fand insgesamt aber nur eine geringe Unterstützung. Insbesondere wurden erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den Entwicklungsländern und den Industrienationen offenbar (Koehler 1999: 65–74). Im Ergebnis wurden die GATT Vertragsparteien lediglich damit beauftragt, Länderstudien über die binnen- und außenwirtschaftliche Bedeutung des Dienstleistungshandels zu erstellen.

Eine Kernfrage war, ob Dienstleistungen überhaupt behandelt werden sollten und ob die Verhandlungen im Rahmen des GATT (single-track-approach) oder

¹⁹ Eine detaillierte Darstellung der Verhandlungsgeschichte findet sich bei Reyna (1993) oder Croome (1999); eine kurze Zusammenfassung bei Koehler (1999: 65–84).

davon losgelöst (dual-track-approach) erfolgen sollten (Bhagwati 1987). Die Drohung seitens der USA, nicht an weiteren GATT-Verhandlungen teilzunehmen, falls nicht auch der Dienstleistungshandel Bestandteil der Verhandlungen seien würde, führte 1985 zu einer Kompromißlösung, die allen Seiten die Teilnahme an einer neuen Liberalisierungsrunde ermöglichte. Dem Wortlaut der Erklärung von Punta del Este ist jedoch zu entnehmen, daß der Interessengegensatz nicht wirklich gelöst wurde. Das Verhandlungsmandat für den Dienstleistungshandel war eher auf die Schaffung eines institutionellen Rahmens ausgerichtet denn auf effektive Liberalisierungsverpflichtungen.²⁰ Der Kompromiß, daß die Länder als „Vertragsparteien des GATT“ über weitere Liberalisierungen des Güterhandels und als „Regierungsvertreter“ über die Liberalisierung des Dienstleistungshandels verhandelten, führte zur Umsetzung des „dual-track-approach“ und damit zu einem separaten, vom GATT getrennten Vertragswerk.

In der ersten Phase der Verhandlungen (bis April 1989) konnte grundsätzliche Übereinstimmung darüber erreicht werden, daß es sich beim GATS um ein eigenständiges und nicht dem GATT untergeordnetes Vertragswerk handeln sollte, daß alle Dienstleistungssektoren und Erbringungsarten des Dienstleistungshandels erfaßt werden sollten und daß in Vertragsanhängen eventuelle sektorale Sonderbestimmungen geregelt werden sollten.²¹

²⁰ Ministerial Declaration of the Uruguay Round, Part III, Negotiations on Services: „... *Negotiations in this area shall aim to establish a multilateral framework of principles and rules for trade in services, including an elaboration of possible disciplines for individual sectors, with a view to expansion of such trade under conditions of transparency and progressive liberalization and as a means of promoting economic growth of all trading partners and the development of developing countries. Such framework shall respect the policy objectives of national laws and regulations applying to services and shall take into account the work of relevant international organizations.*“ (Stewart 1993: 10).

²¹ Vgl. hierzu; Ministerial Declaration of the Midterm Meeting, April 1989, Part II. Abgedruckt in Stewart (1993: 61–64).

Während der zweiten Phase der Verhandlungen (bis Dezember 1990) wurden konkrete Formulierungen eines Vertrages erarbeitet, die auf der Ministerkonferenz im Dezember 1990 vorgelegt wurden.²² Dieser Vertragsentwurf enthielt noch viele alternative Formulierungsvorschläge, an denen sich die Interessengegensätze ablesen lassen. Der Konflikt zwischen der EG und den USA bei den Verhandlungen im Agrarsektor führte aber dazu, daß die Handelsgespräche insgesamt abgebrochen wurden und damit auch die GATS-Verhandlungen ruhten²³ und erst nach einem Durchbruch im Agrarsektor erfolgreich beendet werden konnten.

Die dritte Phase der Verhandlungen (bis zum endgültigen Vertragsabschluß 1994) konzentrierte sich auf drei Punkte: die Erarbeitung der Rahmenregeln, die anfänglichen Liberalisierungsverpflichtungen eines jeden Unterzeichnerstaates und die Erarbeitung sektoraler Sonderregeln. Für das Rahmenabkommen des GATS diente der Entwurf des GATT Generaldirektors Arthur Dunkel („Dunkel Draft“) als Grundlage.²⁴ Dieser Entwurf enthielt bereits alle wesentlichen Artikel des endgültigen Vertragstextes, und vor allem gab er die Struktur der Liberalisierungsverhandlungen vor: um gegensätzliche Positionen zu überwinden, wurden Ausnahmen von der allgemeingültigen Meistbegünstigungsklausel zugelassen, und es wurde eine Liberalisierungskonzeption vorgeschlagen, die nur diejenigen Dienstleistungssektoren den Regeln des GATS und einer Handelsliberalisierung unterwirft, die die Unterzeichnerstaaten in die jeweilige Länderliste der Liberalisierungsverpflichtungen aufgenommen

²² Vgl hierzu: Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Annex II, General Agreement on Trade in Services. Abgedruckt in Stewart (1993: 392–445).

²³ In der Erklärung von Punta del Este war vereinbart worden, daß die Minister erst nach Abschluß der Verhandlungen auf allen Gebieten über die gleichzeitige Annahme aller Ergebnisse entscheiden würden. Vgl. hierzu: Ministerial Declaration of the Uruguay Round. Abgedruckt in: Stewart (1993: 10).

²⁴ Abgedruckt in: Stewart (1993:795–850).

(Positivliste²⁵). Innerhalb der gelisteten Sektoren konnten spezifische Ausnahmen von der generellen Liberalisierung erwirkt werden (sektorspezifische Negativliste). Diese Struktur ist die Ursache dafür, daß das GATS wenig allgemeingültige Regelungen enthält, sondern eher eine Liberalisierung „á la carte“ ermöglicht (Hoekman und Sauvé 1994: 35). Entscheidend für eine substantielle Liberalisierung des Dienstleistungshandels waren deshalb die Verhandlungen über die Anfangsverpflichtungen. Darüber hinaus wurden problematische Dienstleistungssektoren durch die Vertragsanh nge gesondert geregelt, bzw. weiteren Verhandlungen vorbehalten und zunächst vollständig ausgeklammert.

Die Verhandlungen über die Liberalisierung des Dienstleistungshandels haben einerseits zum Erfolg geführt, da erstmalig ein multilateral vereinbarter, völkerrechtlicher Vertrag als Rahmenordnung für den internationalen Dienstleistungshandel abgeschlossen wurde. Andererseits wurden im Verhandlungsverlauf zahlreiche Widersprüche und Gegensätze nicht gelöst, sondern durch (faule) Kompromisse überdeckt. Die Struktur der Positivliste, die faktisch eingeschränkte Gültigkeit der allgemeinen Meistbegünstigungsklausel, die nur geringen anfänglichen Liberalisierungsverpflichtungen sowie die Ausklammerung zahlreicher „Problemsektoren“ führte zu einer großen „Erblast“, die in weitergehenden Liberalisierungsverhandlungen gelöst werden muß.

3.2. Vertragliche Normen

Das GATS ist ein völkerrechtlicher Vertrag und enthält zum einen direkt in den Handelsverkehr einwirkende Rechtsnormen. Zum anderen bietet es einen Rechtsrahmen für die Schaffung liberaler Bedingungen des internationalen Dienstleistungshandels, die erst durch zusätzliche Verhandlungen ausgef llt werden. Es stellt somit auch ein Verhandlungsforum für weitergehende Libera-

²⁵ Synonym zu dem Begriff einer Positivliste (positive-list-approach) wird auch der Begriff „bottom-up“-Liberalisierung, für den Begriff einer Negativliste (negative-list approach) der Begriff „top-down“-Liberalisierung in der Literatur benutzt.

lisierungsverhandlungen dar (Koehler 1999: 85). Das GATS besteht aus drei wesentlichen Elementen: dem aus 29 Artikeln bestehendem Vertragstext,²⁶ den länderspezifischen Liberalisierungsverpflichtungen und den Anhängen zum GATS-Vertrag, die integraler Bestandteil des Abkommens sind (WTO 1995: 325–364).

Vertragstext

Der Vertragstext unterteilt sich in 6 Abschnitte. Der erste Abschnitt (Art. I) definiert die Reichweite des Abkommens, der zweite Abschnitt (Art. II – Art. XV) enthält allgemeine Rechte und Pflichten der Unterzeichnerstaaten, der dritte Abschnitt (Art. XVI – Art. XVIII) betrifft die Listen der länderspezifischen Liberalisierungsverpflichtungen, der vierte Abschnitt (Art. XIX – Art. XXI) regelt weitere Liberalisierungsverhandlungen und Änderungen der Länderlisten, der fünfte Abschnitt (Art. XXII – Art. XXVI) enthält institutionelle Regeln und der letzte Abschnitt (Art. XXVII – Art. XXIX) beinhaltet Schlußbestimmungen und Definitionen.

Der erste Abschnitt (Art. I) definiert die Reichweite des Abkommens und zentrale Begriffe. Das GATS bezieht sich nach Artikel I Abs. 1 auf alle Maßnahmen von Mitgliedern, die den Handel von Dienstleistungen betreffen. Artikel I Abs. 2 berücksichtigt explizit alle Arten von internationalen Dienstleistungstransaktionen, wie sie in Tabelle 2 dargestellt sind.²⁷ Unter einer Maßnahme ist gemäß der Begriffsbestimmung des GATS jede staatliche Handlung zu verstehen, die internationale Dienstleistungstransaktionen behindert, unabhängig davon, ob sie aufgrund eines Gesetzes, einer Regulierungs-, Verfahrens- oder Verwaltungsvorschrift oder durch faktisches Verwaltungshandeln entsteht.

²⁶ Vgl. hierzu die tabellarische Auflistung in Tabelle 4.

²⁷ Ausgenommen hiervon sind lediglich Dienstleistungen im Rahmen staatlicher Aufgaben, die nicht einem Erwerbszweck dienen und nicht in Konkurrenz zu privaten Dienstleistern angeboten werden (z.B. die Aktivitäten der Zentralbank).

Der zweite Abschnitt (Art. II – Art. XV) steht unter der Überschrift „Allgemeine Pflichten und Disziplinen“. Dies läßt vermuten, daß alle Artikel dieses Abschnitts unmittelbare Wirkung entfalten und jedem Unterzeichnerstaat gewisse Rechte zugestehen bzw. Pflichten auferlegen. Die Artikel dieses Abschnitts können jedoch besser anhand ihres unterschiedlichen Verpflichtungsgehalts für den Unterzeichnerstaat dargestellt werden (allgemeingültige Regeln, bedingt wirksame Regeln und verhandelbare Regeln), denn einige Artikel sind — entgegen der anders lautenden Überschrift — eher eine Absichtserklärung als eine verpflichtende Norm.

Die allgemeingültigen Regeln (Art. II, III, IV, V, VIII, XIV) erlauben dem Unterzeichnerstaat gewisse Handlungen oder verpflichten ihn zu spezifischen Maßnahmen unabhängig davon, ob und welche spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen für einzelne Dienstleistungssektoren eingegangen worden sind. Hierunter fallen wichtige Regelungen, wie z.B. die Transparenz aller Regeln, die den internationalen Dienstleistungshandel betreffen (Art. III),²⁸ die verstärkte Einbindung der Entwicklungsländer (Art. IV), die Rechte und Pflichten (staatlich garantierter) Monopole (Art. VIII), die Regeln für die Vereinbarkeit regionaler Handelsabkommen mit den Regeln des GATS (Art. V) oder allgemeine Ausnahmeregeln (Art. XIV).

Von besonderer Bedeutung ist die Gültigkeit der unkonditionierten Meistbegünstigungsklausel (Most-Favoured-Nation Principle, MFN).²⁹ Sie ist in Art. II Abs. 1 als allgemeingültige Verpflichtung formuliert. Allerdings sind nach Art. II Abs. 2 Ausnahmen zulässig, die grundsätzlich nicht länger als 10 Jahre Gültigkeit haben sollen und automatisch Gegenstand weiterer Liberalisierungs-

²⁸ Ausgenommen von der Veröffentlichungspflicht sind Informationen von besonderem staatlichem Interesse oder Informationen, die „legitimen wirtschaftlichen Interessen“ zuwiderlaufen.

