

Fritz, Thomas; Mosebach, Kai; Raza, Werner; Scherrer, Christoph

Book

GATS-Dienstleistungsliberalisierung: Sektorale Auswirkung und temporäre Mobilität von Erwerbstätigen

edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 168

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Fritz, Thomas; Mosebach, Kai; Raza, Werner; Scherrer, Christoph (2006) : GATS-Dienstleistungsliberalisierung: Sektorale Auswirkung und temporäre Mobilität von Erwerbstätigen, edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 168, ISBN 978-3-86593-047-7, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116411>

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.

*Thomas Fritz
Kai Mosebach
Werner Raza
Christoph Scherrer*

GATS-Dienstleistungs- liberalisierung

edition der
Hans **Böckler**
Stiftung ■■

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

*Thomas Fritz, Kai Mosebach,
Werner Raza, Christoph Scherrer*

GATS Dienstleistungs- liberalisierung

**Sektorale Auswirkungen
und temporäre Mobilität von
Erwerbstätigen**

edition der Hans-Böckler-Stiftung 168

Christoph Scherrer, Volkswirt und Politologe, lehrt »Globalisierung & Politik« an der Universität Kassel. Er leitet u.a. den internationalen Masterstudiengang Labour Policies and Globalisation, der sich an Gewerkschafter und Gewerkschafterinnen aus aller Welt richtet.

Thomas Fritz arbeitet als freier Gutachter und Publizist. Berufliche Stationen: Mitarbeiter der Berliner Nichtregierungsorganisation BLUE 21, Gastwissenschaftler am Deutschen Übersee-Institut in Hamburg, Projektreferent bei der Entwicklungsorganisation WEED und Koordinator der GATS-Kampagne von Attac Deutschland.

Kai Mosebach, Diplom-Politologe, Promotionsstipendiat der Hans-Böckler-Stiftung an der Universität Kassel, war von 2002 bis 2005 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Medizinischen Hochschule Hannover, Abt. für Epidemiologie, Sozialmedizin und Gesundheitssystemforschung (e-mail: k.mosebach@gmx.de).

Werner Raza, Mag. Dr., ist Ökonom, Mitarbeiter der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und Lehrbeauftragter an der Wirtschaftsuniversität Wien; Arbeitsgebiete: Internationale Politische Ökonomie, Außenhandelspolitik, Privatisierung/Liberalisierung von (öffentlichen) Dienstleistungen;
Veröffentlichungen: Raza, W./Wedl, V./Angelo, S.: Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen: eine konzeptuelle, begriffliche und rechtliche Einführung ins Thema, AK Wien, 2004 <http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d10/Liberalisierung-Band1.pdf>;
Raza, W. (Koord.): Zwischen Staat und Markt: aktuelle Herausforderungen der öffentlichen Dienstleistungserbringung, AK Wien 2005 http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d36/OeffentlicheDienstleistungen_61.pdf

© Copyright 2006 by Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf

Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Printed in Germany 2006

ISBN 3-86593-047-6

Bestellnummer: 13168

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages, der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung, der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

| | |
|---|-----------|
| VORBEMERKUNG | 5 |
| ZUSAMMENFASSUNG | 7 |
| 1. EINFÜHRUNG | 19 |
| 1.1 Die Struktur des GATS | 19 |
| 1.2 Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen | 30 |
| 1.3 Binnenmarkt und GATS | 37 |
| 1.4 Die EU-Verpflichtungen von 1994 | 38 |
| 1.5 Verhandlungsstand: Erstes GATS Angebot der EU | 40 |
| 2. GATS UND FINANZDIENSTLEISTUNGEN | 45 |
| 2.1 Der Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen | 45 |
| 2.2 Einigung auf das GATS-Finanzdienstleistungsabkommen | 46 |
| 2.3 Die Bestimmungen des Finanzdienstleistungsabkommens | 47 |
| 2.4 GATS-Verpflichtungen | 49 |
| 2.5 Forderungen in der neuen GATS-Runde | 51 |
| 2.6 Das erste Angebot der EU im Finanzsektor | 53 |
| 2.7 Mögliche Auswirkungen der GATS-Forderungen | 55 |
| 3. GATS UND UMWELTDIENSTLEISTUNGEN | 59 |
| 3.1 Klassifikationsfragen | 59 |
| 3.2 Verpflichtungsniveau | 61 |
| 3.3 Handelshemmnisse | 63 |
| 3.4 Forderungen in der GATS-Runde | 64 |
| 3.5 Investitionsstreitigkeiten | 66 |
| 3.6 Binnenmarkt und Umweltdienstleistungen | 66 |
| 3.7 Das erste EU Angebot für Umweltdienstleistungen | 67 |
| 3.8 Mögliche Folgen des GATS für Umweltdienstleistungen | 69 |
| 4. GATS UND TRANSPORTDIENSTLEISTUNGEN | 73 |
| 4.1 Die Ergebnisse der Uruguay-Runde | 73 |
| 4.2 Verkehrsdienstleistungen im Binnenmarkt | 76 |

| | |
|---|------------|
| 4.3 Forderungen in der neuen GATS-Runde | 77 |
| 4.4 Das erste EU Angebot für Transportdienstleistungen | 78 |
| 4.5 Folgen des GATS für Transportdienstleistungen | 80 |
| 5. GATS UND GESUNDHEITSDIENSTLEISTUNGEN | 83 |
| 5.1 Der Handel mit Gesundheitsdienstleistungen | 83 |
| 5.2 Forderungen und Angebote in der neuen GATS-Runde | 86 |
| 5.3 Berufsbezogene Gesundheitsdienstleistungen | 91 |
| 5.4 Krankenversicherungsdienstleistungen | 103 |
| 5.5 Krankenhausdienstleistungen | 104 |
| 5.6 Fazit | 106 |
| 6. DIE GATS VERHANDLUNGEN ZUR TEMPORÄREN MIGRATION VON NATÜRLICHEN PERSONEN (MODE 4) | 109 |
| 6.1 Entsendung von ArbeitnehmerInnen | 110 |
| 6.2 Die aktuellen GATS Verhandlungen im Bereich Mode 4 | 121 |
| 6.3 Bewertung des EU Angebots zu Mode 4 | 126 |
| 6.4 Empfehlungen zu Mode 4 Liberalisierungen | 132 |
| 7. ÖKONOMISCHE BEWERTUNG DER LIBERALISIERUNG | 135 |
| 7.1 Die »neue Außenwirtschaftstheorie« im Dienste der Liberalisierung | 135 |
| 7.2 Empirische Untersuchungen der Liberalisierungsauswirkungen | 137 |
| 7.3 Ökonomietheoretische Fundamente der Regulierungsdebatte | 139 |
| LITERATUR | 149 |
| ANHANG | 163 |
| SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG | 179 |

Die vorliegende Studie baut auf der im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erstellten Vorstudie »GATS 2000 – Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels« auf. Letztere führte allgemein in das GATS ein und hinterfragte die wirtschaftswissenschaftlichen Begründungen des GATS. Sie stellte zudem fest, dass angesichts der Vielfältigkeit von Dienstleistungen die rechtlichen und institutionellen Auswirkungen der grenzüberschreitenden Dienstleistungsliberalisierung nur schwer erfasst werden können. Deshalb hat sich die vorliegende Studie auf wenige, allerdings recht gewichtige Branchen des Dienstleistungssektors konzentriert: Finanz-, Umwelt-, Gesundheits- und Transportdienstleistungen. Dabei hat sie sich zum einen die Aufgabe gestellt, die institutionellen Veränderungen, die sich aus den bisherigen GATS-Verpflichtungen der Europäischen Union im Zusammenspiel mit den bereits erfolgten Liberalisierungs- und Deregulierungsprozessen im Europäischen Binnenmarkt ergeben, präzise zu bestimmen. Zum anderen versuchte sie, die potentiellen Auswirkungen der Verhandlungspositionen in den derzeitigen GATS-Fortsetzungsverhandlungen auf den rechtlichen und institutionellen Handlungsrahmen der ausgewählten Branchen zu skizzieren. Da die EU im Frühsommer 2003 ein branchenübergreifendes Verhandlungsangebot im Bereich der Regelungen für die temporäre Migration von Erwerbstätigen (Mode 4) vorgelegt hat, kam als weitere Aufgabe die Analyse der Auswirkungen dieses Verhandlungsangebots hinzu.

Die Studie ist arbeitsteilig erstellt worden. Thomas Fritz schrieb sowohl die Einführung in das GATS und das EU-Binnenmarktprojekt als auch die Analyse der Auswirkungen hinsichtlich den Finanz-, Umwelt- und Transportdienstleistungen. Kai Mosebach analysierte den Gesundheitssektor und Werner Raza bewertete das EU-Verhandlungsangebot zur temporären Migration von Erwerbstätigen.

Werner Razas Dank gilt Walter Gagawczuk, Michael Mesch, Josef Wallner von der AK Wien, Frank Schmidt-Hullmann/IG BAU und Ortrun Gauper/Ver.di für sehr hilfreiche Hinweise und Kommentare.

Ich selbst möchte mich beim Projektförderer, und zwar insbesondere bei Dr. Frank Gerlach (Hans-Böckler-Stiftung), sowie bei Birgit Ladwig (ver.di) für die unkomplizierte Unterstützung, für die Möglichkeit, Zwischenstände der Forschung einer Fachöffentlichkeit (11. November 2002) und einer breiteren Öffentlichkeit (GATS-Konferenz, Gemeinsame Konferenz der Hans-Böckler-Stiftung, GPA und ver.di

am 26. März 2003, Berlin) vorzustellen und für die Geduld bei der endgültigen Fertigstellung der Studie bedanken.

Kassel, November 2004

Christoph Scherrer

Wesentliches Ziel des seit 1995 rechtsgültigen GATS-Vertrages (General Agreement on Trade in Services) ist die »fortschreitende Liberalisierung« sämtlicher Dienstleistungsmärkte. Um dieses Ziel zu erreichen, sind regelmäßige weitere Verhandlungsrunden vereinbart worden. Die gegenwärtige GATS-Runde wurde im Jahr 2000 begonnen und soll bis Anfang 2005 – dem angestrebten Ende der neuen Welthandelsrunde der WTO – abgeschlossen sein. Mit der vorliegenden Studie wird versucht, potenzielle Auswirkungen der GATS-Verhandlungen in den Sektoren Finanz-, Umwelt-, Transport- und Gesundheitsdienstleistungen zu skizzieren. Der Fokus der Betrachtung liegt dabei auf möglichen Veränderungen für Beschäftigte im Dienstleistungssektor Deutschlands.

Aufgrund der Vergemeinschaftung der Handelspolitik führt die Europäische Kommission die GATS-Verhandlungen im Auftrag der EU-Mitgliedstaaten, wobei auf deutscher Seite das Wirtschaftsministerium federführend ist. Nach dem Zeitplan für die GATS-Verhandlungen waren bis Ende Juni 2002 Marktzugangsforderungen (Requests) zu übermitteln, bis Ende März 2003 sollten die Liberalisierungsangebote (Offers) folgen. Mit rund einmonatiger Verspätung legte die Europäische Union ihr erstes GATS Angebot (»conditional offer«) am 29. April vor. Eine Zwischenbilanz der GATS-Verhandlungen sollte bei der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation im September 2003 im mexikanischen Cancún gezogen werden. Das vorläufige Scheitern der WTO-Verhandlungsrunde in Cancún lässt die Einhaltung der selbst gesetzten Frist, bis Ende 2004 das GATS neu auszuhandeln, unwahrscheinlich werden. Gleichwohl werden die Verhandlungen fortgeführt und, im Lichte des Verlaufs vergangener Verhandlungsrunden, wohl auch zu einem Abschluss gebracht werden.

Im Rahmen dieses Request-Offer-Verfahrens richtete die EU differenzierte Forderungen an 109 WTO-Mitglieder und hat selbst Requests von 38 Staaten erhalten. Das auf dieser Grundlage unterbreitete erste Angebot der EU sieht sowohl neue sektorspezifische Verpflichtungen (u.a. bei Post-/Kurierdiensten, Umweltdienstleistungen, Finanz- und Verkehrsdienstleistungen), als auch sektorübergreifende Zugeständnisse vor. Deren Kernpunkt sind zahlreiche Zugeständnisse bei der befristeten Arbeitsmigration von Dienstleistungserbringern, dem sogenannten Mode 4 des GATS.

Eine Untersuchung der wichtigsten Bestimmungen des GATS-Vertrags zeigt, dass der Vertrag vor allem nichtdiskriminierende innerstaatliche Regulierungen der Dienstleistungserbringung zu beeinflussen vermag. Dabei zeichnet sich der Vertrag aber auch durch gewisse Uneindeutigkeiten aus, was z.B. die Definition »hoheitlicher Aufgaben« angeht, welche vom Regelungsbereich ausgenommen seien. Auch kann mit dem Terminus der »Gleichheit« von Dienstleistungen eine differenzierte Steuerung der Dienstleistungserbringung unterminiert werden. Problematische Folgen für Beschäftigte und ihre Interessenvertretungen können auch die Bestimmungen zur Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen, Normen und Lizenzen haben. Dies gilt vor allem in Verbindung mit dem im GATS angelegten sogenannten »Notwendigkeitstest«, mittels dessen eine staatliche Regulierung auf ihre handelsbeschränkende Wirkung beurteilt werden soll. Mit der Transparenz-Regel wird ferner intendiert, dass die Handelspartner schon im Vorgriff auf mögliche Veränderungen der innerstaatlichen Gesetzgebung Einfluss auf deren Ausgestaltung ausüben können. Schließlich können die Wettbewerbsregeln des GATS, vor allem hinsichtlich Monopolen, Subventionen und öffentlichen Aufträgen, die Dienstleistungserbringung in den hier zu untersuchenden Bereichen deutlich beeinflussen.

Um die möglichen Folgen des GATS in der Bundesrepublik abzuschätzen, wurde der jeweilige Stand des Europäischen Binnenmarkts in den betreffenden Sektoren skizziert. Grundsätzlich ist dabei festzuhalten, dass die Binnenmarktliberalisierung im Bereich Finanz- und Transportdienstleistungen bereits recht weit fortgeschritten ist, die Umwelt- und Gesundheitsdienstleistungen bisher aber nur zum Teil erfasst wurden. Die noch bestehenden Lücken des Binnenmarkts werden jedoch zunehmend auch im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge herausgefordert. Gerade in den noch nicht liberalisierten Bereichen kann das GATS wiederum eine spürbare Wirkung erzielen.

FINANZDIENSTLEISTUNGEN

Erst 1997, drei Jahre nach Abschluss der Uruguay-Runde, gelang die Einigung auf ein Finanzdienstleistungsabkommen im Rahmen des GATS. Bis zum Jahr 1999 hatten bereits 102 WTO-Mitglieder Verpflichtungen in diesem Bereich übernommen. In der neuen GATS-Runde wird nun auch über Finanzdienstleistungen verhandelt. Konkrete Liberalisierungsforderungen (Requests) liegen bereits vor, und auf deren Grundlage haben bereits einige WTO-Mitglieder wie die EU erste Marktöffnungsangebote unterbreitet.

In den Länderlisten spezifischer Verpflichtungen zum Finanzdienstleistungsabkommen übernahmen Industriestaaten grundsätzlich weitreichendere Verpflichtungen als Entwicklungs- und Schwellenländer. Die OECD-Staaten haben einen Großteil ihrer ohnehin schon weitgehenden Öffnung im Finanzsektor insofern völkerrechtlich bindend festgeschrieben. Verpflichtungen wurden über alle Bereiche des Finanzsektors (Banken, Versicherungen, Wertpapiere) hinweg übernommen.

Jedoch finden sich auch in der Länderliste der EU noch verschiedene Beschränkungen, die in der aktuellen Neuverhandlung herausgefordert wurden. So erhalten die Filialen ausländischer Finanzinstitute nicht die gleichen Rechte wie deren rechtlich selbständigen Tochtergesellschaften. Sie kommen nicht in den Besitz des sogenannten Europäischen Passes, der es ihnen gestatten würde, in der gesamten EU auf der Grundlage ihrer Zulassung im Herkunftsland tätig zu sein. Zudem können ihnen in den EU-Mitgliedstaaten einige strengere Auflagen gemacht werden. Dies ist auch in der Bundesrepublik der Fall mit einer entsprechenden »Dotationskapital«-Vorschrift, die einem Unternehmen vorschreibt, wie viel Grundkapital einer unselbständigen Niederlassungen zur Verfügung gestellt werden muss.

Als Folge eines Wegfalls des EU-Vorbehalts für Filialen von Auslandsbanken bzw. des Wegfalls der entsprechenden Dotationskapital-Vorschrift in der Bundesrepublik könnte es zu einer Wettbewerbsverschärfung kommen, die den Umstrukturierungsprozess im Finanzdienstleistungssektor noch weiter befördern würde. Im Zuge dieser Umstrukturierung kam es bereits zu einem großen Verlust an Arbeitsplätzen.

Daneben fordern mehrere WTO-Mitglieder Lockerungen oder Klärungen von staatlichen Auflagen. Die Schweiz fordert die Beseitigung von Garantie- und Kapitalisierungsanforderungen gegenüber Versicherungsfilialen. Japan fordert Lockerungen der Mindestsreserveauflagen. Die auf Lockerungen der staatlichen Regulierungen abzielenden GATS-Forderungen bergen die Gefahr, die Krisenanfälligkeit nationaler Finanzsysteme und einzelner Institute zu erhöhen. Derartige Maßnahmen betten sich überdies in einen Prozess der fortschreitenden personellen und institutionellen Schwächung der Finanzaufsicht sowie der Übertragung zahlreicher Aufsichtsfunktionen auf die Privatwirtschaft ein. Die Intention der Finanzindustrie ist es zudem, über die auch im GATS vorgesehene gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Heimatland-Aufsicht fortschreitend günstigere Investitions- und Handelsbedingungen sowie Kosteneinsparungen zu erreichen. Dieser regulatorische Wettbewerb kommt in erster Linie denjenigen Instituten zugute, die grenzüberschreitend tätig sind und sich belastender Auflagen entledigen können. Der öffentliche Bankensektor, wie auch die in staatlicher Hand befindlichen Sozialsysteme

me, geraten jedoch durch das vermehrte Auftreten privater Anbieter weiter unter Druck. Hinzu kommt, dass der von der EU in ihrer GATS-Verpflichtungsliste festgeschriebene Vorbehalt für öffentliche Aufgaben und Subventionen von mehreren WTO-Mitgliedern herausgefordert wurde. Allerdings hat die EU in ihrem ersten Angebot hier vorerst keine Änderung vorgenommen.

Allerdings richtete die EU selbst zum Teil sehr problematische Marktöffnungsforderungen an eine große Zahl von WTO-Mitgliedern, die vor allem in Entwicklungsländern die Finanzsystem-Stabilität untergraben können.

Die Finanzunternehmen könnten daneben von den im ersten EU-Angebot vorgenommenen Änderungen bei der befristeten Arbeitsmigration (Mode 4) profitieren. So eröffnet sich nunmehr die Möglichkeit Manager und Spezialisten bis zu 3 Jahre, Trainees bis zu einem Jahr und z.B. Computerspezialisten auf Werkvertragsbasis bis zu 6 Monate innerhalb eines Jahres zu beschäftigen. Durch diese erweiterten Möglichkeiten des außertariflichen Einsatzes von Entsendekräften steht allerdings zu befürchten, dass sich der Druck auf die Löhne im Finanzdienstleistungssektor weiter erhöht wird. Bereits derzeit werden durch Ausgründungen verschiedener Service-Funktionen soziale Errungenschaften der Beschäftigten zurückgenommen.

UMWELTDIENSTLEISTUNGEN

Die bisher übernommenen GATS-Verpflichtungen für Umweltdienstleistungen gelten als sehr bescheiden. Nach Angaben des WTO Sekretariats sind in nur 38 Länderlisten spezifischer Verpflichtungen Eintragungen vorgenommen worden. Da der Export von Umweltdienstleistungen in starkem Maße über ausländische Niederlassungen erfolgt, ist die kommerzielle Präsenz dabei die weitaus relevanteste Erbringungsform. In der bisherigen GATS-Klassifikation sind vor allem die Abwasserbeseitigung, Müllentsorgung und sanitäre Anlagen enthalten. Die Europäische Union sieht die existierende Klassifikation aber als unzureichend an und reichte einen Vorschlag ein, der diesen Sektor weiter ausdifferenziert, in der Erwartung, dass auf dieser Grundlage mehr Liberalisierungsverpflichtungen übernommen werden. Als wichtigste Neuerung möchte sie auch die Wasserversorgung aufnehmen.

Die in der aktuellen GATS-Runde an die Adresse der EU gerichteten Liberalisierungsforderungen erstrecken sich auf folgende Bereiche: Lockerungen bei der grenzüberschreitenden Erbringung (Mode 1 des GATS) und der Arbeitsmigration

(Mode 4), Übernahme von GATS-Verpflichtungen beim Lärm- und Vibrationsschutz sowie bei der Wasserversorgung sowie einzelne länderbezogene Forderungen. Die EU übermittelte ihre eigenen Forderungen (Requests) auf Grundlage ihres Reklasifizierungsvorschlags für Umweltdienstleistungen. Anhand der im Februar 2003 an die Öffentlichkeit gekommenen Requests ist ersichtlich, dass die Kommission von 72 Staaten die Liberalisierung der Trinkwasserversorgung fordert. Ein Bereich, in dem sie selbst in ihrem ersten GATS-Angebot keine Verpflichtungen übernommen hat.

Risiken der GATS-Liberalisierung für Umweltdienstleistungen resultieren sowohl aus dem verschärften Wettbewerbsdruck wie auch aus der möglichen Einschränkung staatlicher Regulierungen. Vor allem für öffentliche Unternehmen des Wasser- und Abfallsektors kommt mit dem GATS eine ergänzende Liberalisierungsebene zum Binnenmarkt hinzu. Würden die bereits genannten EU-Vorbehalte für öffentliche Aufgaben oder Subventionen jedoch im weiteren Verhandlungsverlauf eingeschränkt oder gar gestrichen, hätte dieses weitreichende Folgen, die bei einer möglichen Liberalisierung der Wasserversorgung besonders gravierend wären. In Gefahr gerieten damit zum Beispiel die Gebietsmonopole öffentlicher Versorgungsunternehmen, die in der Bundesrepublik durch den § 103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB alt) geschützt sind.

Andere Risiken gehen mit möglichen GATS-Bestimmungen zu öffentlichen Aufträgen einher. So sieht GATS Artikel XV die Liberalisierung der Auftragsvergabe vor, die diesbezüglichen Verhandlungen in der WTO Arbeitsgruppe zu GATS-Regeln führten bisher allerdings noch zu keinen Ergebnissen. Dies könnte sich im Laufe der aktuellen Runde aber ändern. Die mögliche Liberalisierung der Auftragsvergabe im Rahmen des GATS ergänzt sich mit entsprechenden Vorhaben auf europäischer und deutscher Ebene. Befürchtete Folge eines verpflichtenden Ausschreibungswettbewerbs wäre die Entwicklung privater Oligopole im Versorgungsbereich. Durch das GATS kann ebenfalls weiterer Druck auf den kommunalwirtschaftlichen Querverbund ausgeübt werden. Schon jetzt gefährden die zunehmenden Veräußerungen vor allem der lukrativen Sparten der kommunalen Ver- und Entsorgung dieses Prinzip, und damit den Ausgleich zwischen defizitären und gewinnbringenden Teilen der Stadtwerke. Die Möglichkeit solcher Quersubventionierungen kann als handelsbeschränkende Maßnahme einen Verstoß gegen den GATS Artikel VI über innerstaatliche Regulierungen darstellen.

Risiken für die Beschäftigten resultieren aus dem bei der Ausschreibung von Anteilen oder der Übertragung von Gebietskonzessionen auf private Anbieter entstehenden Kostendruck. Die günstigen Angebote können womöglich nur durch Be-

schäftigungsabbau bzw. Einsparungen bei der Instandhaltung und Wartung der Netze realisiert werden. Hinzu kommen die mit der Ausschreibung von Investitionen einhergehenden Rationalisierungsmöglichkeiten sowie Versuche, wirtschaftliche und betriebliche Mitbestimmungsmöglichkeiten zu beschneiden.

Die im ersten EU-Angebot erweiterten Möglichkeiten der Entsendung von Arbeitskräften könnten für international tätige Multi-Utility-Konzerne und Entsorgungsunternehmen, aber auch für Beratungs-, Ingenieur-, Test- und Analyse-Firmen von Interesse sein. Auch im Umweltdienstleistungssektor wäre daher eine zunehmende Beschäftigung jenseits ortsüblicher Tarife nicht auszuschließen. Zudem sind die öffentlichen Auftraggeber bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen nicht daran gebunden, den Zuschlag von der Einhaltung örtlicher Tarifverträge abhängig zu machen.

TRANSPORTDIENSTLEISTUNGEN

Obwohl der Transportsektor international neben dem Tourismus der bedeutendste Dienstleistungssektor ist, handelt es sich um einen Bereich, in dem nur sehr wenige Verpflichtungen übernommen wurden. Im Mittelpunkt der Verhandlungen während der Uruguay-Runde stand der Seeverkehr, deutlich geringeres Gewicht hatte der Luftverkehr. Der Landverkehr auf Straße und Schiene spielte nur eine untergeordnete Rolle. Eine Reihe von Staaten, darunter die EU, haben allerdings schon diverse Marktöffnungen in ihrer Liste spezifischer Verpflichtungen eintragen lassen, die jedoch als nicht sehr weitreichend eingeschätzt werden. Die GATS-Klassifikation dieses Sektors macht dennoch deutlich, dass in der neuen Runde grundsätzlich über ein weites Spektrum von Transportdienstleistungen verhandelt werden kann.

Die Verhandlungen über den Seeverkehr konnten während der Uruguay-Runde nicht zum Abschluss gebracht werden und setzten sich – allerdings ohne Erfolg – bis 1996 fort. Für den Luftverkehr gelang es dagegen einen Anhang in das Vertragswerk des GATS aufzunehmen, dessen Regelungsumfang jedoch begrenzt ist. So sind vor allem Verkehrsrechte, die sogenannten »hard rights«, vom GATS aufgenommen. Es herrschte die Meinung vor, dass die bilateralen Abkommen, die diesen Bereich regeln, ausreichend flexibel seien und den unterschiedlichen Entwicklungsbedürfnissen entgegen kommen. Daher wurden lediglich sogenannte »soft rights« wie Flugzeugreparatur und Wartungsdienste in den Anhang aufgenommen. Noch weniger Verpflichtungen wurden beim Landverkehr auf Schiene und Straße übernommen, was die WTO auf die vorherrschenden nationalen Monopole im Schie-

nenverkehr zurückführt. Ebenso wenige GATS-Verpflichtungen existieren bisher beim Straßenverkehr.

Mindestens 15 WTO-Mitglieder haben in der aktuellen GATS-Runde Forderungen im Transportsektor an die Adresse der EU gerichtet. Diese erstrecken sich über sämtliche Teilsektoren der Transportdienstleistungen. So soll die EU den Seeverkehr und die Binnenschifffahrt liberalisieren, die beide bisher in ihrer GATS-Liste fehlen. Zumindest den Seeverkehr hat die EU nunmehr in ihr erstes Angebot aufgenommen. Im Luftverkehr fordern einzelne Staaten die Übernahme von Verpflichtungen auf dem Gebiet der »hard rights« wie Personen- und Frachttransport, aber auch weitere Marktöffnungen bei Abfertigung und Flughafenmanagement. Schließlich wünschen mehrere Länder die Marktöffnung für Express- bzw. Kurierdienste. Sowohl Boddendienste des Flugverkehrs als auch Post- und Kurierdienste sind im ersten EU-Angebot mittlerweile enthalten.

Aufgrund der Größe des Transportsektors und seiner verschiedenen Teilbereiche können weitere GATS-Liberalisierungen verschiedene Folgen nach sich ziehen. Diese sind jedoch nicht isoliert von den unabhängig vom GATS ablaufenden Restrukturierungsprozessen zu betrachten. Besondere Beachtung verdient dabei die Herausbildung eines einheitlichen europäischen Transport- und Logistikmarktes, der durch die großen privaten und ehemals staatlichen Logistikmultis geprägt ist. Diese hohe Konzentration im Transportmarkt dürfte durch weitere GATS-Liberalisierung noch verstärkt werden. Ein weiterer Schritt in Richtung eines verschärften Wettbewerbs im Transportsektor könnte mit den GATS-Bindungen für Kurierdienste unternommen worden sein. Mögliche Folgen wären weiterer Rationalisierungsdruck und Kosteneinsparungen bei arbeitsintensiven Tätigkeiten.

Auch auf die vielfach defizitär arbeitenden kommunalen Verkehrsbetriebe könnte mit der GATS-Liberalisierung weiterer Druck ausgeübt werden. Schon jetzt sehen sich die öffentlichen Unternehmen der Konkurrenz durch billigere Privatanbieter ausgesetzt, die niedrigere Tarife zahlen. Auch setzt sich der Trend zur Auslagerung der Verkehrsbetriebe in private Unternehmen fort. Diese Entwicklung könnte noch weiter beschleunigt werden, wenn Unternehmen aus Drittstaaten die Niederlassungsfreiheit (GATS Modus 3) bei der Personen- oder Güterbeförderung im Straßenverkehr eingeräumt würde.

Die Konkurrenz durch Niedriglohnkräfte könnte im Transportsektor ebenfalls durch die von der EU angebotene Liberalisierung der GATS-Erbringungsart 4 (zeitweise Arbeitsmigration) verstärkt werden. Dies gilt vorerst allerdings nur für die GATS-Kategorien der Manager und Spezialisten. Für die Kategorie der Werkvertragsnehmer bot die EU bisher keine weitere Liberalisierung an.

GESUNDHEITSDIENSTLEISTUNGEN

Auch im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen hat die Europäische Union bereits während der Uruguay-Runde Liberalisierungszugeständnisse gemacht. Die vorgetragenen Forderungen betreffen sowohl die »horizontalen Ausnahmebestimmungen« der EU als auch bisherige sektorspezifische Handelsbeschränkungen in den Bereichen medizinischer professioneller Dienstleistungen.

Die zentrale horizontale Ausnahme besagt, dass »Tätigkeiten im Rahmen eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit oder einer staatlichen Alterssicherung« als »hoheitliche Aufgabe« dem Geltungsbereich des GATS entzogen sind (Versicherungsaspekt). Allerdings hat die EU bereits 1994 den Bereich privater Krankenversicherungsdienstleistungen liberalisiert, so dass die Bestimmungen des Finanzdienstleistungsabkommen dahingehend zu interpretieren sind, dass eine Ausweitung der gesetzlichen Krankenversicherung zuungunsten der privaten Krankenversicherungsunternehmen nicht möglich ist. Hiermit wird der nationale Gestaltungsspielraum erheblich eingeschränkt.

Die Erbringer von Gesundheitsdienstleistungen können lediglich wegen des allgemeinen EU-Vorbehalts bezüglich »öffentlicher Dienste« dem GATS entzogen sein; allerdings gibt es hier einige Unklarheiten, weil trotzdem einige Bereiche (z.B. Krankenhaus, ambulante Pflegedienste) sektoral außereuropäischen Anbietern geöffnet sind (kommerzielle Präsenz). Entsprechend bestehen horizontale Forderungen, die auf eine Klärung des Begriffs »öffentliche Dienste« drängen.

Zudem verweigert die EU Unternehmen und Berufstätigen aus Drittstaaten das Recht auf Inländerbehandlung im Falle von Subventionen und schränkt sektorübergreifend die Präsenz natürlicher Personen auf einen engen Personenkreis ein. Entsprechende Forderungen zielen darauf ab, den (nationalen) Subventionsvorbehalt aufzuheben und die Bestimmungen zur Migration auf weiteres Unternehmenspersonal auszuweiten. Die Umsetzung dieser beiden Regelungen ist jedoch unwahrscheinlich.

Die EU erhebt im Gesundheitsbereich keine Forderungen an außereuropäische Drittstaaten. Sie ist aber Adressat einiger Forderungen im Bereich der ambulanten Arzneimittelversorgung, der ambulanten ärztlichen Versorgung und der ambulanten Pflege.

Die Öffnung des Marktzugangs für Anbieter (juristische Personen) aus Drittstaaten im Bereich der Arzneimittelversorgung für die Allgemeinheit (Apotheken) stellt einerseits das Verbot des Mehrfachbesitzes für Apotheker in Frage und führt dazu, dass die derzeitige Regulierung der Marktzulassung (Approbation), die Phar-

mazieabsolventen aus außereuropäischen Drittstaaten diskriminiert, gegen das Prinzip der Inländerbehandlung verstoßen würde. Zudem dürfte eine Konzentration des Apothekenwesens und ggf. Entlassungen von Apothekenpersonal in strukturschwachen Gebieten eine weitere Folge sein, vor allem wenn es zur Umsetzung der anvisierten Liberalisierung des Arzneimittelrechts (Versandhandel) kommen sollte. Schließlich könnten die notwendigen Qualifikationen zur Führung einer Apotheke bzw. einer Apothekenkette als auch die Lizenzierungspraktiken zur Zulassung einer Apotheke(nkette) als eine handelshemmende Regulierung für außereuropäische Anbieter interpretiert werden.