²⁹ Die unkonditionierte Meistbegünstigungsklausel besagt, daß jegliche Handelsliberalisierung, die gegenüber einem WTO-Mitglied gewährt wird, automatisch auch gegenüber allen anderen WTO-Unterzeichnerstaaten Gültigkeit besitzt.

verhandlungen sind. Jedes Land kann in einem Anhang zum GATS genau spezifizieren, in welchen Sektoren und gegenüber welchen Handelspartnern Ausnahmen von der unkonditionierten Meistbegünstigung gelten. Diese Ausnahmen spiegeln die Bedenken einiger Länder wider, daß Dienstleistungsanbieter in relativ geschlossenen Volkswirtschaften vor Konkurrenz geschützt werden und gleichzeitig vom freien Marktzugang in anderen Ländern profitieren („free-rider“-Problem). Darüber hinaus kann eine MFN-Ausnahme für einige Länder eine „Verhandlungsmasse“ darstellen, um bei weiteren Liberalisierungsverhandlungen Reziprozität zu erreichen, d.h. eine Öffnung des heimischen Marktes wird nur bei gleichzeitiger Öffnung des ausländischen Marktes für heimische Dienstleistungen gewährt.

Die bedingt wirksamen Regeln (Art. VI, XI, XII) entfalten nur Gültigkeit für die Sektoren, in denen länderspezifische Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen worden sind. Hierunter fallen die zentralen Artikel, die die heimische Regulierung (Art. VI) und die Restriktionen des internationalen Zahlungsverkehrs (Art. XI) betreffen. Die Forderung nach objektiver und unparteiischer Behandlung ausländischer Anbieter, wie sie in Art. VI formuliert wird, sowie der ungehinderte internationale Zahlungsverkehr, wie er in Art. XI geregelt ist, gilt mithin nur für die gelisteten Dienstleistungssektoren. Diese Einschränkung wiegt besonders schwer, da die nationale Regulierung das bedeutsamste Handelshindernis im internationalen Dienstleistungshandel ist.

Die Kategorie der verhandelbaren Regeln (Art. VII, IX, X, XIII, XV) bezieht sich auf die Artikel des GATS, die inhaltlich nur rudimentär normiert sind bzw. explizit auf weitere Verhandlungen in diesem Bereich verweisen. Die Aufnahme dieser Artikel in das GATS verdeutlicht die prinzipielle Übereinstimmung der Unterzeichnerstaaten in der Frage, daß Normierungsbedarf besteht. Andererseits zeigt sich, daß während der GATS Verhandlungen keine Einigkeit darüber erzielt werden konnte, wie eine Regulierung aussehen soll. Die bedeutsamen Fragen der gegenseitigen Anerkennung von (Berufs-) Qualifikationen (Art. VII),

der öffentlichen Auftragsvergabe (Art. XIII) bzw. der öffentlichen Subventionen (Art. XV) oder die Frage der Modalitäten der (zeitlich befristeten) Rücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen in Notfallsituationen (Art. X) wurden nicht geklärt.

Der dritte Abschnitt (Art. XVI – Art. XVIII) beinhaltet die Artikel, die die Inländerbehandlung (Art. XVII) und den Marktzutritt (Art. XVI) regeln und dadurch die zentrale Methodik der eigentlichen Handelsliberalisierung festlegen. Jeder Unterzeichnerstaat soll eine Liste der Liberalisierungsverpflichtungen erstellen (die sogenannten „specific commitments“), aus der für jeden Dienstleistungssektor hervorgeht, inwieweit ein freier Marktzutritt möglich ist und die Inländerbehandlung gilt. Diese „specific commitments“ sind von zentraler Bedeutung, denn erst hierdurch legen die Unterzeichnerstaaten fest, welche Handelsliberalisierungen sie in den einzelnen Dienstleistungssektoren zulassen. Es steht hierbei jedem Unterzeichnerstaat frei, welche Dienstleistungssektoren überhaupt in die Länderliste der Liberalisierungsverpflichtungen aufgenommen werden (erst hierdurch wird zumindest der Status quo festgeschrieben), für welche Dienstleistungssektoren welche spezielle Erbringungsart zulässig ist oder ob ganze Dienstleistungssektoren von der Handelsliberalisierung ausgeklammert bleiben. Die Inländerbehandlung und der Marktzutritt unterliegen somit dem Ansatz einer Positivliste, d.h. sie werden nur dann wirksam und auch nur für den spezifizierten Sektor, wenn dies in der Liste der Liberalisierungsverpflichtungen explizit aufgeführt ist.

Die Tatsache, daß der Marktzugang neben der Inländerbehandlung explizit geregelt wird, unterstreicht die Bedeutung, die der Präsenz im Ausland beigemessen wird, um eine Dienstleistung erbringen zu können. Allerdings ergibt sich hieraus auch die Problematik der Überschneidung von Marktzugang und Inländerbehandlung, denn die Trennung ist nicht immer eindeutig.³⁰

³⁰ Vgl. hierzu die detaillierten Ausführungen S. 24f.

Der vierte Abschnitt (Art. XIX – Art. XXI) regelt den zukünftigen Liberalisierungsprozeß und das Prozedere für die Änderung der Listen der Liberalisierungsverpflichtungen. In Art. XIX ist vertraglich festgelegt, daß die Unterzeichnerstaaten weiterführende Liberalisierungsverhandlungen mit dem Ziel führen, effektiven Marktzugang zu gewähren. Diese sollen spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des GATS beginnen.

Die Abschnitte fünf und sechs (Art. XXII – Art. XXIX) enthalten institutionelle Regeln, die für den eigentlichen Liberalisierungsprozeß von untergeordneter Bedeutung sind. Ein wichtiger Artikel dieses Abschnitts (Art. XXIII) legt fest, daß das GATS dem Streitbeilegungsverfahren der WTO unterliegt.³¹ Im Rahmen des Schiedsverfahrens sind Strafmaßnahmen gegen dieses Land möglich, die auch „cross-retaliation“ von Gütern zu Dienstleistungen und umgekehrt beinhalten können. Das Streitbeilegungsverfahren kann sich zu einem bedeutenden Motor der Liberalisierung entwickeln, wenn alle Länder die Schiedssprüche respektieren und umsetzen.³²

Liste der Liberalisierungsverpflichtungen

Die Listen der Liberalisierungsverpflichtungen eines jeden Unterzeichnerstaates sind Bestandteil des GATS-Vertrags und für den Liberalisierungsprozeß von zentraler Bedeutung. Einige Artikel des GATS erlangen — wie oben dargestellt — erst dann Gültigkeit, wenn die Unterzeichnerstaaten einen Dienstleistungssektor in ihre jeweilige Länderliste der Liberalisierungsverpflichtungen aufgenommen haben. Insbesondere die zentralen GATT Prinzipien der Handelsliberalisierung, der Marktzugang und die Inländer-

³¹ Für eine Diskussion des Streitschlichtungsverfahrens vgl. z.B. Hauser und Martel (1997) oder Petersmann (1997).

³² Der Liberalisierungsprozeß innerhalb der Europäischen Union hat sich in der Vergangenheit oft aufgrund eines richtungsweisenden Urteils des europäischen Gerichtshofs beschleunigt.

behandlung, unterliegen diesem Vorbehalt. Die zukünftige Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen soll dadurch erreicht werden, daß die Reichweite dieser Listen der Liberalisierungsverpflichtungen erweitert wird. Die Unterzeichnerstaaten können in bi-, pluri- und multilateralen Verhandlungen sowohl den Geltungsbereich des GATS erweitern (Aufnahme weiterer Dienstleistungssektoren in die Listen der Liberalisierungsverpflichtungen) oder die Hemmnisse in einzelnen Sektoren abbauen (Modifikation der Listen der Liberalisierungsverpflichtungen in Richtung auf einen erweiterten Marktzugang und erweiterten Gültigkeitsbereich der Inländerbehandlung).

Art. XX des GATS enthält die Vorgaben für den Aufbau der Liste der Liberalisierungsverpflichtungen. Die Liste soll für jeden Dienstleistungssektor³³ aufschlüsseln, welche Beschränkungen des Marktzutritts oder der Inländerbehandlung weiterhin Gültigkeit behalten (sektorspezifische Negativliste). Obwohl Art. XX nicht die gesonderte Auflistung der Handelsbeschränkungen nach den vier Erbringungsarten fordert, ist dies von den meisten Unterzeichnerstaaten so gehandhabt worden. Desweiteren können die Staaten „horizontale Verpflichtungen“ eingehen, die für alle gelisteten Sektoren gelten, und „spezielle Verpflichtungen“, die nur für einen spezifischen Dienstleistungssektor Gültigkeit haben. Tabelle 5 stellt den Aufbau einer Liste der Liberalisierungsverpflichtungen dar und enthält beispielhafte Eintragungen.³⁴

Für die Interpretation der Länderlisten der Liberalisierungsverpflichtungen ist es bedeutsam, die Wechselbeziehung zwischen den „*horizontalen Verpflichtungen*“ und den „*spezifischen Verpflichtungen*“ sowie zwischen den einzelnen Erbringungsarten zu untersuchen. Wird beispielsweise der grenzüberschreitende

³³ Die meisten Länder sind hierbei dem GNS-Klassifikationsschema, wie es in Tabelle 1 dargestellt ist, gefolgt.

³⁴ Diese Listen können im Extremfall 1240 Eintragungen pro Land haben. Dies ergibt sich aus den 155 Sektoren der GNS-Klassifikation multipliziert mit den jeweils vier möglichen Wegen der Dienstleistungserbringung und den zwei Eintragungen für die Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung.

Handel nur zugelassen, sofern auch eine Niederlassung im importierenden Land besteht und gleichzeitig bei Niederlassungen die ausländische Beteiligung auf unter 50 vH festgesetzt, so ist der Handel erheblich behindert. Ein Unternehmen könnte seine Dienstleistungen in dem Land nur anbieten, wenn es mit einem inländischen Anbieter kooperiert und auf den Führungsanspruch verzichtet.

Anhänge

Die Anhänge des GATS sind integraler Bestandteil des GATS-Vertragswerks. Sie spiegeln die Problembereiche der GATS-Verhandlungen wider, in denen keine Einigung auf allgemeingültige Regeln gefunden werden konnte. Dies ist zu einem großen Teil auf sektorspezifische Eigenarten zurückzuführen, da diese Dienstleistungssektoren von weitreichender Bedeutung für die Volkswirtschaft insgesamt sind und technische Besonderheiten aufweisen. Hierunter fallen die Verhandlungen im Bereich der Telekommunikation, der Finanzdienstleistungen, der Transportdienstleistungen (Seeverkehr, Luftverkehr) sowie die Ausnahmen von der Gültigkeit der unkonditionierten Meistbegünstigung und die Regelung des grenzüberschreitenden Verkehrs natürlicher Personen.

Da für diese Bereiche im Verlaufe der GATS-Verhandlungen keine Einigung erzielt werden konnte, sollten in diesen Bereichen weitere Verhandlungen nach der Beendigung der Uruguay-Runde geführt werden. Dies hat dazu geführt, daß die Verhandlungen in einigen Sektoren erfolgreich beendet werden konnten und gesonderte Abkommen geschlossen wurden, die dem GATS als Protokolle beigefügt wurden. Hierzu zählen das Abkommen über die freie Bewegung natürlicher Personen (Juni 1995), das Telekommunikationsabkommen (Februar 1997) und das Abkommen über den internationalen Handel mit Finanzdienstleistungen (Dezember 1997). In anderen Bereichen, dem Seeverkehr und dem Luftverkehr, führten die Verhandlungen bisher nicht zum Erfolg und diese Dienstleistungssektoren werden deshalb Bestandteil weiterer multilateraler Verhandlungsrunden sein.