Die meisten Forderungen bestehen für den Bereich der ärztlichen Dienstleistungen. Sie bestehen zu allen Erbringungsarten (außer: Mode 2, weil bereits liberalisiert). Der in Deutschland und Europa geplante Aufbau von telemedizinischen Dienstleistungen (elektronischer Arztbrief, elektronisches Rezept und Gesundheitskarte) könnte gefährdet sein, wenn Konkurrenzunternehmen aus Drittstaaten über die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels Zutritt zum europäischen Markt bekommen würden. Bezüglich der kommerziellen Präsenz würde eine Liberalisierung der dritten Erbringungsart die derzeitige Form der quantitativen Beschränkung niedergelassener Ärzte durch den Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen in Frage stellen. Die Liberalisierung der Präsenz natürlicher Personen in diesem Bereich würde die nationalen bzw. europäischen Bestimmungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen außer Kraft setzen. Dies würde jedoch die Aufhebung der derzeit bestehenden europäischen horizontalen Ausnahmeregelung im GATS voraussetzen.

Im Bereich der ambulanten Pflege liegt nur die Forderung Chinas vor. Sie zielt auf die Aufhebung der horizontalen Beschränkung der EU ab, welche die Anerkennung von Berufsqualifikationen außereuropäischer Dienstleistungserbringer bislang den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten überlässt. Aufgrund der zurückhaltenden Haltung der Innenministerien, den Zuzug außereuropäischer Arbeitskräfte zu forcieren, und der derzeit nicht absehbaren internationalen Standardisierung von Qualifikationserfordernissen und Zulassungsverfahren nach dem Grad ihres handelshemmenden Charakters dürfte die Forderung jedoch kaum verhandlungsrelevant sein.

Die zum Teil willkürliche und aus einer gesundheitssystemischen Sicht unzureichende Klassifizierung von Gesundheitsdienstleistungen des GATS legt die Empfehlung nahe, keine weiteren Liberalisierungszugeständnisse einzugehen, deren Auswirkungen selbst ausgewiesene Experten auf dem Gebiet des internationalen Handels- und des europäischen Sozialrechts nicht einzuschätzen in der Lage sind.

MODE 4: TEMPORÄRE MIGRATION

Besondere Bedeutung kommt der Frage nach den Auswirkungen GATS-geregelter temporärer Migration zu, da die EU in diesem Bereich durch die Vorlage eines Angebots Verhandlungsbereitschaft signalisiert hat. Die Bedingungen der temporären Migration sollen vor allem für folgende Personengruppen liberalisiert werden:

- der unternehmensintern versetzten Schlüsselkräfte (Führungskräfte, Spezialisten, Nachwuchsführungskräfte »Graduate Trainees«),
- der Vertragsdienstleister, d.h. unselbständig Erwerbstätige von Drittstaatsunternehmen ohne Niederlassung in der EU, welche zur Erfüllung der Leistungen aus einem Dienstleistungsvertrag zeitweilig in die EU einreisen;
- der selbständigen Freiberufler, d.h. selbständig Erwerbstätiger aus Drittstaaten, welche zur Erfüllung der Leistungen aus einem Dienstleistungsvertrag zeitweilig in die EU einreisen.

Angesichts der äußerst lückenhaften empirischen Datenlage zum Ausmaß der temporären Migration von Arbeitskräften sind empirisch fundierte Aussagen zu den potentiellen Auswirkungen einer Liberalisierung kaum zutreffen. Die Anwendung außenhandelstheoretischer Modelle der Neoklassik lässt Wachstumsimpulse sowohl für Entsende- als auch Empfängerländer erwarten, die umso stärker ausfallen, je größer der Anteil an unqualifizierten im Verhältnis zu qualifizierten ArbeitsmigrantInnen ist. Der Grund dafür liegt im vergleichsweise größeren Produktivitätsgefälle zwischen Süd und Nord für unqualifizierte ArbeiterInnen. Zudem versprechen sich die Liberalisierungsbefürworter eine größere Flexibilität angesichts von Arbeitsmarktschwankungen. Konzedierte wird allerdings, dass den langfristigen Wohlfahrtseffekten in den Empfängerländer kurzfristige Anpassungskosten insbesondere für verdrängte einheimische gering qualifizierte Arbeitskräfte gegenüberstehen.

In den Entwicklungsländern erwartet man hingegen durch die Liberalisierung von Mode 4 unmittelbar ökonomische und soziale Vorteile, insbesondere den Zufluss von begehrten Devisen in Form von Rücküberweisungen der entsandten Arbeitskräfte.

Jüngste Beispiele im Zusammenhang mit der inner-europäischen Entsendung von Arbeitskräften weisen jedoch auch auf erhebliche Probleme bei der Liberalisierung von Mode 4 hin. So sind kurzfristig eingesetzte Arbeitskräfte oft schlechteren Arbeitsbedingungen ausgesetzt als reguläre inländische ArbeitnehmerInnen und eine gewerkschaftliche Organisation ist aufgrund der Kurzfristigkeit des Arbeitsaufenthaltes erheblich schwieriger als im Fall permanenter ImmigrantInnen.

Das EU-Verhandlungsangebot ist vor allem bezogen auf Graduate Trainees und Vertragsdienstleister problematisch. In beiden Fällen besteht die Gefahr des Missbrauchs. Zum einen stellt sich die Frage, was »Karriereentwicklungszwecke« sind. Zum anderen wird zwar im EU Angebot zu Mode 4 explizit festgehalten, dass Bestimmungen der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten über Mindestlöhne und Kollektivvertragsvereinbarungen weiterhin Gültigkeit haben, doch stellt sich das Problem der effektiven Überprüfung durch die zuständige Behörde, ob die mit der Endsendearbeitskraft vereinbarte Entlohnung innerstaatlichen Tarifverträgen bzw. Mindestlöhnen entspricht.

Bei Banken und Versicherungen würde das EU-Angebot die Beschäftigung von Angestellten ausländischer Unternehmen zu außertariflichen Konditionen insbesondere in technischen Bereichen von bis zu sechs Monaten innerhalb eines Jahres ermöglichen. Im Bereich der Computer-Dienstleistungen wäre dies nach dem EU-Angebot auch für die neu eingeführte Kategorie der Selbstständigen möglich. In sämtlichen Unternehmensbereichen dürften überdies ausländische Trainees ein Jahr lang beschäftigt werden.

Im Bereich der Umweltdienstleistungen sind die öffentlichen Auftraggeber bei Auftragsvergabe nicht daran gebunden, den Zuschlag von der Orientierung an örtlichen Tarifverträgen abhängig zu machen.

Weder im öffentlichen Nahverkehr noch im Straßengüterverkehr bestehen für Unternehmen aus Drittstaaten derzeit Marktzutrittsrechte, so dass das EU-Mode-4-Angebot für diesen Bereich nur begrenzt relevant ist. Allerdings könnten internationale Verkehrsunternehmen mit Niederlassungen in Deutschland ausländische Manager und Spezialisten bis zu drei Jahren beschäftigen. Die gleiche Möglichkeit eröffnet sich auch den Sicherheitsdiensten der Flughäfen.

Im Gesundheitsbereich bestehen im wesentlichen nur für die ambulante und stationäre Pflege keine Einschränkungen für die kommerzielle Präsenz, so dass die innerbetriebliche Entsendung von Managern, Spezialisten und Trainees prinzipiell möglich ist. Der Einsatz von Trainees könnte auch in Pflegeberufen erfolgen, für deren Ausübung in Deutschland kein Universitätsabschluss erforderlich ist, da in einigen außereuropäischen WTO-Mitgliedsstaaten das jeweilige Berufszertifikat universitär erworben wird.

1. EINFÜHRUNG

Wesentliches Ziel des seit 1995 rechtsgültigen GATS-Vertrages (General Agreement on Trade in Services) ist die »fortschreitende Liberalisierung« sämtlicher Dienstleistungsmärkte. Um dieses Ziel zu erreichen, sind regelmäßige weitere Verhandlungsrunden vereinbart worden. Die gegenwärtige GATS-Runde wurde im Jahr 2000 begonnen und sollte bis Anfang 2005 – dem angestrebten Ende der neuen Welt handelsrunde der WTO – abgeschlossen sein. Aufgrund der Vergemeinschaftung der Handelspolitik führt die Europäische Kommission die Verhandlungen im Auftrag der EU-Mitgliedstaaten, wobei auf deutscher Seite das Wirtschaftsministerium federführend ist. Nach dem Zeitplan für die GATS-Verhandlungen waren bis Ende Juni 2002 Marktzugangsforderungen (Requests) zu übermitteln, bis Ende März 2003 sollten die Liberalisierungsangebote (Offers) folgen. Mit rund einmonatiger Verspätung legte die Europäische Union ihr erstes GATS Angebot (»conditional offer«) am 29. April 2003 vor. Eine Zwischenbilanz der GATS-Verhandlungen sollte bei der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation im September 2003 im mexikanischen Cancún gezogen werden. Doch kam es aufgrund starker Interessengegensätzen in den Agrarverhandlungen zu einem vorüber gehenden Stillstand in den Verhandlungen. Dank agrarhandelspolitischer Zugeständnisse der EU laufen die Verhandlungen seit Juli 2004 wieder mit mehr Schwung, doch ist ein neues Datum für den Abschluss der Verhandlungen noch nicht abzusehen. Auch die vorhergehenden Verhandlungsrunden für eine Liberalisierung des Welthandels überschritten die vorgesehenen Fristen. Sie kamen aber letztlich zu einem Ergebnis, so dass auch für diese Runde ein Abschluss zu erwarten ist.

Bevor die Finanz-, Umwelt-, Transport- und Gesundheitsdienstleistungen näher untersucht werden, bedarf es zunächst einer knappen Betrachtung der für diese Sektoren wichtigen GATS-Bestimmungen. Auf deren Implikationen wird bei den nachfolgenden Sektorbetrachtungen immer wieder rekurriert. Um die möglichen Folgen des GATS in der Bundesrepublik abzuschätzen, ist es ebenfalls wichtig, den Stand der Binnenmarktintegration in den betreffenden Sektoren zu skizzieren.

1.1 DIE STRUKTUR DES GATS

Vereinfacht ausgedrückt handelt es sich beim GATS um einen Katalog von Maßnahmen zur Regulierung der Dienstleistungserbringung, auf deren Anwendung Re-

gierungen zukünftig verzichten sollen. Laut GATS Artikel XXVIII (a) »bedeutet der Begriff ‚Maßnahme‘ jede von einem Mitglied getroffene Maßnahme, unabhängig davon, ob sie in Form eines Gesetzes, einer sonstigen Vorschrift, einer Regel, eines Verfahrens, eines Beschlusses, eines Verwaltungshandelns oder in sonstiger Form getroffen wird«. Ferner sind damit nach Artikel I.3(a) sämtliche Ebenen des Regierungshandelns gemeint, d.h. Maßnahmen »zentraler, regionaler oder örtlicher Regierungen und Behörden« sowie »nichtstaatlicher Stellen«, die im staatlichen Auftrag tätig sind.

Trotz der Klausel in Artikel I.3(b), dass Dienstleistungen, die »in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht« werden, von der Liberalisierung ausgenommen seien, bleibt unklar, welche öffentlichen Dienste womöglich durch staatliche Maßnahmen geschützt werden dürfen. Denn dies wäre laut Artikel I.3(c) nur erlaubt, wenn ein solcher Dienst »weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird«. Da in fast allen öffentlichen Bereichen private Anbieter mit öffentlichen konkurrieren, ist diese »Hoheitsklausel« wenig trennscharf.

Das GATS unterscheidet zwischen **allgemeinen Verpflichtungen**, die für alle Dienstleistungssektoren gleichermaßen gelten sollen (z.B. das Meistbegünstigungsprinzip), und den **spezifischen Verpflichtungen** (Marktzugang und Inländerbehandlung), die nur für jene Sektoren relevant sind, in denen die WTO-Mitglieder konkrete Liberalisierungsverpflichtungen übernommen haben (vgl. Tabelle 1). Das heißt, manche Bestimmungen des Vertrags erstrecken sich auch auf Dienstleistungen, bei denen die WTO-Mitglieder bisher keinerlei bindende Verpflichtungen übernommen haben. Jedes WTO-Mitglied hat seine spezifischen Verpflichtungen in eine eigene Liste eingetragen, die verbindlicher Bestandteil des GATS ist. Die Länderlisten untergliedern sich ebenfalls in einen horizontalen, alle aufgeführten Dienstleistungen übergreifenden Teil, und einen sektorspezifischen Teil. In den Länderlisten konnte vermerkt werden, ob in den liberalisierten Sektoren noch etwaige Beschränkungen des Marktzugangs oder der Inländerbehandlung bestehen. Zusätzlich konnten die Verpflichtungen hinsichtlich von vier verschiedenen Erbringungsarten des GATS differenziert werden:

- Grenzüberschreitende Erbringung (Mode 1),
- Nutzung im Ausland (Mode 2),
- Kommerzielle Präsenz (Mode 3),
- Präsenz natürlicher Personen (Mode 4).

Dieses flexible Liberalisierungskonzept erlaubt es den WTO-Mitgliedern im Prinzip, nur in den Bereichen ihren Markt zu öffnen, wo sie es für opportun halten.

Tabelle 1: Die Struktur des GATS

| Allgemeine Verpflichtungen | Spezifische Verpflichtungen | | | |
|---|--|-------------------------------|-------------------------------------|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Meistbegünstigung (GATS Artikel II) • Transparenz (GATS Artikel III) • Innerstaatliche Regulierung (GATS Artikel VI) • Öffentliche Auftragsvergabe (GATS Artikel XIII) • Subventionen (GATS Artikel XV) | <ul style="list-style-type: none"> • Marktzugang (GATS Artikel XVI) • Inländerbehandlung (GATS Artikel XVII) | | | |
| | Listen der spezifischen Verpflichtungen (GATS Art. XX) | | | |
| | | Beschränkung des Marktzugangs | Beschränkung der Inländerbehandlung | |
| | Horizontale Verpflichtungen | | | |
| | Sektorale Verpflichtungen (z.B. für Bildungs- oder Gesundheitsdienstleistungen) | | | |

1.1.1 Die wichtigen Prinzipien

Das **Meistbegünstigungsprinzip** verlangt, dass Handelsvergünstigungen allen WTO-Mitgliedstaaten in gleichem Maße zugestanden werden müssen. Jedes Mitglied gewährt »den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds sofort und bedingungslos eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als diejenige, die es den gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Landes gewährt« (GATS, Art. II.1). Eine Diskriminierung zwischen verschiedenen WTO-Staaten soll also vermieden werden.¹

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

Wichtig ist zum einen, dass diese Bestimmung – wie einige weitere – für sämtliche GATS-Sektoren gilt, unabhängig davon, ob ein Land diese in seiner Länderliste gebunden hat. Das Meistbegünstigungsprinzip wird gemeinhin unterschätzt. Es ist aber ein äußerst effektiver Mechanismus für die weltweite Ausbreitung von Handelsliberalisierungen, die bilateral oder regional bereits gewährt werden. Der BDI weiß darum:

»So profitieren die Unternehmen von der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährung der Meistbegünstigung, unabhängig davon, ob in einem bestimmten Sektor Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen wurden oder nicht.« (BDI 2001: 12)

Zum anderen gilt es als sehr umstritten, was »gleiche« Dienstleistungen sein können. Dieses Problem tritt auch beim Inländerbehandlungsprinzip wieder auf (s.u.).

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

Die **Marktzugangsregel** verbietet eine Reihe von quantitativen Handelsbeschränkungen. Der Artikel XVI, Abs. 2 listet sechs Kategorien von Maßnahmen auf, die den Mitgliedern untersagt sind, es sei denn, sie haben sich entsprechende Rechte in ihren Länderlisten vorbehalten. Zu den verbotenen Maßnahmen gehören Beschränkungen

- der Zahl der Dienstleistungserbringer,
- des Gesamtwerts der Geschäfte oder des Betriebsvermögens,
- der Gesamtzahl oder des Volumens der Dienstleistungen,
- der Zahl natürlicher Personen, die in einem Sektor oder von einem Erbringer beschäftigt werden dürfen,
- der zulässigen rechtlichen Unternehmensform sowie
- der Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen.

Nach dem Prinzip der **Inländerbehandlung** gewährt jedes Mitglied den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern anderer Mitglieder »eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist, als die, die es seinen eigenen gleichen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern gewährt« (Artikel XVII.1). Ziel ist letztlich die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für sämtliche Unternehmen. Das Inländerbehandlungsprinzip unterscheidet dabei nicht, ob es sich um gemeinnützige »non-profit«-Unternehmen oder gewinnorientierte Firmen handelt.

Hervorzuheben ist, dass die Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung nicht nur das Verhältnis zwischen in- und ausländischen Dienstleistern

berühren, sondern auf formal gleiche Wettbewerbsbedingungen für sämtliche Unternehmen in einem Land abzielen. Deren Rechtsform – öffentlich, privat, gemeinnützig etc. – spielt dabei keine Rolle mehr.

Daneben wirft der Terminus »gleicher« Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer wichtige Fragen auf. Diese Formulierung findet sich sowohl beim Meistbegünstigungs- als auch beim Inländerbehandlungsprinzip. Jedoch gibt es weder im GATS noch in anderen WTO-Verträgen Hinweise darauf, wie die »**Gleichheit**« von Dienstleistungen bzw. ihrer Erbringer zu bestimmen wäre. Das Urteil der WTO-Berufungsinstanz im Streit um die europäische Bananenmarktordnung bestätigt lediglich, dass Unternehmen, die »gleiche« Dienstleistungen erbringen, als »gleiche« Dienstleistungserbringer zu betrachten sind (vgl. Fuchs/Türk (2001)). So vergeben sowohl öffentliche als auch private Banken Kredite, erstere vermehrt an den Mittelstand, letztere bevorzugt an Großkunden. Sind deswegen öffentliche und private Banken »gleiche« Dienstleister, nur weil beide Kredite vergeben? Nach der handelspolitischen Doktrin der »Gleichheit« (»likeness«) zumindest dürften öffentliche und private Banken aufgrund dessen nicht unterschiedlich behandelt werden. Ähnlich unklar ist, inwieweit Anbieter unterschiedlich behandelt werden dürfen, die zwar eine gleiche Dienstleistung erbringen (z.B. Stromversorgung), dies aber auf verschiedene Weise tun (Stromversorgung aus AKWs oder erneuerbaren Energien).

1.1.2 Zugriff auf innerstaatliche Regulierung: Artikel VI

Der Artikel VI über »innerstaatliche Regulierung« gilt ebenso wie das Meistbegünstigungsprinzip für sämtliche GATS-Sektoren, unabhängig davon, ob ein Land etwaige Verpflichtungen eingegangen ist. In diesem Artikel wird der Rat für den Dienstleistungshandel beauftragt, Disziplinen zu entwickeln, die gewährleisten, dass »nationale Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse« keine »unnötigen Hemmnisse« für den Dienstleistungshandel darstellen. Diese staatlichen Regulierungen sollen auf »objektiven und transparenten Kriterien« beruhen und nicht belastender sein als nötig, um die Qualität einer Dienstleistung sicherzustellen (siehe Kasten).

(4) Um zu gewährleisten, daß Maßnahmen, die **Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse** betreffen, keine unnötigen Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen darstellen, erarbeitet der Rat für den Handel mit Dienstleistungen mit Hilfe der von ihm gegebenenfalls eingesetzten geeigneten Gremien alle notwendigen Disziplinen. Diese Disziplinen sollen sicherstellen, daß solche Erfordernisse unter anderem

- a) auf **objektiven und transparenten Kriterien** wie Kompetenz und Fähigkeit zur Erbringung der Dienstleistung beruhen;
- b) **nicht belastender sind als nötig**, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten;
- c) im Fall von Zulassungsverfahren nicht an sich die Erbringung der Dienstleistung beschränken.

Die nach Artikel VI.4 zu entwickelnden Disziplinen für Qualifikationen, Normen und Zulassungen gehen dabei weit über klassische handelspolitische Maßnahmen hinaus, da sie auch dann Anwendung finden, wenn keinerlei Diskriminierung ausländischer Anbieter vorliegt. Damit entfällt die herkömmliche Begründung internationaler Handelspolitik, die eine Einschränkung staatlicher Souveränität mit der Schaffung gleicher Absatzchancen für ausländische Exporteure von Gütern und Dienstleistungen legitimierte. Diesen Wechsel in der Perspektive begründen die liberalen Ökonomen Nicolaidis und Trachtman wie folgt:

»Bisher fokussierte das GATS hauptsächlich auf diskriminierende Barrieren des Dienstleistungshandels statt auf nichtdiskriminierende Maßnahmen. Die nichtdiskriminierende regulatorische Vielfalt ist jedoch ein bedeutendes Handelshindernis aufgrund der hohen Kosten der Erfüllung multipler Regulierungen.« (Nicolaidis/Trachtman 2000).

Genau diese Fixierung auf diskriminierende Handelshemmnisse wird mit dem GATS Artikel VI.4 verlassen. Er findet nämlich auf sämtliche staatlichen Auflagen im Bereich der Qualifikationen, Normen und Zulassungen Anwendung, auch auf solche, die in- und ausländische Anbieter gleich behandeln. Verschiedene Autoren haben mittlerweile auf diese bedeutsame Verschiebung hingewiesen, darunter der kanadische Handelsjurist Steven Shrybman:

»Article VI Domestic Regulation: applies to all measures of general application affecting trade in services whether these are discriminatory or not. By doing so,

this provision abandons the traditional justification for international sanctions that constrain sovereignty, which was to level the playing field for foreign goods, services and investors. But Article VI applies to all government measures even those that treat foreign and domestic service providers in exactly the same way.« (Shrybman 2002: 34; vgl. auch: Sinclair/Griehaber-Otto 2002: 63f.).

1.1.3 Harmonisierung and gegenseitige Anerkennung

Was heißt es aber, wenn Qualifikationsanforderungen, technischen Normen und Zulassungsverfahren derart auszugestaltet sind, dass sie »keine unnötigen Hemmnisse« für den Dienstleistungshandel darstellen? Die vom GATS intendierte handelsneutrale Ausgestaltung all jener staatlichen Auflagen kann auf zwei sich ergänzenden Wegen erreicht werden: einerseits über die **Harmonisierung** dieser Regulierungen zwischen den WTO-Mitgliedern, andererseits über die **Anerkennung** der jeweiligen nationalen Maßnahmen. Der Pfad der Harmonisierung wird über die gemäß Artikel VI.4 zu entwickelnden Disziplinen beschriftet, derjenige der gegenseitigen Anerkennung wird durch den Artikel VII vorgezeichnet. In Artikel VII.1 heißt es:

»Zum Zweck der vollständigen oder teilweisen Erfüllung der Normen oder Kriterien für die Ermächtigung, Zulassung oder Beglaubigung von Dienstleistungserbringern (...) kann ein Mitglied die Ausbildung oder Berufserfahrung, die Anforderungen oder die Zulassungen oder Beglaubigungen, die in einem bestimmten Land erworben, erfüllt beziehungsweise erteilt worden sind, anerkennen.«

Wichtig ist ferner die Bestimmung in Artikel VII.5:

»Die Anerkennung soll soweit wie möglich auf multilateral vereinbarten Kriterien beruhen.«

Was die Harmonisierung betrifft, stellt sich die kritische Frage, auf welchem Niveau eine solche Angleichung stattfinden kann? Eine Harmonisierung, die sich an den anspruchsvollsten Qualitätsstandards für Dienstleistungen orientiert, ist international kaum durchsetzbar. Daher wird vielfach eine Angleichung nach unten befürchtet, die einem Abwärtswettlauf (»race to the bottom«) bei nationalen Qualitätsstandards gleich käme (vgl. EI/PSI 2000).

Aufgrund der Sensibilitäten und des häufigen Widerstands gegen Harmonisierungen nationaler Standards propagieren Handelsexperten jedoch verstärkt die Aushandlung gegenseitiger Anerkennungsabkommen. Verwiesen wird dabei auf das als modellhaft geltende Vorgehen beim europäischen Binnenmarkt. Nicolaidis und

Trachtmann sehen den Modellcharakter des Binnenmarktprogramms vor allem in der Kombination von Maßnahmen »negativer Integration« durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes mit begleitenden Maßnahmen »positiver Integration« in Form der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung von Regulierungen (vgl: Nicolaidis/Trachtmann 2000: 245; ausführlicher zum Binnenmarktprogramm s.u.).

Im Rahmen des GATS sind bereits 1997 erste Richtlinien für gegenseitige Anerkennungsabkommen für den Sektor der Wirtschaftsprüfungen erarbeitet worden. Diese Richtlinien sollen eine Hilfestellung für Regierungen oder staatliche Einrichtungen sein, die gegenseitige Anerkennungsabkommen für die Wirtschaftsprüfung aushandeln. Sie sind nicht bindend und ihre Nutzung erfolgt auf freiwilliger Basis. Die Richtlinien enthalten Hinweise, wie Anerkennungsverhandlungen geführt werden können, welche Notifizierungsanforderungen gegenüber der WTO bestehen und wie Form und Inhalt der Abkommen aussehen können (WTO 1997).

1.1.4 Notwendigkeitstest

Als weiterer Mechanismus der handelsneutralen Ausgestaltung nichtdiskriminierender innerstaatlicher Regulierungen unter dem GATS wird der sogenannte »Notwendigkeitstest« angesehen. Nach Artikel VI.4 sollen staatliche Regulierungen »keine unnötigen Hemmnisse« für den Dienstleistungshandel darstellen bzw. »nicht belastender« sein »als nötig«. Laut WTO-Sekretariat hat der Notwendigkeitstest zwei Aspekte:

»the first aspect is the general requirement that regulations not be more trade restrictive than necessary; the second aspect is to examine whether an individual measure is actually necessary to achieve the specified legitimate objective« (WTO 1999a).

Notwendigkeitstests sind neben dem GATS auch in weiteren WTO-Verträgen enthalten, so im GATT (Güterhandel), im SPS- (gesundheitsschutzrechtliche Maßnahmen) und im TBT-Abkommen (technische Handelshemmnisse). Auch gab es bereits 11 Streitfälle im GATT- und WTO-System, in denen Länder als Rechtfertigung für eine staatliche Maßnahme deren »Notwendigkeit« reklamierten. Jedoch wies das Schiedsgericht in 10 dieser Fälle die Notwendigkeit der staatlichen Maßnahmen zurück (vgl. Swenarchuk 2000). Zwei dieser Fälle betreffen die EU. Darunter der Streit um das europäische Importverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch aus den USA, von dem angenommen wird, dass es krebserregend sein kann. Das umwelt- und gesundheitspolitische Vorsorgeprinzip, das Schutzmaßnahmen auch im Fall wissen-

schaftlicher Unsicherheit über das Gefährdungspotential eines Produkts erlaubt, hat im Rahmen der WTO keinen Bestand. Das WTO-Gericht entschied nach der US-amerikanischen Klage, dass das EU-Importverbot einen Verstoß gegen das SPS-Abkommen darstellt. Der zweite Fall betrifft eine kanadische Klage gegen das Asbestverbot in Frankreich. Zwar entschied das WTO-Gericht, dass das Asbestverbot gerechtfertigt sei, zugleich stellte es aber die »Gleichartigkeit« von Asbestprodukten und den weniger karzinogenen Substituten fest (ebd.).

Sowohl die Nichtanerkennung des Vorsorgeprinzips wie auch die problematische Konzeption der »Gleichartigkeit« in diesen beiden Urteilen machen deutlich, dass die Notwendigkeitstests staatliche Maßnahmen des Umwelt- oder Gesundheitsschutzes oder die Förderung neuer Technologien auf diesen Gebieten behindern können. Dabei muss es aber nicht bleiben, denn letztlich können eine Vielzahl von Qualifikationsanforderungen, technischen Normen oder Lizenzierungsaufgaben durch einen Notwendigkeitstest im Rahmen des GATS auf den Prüfstand kommen.

Schließlich kann die Bestimmung in Artikel VI.4, wonach Vorschriften »nicht belastender als nötig« sein sollen, »um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten«, nicht nur die Mittel zur Erreichung eines Ziels, sondern die Ziele der Regulierung selbst beschränken. Dies wäre dann der Fall, wenn die staatliche Maßnahme nicht auf die Qualität der Dienstleistung abzielte, sondern auf die Vermeidung anderer Externalitäten. So könnte beispielsweise infrage gestellt werden, ob bestimmte Mindestreserve-Vorschriften für die Qualität der Dienstleistung »Kreditvergabe« notwendig sind (vgl. Nicolaidis/Trachtman 2000: 260).

Um aber Entwarnung zu signalisieren, schreibt das WTO-Sekretariat in seiner Broschüre »GATS – Facts and Fiction«, dass eine Regierung nur im Fall einer WTO-Klage in die Situation käme, eine Rechtsvorschrift rechtfertigen zu müssen (WTO 2001a: 16). Dies ist allerdings nur die halbe Wahrheit, denn WTO-Klagen stellen nur den Extremfall dar. Selbstverständlich wird erwartet, dass WTO-Mitglieder ihre innerstaatlichen Regulierungen möglichst handelsneutral ausgestalten. Um diesen Prozess auch jenseits der Streitschlichtung zu befördern, enthält das GATS einen Artikel über Transparenz.

1.1.5 Transparenz

Artikel III des GATS ist sehr weitreichend und enthält die Verpflichtung, alle Maßnahmen, die den Dienstleistungshandel betreffen, zu veröffentlichen. Das umfasst also auch sämtliche nichtdiskriminierenden innerstaatlichen Regulierungen, wie sie

im Artikel VI.4 angesprochen sind. Einmal im Jahr muss die WTO über die Änderungen diesbezüglicher Gesetze, Vorschriften oder Verwaltungsrichtlinien unterrichtet werden. Innerhalb von 2 Jahren nach Errichtung der WTO mussten zudem nationale Auskunftsstellen eingerichtet werden, die andere Mitglieder über alle den Dienstleistungshandel betreffende oder einschränkende Maßnahmen informieren. Manche WTO-Mitglieder, aber auch internationale Organisationen wie die OECD, setzten sich darüber hinaus für das Konzept der vorherigen Konsultation (*prior consultation*) ein. Nach diesem Konzept müssten geplante Änderungen staatlicher Regulierungen, von Gesetzen bis zu Verordnungen, schon im Entwurfsstadium den Handelspartnern bekannt gemacht werden, sodass diese Einwendungen vorbringen könnten. In ihrer Mitteilung zu innerstaatlicher Regulierung schreibt die Kommission, »*prior consultation on the introduction of regulatory measures can prove useful*« (WTO 2001b). Jedoch sieht sie es nicht als sinnvoll an, derartige Konsultationsmechanismen verpflichtend vorzuschreiben.

Anders aber die USA. Bei den aktuellen US-amerikanischen GATS-Forderungen (*Requests*) rangiert die Transparenz der innerstaatlichen Regulierung an erster Stelle. Um ihren Dienstleistungsexporteur den Zutritt auf ausländischen Märkten zu erleichtern, verlangen die USA von allen WTO-Mitgliedern »*Verfahren zur Information der Öffentlichkeit über Regulierungen oder Veränderungen bestehender Regulierungen, bevor diese von den zuständigen Einrichtungen abschließend beraten werden und Inkrafttreten*« (USTR 2002, Hervorhebung TF). Die USA reklamieren also effektiv ein Mitspracherecht bei nationalen Gesetzesvorhaben der WTO-Mitglieder. Von dieser »*Transparenz*« profitieren ohnehin nur diejenigen Länder, die über das Potenzial verfügen, derartige Marktinformationen aufzubereiten, und deren Dienstleistungsunternehmen in der Lage sind, diese Informationen kommerziell zu nutzen. Zugleich hat die mit dem GATS angestrebte Transparenz aber auch einen »*chilling effect*« auf die Entwicklung nationaler Rechtsvorschriften. Im Wissen um deren Notifizierung bei der WTO oder gar einer möglichen vorherigen Bekanntmachung werden vieler Länder schon im vorausseilenden Gehorsam versuchen, ihre Vorschriften möglichst handelsneutral auszugestalten.

1.1.6 Wettbewerbsregeln

Für die Beurteilung möglicher GATS-Implikationen für Finanz-, Umwelt- und Transportdienstleistungen ist es schließlich nötig, die Wettbewerbsregeln sowie die besonderen Bestimmungen für Subventionen und das öffentliche Beschaffungswesen zu berücksichtigen.

Der diesbezügliche GATS Artikel VIII über **Monopole** und Dienstleistungserbringer mit ausschließlichen Rechten ist allerdings nicht sehr weitreichend, gleiches gilt für GATS Artikel IX über wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken. Artikel VIII verpflichtet die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass ihre Monopolisten nicht gegen die Meistbegünstigungsklausel und gegen die spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen verstoßen. Artikel IX verpflichtet die Mitglieder zu wechselseitigem Informationsaustausch und Konsultationen mit dem Ziel, restriktive Praktiken zu unterbinden. Allerdings finden sich keinerlei Hinweise auf mögliche Gründe, die Monopolstellungen auch rechtfertigen könnten, seien dies natürliche Monopole oder der Schutz öffentlicher Güter.