3.3. Strukturelle Defizite

Das GATS ist das erste multilaterale Abkommen, welches für den heterogenen Dienstleistungssektor Regeln des internationalen Handels entwickelt hat. In dieser Hinsicht ist es ein Erfolg, da erstmalig das Thema des Dienstleistungshandels auf der Agenda von multilateralen Liberalisierungsverhandlungen stand und auch weiterhin stehen wird und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages verankert wurde. Das Abkommen ist sehr weit gefaßt und ermöglicht dadurch die umfassende Reduzierung von Handelshemmnissen im internationalen Dienstleistungshandel. Durch das GATS Regelwerk wird ferner die Unsicherheit im internationalen Dienstleistungshandel reduziert.

Allerdings weist das GATS einige den Liberalisierungsprozeß erschwerende strukturelle Defizite auf. So beinhalten die Länderlisten der Liberalisierungsverpflichtungen nur eine teilweise Festschreibung des Status quo und keinen großen Liberalisierungsfortschritt. In den seit Inkrafttreten des GATS 1995 weitergeführten sektoralen Liberalisierungsverhandlungen konnte zwar eine substantielle Handelsliberalisierung erreicht werden (Telekommunikation, Finanzdienstleistungen), die strukturellen Schwächen des Abkommens haben jedoch weiterhin Bestand und sollten im Rahmen einer kommenden multilateralen Liberalisierungsrunde Gegenstand weiterer Verhandlungen sein. Hierzu zählen insbesondere der Aufbau der Liste der Liberalisierungsverpflichtungen („specific commitments“), die problematische Abgrenzung zwischen Inländerbehandlung und Marktzugang, die eingeschränkte Gültigkeit der Meistbegünstigungsklausel, die bisher nicht substantiell geregelten Artikel des GATS, die unscharfe Abgrenzung zwischen dem GATS und dem GATT und die Auflagen des GATS für regionale Abkommen.³⁵

³⁵ Verschieden Untersuchungen beleuchten einige der strukturellen Schwächen des GATS Abkommens. Vgl. z.B. Hoekman (1996), Hoekman und Sauvé (1994), Koehler (1999), Sapir (1999), Sauvé (1995) oder Snape (1998).

Aufbau der Liste der Liberalisierungsverpflichtungen („specific commitments“)

Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels erfolgt durch die Aufnahme einzelner Dienstleistungssektoren in die Liste der Liberalisierungsverpflichtungen. Dieser Ansatz einer Positivliste führt dazu, daß der Status-quo nicht automatisch für alle Dienstleistungssektoren festgeschrieben wird, daß nicht alle Handelshemmnisse offengelegt werden und daß die Länder individuell entscheiden können, welche Handelsbeschränkungen weiterhin Bestand haben. Des Weiteren besteht kein Automatismus, durch den neue Dienstleistungen von den Liberalisierungsverpflichtungen des GATS erfaßt werden. Ferner ist der Aufbau dieser Länderlisten sehr unübersichtlich und den am internationalen Handel beteiligten Unternehmen fehlt die notwendige Transparenz. Die getrennte Listung nach einzelnen Erbringungsarten führt dazu, daß jeder Staat eine „à la carte“- Liberalisierung vornehmen und sich nicht nur die Sektoren, sondern auch die präferierte Erbringungsart aussuchen kann. Eine wirkliche Liberalisierung wird jedoch erst dann erreicht, wenn es dem Dienstleistungserbringer freisteht, die Art der Erbringung zu wählen.

Ein wichtiger Fortschritt (wenn auch noch keine eigentliche Handelsliberalisierung) wäre deshalb eine Strukturveränderung des GATS und der Listen der Liberalisierungsverpflichtungen hin zu einer Negativliste. Dadurch würden alle Dienstleistungssektoren für den internationalen Handel geöffnet und nur die explizit gelisteten Handelshemmnisse dürften weiter bestehen. Neue Dienstleistungen würden automatisch vom GATS erfaßt und die erhöhte Transparenz würde nicht nur den Handel, sondern auch die weiteren Liberalisierungsverhandlungen erleichtern. Eine weitere Verbesserung der Transparenz könnte dadurch erreicht werden, daß auf die getrennte Listung nach den Erbringungsarten verzichtet wird. Artikel XX des GATS, der den Aufbau der „Länderliste der Liberalisierungsverpflichtungen“ regelt, schreibt eine solche Untergliederung nicht zwingend vor, und insofern müßte der Vertrag für eine Änderung des Aufbaus der Länderliste nicht geändert werden.

Aufgrund der Erfahrungen des Verhandlungsverlaufs während der Uruguay-Runde wird die Umsetzung dieses Vorschlags schwierig sein. Dennoch kann für beide Veränderungen die NAFTA (North American Free Trade Area) als Beispiel dienen, die den Ansatz einer Negativliste verfolgt und keine Trennung nach Erbringungsarten kennt (Hoekman und Sauvé 1994: 45).

Abgrenzung zwischen Inländerbehandlung und Marktzugang

Marktzugang (Art. XVI) und Inländerbehandlung (Art. XVII) sind nur eingeschränkt gültig, da sie in den Listen der Liberalisierungsverpflichtungen für einzelne Dienstleistungssektoren und Erbringungsarten modifiziert und in ihrer Reichweite begrenzt werden können. Im internationalen Dienstleistungshandel ist die Trennungslinie zwischen Marktzutritt und Inländerbehandlung unscharf, da im Gegensatz zu Gütern nur schwer zwischen diskriminierenden Maßnahmen an der Grenze und innerhalb eines Landes unterschieden werden kann. Die nationale Regulierung ist für die ausländischen Dienstleistungsanbieter von zentraler Bedeutung, und eine diskriminierend wirkende nationale Regelung kann als vollständige Marktzutrittsbarriere wirken. Um die effektive Gleichbehandlung von in- und ausländischen Dienstleistungsanbietern zu gewährleisten, kann die Inländerbehandlung nach Artikel XVII, Abs. 2 GATS entweder durch formell identische oder durch formell unterschiedliche Behandlung der ausländischen Dienstleistungsanbieter erfüllt werden. Da Dienstleistungen weniger standardisiert sind als Sachgüter, wird die notwendige Abgrenzung, wann Dienstleistungen als identische und nicht als unterschiedliche Güter angesehen werden, besonders schwierig. Hinzu kommt, daß sich die Abgrenzung nicht nur auf die Dienstleistung sondern auch auf den Dienstleistungserbringer beziehen kann, da diese teilweise nicht voneinander getrennt werden können.

Wird der Begriff der Inländerbehandlung umfassend interpretiert, deckt er alle Erbringungsformen des Dienstleistungshandels ab und macht somit den Artikel

des Marktzugangs überflüssig. Wird andererseits eine klare Trennlinie gezogen, dann wird die Inländerbehandlung erst wirksam, nachdem der Dienstleistungserbringer Marktzutritt erhalten hat. In diesem Falle wäre die Aufnahme einer unbeschränkt gültigen Inländerbehandlung in der Liste der Liberalisierungsverpflichtungen nur dann gehaltvoll, wenn diese nicht gleichzeitig durch Einschränkungen beim Marktzutritt faktisch unwirksam wird (Mattoo 1996).

Bei weiteren Liberalisierungsverhandlungen müssen diese Überschneidung von Marktzugang und Inländerbehandlung berücksichtigt werden. Insbesondere gilt dies für die Eintragungen in die Liste der Liberalisierungsverpflichtungen.

Eingeschränkte Gültigkeit der Meistbegünstigungsklausel

Die Gültigkeit der unkonditionierten Meistbegünstigungsklausel bewirkt eine schnelle Ausbreitung der Handelsliberalisierung, da die gegenüber einem Land gewährte Liberalisierung automatisch für alle Unterzeichnerstaaten Gültigkeit erlangt. Artikel II des GATS läßt Ausnahmen von der Meistbegünstigungsklausel zu, sofern diese in einem Anhang zum Abkommen aufgenommen werden. Von dieser Ausnahmeregelung haben zum Zeitpunkt des GATS Abschlusses 60 Nationen Gebrauch gemacht, so daß nur schwerlich von einer weitreichenden Gültigkeit der Meistbegünstigung die Rede sein kann. Das GATS schreibt vor, daß diese Ausnahmen grundsätzlich eine Gültigkeit von 10 Jahren nach Inkrafttreten des GATS nicht überschreiten sollen und regelmäßig Gegenstand einer Überprüfung sind. Hierdurch ist gewährleistet, daß diese Ausnahmeregelungen keinen dauerhaften Bestand haben. Dennoch wird der Liberalisierungsprozeß durch diese Ausnahmeregelung verzögert.

Nicht substantiell geregelte Artikel des GATS

Einige für den Dienstleistungshandel wesentliche Problembereiche sind im GATS bisher nicht substantiell geregelt. Vielmehr verweisen die entsprechen-

den Artikel auf weitere Verhandlungen.³⁶ Ein Problembereich ist Artikel X („emergency safeguard measures“), der die zeitlich befristete Aussetzung von Liberalisierungsverpflichtungen in Notfallsituationen regeln soll. Die in diesem Bereich seit Inkrafttreten des GATS weitergeführten Verhandlungen haben trotz mehrfacher Verlängerung bisher zu keiner Einigung geführt. Die Unterzeichnerstaaten konnten keine von allen akzeptierte Normen entwickeln, wann eine „Notfallsituation“ eingetreten ist, die zu einer Aussetzung der Liberalisierungsverpflichtungen berechtigt, wie die Aussetzung von Liberalisierungsverpflichtungen zu erfolgen hat³⁷ und wie lange diese Ausnahmesituation anhalten kann.

Zum einen könnte die Möglichkeit, in „Notsituationen“ von Liberalisierungsverpflichtungen abzurücken, Staaten dazu bewegen, eine weitergehende Liberalisierung in der Länderliste festzuschreiben. Zum anderen erhöhen die Ausnahmeregelungen die Unsicherheit im internationalen Handel, wenn die Unterzeichnerstaaten häufig auf dieses Instrument zurückgreifen. In Hinblick darauf, daß Artikel XII gesonderte Ausnahmeregeln im Falle von Zahlungsbilanzungleichgewichten enthält und auch Artikel XIV weitere generelle Ausnahmen zuläßt, sollte den „Ausnahmen in Notfallsituation“ enge Grenzen gesetzt werden.

Ein weiterer nicht substantiell geregelter Bereich ist die öffentliche Auftragsvergabe (Art. XIII). Dieser Mangel wiegt besonders schwer, da bei Dienstleistungen der Staat oft als Nachfrager auftritt (z.B. große Bauprojekte, Infrastrukturmaßnahmen, staatliches Gesundheitswesen, staatliches Bildungswesen). Die laufenden Verhandlungen für diesen Bereich konnten bisher nicht erfolgreich

³⁶ Einen kurzen Bericht über den Stand der Verhandlungen enthält der WTO-Jahresbericht; WTO (1998a: 100–101).

³⁷ Da die Unterzeichnerstaaten die Liberalisierungsverpflichtungen in den Länderlisten nicht nur nach Dienstleistungssektoren, sondern auch nach Erbringungsarten getrennt aufgeführt haben, stellt sich z.B. die Frage, ob die Aussetzung einzelner Liberalisierungszugeständnisse auch nach Erbringungsarten getrennt erfolgen sollte.

abgeschlossen werden.³⁸ Ein Problem der öffentlichen Auftragsvergabe bei Dienstleistungsaufträgen liegt darin, objektive Maßstäbe zu entwickeln, anhand derer a priori die Qualität der Dienstleistung erfaßt werden kann. Dies ist häufig schwierig, da es sich bei einigen Dienstleistungen um „Reputationsgüter“ handelt (z.B. medizinische Dienstleistungen, Beratungsdienstleistungen). Eine Lösung für die Sektoren, die sich nicht einer objektiven Bewertung entziehen, erscheint aber möglich (z.B. Transport, Baudienstleistungen).

Öffentliche Subventionen können den internationalen Dienstleistungshandel negativ beeinflussen und werden daher vom GATS erfaßt (Art. XV). Welche Subventionen erlaubt sind bzw. in welchen Bereichen Subventionen abgebaut werden sollen, bleibt aber weiteren Verhandlungen vorbehalten, die bisher nicht abgeschlossen sind. Öffentliche Subventionen können nicht nur als direkte Zahlung erfolgen, sondern auch indirekt gewährt werden, indem bei der Privatisierung ehemaliger staatlicher Monopolunternehmen (z.B. Telekommunikation, Post) der Staat Pensionsverpflichtungen oder andere Hypotheken übernimmt. Die Verhandlungen in diesem Bereich sind schwierig, da sie die staatliche Souveränität tangieren und Normen entwickelt werden müssen, wieviel staatliche Aktivität zulässig bzw. erwünscht ist und welche öffentlichen Aufgaben eine Subvention rechtfertigen können.

Ein wichtiger offener Punkt ist die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen (Art. VI), die für die Erbringung vieler Dienstleistungen essentiell ist. Bei Dienstleistungen handelt es sich oft um humankapitalintensive Leistungen und erst die gleichwertige Anerkennung von Berufsabschlüssen, Kenntnissen

³⁸ Im Rahmen des GATT existiert ein Abkommen, welches die öffentliche Auftragsvergabe regelt (GPA, „Government Procurement Agreement“). Dieses Abkommen stellt jedoch nicht eine Gleichberechtigung zwischen In- und Ausländer bei der Vergabe öffentlicher Aufträge her. Vielmehr handelt es sich um bilateral ausgehandelte Liberalisierungszugeständnisse zwischen einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten, die die allgemeine Meistbegünstigungsregel mißachten. Für eine detaillierte Analyse des GPA vgl. Reich (1997).

und Fähigkeiten eines Dienstleistungserbringers ermöglicht den internationalen Handel. Aufgrund der Heterogenität des Dienstleistungssektors und unterschiedlicher nationaler Vorschriften und Sicherheitsbestimmungen ist es schwierig, allgemeingültige Regelungen zu entwickeln. Für Steuerberater und Wirtschaftsprüfer ist ein erstes Abkommen erfolgreich abgeschlossen worden, welches Gültigkeit unter Artikel VI Absatz 4 GATS erlangt (WTO 1998a: 101). Art. VI greift aber nur für die Sektoren, die in die Liste der Liberalisierungsverpflichtungen aufgenommen worden sind. Damit ist die gegenseitige Anerkennung nicht eine allgemeingültige Regelung, sondern unterliegt den Modifikationen, die jedes Land in seiner Liste der Liberalisierungsverpflichtungen vornehmen kann. Ziel weiterer Verhandlungen sollte es sein, sektorübergreifende Regeln für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen zu erreichen, die nicht mehr durch die Länderlisten der Liberalisierungsverpflichtungen modifiziert werden können.

Regionale Abkommen

Artikel V des GATS erlaubt den Unterzeichnerstaaten die gleichzeitige Mitgliedschaft in regionalen Handelsabkommen (z.B. NAFTA, EU). Dies kann dazu führen, daß die Gültigkeit der unkonditionierten Meistbegünstigungsklausel untergraben wird, da den Mitgliedsländern regionaler Abkommen Handelserleichterungen gewährt werden können, die anderen GATS Mitgliedern verwehrt bleiben. Hoekman und Sauvé (1994) kommen bei ihrer Analyse zu dem Ergebnis, daß weitergehende regionale Liberalisierungsabkommen für den internationalen Handel von Dienstleistungen förderlich sind, solange keine zusätzlichen Barrieren gegenüber Drittstaaten aufbaut werden.³⁹

³⁹ Für eine Analyse der Wechselwirkung zwischen regionalen und multilateralen Liberalisierungsabkommen vgl. z.B. Hoekman und Kostecki (1995: 211–232). Bhagwati et al. (1998) weisen darauf hin, daß die Vielzahl neuer regionaler Liberalisierungsabkommen nicht zwangsläufig zu einer weltweiten Wohlfahrtssteigerung führt, sondern sogar Wohlfahrtsverluste möglich sind. Für einen Überblick über die neueren theoretischen Konzepte regionaler Freihandelsabkommen vgl. z.B. auch Ethier (1998).

Im Gegensatz zu Artikel XXIV des GATT verlangt das GATS jedoch keine weitergehende regionale Liberalisierung. Vielmehr genügt eine Festschreibung des Status quo für die Vereinbarkeit mit dem GATS. Die Auflagen des GATS zur Bildung regionaler Freihandelszonen sind somit geringer als die des GATT Artikel XXIV. Die Auflagen des Artikel V sollten schärfer gefaßt werden, damit regionale Abkommen die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels und die Gültigkeit der allgemeinen Meistbegünstigungsregel nicht untergraben können.

Abgrenzung zwischen dem GATS und dem GATT

Innerhalb des GATS findet sich keine eindeutige Legaldefinition des Dienstleistungsbegriffs. Was als Dienstleistung bezeichnet wird ergibt sich aus der enumerativen Vorgehensweise des GNS-Klassifikationschemas. Die Abgrenzung zwischen dem GATS und dem GATT ist bedeutsam, da die Unterzeichnerstaaten unterschiedliche Handelserleichterungen unter den beiden Abkommen gewähren. Zahlreiche Grenzfälle sind vorstellbar, in denen nicht eindeutig ist, ob es sich um ein Gut oder eine Dienstleistung handelt. Der Import von Früchten kann beispielsweise als Dienstleistungshandel (der Handel und der Transport steht dann im Vordergrund) oder als Güterhandel (das Produkt, die Früchte selbst, stehen im Vordergrund) aufgefaßt werden.

Im Bananenstreit zwischen der EU und den USA wurde diese Frage aufgeworfen und die Berufungsinstanz des Streitschlichtungsverfahrens („Appellate Body“) hat festgestellt, daß dieses Frage nur fallweise entschieden werden kann. Es gibt handelshemmende Maßnahmen, die ausschließlich unter den Regeln des GATT, den Regeln des GATS oder unter beiden Regeln beurteilt werden können. Die dritte Kategorie der gemischten Anwendung beider Abkommen wird voraussichtlich der häufigste Fall sein, und deshalb enthält der Schiedsspruch hierzu einige Richtlinien. Unter den Regeln des GATT liegt der Schwerpunkt darauf, wie die handelshemmende Maßnahme das Gut betrifft,

unter den Regeln des GATS liegt der Schwerpunkt darauf, wie die handels-hemmende Maßnahme die Erbringung der Dienstleistung berührt.⁴⁰

4. Optionen für die zukünftige Handelsliberalisierung im Rahmen des GATS

4.1. Ziel der Verhandlungen

Die multilaterale Liberalisierung des Dienstleistungshandels hat mit dem Abschluß des GATS begonnen und wird für die nächsten Jahrzehnte ein wesentlicher Verhandlungsgegenstand weiterer Liberalisierungsrunden im Rahmen der WTO sein. Das Ziel kommender Verhandlungen ist der weitere Abbau von Handelshemmnissen, um die Gewährung eines effektiven Marktzugangs⁴¹ zu erreichen. Für die kommende Verhandlungsrunde sind folgende Aspekte vorrangig:

- Die Überarbeitung des GATS-Vertrags sollte darauf hinzielen, die im vorigen Abschnitt dargestellten strukturellen Probleme des GATS zu lösen und substantielle Regelungen zu entwerfen.
- Die Verbesserung der Transparenz des Abkommens ist essentiell, damit die Unternehmen, die internationalen Dienstleistungshandel betreiben, Klarheit über die gültigen Regelungen und die von jedem Land eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen haben, um die Kosten und Risiken einer Transaktion einschätzen zu können.

⁴⁰ Vgl. hierzu die Entscheidung des Appellate Body WT/DS27/AB/R, 9. September 1997, Part IV.C.1. Zu derselben Dreiteilung kam auch ein weiterer Schiedsspruch des Appellate Body (WT/DS31/AB/R, 30. Juli 1997, S.19). Eine kurze Darstellung findet sich auch in Frid (1998).

⁴¹ Der „effektive Marktzugang“ stellt die in der Realität bestehende Liberalisierung in den Mittelpunkt und stellt nicht auf die formalen Liberalisierungszugeständnisse ab. Für eine Diskussion des Begriffs des „effektiven Marktzugangs“ vgl. Ostry (1995).

- Der schnelle technische Fortschritt im Dienstleistungsbereich führt zu innovativen, neuen Dienstleistungen, z.B. des e-commerce, die bisher vom GATS nur teilweise erfaßt werden. Diese neuen Dienstleistungen sollten Gegenstand der Verhandlungen sein und vom GATS erfaßt werden. Der technische Fortschritt darf aber nicht durch die GATS Regulierung behindert werden, sondern die neuen Dienstleistungen sollten möglichst ungehindert international gehandelt werden können.
- Die Reichweite der Länderlisten der Liberalisierungsverpflichtungen sollte vergrößert werden, indem mehr Dienstleistungssektoren aufgenommen werden und bestehende Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung reduziert werden.

4.2 Hindernisse für die weitere Handelsliberalisierung

Die zukünftigen Liberalisierungsverhandlungen für den Dienstleistungssektor stoßen auf institutionelle und politische Hindernisse, die weitgehend unabhängig von der Verhandlungsstruktur und den eigentlichen Liberalisierungsverpflichtungen den Fortschritt behindern können.

Die institutionellen Hindernisse ergeben sich einerseits aufgrund eines systemischen Konflikts,⁴² andererseits aufgrund der Struktur der WTO. Der systemische Konflikt ist darauf zurückzuführen, daß die Handelsliberalisierung für Dienstleistungen stark in die nationale Regulierung hinein reicht und grundsätzlich unterschiedliche nationale Regulierungssysteme aufeinander treffen. Dies trifft nicht nur auf politischer Ebene zu (Diktaturen versus demokratische Staaten) sondern auch innerhalb der demokratischen, westlichen Industrienationen zeigen sich starke Unterschiede. Der Grad der staatlichen Aktivität, der Aufbau der Sozialsysteme, die Corporate Governance Systeme, die Bankenaufsicht oder unterschiedliche Rechtssysteme werden zum Gegenstand der Verhandlungen, da sie ein Hindernis für den internationalen

⁴² Der Begriff der „systemic friction“ geht auf Sylvia Ostry (1997) zurück.

Dienstleistungshandel darstellen können. Viele Staaten sehen darin jedoch einen Verlust der nationalen politischen Souveränität. Die elementare Anforderung des GATS, alle den Dienstleistungshandel betreffenden Regulierungen öffentlich bekannt zu geben (Art. III, „Transparency“), ist von einigen Staaten weder politisch gewollt noch umsetzbar.

Die Struktur und Kapazität der WTO stellt ein weiteres institutionelles Hindernis für den Dienstleistungshandel dar.⁴³ Die WTO ist überwiegend an Einstimmigkeitsbeschlüsse der Ministerkonferenz gebunden und besitzt kein starkes Exekutivorgan, wie es bei anderen internationalen Organisationen der Fall ist. Zudem ist die WTO personell wie finanziell mangelhaft ausgestattet und besitzt daher kaum die Kapazität für eigenständige Forschung und somit keine Möglichkeit für substantielle Eingriffe in die Liberalisierungsverhandlungen.⁴⁴ Aufgrund dieser Struktur ist ein Fortschritt bei der Handelsliberalisierung nur zu erreichen, wenn die Mitgliedstaaten — insbesondere die großen Handelsnationen USA, EU, Japan — ein politisches Interesse daran haben und sich engagieren.

Ein politisches Hindernis einer fortschreitenden Liberalisierung des Dienstleistungshandels ergibt sich deshalb unmittelbar daraus, daß eine Regierung nicht den politischen Willen an den Tag legt, sich für weitere Handelsliberalisierungen einzusetzen. Der durch den internationalen Handel induzierte Strukturwandel innerhalb eines Landes kann temporäre Anpassungskosten verursachen, die die Wiederwahlchancen einer Regierung schmälern. Dies gilt

⁴³ Für eine Analyse der Handlungsfähigkeit der WTO und Möglichkeiten einer Weiterentwicklung vgl. Ostry (1997, 1998), Blackhurst (1998) und Siebert (1999b: 261–289).