Bisher existieren noch keine verbindlichen GATS-Regelungen zur **Subventionierung** von Dienstleistungen. Jedoch verlangt GATS Artikel XV die Aufnahme diesbezüglicher Verhandlungen, die auch im März 1996 begonnen wurden. Diese haben bisher aber noch keine konkreten Ergebnisse gebracht. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass Subventionen mittels der Prinzipien der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung auch jetzt schon unter die GATS-Bestimmungen fallen. Werden nämlich in den Länderlisten spezifische Verpflichtungen zu Gunsten der Inländerbehandlung übernommen und Subventionen nicht explizit ausgenommen, so müssten diese auch ausländischen oder privaten Anbietern zugestanden werden (WTO 1996a).

Für das **öffentliche Beschaffungswesen** wurden bisher ebenfalls keine verbindlichen Richtlinien entwickelt. Zudem nimmt der GATS Artikel XIII öffentliche Beschaffungen vom Meistbegünstigungsprinzip, vom Markzugang und von der Inländerbehandlung aus, sofern sie für staatliche Zwecke bestimmt sind und nicht kommerziell verwendet werden. Er fordert aber, dass innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der WTO-Verträge hierzu Verhandlungen im Rahmen des GATS stattfinden sollen. Diese sind auch im Jahr 1997 unter der Ägide der Arbeitsgruppe zu GATS-Regeln begonnen worden. Auch diese Verhandlungen führten noch zu keinem Ergebnis.

Parallel besteht aber schon ein Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen im Rahmen der WTO, das die Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung bei öffentlichen Aufträgen regelt, das sog. Government Procurement Agreement (GPA). Hierbei handelt es sich jedoch um ein »plurilaterales« Abkommen, das lediglich für dessen 23 Unterzeichner gilt, darunter die EU und ihre Mitgliedsstaaten, die USA und Japan. Seine Regeln erstrecken sich auf die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen auf zentralen und niedrigeren Verwaltungsebenen. In einer Positivliste sind die erfassten Dienstleistungen aufgeführt. Die EU hat aller-

dings Ausnahmen von den GPA-Bestimmungen in einigen Sektoren festschreiben lassen, darunter auch bei der Wasserversorgung (Evenett/Hoekman 2000).

1.2 STAND DES BINNENMARKTS FÜR DIENSTLEISTUNGEN

Um beurteilen zu können, inwieweit GATS-Bestimmungen (und nicht nur die bisher oder zukünftig eingegangenen sektorspezifischen Liberalisierungsverpflichtungen) auf die staatliche Dienstleistungsregulierung in den EU-Mitgliedstaaten durchgreifen können, ist es nötig, einen zumindest knappen Überblick über diesbezügliche Binnenmarktentwicklungen zu geben. Eine Vertiefung findet dann bei der näheren Betrachtung des Finanz-, Umwelt- und Transportsektors statt.

Mit dem Weißbuch von 1985 »Vollendung des Binnenmarkts« sowie der darauf beruhenden Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 wurde das Ziel festgelegt, den Binnenmarkt bis 1992 zu vollenden. Das umfangreiche Programm des Weißbuchs enthielt rund 280 Gesetzgebungsvorschläge, die allerdings auch bis heute noch nicht vollständig umgesetzt wurden. (für einen aktuellen Stand des Binnenmarktprogramms siehe: Europäische Kommission 2003). Für die Harmonisierung im Dienstleistungssektor sah das Binnenmarktprogramm allein 92 Direktiven, Regulierungen oder Kommissions-Empfehlungen vor. Sektorale Schwerpunkte lagen im Bereich der Finanzdienstleistungen, der Telekommunikation, der Verkehrsleistungen und der Energie.

Das Weißbuch von 1985 propagierte dabei auch einen neuen Ansatz der Integration, der vor allem auf der gegenseitigen Anerkennung von Regulierungen beruhte. Für den Kommissionsmitarbeiter Beviglia Zampetti liegt die besondere Bedeutung dieses Vorgehens darin, dass so auch nichtdiskriminierende staatliche Auflagen in den Blick genommen wurden:

»Mutual recognition has been instrumental to the realization of market integration in the European Union. Although openly protectionist regulations designed to exclude foreign persons and enterprises existed in some member states, most barriers resulted from nondiscriminatory regulation meant to achieve legitimate public policy objectives.« (Zampetti 2000: 286)

Die Kommission sieht als wesentliche Funktion, dass durch gegenseitige Anerkennung die Liberalisierung auch ohne Harmonisierung von Vorschriften vollzogen werden kann:

»Mit ihm kann der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen auch ohne Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gewährleistet werden.

(...) Der Bestimmungsmitgliedstaat einer Dienstleistung kann ihre rechtmäßige Erbringung durch einen in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Leistungserbringer nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen verweigern, indem er zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses wie den Schutz der Verbraucher geltend macht.« (Europäische Kommission 1999)

Für den Bereich der professionellen Dienstleistungen wurde im Jahr 1989 ein allgemeines System der Anerkennung von Diplomen angenommen. Dabei handelt es sich um einen horizontalen Ansatz für die Anerkennung von rund 150 höheren Berufsabschlüssen. Allerdings gelang nur partiell eine automatische Anerkennung, weil in vielen Berufen nach wie vor nationale Anforderungen Bestand haben. Im März 2002 legte die Kommission schließlich einen Vorschlag zur Integration von rund 15 Direktiven im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen vor (Europäische Kommission 2002a).

Daneben disziplinierte auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die staatliche Regulierung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Zu den vom EuGH formulierten Prinzipien, denen nationale Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit genügen müssen, gehören die Angemessenheit, Verhältnismäßigkeit, Unentbehrlichkeit, Notwendigkeit sowie der Vorrang weniger restriktiver Maßnahmen (vgl. European Commission 2001).

Jedoch werden auch weiterhin Handelshemmnisse für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im Binnenmarkt ausgemacht. So veröffentlichte die Kommission im Juli 2002 einen Bericht, der ein breites Spektrum an Hindernissen auflistete, denen sich Dienstleistungsunternehmen gegenüber sehen (Europäische Kommission 2002). Bis Ende 2003 sollen konkrete Vorschläge zu deren Beseitigung vorliegen. Auch im Bereich der gegenseitigen Anerkennung identifizierte die Kommission Defizite. Dabei hat sie die Aufgabe, sich mit Fällen zu befassen, in denen die gegenseitige Anerkennung verweigert wurde, »gleichgültig, ob sie von ihnen aufgrund von Beschwerden der Wirtschaftsteilnehmer erfährt, oder das Problem von Amts wegen aufdeckt« (Europäische Kommission 1999). Besonders im Dienstleistungsbereich beklagen sich Unternehmen über Schwierigkeiten. Die Kommission betont, dass es »eine bisweilen missbräuchliche Verwendung des Begriffs ‚Allgemeininteresse‘ gebe, »um Abweichungen vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zu rechtfertigen« (ebd.). Häufig herrsche die Meinung vor, dass das Allgemeininteresse »nur durch eine Kontrolle seitens des Bestimmungslandes in vollem Umfang verwirklicht werden kann«. Die Kommission meint aber, eine »solche Kontrolle ist jedoch nicht immer erforderlich, um den notwendigen Schutz der Verbraucher zu gewährleisten« (ebd.).

Aufgrund der nach wie vor bestehenden Lücken bei der Dienstleistungsfreiheit, veröffentlichte die Kommission im Dezember 2000 eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungsverkehr. Darin schlägt sie zwei Initiativpakete für 2001 und 2002 vor. Erklärtes Ziel ist es, »den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr genauso einfach zu machen wie dies auf nationaler Ebene möglich ist« (Europäische Kommission 2000a). Die Initiativpakete umfassten Legislativvorschläge zur Vergabe öffentlicher Aufträge, zum Fernabsatz von Finanzdienstleistungen, zur weiteren Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts und der Postdienste, zur Harmonisierung des Urheberrechts, zur Rechnungslegungsstrategie der EU, zu Übernahmen sowie zur mehrwertsteuerlichen Behandlung elektronisch erbrachter Dienste (ebd.: 8). Nachfolgender Übersicht ist der Stand einzelner Binnenmarktvorhaben zu entnehmen, die für die zu untersuchenden Bereiche Finanz-, Transport- und Umweltdienstleistungen relevant sind.

Umsetzung der Binnenmarktstrategie Januar 2003 (Auszug)

| Vorhaben, die bis Ende 2002 fristgerecht abgeschlossen wurden | |
|--|--|
| Finanzkonglomerate | Die Richtlinie über Finanzkonglomerate wurde im November 2002 endgültig verabschiedet (siehe IP/02/1712). Sie muss bis 2005 in nationales Recht umgesetzt werden. Sie verstärkt die Aufsicht über Finanzkonzerne, die sowohl im Banken- und Investmentbereich als auch im Versicherungswesen tätig sind. 2002 einigte man sich ferner über eine Reihe anderer wichtige Vorschläge des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen (FSAP): unter anderem über die Richtlinien über Finanzsicherheiten, Marktmissbrauch, Versicherungsvermittler und Fernabsatz von Finanzdienstleistungen sowie über die Verordnung zur Anwendung Internationaler Rechnungslegungsgrundsätze. |
| Vorhaben, bei denen angemessene Fortschritte erzielt wurden | |
| Einheitlicher Europäischer Luftraum | Auf der Tagung des Rates der Verkehrsminister im Dezember 2002 wurde eine politische Einigung über den Vorschlag der Kommission zur Schaffung eines Einheitlichen Europäischen Luftraums zwecks besserer Luftverkehrskontrolle erzielt (siehe IP/02/1813). Derzeit verursachen Verzögerungen auf Flughäfen schätzungsweise Kosten in Höhe von 3 Milliarden € pro Jahr. Die Kommission hofft auf einen gemeinsamen Standpunkt des Rates Anfang 2003 und auf die förmliche Verabschiedung bis Ende Juni 2003 nach der zweiten Lesung im Europäischen Parlament. |
| Börsenprospekte | Eine politische Einigung über den Vorschlag für eine Richtlinie über Börsenprospekte wurde auf der Novembertagung des Rates der Finanzminister erzielt (siehe IP/02/1607); ein gemeinsamer Standpunkt wird Anfang 2003 erwartet; danach wird der Text wieder dem Europäischen Parlament zur zweiten Lesung vorgelegt. Mit der Maßnahme könnten Unternehmen leichter EU-weit Geld aufnehmen; gleichzeitig würde den Investoren ein angemessener Schutz zuteil. |

| | |
|---|--|
| Börsenprospekte | Eine politische Einigung über den Vorschlag für eine Richtlinie über Börsenprospekte wurde auf der Novembertagung des Rates der Finanzminister erzielt (siehe IP/02/1607); ein gemeinsamer Standpunkt wird Anfang 2003 erwartet; danach wird der Text wieder dem Europäischen Parlament zur zweiten Lesung vorgelegt. Mit der Maßnahme könnten Unternehmen leichter EU-weit Geld aufnehmen; gleichzeitig würde den Investoren ein angemessener Schutz zuteil. |
| öffentliches Auftragswesen | Auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens erzielte der Rat im Jahr 2002 eine politische Einigung über zwei Richtlinien: die erste vereint, aktualisiert und verbessert die drei Einzelrichtlinien für Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge, die zweite aktualisiert und verbessert die Ver-gabevorschriften auf dem Gebiet der Wasser-, Strom- und Gasversorgung sowie der Postdienste (IP/02/1391). Die Kommission hofft, dass sich der Rat im Januar 2003 förmlich auf einen gemeinsamen Standpunkt verständigt und dass die Richtlinien in der ersten Hälfte des Jahres 2003 nach der zweiten Lesung im Europäischen Parlament endgültig verabschiedet werden. |
| Vorhaben, bei denen beträchtliche Verzögerungen aufgetreten sind | |
| Schieneverkehr | Die Verabschiedung des zweiten Maßnahmenpakets zur Wiederbelebung des europäischen Schienenverkehrs (IP/02/118), einschließlich der Liberalisierung des Güterverkehrs, durch den Rat und das Europäische Parlament wurde auf die zweite Hälfte des Jahres 2003 vertagt. Die Kommission wird 2003 Vorschläge zur Liberalisierung des Marktes für den Personenverkehr unterbreiten. |
| Pensionsfonds | Bei der vorgeschlagenen Richtlinie über Pensionsfonds (IP/02/820) wurden gewisse Fortschritte erzielt; es gibt Anlass zur Hoffnung, dass sie bis Ende Juni 2003 verabschiedet wird. Die Richtlinie schlägt aufsichtsrechtliche Rahmenbedingungen zur Sicherung von Pensionsfonds und ein hohes Schutzniveau für künftige Rentner und Pensionäre vor; außerdem würden die Institutionen flexiblere Möglichkeiten für die Entwicklung einer wirksamen Investmentpolitik erhalten. |
| staatliche Beihilfen für Leistungen der Daseinsvorsorge | Aufgrund rechtlicher Unsicherheiten war es der Kommission bisher nicht möglich, die Rahmenbedingungen für staatliche Beihilfen für Leistungen der Daseinsvorsorge und die Entwicklung von Erfolgskontrollmechanismen zu verabschieden. Sie will die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften abwarten, die die Finanzierung derartiger Dienste rechtlich würdigen. Die Urteile werden voraussichtlich Anfang 2003 ergehen. Im Mai 2002 verabschiedete die Kommission eine Methodik zur Überwachung der Leistung dieser Dienste, die 2003 in Angriff genommen wird. |
| Derzeit nicht im Zeitplan | |
| Handel mit Dienstleistungen | Kommissionsvorschlag zur Beseitigung von Binnenmarkthindernissen beim Handel mit Dienstleistungen im Nachgang zum Bericht über den Zustand des Binnenmarkts für Dienstleistungen vom Juli 2002 (siehe IP/02/1180). Es sind leichte Verzögerungen zu verzeichnen, da mehr Hindernisse als ursprünglich erwartet ermittelt wurden. |

1.2.1 Leistungen der Daseinsvorsorge im Binnenmarkt

Schließlich beinhalten die Binnenmarktregeln auch spezifische Bestimmungen für öffentliche Dienste bzw. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Im Zuge der rasanten Privatisierungs- und Liberalisierungsentwicklungen in den Mitgliedstaaten kamen zunehmende Befürchtungen hinsichtlich der Versorgungssicherheit und -qualität bei öffentlichen Diensten auf. Aus diesem Grunde wurde mit dem Vertrag von Amsterdam der EG-Vertrag um eine zusätzliche Bestimmung – Artikel 16 – über die Daseinsvorsorge ergänzt:

»Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, (...) tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrages dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.« (EGV, Art 16)

Diese Bestimmung verpflichtet die EU-Mitglieder aber weder zur Bereitstellung bestimmter Dienste, noch zu einem bestimmten quantitativen oder qualitativen Leistungsniveau. Unabhängig von diesen Bestimmungen gelten die Artikel 73, 86 und 87 des EG-Vertrags. Die Artikel 86 und 87 betreffen öffentliche Unternehmen und staatliche Beihilfen, Artikel 73 Beihilfen im Bereich des Verkehrs. Wichtig ist dabei, dass die Wettbewerbsregeln des Binnenmarkts Vorrang genießen. Artikel 86 EGV bestimmt, dass die Mitglieder hinsichtlich öffentlicher oder im öffentlichen Auftrag tätiger Unternehmen »keine diesem Vertrag (...) widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten«. Dies betrifft »insbesondere die Wettbewerbsregeln«. Einschränkung heißt es allerdings, dass die Wettbewerbsregeln für öffentliche Unternehmen nur greifen »soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert«.

Sehr eng fasst der EG-Vertrag die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen, was besonders für öffentliche Dienste einschränkend wirkt. Laut Artikel 87 EGV sind »staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar«. Danach folgen lediglich drei Kategorien von Maßnahmen, die mit dem Gemeinsamen Markt »vereinbar sind« (Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher; Beihilfen zur Schadensbeseitigung bei Naturkatastrophen; Beihilfen für benachteiligte Gebiete im geteilten Deutschland). Fünf weitere Kategorien »können«

mit dem Gemeinsamen Markt als vereinbar angesehen werden: Dazu gehören Beihilfen für strukturschwache Gebiete, für gemeinsame europäische Vorhaben, zur Förderung einzelner Wirtschaftszweige und zur Kulturförderung.