⁴⁴ Das Budget der WTO für das Jahr 1999 beläuft sich auf 124,8 Mio. Sfr (ca. 188,7 Mio US\$) bei einem Personalbestand von ca. 500 Mitarbeitern (WTO 1998: 127). Zum Vergleich: Die Weltbank verfügt über ein Budget von ca. 1375 Mio US\$ mit 6781 Mitarbeitern, der Währungsfonds verfügt über ein Budget von 500 Mio US\$ bei einem Mitarbeiterstab von 2577 Mitarbeitern und die OECD verfügt über ein Budget von 330 Mio US\$ bei insgesamt 2322 Mitarbeitern (Blackhurst 1998).

besonders für den Dienstleistungssektor, der durch ein hohes Beschäftigungsvolumen und damit auch Wählerpotential gekennzeichnet ist. Darüber hinaus ist jede Regierung dem Einfluß nationaler Interessengruppen ausgesetzt, die versuchen, verschiedene Ziele durchzusetzen, die nicht mit Freihandel vereinbar sind. Da es bei der Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels darum geht, nationale Regulierungen zu verändern und historisch gewachsene Strukturen aufzubrechen, kann sich auch innerhalb des Regierungsapparates erheblicher Widerstand regen. Die Privatisierung von Staatsunternehmen im Zuge der Handelsliberalisierung macht z.B. ganze Bereiche der staatlichen Verwaltung obsolet.

Eine weitere politische Frage ist die Reichweite des Verhandlungsmandats für die Millennium Runde, welches voraussichtlich auf der kommenden Ministerkonferenz in Seattle beschlossen wird. Sollen zum Beispiel auch umstrittene Bereiche in das Regelwerk der WTO integriert werden, wie z.B. Umwelt- oder Sozialstandards, so könnte dies die Verhandlungen erheblich verzögern.⁴⁵ Auch die weitere Liberalisierung des Dienstleistungshandels könnte dadurch negativ beeinflußt werden, wenn die Verhandlungspartner die Dienstleistungsverhandlungen blockieren, um einen Fortschritt in anderen Bereichen zu erzwingen.

4.3 Optionen für die Struktur zukünftiger Liberalisierungsverhandlungen

Die zukünftigen Verhandlungen können unterschiedliche Wege beschreiten, um das Ziel einer weiteren Handelsliberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels zu erreichen. Der folgende Abschnitt untersucht die Frage, wie die Verhandlungen focussiert werden können, welche Optionen für die zukünftigen Liberalisierungsverhandlungen bestehen, welche Vor- und Nachteile sie aufweisen und wie das angestrebte Ziel am besten erreicht werden kann.

⁴⁵ Die Diskussion, ob die Einführung von Umwelt- oder Sozialstandards in die WTO sinnvoll ist, soll an dieser Stelle nicht dargelegt werden. Für diese Diskussion vgl. z.B. Langhammer (1999).

Multilaterale vs. regionale Verhandlungen

Eine Option ist es, die Verhandlungen weiterhin unter dem Dach der WTO zu führen und eine Weiterentwicklung des GATS auf multilateraler Ebene zu verfolgen. Verhandlungen auf multilateraler Ebene müssen die unterschiedlichen Interessen aller Mitglieder der WTO berücksichtigen und müssen insbesondere den Interessengegensatz zwischen Industrienationen und Entwicklungsländern überwinden. Dies kann zu langwierigen Verhandlungen führen, die dann nur einen Minimalkonsens und eine geringe Liberalisierung erreichen.

Komplementär hierzu wäre auch eine weitere Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels mittels regionaler Abkommen denkbar, soweit diese mit den derzeit gültigen GATS-Regeln vereinbar sind. Die Mitgliedsstaaten regionaler Abkommen weisen ähnliche Strukturen und Entwicklungsstand auf, und dies erleichtert die Einigung auf allgemeingültige Regulierungen und Normen. Darüber hinaus ist die Anzahl der Mitgliedstaaten in regionalen Abkommen deutlich geringer. Außerdem vertreten regional integrierte Handelsblöcke bei multilateralen Verhandlungen eine gemeinsame Position (wie zum Beispiel die EU im Rahmen der WTO-Verhandlungen), so daß die Anzahl der Verhandlungspartner und die Vielfalt divergierender Auffassungen auf multilateraler Ebene reduziert wird und dadurch einen Konsens leichter gefunden werden kann.

Regionale Handelsabkommen können auch die Form offener Liberalisierungsclubs annehmen. In diesem Fall schließen sich einige Länder (nicht zwangsläufig in geographischer Nähe) zusammen und vereinbaren eine weitgehende Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels oder die gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften. Andere Länder, die bereit sind, diese Vereinbarungen anzuerkennen, können jederzeit Mitglied dieses Liberalisierungsclubs werden. Auf diese Weise könnten sich weltweit unterschied-

liche Liberalisierungsclubs bilden, die ein differenziertes Maß an Handelsliberalisierung zulassen.

Regionale Handelsabkommen sind inhärent diskriminierend, da sie eine weitreichende Gültigkeit der unkonditionierten Meistbegünstigung untergraben, eine optimale weltweite Arbeitsteilung verhindern und dadurch Wohlfahrtsverluste in Kauf nehmen. Aus regionalen Abkommen und offenen Liberalisierungsclubs können sich regionale Handelsblöcke bilden, die zwar innerhalb ihres Geltungsbereichs den Handel liberalisieren, jedoch gegenüber Drittstaaten bzw. anderen Handelsblöcken Barrieren aufbauen. Aus ökonomischer Sicht können daher regionale Handelsabkommen kein Ersatz für eine multilaterale Handelsliberalisierung sein. Denkbar ist es aber, daß die Erfahrung aus regionalen Verhandlungen der Liberalisierung des Dienstleistungshandels genutzt werden (z.B. NAFTA, EU), um die Problembereiche zu identifizieren, mögliche Lösungsvorschläge zu erarbeiten und damit die multilateralen Verhandlungen schneller zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen.

Umfassende vs. sektorale Verhandlungen

Die zukünftigen Verhandlungen können einen sektoralen oder einen umfassenden Ansatz verfolgen. Bei sektoraler Vorgehensweise werden einzelne Abkommen für jeden Sektor separat ausgehandelt, wie dies z.B. für den Bereich der Telekommunikation oder für die Finanzdienstleistungen erfolgt ist. Dieser Ansatz wird der Heterogenität des Dienstleistungssektors gerecht, da die Spezifika eines jeden Sektors berücksichtigt werden können. Andererseits bewirkt ein sektoraler Ansatz eine Verzerrung der Allokation, da Ressourcen nicht in ihre volkswirtschaftlich effizienteste Verwendung gelenkt werden, sondern die Ressourcenallokation durch den unterschiedlichen Liberalisierungsgrad einzelner Sektoren beeinflusst wird.

Bei einem umfassenden Ansatz wird die Liberalisierung aller Dienstleistungssektoren gleichzeitig verhandelt, und auch die Fragen der GATS-Regeln könnten Gegenstand weiterer Verhandlungen sein. Dieser Weg verhindert einen Zerfall des GATS in unterschiedliche Teilabkommen und unterstützt die Entwicklung allgemeingültiger und sektorübergreifend gültiger Regelungen. Dies fördert die Transparenz des Abkommens, reduziert den administrativen Aufwand in den Unternehmen und trägt dadurch zur Kostensenkung internationaler Dienstleistungstransaktionen bei. Dieser Verhandlungsansatz wäre analog zum „across the board“-Ansatz bei Zollsenkungen im Rahmen des GATT, nur daß bei den Dienstleistungen der eindeutige, quantitative Bezugspunkt fehlt.

Sektorale Verhandlungen können nur dann erfolgreich geführt werden, wenn alle beteiligten Staaten ein großes Interesse an einer Liberalisierung dieses Dienstleistungssektors haben. Die erfolgreich sektoral geführten Verhandlungen im Telekommunikations- und Finanzsektor können daher nicht ohne weiteres auf andere Dienstleistungen übertragen werden. Sektorale Verhandlungen schließen die Möglichkeit eines sektorübergreifenden „trade-offs“ zwischen den Verhandlungspartnern aus, und eventuell erreichen sie dadurch eine insgesamt geringere Handelsliberalisierung. Die Konzentration der Verhandlungen auf einen Sektor verstärkt das Lobbying und stärkt die Position der Produzentenseite, die eine Marktöffnung des heimischen Marktes verhindern möchte. Der Aufbau der Länderlisten der Liberalisierungsverpflichtungen begünstigt allerdings implizit die sektorale Vorgehensweise.

Für einzelne Dienstleistungssektoren hat die nationale Regulierung und Aufsicht aus gesamtwirtschaftlichen und stabilitätspolitischen Gesichtspunkten zentrale Bedeutung (z.B. Finanzsektor), und dies sollte bei den multilateralen Verhandlungen berücksichtigt werden. Andererseits ist ein Liberalisierungsfortschritt bei umfassenden Verhandlungen und der Möglichkeit sektoraler „trade-offs“ wahrscheinlicher. Parallele Verhandlungen des GATT würden den Spiel-

raum sektoraler „trade-offs“ noch vergrößern. Ein mögliche Option wäre es daher, gleichzeitig über alle Dienstleistungssektoren zu verhandeln, aber trotzdem sektoral differenzierte Regeln zuzulassen. Durch den zeitgleichen Verlauf werden aber sektorübergreifende „trade-offs“ möglich.

Ursprungslandprinzip vs. Bestimmungslandprinzip

Mit dem Prinzip der Inländerbehandlung basieren die Regelungen des GATS auf einem Bestimmungslandprinzip, d.h. es gilt jeweils die Regulierung des Importlandes. Eine Umkehrung des Bestimmungslandprinzips zu einem Ursprungslandprinzip würde dazu führen, daß für den Exporteur die Regelungen seines Heimatlandes und nicht die des Importlandes Gültigkeit erlangen. Bei einem solchen Ansatz verpflichten sich die Mitgliedstaaten, die jeweilige Regulierung und Aufsicht aus dem Heimatland des Dienstleistungserbringers anzuerkennen und den inländischen Markt für ausländische Konkurrenz zu öffnen.⁴⁶ Ein solcher Weg würde zu einem internationalen Wettbewerb der unterschiedlichen Aufsichts- und Regulierungssysteme führen, und es müsste nicht auf dem Verhandlungswege eine gültige Regelung a priori festgelegt werden. Die dynamischen Effekte des Wettbewerbs der Regulierungssysteme würden den technischen Fortschritt fördern und nicht durch eine statische Regulierung behindern.⁴⁷

Damit ein solcher Wettbewerb der Regulierungssysteme funktioniert, müßte ein hohes Maß an Transparenz herrschen, so daß die Konsumenten das Risiko einer Transaktion einschätzen können. Außerdem setzt die Durchsetzung des Ursprungslandprinzips die Bereitschaft der Regierungen voraus, den Dienstleistungshandel sehr weitreichend zu liberalisieren und auf nationale Regulie-

⁴⁶ Für den Dienstleistungshandel ist hierbei die gleichwertige Anerkennung von Berufsqualifikationen (Staatsexamina, Diplome, Ausbildungsabschlüsse) elementar.

⁴⁷ Zum Konzept des Wettbewerbs der Regulierungssysteme vgl. Siebert (1999b: 241–255).

rungskompetenz zu verzichten. Dies erscheint auf multilateraler Ebene unrealistisch. Selbst innerhalb der EU, die die wechselseitige Anerkennung nationaler Regulierungen als Alternative zur ex ante Harmonisierung zulässt, ist zumeist der Weg einer a priori Regulierung beschritten worden. Aus ökonomischen Überlegungen ist eine noch stärkere Durchsetzung des Ursprungslandprinzips für den Dienstleistungshandel wünschenswert, als dies bei den ersten Ansätzen der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen für einige freie Berufe erkennbar ist.⁴⁸ Ob dies eine realistische politische Option ist, ist allerdings fraglich.