In ihrer zweiten **Mitteilung zur Daseinsvorsorge** vom Dezember 2000 bewegt sich die Kommission kaum über den bisherigen Status quo hinweg. Zwar sei der Markt in vielen Fällen der beste Mechanismus zur Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge, wenn »jedoch der Staat der Meinung ist, dass die Marktkräfte bestimmte, dem Gemeinwohl dienende Dienstleistungen möglicherweise nur in unzureichender Weise bereitstellen, kann er konkrete Leistungsanforderungen festlegen, damit dieser Bedarf durch eine Dienstleistung mit Gemeinwohlverpflichtungen befriedigt wird« (Europäische Kommission 2000: 9). Die Erfüllung dieser Verpflichtungen, der klassische Fall ist die sog. Universaldienstverpflichtung, könne mit der Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte (z.B. Konzessionen) oder Finanzierungsmechanismen (z.B. Abgaben oder Fonds) einhergehen. Der Staat könne einzelnen oder allen Anbietern am Markt derartige Verpflichtungen auferlegen. Werden nur einzelnen Anbietern Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt, besteht die Möglichkeit, alle übrigen Anbieter an der Finanzierung der Mehrkosten für die Bereitstellung dieses Dienstes zu beteiligen. Der finanzielle Ausgleich, den der Staat einem Unternehmen für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen gewährt, ist zwar eine staatliche Beihilfe, sei aber mit dem EG-Vertrag vereinbar, wenn der Ausgleich nicht über die Mehrkosten hinausgeht.

Mögliche Einschränkungen können sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben. In Verbindung mit dem Artikel 86, Abs. 2 des EG-Vertrags besagt dieser, dass die Mittel zur Erfüllung des Versorgungsauftrags »keine unnötigen Handelshemmnisse erzeugen dürfen«. Ferner sei sicherzustellen, »dass Einschränkungen des Wettbewerbs oder der Binnenmarktfreiheiten nicht über das zur tatsächlichen Erfüllung des Auftrags erforderliche Maß hinausgehen« (Europäische Kommission 2000: 12). Sobald Einrichtungen bei der Erfüllung eines Gemeinwohlauftrags wirtschaftliche Tätigkeiten aufnehmen, sind darauf die Binnenmarktregeln anzuwenden. Was jedoch im konkreten Fall wirtschaftliche Tätigkeiten sind, ist nicht immer eindeutig bestimmbar.

Nicht anwendbar sind die Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln bisher auf Dienste im Zusammenhang mit staatlichen Bildungs- und Sozialversicherungssystemen, sofern kein Gewinnzweck verfolgt wird. Diese Bestimmung schließt allerdings nicht aus, dass weiterhin private Bildungsangebote oder Versicherungsprodukte zugelassen werden, deren Konkurrenz die finanzielle und qualitative Schwächung der staatlichen Angebote nach sich ziehen kann.

Der **Langen-Bericht** des Europäischen Parlaments schließlich versucht, die Binnenmarktregeln noch weiter zuungunsten öffentlicher Dienste auszudehnen. Der am 13.11.2001 vom EU-Parlament verabschiedete Bericht fordert u.a. eine grundsätzliche Gleichbehandlung öffentlicher und privater Anbieter bei der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge auch auf der kommunalen Ebene, eine generelle Ausschreibungspflicht für öffentliche Dienste, die Liberalisierung und Privatisierung auch in der Wasser- und Abwasserwirtschaft und formuliert eine grundsätzliche Kritik am Prinzip der Quersubventionierung. Die Parlamentarier lehnen schließlich mehr Rechtssicherheit für die Daseinsvorsorge durch Änderung des Artikels 16 EGV ab, da »in einem so dynamischen Bereich wie der Daseinsvorsorge eine Überregulierung den Akteuren im Ergebnis Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten nehmen würde« (Europäisches Parlament 2001; vgl. Kasten).

1.2.2 Der Langen Bericht (Auszüge)

(Hervorhebungen, T.F.)

Das Europäische Parlament,

24. (...) betont allerdings, dass eine **lokale Behörde**, falls sie beschließt, die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen, für die sie zuständig ist, zu delegieren, eine **systematische Ausschreibung** gemäß dem Gemeinschaftsrecht vornehmen muss;
35. stellt fest, dass **öffentliche und private Unternehmen** überall dort **gleichgewichtigen Zugang** zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge erhalten sollten, wo durch mitgliedersstaatliche Regelungen dies nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist;
49. hält die **Quersubventionierung** bei allen Anbietern von Diensten im allgemeinen Interesse für **grundsätzlich problematisch**, da dadurch die erbrachten Leistungen nicht sachgerecht, nachfrageorientiert und bedarfsbezogen dargestellt werden können;
53. ist der Ansicht, dass überall dort, wo Leistungen der Daseinsvorsorge im Wettbewerb erbracht werden können, **für öffentliche und private Unternehmen gleichermaßen der Zugang geöffnet werden soll**; betont in diesem Zusammenhang das kommunalwirtschaftliche Subsidiaritätsprinzip;
54. hält **jede Bevorzugung öffentlicher Unternehmen**, sei es durch **Beihilfen** oder **steuerpolitische Maßnahmen**, im Rahmen wirtschaftlicher Tätigkeiten, die in Konkurrenz zu privaten Unternehmen erbracht werden, für wettbewerbspolitisch **unberechtigt**;
55. hält es grundsätzlich mit dem Prinzip der Wettbewerbsneutralität für **nicht vereinbar, wenn** in solchen Bereichen, in denen sowohl private als auch öffentliche Unternehmen tätig sind, **die öffentlichen Unternehmen für bestimmte Tätigkeiten umsatzsteuerbefreit sind**, wie z.B. bei der Versorgung mit Wasser, Gas, Elektrizität, Wärmeenergie oder der Abfallentsorgung und ist der Ansicht, dass mit dem EG-Recht eine einseitige steuerliche Bevorzugung öffentlicher Unternehmen nicht vereinbar ist und deshalb eine grundsätzliche Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Unternehmen in der Steuergesetzgebung erforderlich ist;
66. fordert die Mitgliedstaaten auf, entsprechend den Vorschlägen der Europäischen Kommission in Zukunft **regionale und kommunale Verkehrsdienste** in den von der Kommission definierten Größenordnungen **europaweit auszuschreiben**;

67. fordert die Mitgliedstaaten auf, in Abstimmung mit den regionalen Gebietskörperschaften zu prüfen, inwieweit bei der **Wasserversorgung** und bei der **Abwasserbeseitigung** der Markt für private Unternehmen **stärker geöffnet** werden kann;
68. ist der Ansicht, dass auch in der Wasserwirtschaft Benchmarking, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Kooperation und leistungsfähige Unternehmensstrukturen anzustreben sind und **unterhalb der Liberalisierung viele Einzelmaßnahmen einer begrenzten Marktöffnung** positive Auswirkungen auf Versorgungssicherheit, Preisgestaltung, Grundwasserschutz und Umweltschutz haben werden;
69. vertritt die Auffassung, dass trotz der besonderen Bedingungen **Wasserversorgung und Abwasserentsorgung** verstärkt nach wirtschaftlichen Kriterien betrieben werden sollen, und **fordert** die Mitgliedstaaten auf, **diese öffentlichen Dienstleistungen für private Anbieter zu öffnen**; verlangt in diesem Zusammenhang eine Bestandsaufnahme auf europäischer Ebene;
71. ist der Ansicht, dass die Transparenzrichtlinie auch im Teilbereich »**öffentliche Banken**« umgesetzt werden muss, um den öffentlichen Auftrag und die tatsächlichen Kosten der Wahrnehmung dieses öffentlichen Auftrages klarer abgrenzen, unter Wettbewerbsgesichtspunkten beurteilen und ggf. finanziell ausgleichen zu können;
87. ist der Ansicht, dass eine **Vertragsänderung des Artikels 16 nicht notwendig** ist, um mehr Rechtssicherheit und mehr Rechtsklarheit im Bereich der Daseinsvorsorge zu erhalten, und unterstützt in diesem Zusammenhang den Beschluss des Gipfels von Nizza, wonach der Bereich der gemeinwirtschaftlichen Dienste nicht festgeschrieben werden soll; unterstreicht, dass in einem so dynamischen Bereich wie der Daseinsvorsorge eine Überregulierung den Akteuren im Ergebnis Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten nehmen würde, die vornehmlich den Bürgern und Steuerzahlern zugute kommen;

1.3 BINNENMARKT UND GATS

Der kurze Überblick über den Stand des Binnenmarktprogramms im Dienstleistungsbereich macht deutlich, dass die Kommission nach wie vor Lücken identifiziert, die im Zuge der Umsetzung ihrer Binnenmarktstrategie beseitigt werden sollen. Dies betrifft u.a. auch die Bereiche Finanz-, Umwelt- und Transportdienstleistungen. Hervorzuheben ist ferner, dass auch Leistungen der Daseinsvorsorge unter zunehmenden Liberalisierungsdruck gesetzt werden. Maßnahmen in diese Richtung sind u.a. die neue Richtlinie über öffentliche Aufträge auf dem Gebiet der Wasser-, Strom- und Gasversorgung sowie der Postdienste, die geplanten Rahmenbedingungen für Beihilfen bei Leistungen der Daseinsvorsorge und nicht zuletzt die sehr weitreichenden Vorschläge des Europa-Parlaments im Langen-Bericht, der als Novum auch die Liberalisierung von Wasser- und Abwasserwirtschaft auf die politische Tagesordnung setzte.

Das Verhältnis der GATS- zur Binnenmarktliberalisierung ist auf verschiedene Weise bestimmbar. So können einerseits die bestehenden Lücken bei der Liberali-

sierung jener Sektoren im Rahmen der GATS-Verhandlungen herausgefordert werden, die schon länger dem Binnenmarktprogramm unterworfen waren. Dies geschieht auch tatsächlich, so z.B. im Bereich der Finanz- oder Transportdienstleistungen. Andererseits besteht die Möglichkeit, dass GATS-Forderungen in Bereichen gestellt werden, die bisher noch nicht oder nur teilweise vom Binnenmarktprogramm erfasst wurden. Dies betraf beispielsweise die Wasser- und Abwasserwirtschaft, wobei auch diese schon in die europäischen Beihilfe- und Ausschreibungsbestimmungen – wenn auch mit Ausnahmen – einbezogen sind. Schließlich tangiert das GATS dezidierte Schutzmechanismen, mit denen die EU gelegentlich auch das Allgemeininteresse stärkte, so z.B. das umwelt- und gesundheitspolitische Vorsorgeprinzip oder auch die EU-Wasserrahmenrichtlinie (s.u.). Daneben erzeugen die GATS-Verhandlungen einen dem Binnenmarkt gleichgerichteten Druck auf staatliche Maßnahmen wie die Subventionsvergabe, die Besteuerung oder Monopolrechte. Sie sorgen auch dafür, dass Liberalisierungen des Binnenmarkts außerhalb der EU ihre Fortsetzung finden und im internationalen Maßstab dauerhaft festgeschrieben werden.

1.4 DIE EU-VERPFLICHTUNGEN VON 1994

Für die EU und ihre Mitgliedstaaten gibt es eine gemeinsame Liste der spezifischen Verpflichtungen (WTO 1999). In diese Liste sind die jeweiligen Beschränkungen bei Marktzugang und Inländerbehandlung seitens der EU-Mitgliedstaaten eingetragen worden. Die allgemeinen bzw. horizontalen Verpflichtungen erstrecken sich auf sämtliche Sektoren, die in der Rubrik der spezifischen Verpflichtungen aufgelistet sind.

Bei den horizontalen Verpflichtungen hat die EU u. a. eintragen lassen, dass in sämtlichen EG-Mitgliedsstaaten »Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen« können (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1679). Die EU behält sich m. a. W. das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken. Die EU definiert dabei öffentliche Aufgaben recht weit. Diese bestünden in Sektoren

»wie z. B. verbundenen wissenschaftlichen und technischen Beratungsdienstleistungen, Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in den Sozial- und Geisteswissenschaften, technische Prüf- und Analysedienstleistungen, Umweltdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen

und Hilfsdienstleistungen für alle Verkehrsarten. Ausschließliche Rechte für solche Dienstleistungen werden häufig privaten Betreibern gewährt, z. B. Betreibern mit Konzessionen öffentlicher Stellen, vorbehaltlich bestimmter Versorgungspflichten. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass öffentliche Aufgaben häufig auf nachgeordneter Ebene bestehen, ist eine detaillierte und erschöpfende sektorspezifische Auflistung nicht möglich« (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1679, FN1)

Ferner hat sich die EU das Recht vorbehalten, Zweigstellen von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die nicht nach dem Recht eines Mitgliedsstaats errichtet worden sind, vom Prinzip der Inländerbehandlung auszunehmen. Im Falle von Subventionen steht auch Zweigstellen, die nach dem Recht eines Mitgliedsstaats errichtet worden sind, nicht das Recht auf Inländerbehandlung zu:

»Der Anspruch auf Subventionen der Gemeinschaften oder der Mitgliedsstaaten kann auf im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in einem besonderen geographischen Teilgebiet eines Mitgliedstaats niedergelassene juristische Person beschränkt werden.«

Ferner heißt es:

»Soweit Subventionen natürlichen Personen zur Verfügung gestellt werden, können sie auf Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Gemeinschaften beschränkt werden.« (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1680)

Im Bereich Forschung und Entwicklung ist die EU keine Verpflichtung eingegangen (»ungebunden«), d. h. sie behält sich das Recht vor, ohne Rücksicht auf GATS-Regeln und damit auf Nicht-EU-Staaten in diesem Bereich fördernd tätig zu werden.

Für den befristeten Aufenthalt natürlicher Personen sind nur begrenzte Verpflichtungen beim Marktzugang übernommen worden, mit der Ausnahme folgender, ausdrücklich genannter Kategorien:

- konzernintern versetztes Personal;
- Personen in höheren Positionen mit Leitungsfunktionen in einer Niederlassung;
- Personen, die über spezifisches Wissen oder Fertigkeiten für die Ausübung der Dienste einer Niederlassung verfügen;
- Repräsentanten ausländischer Unternehmen, die zur Geschäftsanbahnung einreisen;
- sowie Personen, die für den Aufbau einer Niederlassung in der EU verantwortlich sind.

In der Rubrik der spezifischen Verpflichtungen gibt es für 11 der 12 Dienstleistungssektoren nach WTO-Klassifikation Einträge, lediglich die sonstigen Dienstleistungen sind nicht aufgeführt. Allerdings fehlen auch zahlreiche Subsektoren in

der EU-Liste. Die meisten Einträge finden sich für die unternehmens- und berufsbezogenen Dienstleistungen sowie den Finanz- und Transportdienstleistungen. Die konkreten Verpflichtungen für die Finanz-, Umwelt-, Transport- und Gesundheitsdienstleistungen finden sich hier in den entsprechenden Unterkapiteln.

1.5 VERHANDLUNGSSTAND: ERSTES GATS ANGEBOT DER EU

Im Rahmen des GATS-Verhandlungsfahrplans übermittelten die WTO-Mitglieder einander ab Juli 2002 konkrete Liberalisierungsforderungen (Requests). Die EU hat umfangreiche und differenzierte Forderungslisten an 109 WTO-Mitglieder geschickt. Sie verlangt Liberalisierungen in bis zu 12 Sektoren, diese umfassen Telekommunikation, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Verkehr, Finanzdienstleistungen, freie Berufe, Bau- und Umweltdienstleistungen, Tourismus, Vertrieb, Energiedienstleistungen, Nachrichten- und Presseagenturen sowie Post- und Kurierdienste. Ferner richtete die EU an die USA eine punktuelle Forderung für privat finanzierte höhere Bildungsdienstleistungen. Laut Aussage des Wirtschaftsministeriums erfolgte die Erarbeitung der EU-Requests »in dem gemeinsamen Verständnis von Kommission und Mitgliedstaaten, dass sie nicht zwangsläufig ein spiegelbildliches späteres EU-Angebot bedingen« (BMWA 2003). Die EU selbst erhielt bisher Requests von 38 Ländern (Stand August 2003).