Vertiefung vs. Erweiterung

Die WTO steht vor der Aufgabe, einerseits Liberalisierungsfortschritte zu erreichen (=Vertiefung), andererseits aber auch neue Mitgliedstaaten zu integrieren und damit die Reichweite der WTO Regeln zu vergrößern (=Erweiterung). Da die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels stark in die nationale Regulierung eingreift, wird es für Nicht-Mitgliedstaaten bei einer zunehmenden Vertiefung schwerer, alle Regeln der WTO und des GATS in einem „single undertaking“⁴⁹ bei einem Beitritt anzuerkennen. Die Vertiefung und die Erweiterung müssen aber nicht sich ausschließende Optionen sein. Vielmehr ist es möglich, neue Mitglieder in die WTO aufzunehmen und keine sofortige Beseitigung aller handelshemmenden Maßnahmen zu verlangen, sondern Übergangsfristen für den Abbau bestehender Restriktionen zu vereinbaren (sogenannte „grandfathering“ Regel).⁵⁰

⁴⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen des Kapitels 3.3.

⁴⁹ Unter „single undertaking“ versteht man die Verpflichtung der beitriftswilligen Länder, alle Regeln der WTO als Gesamtheit anzuerkennen und nicht einzelne Bereiche herauszunehmen. Vgl. hierzu auch Siebert (1999a).

⁵⁰ Für eine ausführliche Diskussion der Beitrittsproblematik vgl. Langhammer und Lücke (1999).

Schrittweise Liberalisierung vs. allgemeine Wettbewerbspolitik

Es stellt sich für die Liberalisierung des Dienstleistungshandel die Frage, ob eine schrittweise Liberalisierung einzelner Dienstleistungssektoren weiterhin erfolgversprechend sein kann oder ob nicht vielmehr die Entwicklung eines internationalen Wettbewerbsrechts in den Mittelpunkt rückt. Nationale Regulierungsvorschriften, (staatliche) Monopole oder öffentliche Subventionen können die generelle Bestreitbarkeit nationaler Märkte verhindern. Dies trifft zwar im gleichen Maße für nationale wie internationale Anbieter zu und insofern findet keine diskriminierende Behandlung statt. Die Unternehmen, die von relativ geschlossenen Heimatmärkten aus agieren, erlangen aber auf internationaler Ebene einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Konkurrenten, die auch im Heimatland auf Konkurrenzmärkten agieren.⁵¹

Erst auf national bestreitbaren Märkten ist auch internationale Konkurrenz möglich. In vielen Ländern muß in einigen Dienstleistungssektoren erst ein Markt entstehen, d.h. im nationalen Rahmen privatisiert und liberalisiert werden (z.B. Telekommunikation, Post, Strom), bevor auch ausländische Konkurrenten in den Markt eintreten können. Eine frühzeitige Öffnung der zu liberalisierenden nationalen Märkte für die ausländischen Anbieter kann diesen marktwirtschaftlichen Anpassungsprozeß beschleunigen. Die Entwicklungen eines von allen Nationen akzeptierten internationalen Wettbewerbsrechts ist hierfür zunächst nicht notwendig. In der langen Frist wird diese Frage aber an Bedeutung gewinnen, insbesondere dann, wenn multinationale Konzerne eine weltweit marktbeherrschende Stellung erlangen sollten.

⁵¹ Es ist andererseits auch denkbar, daß Unternehmen, die auf dem Heimatmarkt unter starkem Konkurrenzdruck stehen, aufgrund des starken Wettbewerbs dynamischer und innovativer sind und auch kostengünstiger produzieren. Überwiegt dieser dynamische Effekt gegenüber dem Gewinn der Unternehmen mit einer monopolistischen Position in ihrem Heimatmarkt, so verkehrt sich der Wettbewerbsvorteil in einen Wettbewerbsnachteil.

Sofortige Liberalisierung vs. zeitlich festgelegter Liberalisierungsplan

In Hinblick auf die notwendige nationale Deregulierung und Privatisierung im Vorfeld bzw. parallel zu einer internationalen Handelsliberalisierung kann es sinnvoll sein, nicht direkt wirksame Liberalisierungsverpflichtungen auszuhandeln, sondern sich auf einen festen Zeitplan für die nationale Deregulierung und schrittweise internationale Öffnung zu einigen. Dieser festgelegte Zeitplan kann in die Liste der Liberalisierungsverpflichtungen als zusätzliche Verpflichtung (Art. XVIII, „Additional commitments“) aufgenommen werden und erlangt damit bindende Wirkung. Bei Nichteinhaltung wäre dann auch eine Klage vor dem Streitschlichtungsverfahren der WTO denkbar. Bei den Verhandlungen für den Telekommunikationssektor haben einige Länder von dieser Methodik Gebrauch gemacht und auch die Handelsliberalisierung innerhalb der EU hat sich im Vorfeld festgelegter Zeitpläne bedient.

Diese Methodik eines zeitlich festgelegten Liberalisierungsplans hat den Nachteil, daß die eigentliche Handelsliberalisierung verzögert wird. Jedoch kann hierdurch eine schnellere Einigung erzielt werden, und die Länder sind bereit, weitergehende Liberalisierungsverpflichtungen einzugehen, da diese Verpflichtungen noch nicht unmittelbar bindende Wirkung entfalten. Einer unmittelbar bindenden Handelsliberalisierung sollte der Vorrang eingeräumt werden, aber dennoch kann die Methodik des festgelegten Liberalisierungszeitplans eine wichtige Ergänzung darstellen.

„Single undertaking“ vs. selektives, verhandlungsbegleitendes Inkrafttreten

Seitens der Dienstleistungsanbieter wird eine unmittelbare Umsetzung der erreichten Liberalisierungsverpflichtungen gefordert, am besten parallel zu den laufenden Liberalisierungsverhandlungen.⁵² Dies steht im Gegensatz zu dem

⁵² So z.B. Robert Vastine, Präsident der Koalition der amerikanischen Dienstleistungsanbieter, in einem Beitrag anlässlich eines Symposiums über die „Agenda for the Next WTO Negotiations“: *„Because recent negotiations in several key sectors have given many smaller countries the opportunity to learn how the complex GATS structure works, it may be possible to reach early agreement in some serv-*

bisher üblichen Verfahren eines „single undertaking“ nach Abschluß der Verhandlungen in allen Bereichen. Die Mitgliedstaaten können dann nur das gesamte Verhandlungsergebnis akzeptieren. Diese Vorgehensweise ermöglicht bis zum Abschluß der Verhandlungen „trade-offs“ zwischen einzelnen Dienstleistungssektoren und auch über die Grenzen des GATS hinweg (z.B. Güterhandel, Agrarsektor, Textilien). Andererseits kann es auch dazu führen, daß die Verhandlungen im Dienstleistungsbereich nicht erfolgreich beendet werden können, weil in anderen Bereichen keine Einigung erzielt werden kann. Dies war während der Uruguay-Runde der Fall, und es hat zu erheblichen Verzögerungen des Verhandlungsabschlusses geführt. Trotz potentieller zeitlicher Verzögerungen ist es sinnvoll, die Möglichkeiten sektoraler „trade-offs“ bis zum Ende der Verhandlungen zu erhalten und erst mit einem „single-undertaking“ die Verhandlungen zu beenden und die Ergebnisse in Kraft treten zu lassen.

Horizontale Fokussierung der Verhandlungen

Eine weitere Möglichkeit ist es, die Verhandlungen horizontal zu fokussieren, d.h. auf eine Erbringungsart zu konzentrieren. Die bestehenden Handelshemmnisse würden somit sektorübergreifend verhandelt, und es besteht die Möglichkeit der Entwicklung weitreichender, allgemeingültiger Regelungen.

Die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels (1. Erbringungsart) sollte hierbei im Mittelpunkt stehen, da aufgrund des technischen Fortschritt diese Erbringungsart von zentraler Bedeutung ist. In zunehmendem Maße können Dienstleistungen grenzüberschreitend gehandelt werden, wo früher die Notwendigkeit einer Niederlassung in dem Importland bestand oder der Konsument zum Dienstleistungserbringer kommen mußte. Bankdienstleistungen werden heute z. B. über das Internet weltweit angeboten, ohne daß

ices sectors. It would be unfair to require that these liberalization agreements be kept in abeyance until the completion of the entire round. Adopting a requirement for a single undertaking could actually delay trade creation and new business opportunities in key services sectors.“ Vastine (1999: 2).

eine Niederlassung besteht, und der Handel über das Internet (e-commerce)⁵³ macht vielfach den Aufbau einer Vertriebsniederlassung überflüssig.

Damit Dienstleistungen grenzüberschreitend gehandelt werden können, ist die effiziente Bereitstellung von und der freie Zugang zu der Telekommunikationsinfrastruktur und Telekommunikationsdiensten sowie die Verfügbarkeit hochwertiger Computertechnologie (Hardware und Software) und der freie Internetzugang unabdingbar. Darüber hinaus können Transportdienstleistungen teilweise notwendige Komplemente für andere Dienstleistungen sein. Deshalb müssen insbesondere diese Dienstleistungssektoren Gegenstand der Verhandlungen sein.

Eine andere Art der Fokussierung wird von Sapir (1999) vorgeschlagen. Für die zukünftigen Liberalisierungsverhandlungen schlägt er eine Einteilung der Dienstleistungen in vier Kategorien vor, die sich zum einen an der Handelbarkeit über Telekommunikationssysteme und zum anderen an der Intensität der Regulierung orientiert. Hieraus ergibt sich folgende Einteilung:

- (1) geringfügig regulierte Dienstleistungen, die leicht über Telekommunikationssysteme gehandelt werden können;
- (2) geringfügig regulierte Dienstleistungen, die schwer über Telekommunikationssysteme gehandelt werden können;
- (3) stark regulierte Dienstleistungen, die leicht über Telekommunikationssysteme gehandelt werden können;
- (4) stark regulierte Dienstleistungen, die schwer über Telekommunikationssysteme gehandelt werden können.

⁵³ Für eine Diskussion der Entwicklung des e-commerce und der Auswirkungen auf den internationalen Dienstleistungshandel vgl. WTO (1998b).

5. Schlußfolgerung

Dienstleistungen und der internationale Dienstleistungshandel weisen derart wichtige Unterschiede zu Gütern und dem Güterhandel auf, daß dies auch Niederschlag in der Konzeption für die zukünftigen Liberalisierungsverhandlungen des Dienstleistungshandels finden muß. Der bisher erreichte Liberalisierungsfortschritt ist gering, und bei den handelshemmenden, institutionellen Regelungen ist nur teilweise eine Festschreibung des Status quo erreicht worden. Die Analyse der zentralen Regeln des GATS hat strukturelle Defizite des Vertragswerks aufgezeigt, die im Rahmen der zukünftigen Verhandlungen gelöst werden müssen. Hierzu zählen insbesondere der Ansatz einer Positivliste, der Aufbau der Länderliste der Liberalisierungsverpflichtungen, die bisher nicht substantiell geregelten Artikel des GATS sowie die unscharfe Abgrenzung zwischen dem Geltungsbereich des GATS und des GATT.

Die zukünftigen Liberalisierungsverhandlungen sollten nicht regional, sondern unter dem Dach der WTO auf multilateraler Ebene geführt werden. Ziel der Verhandlungen sollte es sein, die strukturellen Defizite des GATS zu lösen und neue Verpflichtungen zum Abbau bestehender Handelshemmnisse zu erreichen. Die Verhandlungen sollten keinen Sektoransatz verfolgen und keine Dienstleistungen von vornherein ausschließen, sondern darauf zielen, allgemeingültige, sektorübergreifende und transparente Regelungen zu entwerfen. Förderlich hierfür könnte es sein, die Verhandlungen auf die Erbringungsart des grenzüberschreitenden Handels zu konzentrieren und bestehende Barrieren hierfür sektorübergreifend zu reduzieren. Ein wesentliches Handelshemmniss für einen funktionsfähigen, grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel ist das ungenügende Angebot an hochwertigen Kommunikations- und Transportdienstleistungen. Der Abbau von Ungleichbehandlungen zwischen in- und ausländischen Anbietern bei den (Tele-)kommunikationsdienstleistungen, beim elektronischen Handel sowie bei den Transportdienstleistungen fördert das Angebot an hochwertigen Kommunikations- und Transportdienstleistungen

und begünstigt dadurch den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel. Diese Bereiche sollten daher mit besonderem Nachdruck zum Erfolg geführt werden.

Literaturverzeichnis

- Bhagwati, J. (1984). Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nations. In: V.N. Balasubramanyam (1997) (Hrsg.), *Writings on International Economics*. Oxford.
- (1987). Trade in Services and the Multilateral Trade Negotiations. *The World Bank Economic Review* 1 (4): 549–569.
- Bhagwati, J., D. Greenaway und A. Panagariya (1998). Trading Preferentially: Theory and Policy. *The Economic Journal* 108 (July): 1128–1148.
- Blackhurst, R. (1998). The Capacity of the WTO to Fulfill its Mandate. In: A.O. Krueger (Hrsg.), *The WTO as an International Organization*. Chicago.
- Clark, C. (1940). *The Conditions of Economic Progress*. London.
- Croome, J. (1999). *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay-Round*. Den Haag.
- Deardorff, A.V. und R.M. Stern (1985). *Methods of Measurement of Non-Tariff Barriers*. Genf.
- Delaunay, J.-C. und J. Gadrey (1991). *Services in Economic Thought: Three Centuries of Debate*. Boston.
- Ethier, W. (1998). The New Regionalism. *The Economic Journal* 108 (July): 1149–1161.
- Fisher, A. (1939). Production, Primary, Secondary, Tertiary. *Economic Record* 15 (June): 24–38.
- Frid, R. (1998). Multilateral Liberalization of Trade in Services Under the GATS. *SEW* 46 (11): 410–416.

- Hauser, H. und A. Martel (1997). Das WTO-Streitschlichtungsverfahren: Eine verhandlungsorientierte Perspektive. *Aussenwirtschaft* (4): 525–560.
- Hill, T. (1977). On Goods and Services. *Review of Income and Wealth* 23 (4): 315–338.
- Hoekman, B. (1996). Assessing the General Agreement on Trade in Services. In: W. Martin und Winters L. A. (Hrsg.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Cambridge.
- (1995). Tentative First Steps: An Assessment of the Uruguay Round Agreement on Services. Policy Research Working Paper 1455. Washington.
- Hoekman, B.M. und P. Sauvé (1994). Liberalizing Trade in Services. World Bank Discussion Papers 243. Washington, DC.
- Hoekman, B. und M. Kosteci (1995). *The Political Economy of the World Trading System*. Oxford.
- International Monetary Fund (1993). *Balance of Payments Manual*. Washington.
- Kater, U. (1995). *Dienstleistungen in der realen Außenwirtschaftstheorie*. Frankfurt.
- Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig (1997). *Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft*. Tübingen.
- Koehler, M. (1999). *Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)*. Berlin.
- Kögel, T. (1999). *Services and Economic Growth*. Rotterdam.
- Krancke, J. (1998). Liberalisierung des Dienstleistungshandels: Die Konturen des GATS. *Die Weltwirtschaft* (4): 404–420.

- Langhammer, R.J. (1999). *The WTO and the Millennium Round: Between Standstill and Leapfrog*. Kiel Discussion Papers 352. Kiel.
- Langhammer, R.J. und M. Lücke (1999). *WTO Accession Issues*. *World Economy* 22 (forthcoming).
- Mattoo, A. (1996). *National Treatment in the GATS: Corner-stone or Pandora's Box ?* WTO Staff Working Papers TISD-96-002. Genf.
- Melvin, J.R. (1995). *History and Measurement in the Service Sector: A Review*. *Review of Income and Wealth* 41 (4): 481–494.
- (1989). *Trade in Services. A Theoretical Analysis*. Halifax.
- Nicolaidis, P. (1989). *Liberalizing Services Trade: Strategies for Success*. London.
- Nusbaumer, J. (1987). *Services in the Global Market*. Boston.
- OECD (1997). *Assessing Barriers to Trade in Services: Pilot Study Applications to the Accountancy and Telecommunication Sectors*. Working Party of the Trade Committee Paris.
- Ostry, S. (1995). *New Dimensions of Market Access*. Group of Thirty / Occasional papers 49. Washington, DC.
- (1997). *The Post-Cold War Trading System. Who's on First?* Chicago.
- (1998). *Reinforcing the WTO*. Occasional papers / Group of Thirty 56. Washington, DC.
- Petersmann, E.-U. (1997). *The GATT/WTO Dispute Settlement System*. London.
- Reich, A. (1997). *The New GATT Agreement on Government Procurement*. *Journal of World Trade* 31 (2): 125–151.

- Reyna, J.V. (1993). Services. In: T.P. Stewart (Hrsg.), *The GATT Uruguay Round. A Negotiating History. Vol. II*. Deventer.
- Riddle, D. (1986). *Services-led Growth: The Role of the Services Sector in World Development*. New York.
- Sampson, G.P. und R.H. Snape (1985). Identifying the Issues in Trade in Services. *The World Economy* 8 (2): 171–181.
- Sapir, A. (1999). The General Agreement on Trade in Services. From 1994 to the Year 2000. *Journal of World Trade* 33 (1): 51–66.
- Sapir, A. und C. Winter (1994). Services Trade. In: D. Greenaway und A.L. Winters (Hrsg.), *Surveys in International Trade*. Oxford.
- Sauvé, P. (1995). Assessing the General Agreement of Trade in Services: Half-full or Half-empty? *Journal of World Trade* 29 (4): 125–145.
- Siebert, H. (1999a). What does Globalization Mean for the World Trading System ? In: WTO, *The Global Trading System at Fifty*. The Hague.
- Siebert, H. (1999b). *The World Economy*. London.
- Snape, R. (1998). Reaching Effective Agreements Covering Services. In: A. Krueger (Hrsg.), *The WTO as an International Organization*. Chicago.
- Stewart, T.P. (1993). *The GATT Uruguay Round. A Negotiating History. VOL III: Documents*. Deventer.
- Stibora, J.J.und A. de Vaal (1995). *Services and Services Trade. A Theoretical Inquiry*. Amsterdam.
- Vastine, R. (1999). *Services 2000: Innovative Approaches to Services Trade Liberalization*. Vortrag beim Symposium "Agenda for the Next WTO Negotiations". Tokyo. <http://www.uscsi.org/services2000.htm>.

Warren, T. und C. Findlay (1999) (Hrsg.). *Impediments to Trade in Services*.
Sydney. (forthcoming)

WTO (1998a). *Annual Report 1998*. Genf.

----- (1998b). *Electronic Commerce and the Role of the WTO*. Genf.

----- (1995). *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade
Negotiations — The Legal Texts*. Genf.

Tabellenanhang

Tabelle 1: GNS-Klassifikation der Dienstleistungen

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

noch Tabelle 1:

<p>6. UMWELTDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Abwasserbeseitigung / Kanalisation B. (Sperr-)Müllabfuhr C. Sanitäre Einrichtungen / Hygiene D. Andere</p>
<p>7. FINANZDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Alle Versicherungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen z.B. Lebens-, Unfall-, Krankenvers., Rückvers., Versicherungsvertrieb/-vertreter B. Bank- und Finanzdienstleistungen (außer Versicherung) z.B. Einlagen / Kreditgeschäft, Geldhandel, Derivate, Investmentbanking, Fonds-/Anlagemanagement, Datenverarbeitung und Beratung für Finanzdienstleistungen C. Andere</p>
<p>8. MEDIZINISCHE UND SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN (andere als die (frei-)beruflichen Dienstleistungen)</p> <p>A. Krankenhausdienstleistungen B. Sonstige Gesundheitsdienstleistungen C. Soziale Dienstleistungen D. Andere</p>
<p>9. TOURISMUS UND REISEDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Hotels und Restaurants (incl. Catering) B. Reiseagenturen und Reiseveranstalter C. Fremdenführer / Reisebegleitung D. Andere</p>
<p>10. ERHOLUNG, KULTUR UND SPORT (andere als audiovisuelle Dienstleistungen)</p> <p>A. Unterhaltungsdienstleistungen (inkl. Theater, Live Bands und Zirkus) B. Nachrichtenagenturen C. Büchereien, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen. D. Sport und andere Erholungsdienstleistungen E. Andere</p>
<p>11. TRANSPORTDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Seeschifffahrt z.B. Fracht, Personen, Reparatur und Instandsetzung, Unterstützungsdienste für die Seeschifffahrt B. Binnenschifffahrt C. Lufttransport D. Raumfahrt E. Schienenverkehr F. Straßenverkehr G. Pipeline Transport H. Hilfsdienste für Transportdienstleistungen z.B. Lagerung, Frachturnschlag, Vermittlungsagenturen I. Andere Transportdienste</p>
<p>12. SONSTIGE NICHT AUFGEFÜHRTE DIENSTLEISTUNGEN</p>

Tabelle 2: Typologie internationaler Dienstleistungstransaktionen

Typ	GATS-Terminologie	Definition	Faktorwanderung	Beispiel
1	Cross-border supply	Die Möglichkeit für einen Dienstleistungsanbieter, seine Dienstleistung grenzüberschreitend in einem anderen Land anzubieten	Keine Faktorwanderung nötig	Von Personen losgelöste Dienstleistungen, die über internationale Kommunikationsnetze erbracht werden können: Beratungsdienstleistungen, Versandhandel
2	Consumption abroad	Die Freiheit der Bürger eines Landes, eine Dienstleistung in einem anderen Land zu kaufen/konsumieren	Dienstleistungsnachfrager wandert temporär zum Anbieter	Tourismus, Aus- und Fortbildung, Gesundheitswesen, Hafen- und Flughafendienstleistungen
3	Commercial presence	Die Möglichkeit für einen Dienstleistungsanbieter, in einem anderen Land eine Niederlassung/Tochtergesellschaft / Mehrheitsbeteiligung aufzubauen, zu erweitern und zu betreiben	Dienstleistungsanbieter wandert (langfristig) zum Nachfrager (= ausl. Direktinvestitionen)	Häufige und intensive Interaktion zwischen Dienstleistungsanbieter und Nachfrager: Vertriebsniederlassungen, Werbung, Versicherungen, Bankdienstleistungen
4	Presence of natural persons	Die Möglichkeit der (temporären) Wanderung von Personen in ein anderes Land, um eine Dienstleistung zu erbringen	Dienstleistungsanbieter (Personen) wandert zum Nachfrager (kurz- und/oder langfristig)	(Führungs-) Personal mit speziellen Fachkenntnissen Ingenieurdienstleistungen, Künstler

Quelle: WTO (1995), eigene Darstellung.