Auf Grundlage der Forderungen sind seit Ende März 2003 Liberalisierungsangebote (Offers) zu unterbreiten, die bisher (August 2003) auch von 30 Staaten vorliegen. Die Europäische Union veröffentlichte am 29. April – mit rund einmonatiger Verspätung – ihr erstes Angebot (»Conditional Offer«). Die Verspätung ging vor allem auf Meinungsverschiedenheiten der Mitgliedstaaten in der Frage der Entsendung von Arbeitnehmern (Mode 4) zurück. Das Angebot der EU bezieht sich auf die bereits existierende GATS-Verpflichtungsliste. Dabei werden sowohl im horizontalen (sektorübergreifenden) Teil einzelne Beschränkungen beseitigt, als auch innerhalb verschiedener GATS-Sektoren (vgl. European Commission 2003). Neue sektorspezifische Verpflichtungen sind u.a. im Bereich Post-/Kurierdienste, Umweltdienstleistungen, Finanz- und Verkehrsdienstleistungen vorgesehen. Angebote im Energiesektor wurden zurückgestellt, laut Wirtschaftsministerium, »um die WTO-Klärung der zugrundezulegenden Klassifizierung abzuwarten« (BMWA 2003). Dies hinderte die EU allerdings nicht, bereits Forderungen an Drittstaaten in diesem Sektor zu stellen. In den Bereichen Bildungs-, Gesundheits- und soziale Dienstleistungen sowie kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen wurden keine über die bereits be-

stehenden Verpflichtungen hinausgehenden Angebote gemacht. Trinkwasserversorgung ist ebenfalls nicht im Angebot enthalten, wurde dennoch aber, ähnlich wie Energie, von zahlreichen WTO-Staaten gefordert.

Im horizontalen Teil des Angebots bleiben zwei wichtige GATS-Ausnahmen der EU bezüglich Subventionen und öffentlichen Aufgaben im Wesentlichen unverändert. »Kernpunkt des Gemeinschaftsangebots sind horizontale Ausweitungen bei den Modus-4-Verpflichtungen« (BMWA 2003). Tatsächlich nahm die EU zahlreiche Änderungen bei der befristeten Arbeitsmigration von Dienstleistungserbringern vor. Grundsätzlich ist der Modus 4 im horizontalen Teil als ungebunden eingetragen, jedoch mit der Ausnahme dreier Kategorien, die im ersten GATS-Angebot der EU deutlich ausgeweitet wurden. Nachfolgender Übersicht können die Mode-4-Kategorien sowie die wichtigsten Änderungen entnommen werden (ausführlicher dazu: Raza in diesem Band).

Mode 4 im ersten EU-Angebot

| | Charakteristika | Bedarfstest erforderlich | maximaler Aufenthalt |
|--|---|---------------------------------|--|
| Intra corporate transfers (ICT), innerbetriebliche Entsendung | | nein | |
| - Managers | Personen, die in höherer Position arbeiten | | drei Jahre (bisher: keine Angabe) |
| - Specialists | Personen, die über ungewöhnliche Kenntnisse verfügen | | drei Jahre (bisher: keine Angabe) |
| - Graduate Trainees | Neue Kategorie. Personen mit Hochschulabschluss, die aus Gründen der Karriereentwicklung oder des Trainings versetzt werden | | 12 Monate (neue Kategorie) |
| Business Visitors (BV), Geschäftsreisende | | nein | |
| - Representatives of service suppliers | Personen, die zur Aushandlung von Dienstleistungsverträgen einreisen | | bis zu 90 Tage innerhalb von 12 Monaten (bisher: keine Angabe) |
| - Persons responsible for the setting up of a commercial presence | Personen, die nur zum Zweck der Gründung einer Niederlassung einreisen | | bis zu 90 Tage innerhalb von 12 Monaten (bisher: keine Angabe) |

| | Charakteristika | Bedarfstest erforderlich | maximaler Aufenthalt |
|---|--|--|---|
| Contractual service suppliers (CSS), Vertragsdienstleister | | | |
| - Employees of juridical persons (EJP) | Angestellter einer Drittstaaten-Firma, die einen Auftrag in einem von 21 DL-Sektoren erhalten hat. Maximale Dauer des Vertrags: 12 Monate (bisher: 3). Qualifikation: Universitätsabschluss oder vergleichbare technische Qualifikation, Berufsausbildung (sofern gesetzlich verlangt) und mindestens 3 Jahre Berufserfahrung. | Quotenregelung, Modalitäten sind noch zu bestimmen (bisher: Bedarfstest) | kumulativ 6 Monate (bisher: 3) innerhalb von 12 Monaten |
| - Independent Professionals (IP) | Neue Kategorie. Selbständige Personen, die einen Auftrag in einem von 6 DL-Sektoren erhalten haben. Maximale Dauer des Vertrags: 12 Monate. Qualifikation: Universitätsabschluss oder vergleichbare technische Qualifikation, Berufsausbildung (sofern gesetzlich verlangt) und mindestens 6 Jahre Berufserfahrung. | Quotenregelung, Modalitäten sind noch zu bestimmen (neue Kategorie) | kumulativ 6 Monate innerhalb von 12 Monaten |

In ihren allgemeinen Erläuterungen zum ersten Angebot schreibt die Kommission:
 »Dieses Angebot ist abhängig von den Angeboten anderer WTO-Mitglieder in Sektoren, in denen die EU Forderungen gestellt hat. Die EU behält sich das Recht vor, dieses Angebot zu jeder Zeit als Ganzes oder in Teilen zu modifizieren, auszuweiten oder zu reduzieren. Die Bereitschaft der EU zur Bestätigung des Angebots, hängt von ihrer allgemeinen Bewertung der Annehmbarkeit des Ergebnisses dieser Verhandlungen ab.« (European Commission 2003)

Grundsätzlich ist das Angebot der EU also modifizierbar, erweiterbar oder reduzierbar. Dieser Umstand ist für den von den Regierungsfractionen erstmals in der Geschichte des Bundestags ausgesprochenen Parlamentsvorbehalt von Bedeutung. In ihrem Antrag zu den GATS-Verhandlungen vom 12.3.2003 fordern die Bundestagsfractionen von SPD und Grünen die Bundesregierung auf,

»die schwerwiegenden Bedenken bzw. den anstehenden Klärungsbedarfs des Deutschen Bundestages, die sich aus der »initial draft offer« ergeben, in die

Willensbildung einzubringen, in diesen Bereichen kein abschließendes bindendes Votum abzugeben beziehungsweise dies unter den Vorbehalt der noch nicht erfolgten Befassung des Deutschen Bundestages zu stellen. Damit erhält das Parlament die Gelegenheit, seine geplanten Anhörungen durchzuführen und die parlamentarische Willensbildung zügig abzuschließen« (Deutscher Bundestag 2003).

Der Anspruch des Bundestags, das europäische GATS Angebot unter den Vorbehalt der zuvor abzuschließenden parlamentarischen Willensbildung zu stellen, steht insofern nicht im Widerspruch zur bereits erfolgten Einreichung des ersten Angebots bei der WTO, da die EU dieses selbst mit dem Vorbehalt der jederzeitigen Modifizierbarkeit versehen hat.

2. GATS UND FINANZDIENSTLEISTUNGEN

2.1 DER BINNENMARKT FÜR FINANZDIENSTLEISTUNGEN

Besonderes Augenmerk legte das Binnenmarktprogramm auf die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen, da hiervon positive Auswirkungen auf alle anderen Branchen erwartet wurden. So konnte mit der Kapitalverkehrsrichtlinie von 1988 die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen in der EG festgelegt werden. Die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit für Banken wurde durch die Mindestharmonisierung und die gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften mittlerweile fast vollständig umgesetzt. Wichtiges Element ist der »Europäischer Pass«, wonach die Zulassung und Beaufsichtigung durch die Heimatlandbehörden erfolgen kann. Nach Zulassung in einem Mitgliedstaat dürfen Finanzinstitute also in allen anderen Mitgliedstaaten ohne weitere Zulassung Niederlassungen gründen und auch Dienstleistungen anbieten. Ebenso wurde die grenzüberschreitende Tätigkeit von Versicherungen mit besonderen Richtlinien und zur Schadens- (1988) und Lebensversicherung (1990) erleichtert. Weitere Richtlinien sorgten schließlich für eine Harmonisierung des Versicherungswesens in der Gemeinschaft, sodass seit Mitte 1994 ein einheitlicher Versicherungsmarkt besteht (Bundesbank 1997: 87-89).

Im Rahmen des bis Ende 2005 umzusetzenden Aktionsplans für Finanzdienstleistungen wurden im vergangenen Jahr u.a. Richtlinien zu Finanzsicherheiten, Fernabsatz, Versicherungsvermittlung und Finanzkonglomeraten verabschiedet. Ferner konnte eine Verordnung über die Anwendung internationaler Rechnungslegungsgrundsätze angenommen werden. Für 2003 stehen Richtlinien zu Pensionsfonds, Börsenprospekten und Übernahmeangeboten an. Nach Angaben der Kommission beschränken sich Fusionen und Übernahmen in Europa in erster Linie auf das Inland. Würden diese grenzübergreifend getätigt, ließen sich die Betriebskosten senken. Weitere geplante Maßnahmen umfassen eine Transparenzrichtlinie, die weitere Integration der Wertpapiermärkte (Lamfalussy-Konzept) und die Entwicklung eines neuen Eigenkapitalrahmens für Banken und das Wertpapierhäuser, die sich an die gegenwärtig überarbeiteten Basler Eigenkapitalvorschriften anlehnen sollen (EG 2002).

2.2 EINIGUNG AUF DAS GATS-FINANZDIENSTLEISTUNGSABKOMMEN

Am Ende der Uruguay-Runde 1993 konnte noch keine Einigung über die Integration eines Finanzdienstleistungsabkommens in das Rahmenwerk der WTO erzielt werden. Stattdessen wurde in der GATS-Anlage zu Finanzdienstleistungen die Fortführung der Verhandlungen festgelegt. Auch ein halbes Jahr nach Inkrafttreten der WTO-Verträge gelang im Juli 1995 lediglich die Einigung auf ein befristetes Interim-Abkommen über Finanzdienstleistungen. Da die 1995 übernommenen Verpflichtungen als unbefriedigend angesehen wurden, sollten die Verhandlungen in zwei Jahren wieder aufgenommen werden. Im Dezember 1997 schließlich gelang die Einigung. 56 WTO-Mitglieder reichten Verpflichtungslisten ein, die als Annex dem sogenannten 5. Protokoll zum GATS angehängt wurden. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des 5. Protokolls im Jahr 1999 hatten 102 WTO-Mitglieder Verpflichtungen zur Liberalisierung von Finanzdienstleistungen übernommen.

Die Stationen des GATS-Finanzdienstleistungsabkommens:

- 1993: Am Ende der Uruguay-Runde konnte noch keine Einigung über ein Finanzdienstleistungsabkommen erzielt werden. Stattdessen wurde ein Anlage über Finanzdienstleistungen aufgenommen, die die Wiederaufnahme von Verhandlungen vorsah.
- 1995: Im Juli 1995 ist lediglich die Einigung auf das befristete Interim-Abkommen möglich, das von 43 WTO-Mitgliedern getragen wurde, die jedoch teils weitreichende Ausnahmen anmeldeten.
- 1997: Unterzeichnung des 5. Protokolls zum GATS, dem 56 Länder Listen von Liberalisierungsverpflichtungen im Finanzsektor anhängen.
- 1999: Inkrafttreten des 5. Protokolls zum GATS. 102 WTO-Mitgliedstaaten übernehmen Liberalisierungsverpflichtungen.
- 2000: Beginn der vertragsgemäßen Neuverhandlung des GATS-Abkommens. Im Finanzbereich wird auf Basis der Verpflichtungslisten zum 5. Protokoll des GATS weiterverhandelt.

Zentraler Konflikt während der Verhandlungen im Jahr 1995 war die Weigerung vieler Entwicklungsländer, bindende Liberalisierungsverpflichtungen einzugehen. Die OECD-Staaten dagegen verfügten zu diesem Zeitpunkt bereits über vergleichsweise offene Finanzsysteme. Vor allem die USA befürchteten »free rider«-Effekte zugunsten von Entwicklungsländern, denen nach der Meistbegünstigung erleichterte Zutrittsmöglichkeiten in Industriestaaten gewährt würden, während ihre inländischen Finanzmärkte abgeschirmt blieben. In weiteren Verhandlungs-

runden hätten die Industriestaaten – so vor allem die US-Befürchtung – im Finanzsektor keine weiteren Spielräume gehabt, um Entwicklungsländer zu Zugeständnissen zu bewegen. Ferner fürchteten Unternehmen mit ausländischen Niederlassungen Liberalisierungsangebote, die hinter dem schon unilateral gewährten Status Quo an Marktöffnungen zurückblieben, sodass in der Folge gegen diese verschlechterten Investitionsbedingungen nicht mehr vor der WTO geklagt werden könnte. Die USA meldeten daher 1995 eine vollständige Meistbegünstigungsausnahme für den Finanzdienstleistungssektor an. Für die EU dagegen war wichtiger, Entwicklungsländer überhaupt im Boot zu haben, sodass sie sich für das zeitlich befristete Interim-Abkommen einsetzte. Dieses unterzeichneten schließlich 43 Länder einschließlich der USA, die jedoch ihre weitreichende Meistbegünstigungsausnahme beibehielten. Zugleich wurden für 1997 Neuverhandlungen angesetzt, die im Dezember des Jahres mit der Unterzeichnung des 5. Protokolls zum GATS erfolgreich zum Abschluss gebracht werden konnten. Die USA und einige andere Staaten zogen ihre umfassenden Meistbegünstigungsausnahmen zurück und 56 Länder übermittelten erweiterte Liberalisierungsangebote. Bis zum Inkrafttreten des Finanzdienstleistungsabkommens im Jahr 1999 haben insgesamt 102 Staaten Verpflichtungen in diesem Bereich übernommen (Dobson/Jacquet 1998; WTO 2001).

2.3 DIE BESTIMMUNGEN DES FINANZDIENSTLEISTUNGSABKOMMENS

Die GATS-Anlage zu Finanzdienstleistungen zählt die unter dem GATS verhandelbaren Finanzdienstleistungen ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf (siehe Anhang). Darunter fällt eine breite Palette von Versicherungs-, Bank- und sonstigen Finanzdienstleistungen. Zu den sonstigen Finanzdienstleistungen zählt vor allem das Wertpapiergeschäft. Bezugnehmend auf die laut GATS Artikel I, Abs. 3 (b) vom GATS-Regelungsumfang ausgenommenen Dienstleistungen, die »in Ausübung hoheitlicher Gewalt« erbracht werden, liefert die Anlage eine nähere Bestimmung. Demnach meint der Begriff »in Ausübung hoheitlicher Gewalt« erbrachte Dienstleistung

- »i) Tätigkeiten einer Zentralbank oder einer Währungsbehörde oder einer sonstigen öffentlichen Stelle in Ausübung von Geld- oder Währungspolitik;
- ii) Tätigkeiten im Rahmen eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit oder einer staatlichen Alterssicherung und

- iii) sonstige Tätigkeiten, die von einer öffentlichen Stelle für Rechnung oder aufgrund Gewährleistung oder unter Einsatz der finanziellen Mittel der Regierung ausgeübt werden.« (GATS, Anlage zu Finanzdienstleistungen)

Jedoch gilt auch für die unter ii) genannten gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherheit und der staatlichen Alterssicherung die weitere Qualifizierung des GATS Artikels I, Abs. 3 (c), wonach mit den in hoheitlicher Gewalt erbrachten Dienstleistungen nur jene gemeint sind, »die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht« werden. Sobald also der Staat private Anbieter von Krankenversicherungen oder Altersvorsorgeplänen zulässt, greifen die Bestimmungen des GATS Finanzdienstleistungsabkommens.

In ihrem Absatz 2 (a) beinhaltet die Anlage zu Finanzdienstleistungen eine besondere Ausnahme, die in der Literatur als aufsichtsrechtlicher Vorbehalt (»prudential carve-out«) firmiert. Dieser lautet:

»Ungeachtet etwaiger sonstiger Bestimmungen des Übereinkommens wird ein Mitglied nicht daran gehindert, aus Gründen seiner Aufsichtspflichten Maßnahmen einschließlich Maßnahmen zum Schutz von Investoren, Einlegern, Versicherungsnehmern oder Personen, denen gegenüber ein Erbringer von Finanzdienstleistungen treuhänderische Verpflichtungen hat, oder zur Sicherung der Integrität und Stabilität seines Finanzsystems zu treffen« (GATS, Anlage zu Finanzdienstleistungen)

Eine weitere Besonderheit der Anlage zu Finanzdienstleistungen betrifft die Beilegung von Streitigkeiten. Entgegen den sonstigen Gepflogenheiten der WTO-Schiedsgerichte müssen »Panels zur Beilegung von Streitigkeiten über aufsichtsrechtliche oder sonstige Finanzangelegenheiten (...) die erforderliche Sachkenntnis bezüglich der umstrittenen speziellen Finanzdienstleistung besitzen« (ebd.). Neben den üblichen Handelsexperten können auch Vertreter von Finanzministerien, Aufsichtsbehörden oder Zentralbanken an einem solchen Panel beteiligt werden.