Tabelle 3: Handelshemmnisse im internationalen Dienstleistungshandel

Quantitative Handelshemmnisse:	
Handelsverbot	Generelles Marktzutritts- und Handelsverbot für einen Dienstleistungssektor; eventuell spezifiziert für einzelne Länder(-gruppen) / Dienstleistungssektoren
Reichweitenbeschränkung	Ausländische Anbieter werden in der Breite ihrer Angebotspalette beschränkt und dürfen z.B. nur einen Teil eines Dienstleistungssektors bedienen oder werden daran gehindert, komplementäre Dienstleistungen anzubieten
Importquote	Beschränkung der Menge und/oder des Werts einer Dienstleistung bzw. des Dienstleistungserbringers, die in einem festgelegtem Zeitraum importiert werden darf
Exportquote	Beschränkung der Menge und/oder des Werts einer Dienstleistung bzw. des Dienstleistungserbringers, die in einem festgelegtem Zeitraum exportiert werden darf
Freiwillige Exportbeschränkung (VER)	Mengen und/oder wertmäßige Beschränkung durch das Importland, welche aber vom Exportland verwaltet wird
Preisbasierende Handelshemmnisse:	
Zoll	Festgelegter prozentual oder mengenmäßig bemessener Preisaufschlag auf spezielle Güter (für Dienstleistungen eher die Ausnahme)
Zollquote	Unterschiedliche Zollsätze auf ein Gut / eine Dienstleistung gestaffelt nach Importmenge
Variabler Preisaufschlag	Variabler Preisaufschlag auf ausländische Güter, so daß ein im Importland gültiger Mindestpreis auch für ausländische Anbieter gilt
Preisvorgaben	Vorgabe eines maximalen oder minimalen Preises für angebotene Dienstleistungen
Antidumping Zoll	Festgelegter Preisaufschlag aufgrund der Annahme, daß der Preis der angebotenen Dienstleistung unterhalb des „wahren Wertes“ liegt und sich damit eine unfaire Wettbewerbsverzerrung zugunsten der ausländischen Anbieter ergibt
Ausgleichszoll	Festgelegter Preisaufschlag aufgrund der Annahme, daß der ausländische Anbieter in seinem Heimatland subventioniert wird und dadurch seine Dienstleistung zu niedrigeren Preisen anbietet und einen Wettbewerbsvorteil erlangt
Preisabsprachen	Absprache zwischen ausländischen Anbietern (mit Akzeptanz des Importlandes) eine Preiserhöhung vorzunehmen, um einem drohenden Antidumping- oder Ausgleichszoll zuvor zu kommen

noch Tabelle 3:

Steuern	Differenzierte Steuersätze für inländische und ausländische Dienstleistungen und Dienstleistungsanbieter
Gebühren	Direkte Gebühren für die administrative Bearbeitung des Importvorganges, Landengebühren, der Beantragung einer Lizenz, Anerkennung von Qualifikationen, o.ä.
Einlageverpflichtung	Ein Teil des Importwerts einer Dienstleistung muß im voraus zinslos hinterlegt werden
Subventionen	Staatliche Beihilfen, die spezielle Interessengruppen und heimische Dienstleistungsanbieter fördern und ihnen damit Wettbewerbsvorteile gegenüber ausländischen Konkurrenten einräumen
Institutionelle Handelshemmnisse:	
Administration	Dauer der Bearbeitung, Anforderungen an notwendige Dokumente, unterschiedliche Berechnungsmethoden von Preisen als Grundlage für die Zollermittlung, Kontrollprozeduren, o.ä.
Herkunftslandermittlung	Falls die Importauflagen nach Regionen differieren, muß das Herkunftsland eindeutig bestimmt werden (unterschiedliche Bestimmungsmethoden)
Lizenzierung	Ein ausländischer Anbieter muß zuerst eine Lizenz erwerben, bevor er seine Dienstleistungen anbieten darf
staatliche Regulierung	Die nationalen Bestimmungen differieren hinsichtlich der Anforderungen an den Standard, die Qualität oder die Sicherheitsbestimmungen einer Dienstleistung oder eines Dienstleistungserbringers. Nur bei Einhaltung aller nationalen Bestimmungen darf ein ausländischer Anbieter in den jeweiligen Markt eintreten.
Regulierungskompetenz	Unterschiedliche Regulierungskompetenzen in föderalen Staaten auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene verursachen widersprüchliche und für ausländische Anbieter undurchsichtige Vorschriftenvielfalt
Transparenz	Die rechtzeitige, öffentliche Bekanntgabe aller den Dienstleistungshandel betreffenden Regulierungen und deren Veränderungen
Exportauflagen	Für den Export müssen die Auflagen des Herkunftslandes erfüllt werden. Dies kann ein Wettbewerbsnachteil für den Exporteur sein, falls in dem Zielland geringere Anforderungen gestellt werden
Wettbewerbsrecht	Das jeweils gültige Wettbewerbsrecht beeinflusst die generelle Bestreitbarkeit nationaler Märkte

noch Tabelle 3:

Marktstruktur	Staatlich sanktionierte monopolistische Marktstrukturen oder wettbewerbsbeschränkende privatwirtschaftliche Zusammenschlüsse (wie z.B. japanische Keiretsu) behindern den Marktzutritt für ausländische Konkurrenten
Schutz geistiger Eigentumsrechte	Die mangelnde Anerkennung ausländischer Patente, Copyrightrechte oder Handelsmarken behindert den internationalen Handel
Einwanderungsrecht und Visapflicht	Die freie Bewegung natürlicher Personen ist insbesondere für den Dienstleistungshandel elementar (vgl. hierzu auch die Typologien internationaler Dienstleistungstransaktionen; Tabelle: 2)
Öffentliche Auftragsvergabe	Explizite Bevorzugung nationaler Anbieter bei öffentlicher Auftragsvergabe oder informelle Vergabeverfahren, die faktisch ausländische Konkurrenten benachteiligen
Netzzugang	Zur Erbringung von Dienstleistungen ist oftmals die Existenz und der freie Zugang zu Netzinfrastrukturen eine Voraussetzung dafür, daß ausländische Anbieter ihre Dienstleistungen anbieten können (z.B. Telefonnetz, Frequenzvergabe, o.ä.)
Nutzung lokaler Inputfaktoren	Verpflichtung für ausländische Dienstleistungsanbieter, einen festgelegten Anteil lokal produzierter Inputs zu verwenden oder einen festgelegten Anteil nationaler Arbeitskräfte einzustellen. Des weiteren die Verpflichtung, erst eine Niederlassung zu errichten, bevor eine Dienstleistung angeboten werden darf.
Technologietransfer Verpflichtung	Ausländische Anbieter müssen als Voraussetzung dafür, daß sie Dienstleistungen anbieten können, Know-how in das Importland transferieren (z.B. Joint-ventures, Forschungs-kooperation, o.ä.)
Kongruenzverpflichtung	Marktzutritt ist für einen ausländischen Anbieter nur in den Sektoren zulässig, in denen nationale Anbieter gleichartige Dienstleistungen anbieten
Countertrade Verpflichtungen	Dienstleistungsanbieter werden verpflichtet, Güter oder Dienstleistungen des Importlandes in Höhe des Wertes der erbrachten Dienstleistung zu erwerben
Diskriminierende Handelsabkommen	(Regionale) Handelsabkommen, die einzelne Dienstleistungen und/oder Dienstleistungsanbieter aus bestimmten Ländern bevorzugen
Beschränkungen des Zahlungsverkehrs	Währungskontrollen, Behinderungen des internationalen Zahlungsverkehrs, Beschränkungen der Gewinnverwendung (z.B. Rücküberweisung ausgeschlossen), o.ä.

Quelle: Eigene Darstellung und Ergänzungen; basierend auf Hoekman und Sauvé (1994).

Tabelle 4: Die Struktur des GATS

	Originaltext	Deutsche Übersetzung
	Part I: Scope and Definition	Reichweite und Definition
Article I	Scope and Definition	Reichweite und Definition
	Part II : General Obligations and Disciplines	Allgemeine Pflichten und Disziplinen
Article II	Most Favoured Nation Treatment	Meistbegünstigungsklausel
Article III	Transparency	Transparenz
Article IIIbis	Disclosure of Confidential Information	Veröffentlichung geheimer Informationen
Article IV	Increasing Participation of Developing Countries	Verstärkte Beteiligung der Entwicklungsländer
Article V	Economic Integration	Regionale wirtschaftliche Integration
Article Vbis	Labour Market Integration Agreements	Abkommen über die Integration von Arbeitsmärkten
Article VI	Domestic Regulation	Nationale Regulierung
Article VII	Recognition	Anerkennung
Article VIII	Monopolies and Exclusive Service Suppliers	Monopole und alleinige Dienstleistungsanbieter
Article IX	Business Practices	Geschäftsverhalten / Industriestrukturen
Article X	Emergency safeguard Measures	Maßnahmen in Notsituationen
Article XI	Payments and Transfers	Internationaler Zahlungsverkehr
Article XII	Restrictions to Safeguard the Balance of Payments	Maßnahmen bei Zahlungsbilanzungleichgewichten
Article XIII	Government Procurement	Öffentliche Auftragsvergabe
Article XIV	General Exceptions	Generelle Ausnahmen
Article XIVbis	Security Exceptions	(militärische) Sicherheitsausnahmen
Article XV	Subsidies	Subventionen
	Part III: Specific Commitments	Liberalisierungsverpflichtungen
Article XVI	Market Access	Marktzutritt
Article XVII	National Treatment	Inländerbehandlung
Article XVIII	Additional Commitments	Zusätzliche Verpflichtungen
	Part IV: Progressive Liberalization	Fortschreitende Liberalisierung
Article XIX	Negotiations of Specific Commitments	Verhandlungen über Liberalisierungsverpflichtungen
Article XX	Schedules of Specific Commitments	Liste der Liberalisierungsverpflichtungen
Article XXI	Modification of Schedules	Veränderung der Liste der Liberalisierungsverpflichtungen

noch Tabelle 4:

<p>Part V: Institutional Provisions</p> <p>Article XXII Consultations</p> <p>Article XXIII Dispute Settlement and Enforcement</p> <p>Article XXIV Council for Trade in Services</p> <p>Article XXV Technical Cooperation</p> <p>Article XXVI Relationship with other International Organizations</p> <p>Part VI: Final Provisions</p> <p>Article XXVII Denial of Benefits</p> <p>Article XXVIII Definitions</p> <p>Article XXIX Annexes</p> <p>Annexes</p> <p>Annex on Article II Exemptions</p> <p>Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement</p> <p>Annex on Air Transport Services</p> <p>Annex on Financial Services</p> <p>Second Annex on Financial Services</p> <p>Annex on Negotiations on Maritime Transport Services</p> <p>Annex on Telecommunications</p> <p>Annex on Negotiations on Basic Telecommunication</p>	<p>Institutionelle Regeln</p> <p>Beratungen</p> <p>Streitbeilegungsverfahren und Durchsetzung</p> <p>Ausschuß für Dienstleistungshandel</p> <p>Technische Kooperation</p> <p>Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen</p> <p>Schlußbestimmungen</p> <p>Ablehnung der Gewährung von Handelsvorteilen</p> <p>Definitionen</p> <p>Anhänge</p> <p>Anhänge</p> <p>Anhang für Artikel II Ausnahmen (Meistbegünstigung)</p> <p>Anhang über die Wanderung natürlicher Personen als Dienstleistungsanbieter</p> <p>Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen</p> <p>Anhang über Finanzdienstleistungen</p> <p>Zweiter Anhang über Finanzdienstleistungen</p> <p>Anhang über die Verhandlungen der Seeverkehrsdienstleistungen</p> <p>Anhang über Telekommunikationsdienstleistungen</p> <p>Anhang über die Verhandlungen zur Telekommunikationsinfrastruktur</p>
---	--

Quelle: WTO (1995); eigene Übersetzung.

Tabelle 5: Struktur einer „Länderliste der Liberalisierungsverpflichtungen“ (mit beispielhaften Eintragungen)

	Beschränkung des Marktzugangs ^a	Beschränkung der Inländerbehandlung ^a
<i>horizontale Verpflichtungen</i> (gelten für alle Dienstleistungssektoren)	1) keine ^b 2) keine 3) ausländische Beteiligung von maximal 49 vH 4) status quo ^c ; mit Ausnahme von Spezialisten und Führungspersonal für einen Aufenthalt von nicht mehr als einem Jahr	1) keine 2) keine 3) Zustimmung erforderlich für Beteiligungen von über 25 vH 4) status quo; mit Ausnahme der in der Spalte „Marktzugang“ genannten Personen
<i>spezielle Verpflichtungen</i> (gelten für einen speziellen Sektor) z.B. Versicherungen	1) Niederlassung erforderlich 2) keine 3) 30 vH des Führungspersonals müssen inländische Angestellte sein 4) entsprechend der <i>horizontalen Verpflichtungen</i>	1) keine Beschränkungen für Transportversicherungen; status quo für alle sonstigen Versicherungsdienstleistungen 2) keine 3) status quo 4) entsprechend der <i>horizontalen Verpflichtungen</i>
^a Art der Erbringung der Dienstleistung (Vgl. Tabelle 1): 1) Cross-border supply, 2) Consumption abroad, 3) Commercial presence, 4) Presence of natural persons. — ^b keine = keine Beschränkung des Freihandels (GATS-Terminologie: none). — ^c status quo = keine Zugeständnisse zur Handelsliberalisierung, aber es dürfen auch keine neuen, zusätzlichen Handelshemmnisse eingeführt werden (GATS-Terminologie: unbound)		

Quelle: Eigene Darstellung; angelehnt an Krancke (1998: 414) und Hoekman (1995).