Schließlich legt die Anlage fest, dass ein WTO-Mitglied bei der Regulierung seines Finanzmarkts aufsichtsrechtliche Maßnahmen eines anderen Mitglieds anerkennen kann. Eine wichtige weitere Qualifizierung besagt, dass diese Anerkennung »auf einer Vereinbarung oder Absprache mit dem betreffenden Land oder autonom gewährt werden« kann. Die Anlage erlaubt also sowohl gegenseitige Anerkennungsabkommen – dies die bevorzugte Variante der Industrie – als auch unilaterale bzw. »autonome« Anerkennung. Anderen Staaten, die gleichwertige Voraussetzungen erfüllen, müsste nach dem Meistbegünstigungsprinzip ebenfalls die Anerkennung gewährt werden.

2.4 GATS-VERPFLICHTUNGEN

In den Länderlisten spezifischer Verpflichtungen zum Finanzdienstleistungsabkommen haben Industriestaaten grundsätzlich weitreichendere Verpflichtungen übernommen als Entwicklungs- und Schwellenländer. Die OECD-Staaten haben einen Großteil ihrer ohnehin schon weitgehenden Öffnung im Finanzsektor insofern völkerrechtlich bindend festgeschrieben. Verpflichtungen wurden über alle Bereiche des Finanzsektors (Banken, Versicherungen, Wertpapiere) hinweg übernommen. Besonders hohe Zugeständnisse gibt es im Bereich der kommerziellen Präsenz (Mehrheitseigentum, Rechtsform, Geschäftsausweitung) und bei der Sicherung des Status quo für schon existierende Niederlassungen (»Grandfathering«), sodass also die übernommenen Verpflichtungen nicht restriktiver sind, als die unilateral gewährte Marktöffnung. Ein Teil der WTO Mitglieder zog umfassende Meistbegünstigungsausnahmen für den gesamten Finanzsektor zurück, darunter auch die USA. Allerdings behielten sich viele Länder noch eine Reihe von Handelsbeschränkungen vor. So meldeten nach wie vor 13 Länder umfassende (d.h. mehrere oder sämtliche Teilsektoren des Finanzbereichs umfassende) und 39 Länder sektorale Meistbegünstigungsausnahmen an. Und auch die Länderlisten beinhalten einige weitere Beschränkungen.

In den Industriestaaten wurden vor allem wenige Verpflichtungen im Bereich der grenzüberschreitenden Lieferung (Mode 1) übernommen. Gründe dafür können sein, dass es sich um relativ neue Entwicklungen handelt und Bedenken hinsichtlich der aufsichtlichen Kontrolle bei grenzüberschreitend erbrachten Finanzdienstleistungen bestehen. Auffällig ist ferner, dass die Industriestaaten bei den Arbeitsaufenthalten im Unterschied zu anderen GATS-Sektoren sehr viele Bindungen eingegangen sind. So wurden für über 90% der Finanzdienstleistungsgeschäfte Angebote bezüglich Mode 4 unterbreitet. Allerdings behalten sie sich strenge Einschränkungen vor. Mode 4 bezieht sich auch hier vor allem auf den Austausch von Führungspersonal innerhalb verschiedener Unternehmensteile oder auf den vorübergehenden Aufenthalt von Geschäftsreisenden. Hinzu kommen einschlägige Bestimmungen zu Arbeits- und Aufenthaltsrechten (Welf 1999).

Die Europäische Union stellt in ihrer revidierten Verpflichtungsliste zu Finanzdienstleistungen die Anbieter aus Drittländern den EU-Unternehmen gleich. Sofern die Nicht-EU-Unternehmen in einem der 15 Mitgliedstaaten mit einer rechtlich selbständigen Tochtergesellschaft vertreten sind, erhalten sie wie ihre europäischen Wettbewerber eine »single licence«. Diese berechtigt sie, in allen übrigen EU-Ländern sowohl auf dem Weg des grenzüberschreitenden Handels als auch durch recht-

lich unselbständige Filialen tätig zu werden. Diese Regelung wird als »Europäischer Pass« bezeichnet. Sie bedeutet erhebliche Kosteneinsparungen, da die Unternehmen allein den aufsichtlichen Anforderungen desjenigen EU-Landes unterliegen, in dem die Tochtergesellschaft domiziliert ist (vgl. Welf 1999).

Jedoch findet sich eine wichtige Beschränkung in der Länderliste der EU, die in der aktuellen Neuverhandlung zur Disposition stehen könnte (WTO 1999). Die Filialen ausländischer Finanzinstitute erhalten nämlich nicht die gleichen Rechte wie deren rechtlich selbständige Tochtergesellschaften. Sie kommen nicht in den Besitz des Europäischen Passes und ihnen werden einige strengere Auflagen gemacht. Sie erhalten die Erlaubnis, lediglich im Gebiet eines EU-Mitgliedstaats tätig zu werden und können darüber hinaus zur Erfüllung spezifischer aufsichtsrechtlicher Anforderungen verpflichtet werden. Dazu kann u.a. gehören, dass sie besondere Kapital-, Solvenz- oder Reserveanforderungen erfüllen müssen. Derartige Auflagen können Filialen von Banken und Versicherungen betreffen.² Auch in der Bundesrepublik existieren entsprechende Bestimmungen (s.u.).

Weitere Beschränkungen sind von einzelnen Mitgliedstaaten in die europäische Verpflichtungsliste eingebracht worden. So ließ die Bundesrepublik spezifische Einschränkungen beim Marktzugang für Luftverkehrs- und Transportversicherungen eintragen, die sich ebenfalls auf die begrenzten Möglichkeiten von Filialen beziehen.³

- 2 In der revidierten Verpflichtungsliste der EU zum Finanzdienstleistungsabkommen heißt es: »Unlike foreign subsidiaries, branches established directly in a Member State by a non-Community financial institution are not, with certain limited exceptions, subject to prudential regulations harmonised at Community level which enable such subsidiaries to benefit from enhanced facilities to set up new establishments and to provide cross-border services throughout the Community. Therefore, such branches receive an authorisation to operate in the territory of a Member State under conditions equivalent to those applied to domestic financial institutions of that Member State, and may be required to satisfy a number of specific prudential requirements such as, in the case of banking and securities, separate capitalisation and other solvency requirements and reporting and publication of accounts requirements or, in the case of insurance, specific guarantee and deposit requirements, a separate capitalisation, and the localisation in the Member State concerned of the assets representing the technical reserves and at least one third of the solvency margin. Member States may apply the restrictions indicated in this schedule only with regard to the direct establishment from a third country of a commercial presence or to the provision of cross-border services from a third country; consequently, a Member State may not apply these restrictions, including those concerning establishment, to third-country subsidiaries established in other Member States of the Community, unless these restrictions can also be applied to companies or nationals of other Member States in conformity with Community law.« (WTO 1999)
- 3 Die deutschen Eintragungen sind Beschränkungen des Marktzugangs in den GATS-Erbringungsarten 1 und 2. Sie beziehen sich auf Luftverkehrsversicherungen »D: Compulsory air insurance policies can be underwritten only by a subsidiary established in the Community or by a branch established in Germany.« und auf Transportversicherungen »D: If a foreign insurance company has established a branch in Germany, it may conclude insurance contracts in Germany relating to international transport only through the branch established in Germany.« (vgl. WTO 1999).

2.5 FORDERUNGEN IN DER NEUEN GATS-RUNDE

Die Europäische Union hat mindestens 15 Forderungen von Drittstaaten erhalten, die den Finanzdienstleistungssektor betreffen. Diese stammen sowohl von Entwicklungs- als auch Industrieländern. Diese Forderungen umfassen ein weites Spektrum von Maßnahmen.

Forderungen an die Adresse der EU im Finanzdienstleistungssektor (vgl. Belgien 2002)

| | |
|---|---|
| See- und Luftverkehrsversicherungen | Mehrere WTO-Mitglieder fordern die Beseitigung der Marktzugangsbeschränkungen für die grenzüberschreitende Erbringung dieser Versicherungspolizen. Diese Beschränkungen existieren auch in der Bundesrepublik. Die USA fordern beispielsweise vollen Marktzugang und Inländerbehandlung in den Erbringungsarten 1, 2 und 3. |
| Vermögensverwaltung | Die Schweiz beispielsweise fordert: »Undertake full commitments for asset management«. Japan wünscht eine EU-Verpflichtung, dass Pensionsfonds keine quantitativen Restriktionen auferlegt werden. |
| Behandlung von Filialen aus Drittstaaten | Eine Reihe von WTO-Mitgliedern (USA, Japan, Kanada, Schweiz, Uruguay) fordern Lockerungen der Beschränkungen für Filialen in der EU bzw. die Gewährung eines »Europäischen Passes«. |
| Kommerzielle Präsenz von Investmentgesellschaften | Einzelne Länder wie Japan und Australien fordern die inner-europäische Harmonisierung der Zulassung von Investmentgesellschaften sowie die Beseitigung von Beschränkungen bestimmter Wertpapiere. |
| Innerstaatliche Regulierungen | Mehrere Länder fordern Lockerungen oder Klärungen von staatlichen Auflagen. Die Schweiz fordert die Beseitigung von Garantie- und Kapitalisierungsanforderungen gegenüber Versicherungsfilialen. Japan fordert Lockerungen der Mindestreserveauflagen. Australien wünscht eine verpflichtende Offenlegung der Grundlagen, nach denen die EU-Staaten im Allgemeininteresse intervenieren. Die USA fordern die Berücksichtigung zweier Sets von Transparenz-Regelungen. |
| Nationalitäts- und Aufenthaltsbestimmungen | Einzelne WTO-Mitglieder fordern weitere Verpflichtungen. Brasilien fordert die Beseitigung sämtlicher Beschränkungen bei Marktzugang und Inländerbehandlung (take full commitments). |

Neben den hier knapp skizzierten sektorspezifischen Forderungen sind allerdings auch diejenigen Requests zu berücksichtigen, die sich auf Ausnahmen der EU beziehen, die diese im horizontalen, alle aufgeführten Dienstleistungen umfassenden Teil ihrer Verpflichtungsliste eingetragen haben. Diese Ausnahmen sind vor allem für den öffentlichen Bankensektor und die Systeme der Sozialversicherung von Bedeutung.

Einerseits heißt es dort, dass in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten »Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen« können (Liste der spezifischen Verpflichtungen). Die EU behält sich mit dieser Klausel also das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken. Ferner beschränkt sie auch den Anspruch auf staatliche Subventionen:

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

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

»Verschiedene Forderungen beziehen sich auf generelle EU-Vorbehalte für **Dienstleistungen, die als öffentliche Aufgaben betrachtet werden** (Forderung nach Erläuterungen und Spezifizierungen, teilweise auch Streichung) (...) und auf **Subventionen** (Forderung nach teilweiser oder vollständiger Streichung der EU-Vorbehalte bezüglich Inländerbehandlung für GATS-Erbringungsarten 3 und 4)« (BMW, Schreiben vom 8.8.2002, Hervorhebungen im Original).

Wie Konsultationsdokumenten der belgischen Regierung zu entnehmen ist, fordern die USA und Japan eine Klarstellung, welche Bereiche als öffentliche Aufgaben angesehen werden. Brasilien und Neuseeland wünschen die Beseitigung des diesbezüglichen Vorbehalts. Bezogen auf den Subventionsvorbehalt fordern Brasilien und Uruguay dessen gänzliche Beseitigung für die Erbringungsarten 3 und 4. Japan würde ihn nur für den Bereich Forschung und Entwicklung tolerieren. Kanada und Neuseeland wünschen sich Präzisierungen.

Neben den skizzierten Forderungen an die Adresse der EU verfolgen deren Mitgliedstaaten aber auch selbst offensive Interessen im Finanzsektor. Die im April 2002 an die Öffentlichkeit gekommenen Entwürfe von Marktöffnungsforderungen seitens der Europäischen Union an eine Gruppe von 29 Industrie- und Schwellenländern machen deutlich, dass die EU sehr umfassende und zum Teil äußerst spezifische Liberalisierungsforderungen im Finanzsektor stellt.⁴ Dabei fordert sie z.B. von

4 Im Februar 2003 kamen schließlich auch die endgültigen Requests der EU an insgesamt 109 Staaten an die Öffentlichkeit. Sie wurden auf der Webseite des kanadischen Polaris Institut veröffentlicht (www.polarisinstitute.org/gats/main.html).

Argentinien, dass niedergelassene Banktöchter das Kapital ihrer europäischen Mutterkonzerne verwenden dürfen, um den argentinischen aufsichtsrechtlichen Kapitalanforderungen zu genügen (Ad Hoc 133 Committee 2002a). Malaysia soll den Handel mit der inländischen Währung Ringgit vollständig freigeben (Ad Hoc 133 Committee 2002b). Dies ist insofern problematisch, da gerade Beschränkungen des Devisenhandels eine wichtige Maßnahme im Kampf gegen Finanzkrisen darstellen. Von den Philippinen wird verlangt, den Offshore-Töchtern ausländischer Banken, diese haben ihren Sitz vielfach in unregulierten Steueroasen, Geschäfte in einheimischer Währung zu ermöglichen (Ad Hoc 133 Committee 2002c). Gerade auf diesem Weg finden aber häufig die krisenverschärfenden Spekulationen gegen Schwachwährungen statt. Von Indien schließlich verlangt die EU die Zulassung der als besonders riskant angesehenen derivativen Finanzgeschäfte (Ad Hoc 133 Committee 2002d).

2.6 DAS ERSTE ANGEBOT DER EU IM FINANZSEKTOR

Auf Grundlage der an die Adresse der EU gerichteten Forderungen veröffentlichte die Generaldirektion Handel am 29. April 2003 das erste Angebot (»Conditional Offer«) der EU in den GATS-Verhandlungen (vgl. European Commission 2003). Für die Finanzdienstleistungen sind sowohl Änderungen im horizontalen, als auch im sektorspezifischen Teil der Länderliste relevant.

Zunächst bleiben im horizontalen Teil die EU-Ausnahmen bezüglich Subventionen und öffentlicher Aufgaben unverändert. Auch die ungleiche Behandlung von Filialen im Unterschied zu Tochtergesellschaften von Nicht-EU-Unternehmen blieb im Wesentlichen erhalten. Eine kleinere Änderung gibt es lediglich beim Anspruch auf Subventionen seitens der Filialen von Nicht-EU-Unternehmen. Dieser wird nun, mit Ausnahme von Österreich, Finnland und Schweden, explizit als »ungebunden« geführt, d.h. grundsätzlich genießen die Filialen von Nicht-EU-Unternehmen keinen aus dem GATS ableitbaren Anspruch auf Subventionen der EU-Mitglieder (vgl. European Commission 2003: 4-8).

Auch im sektorspezifischen Teil über Finanzdienstleistungen bleibt die Ungleichbehandlung von Filialen und Tochtergesellschaften bestehen, die EU folgt also bisher nicht der von einigen Drittstaaten erhobenen Forderung nach ihrer Beseitigung. Daneben hat eine Reihe von EU-Mitgliedern landesspezifische Beschränkungen für die Erbringung von Versicherungs- oder Bankdienstleistungen modifiziert oder gänzlich streichen lassen, so Österreich, Belgien, Schweden, Finn-

land, Frankreich, Spanien, Griechenland, Portugal, Irland, Großbritannien, Dänemark und Italien. Die Bundesrepublik ließ lediglich eine Beschränkung streichen, nach der die »Emission von auf Deutsche Mark lautenden Wertpapieren« nur unter Konsortialführung eines Kreditinstituts mit Sitz in Deutschland erfolgen kann. Diese Beschränkung dürfte durch Einführung des Euro obsolet geworden sein.

Ferner unterbreitete die EU in ihrem ersten Angebot zahlreiche Änderungen bei der befristeten Arbeitsmigration von Dienstleistungserbringern (Mode 4). Im sektorspezifischen Teil über Finanzdienstleistungen werden die drei verschiedenen Mode-4-Kategorien (Intra-corporate transfers ICT, Business Visitors BV und Contractual service suppliers CSS) jeweils als ungebunden (unbound) eingetragen, zugleich aber auf die Bestimmungen im horizontalen Teil der Verpflichtungsliste verwiesen. Zusätzlich haben Griechenland, Österreich, Dänemark, Spanien und Italien landesspezifische Bestimmungen eintragen lassen.

Die Bestimmungen im horizontalen (sektorübergreifenden) Teil der Verpflichtungsliste gelten ebenfalls für die Finanzdienstleistungen (vgl. Kapitel 1.4.). Dabei dürfte für Banken und Versicherungen unter die EU-weite Vereinheitlichung der Aufenthaltsdauer bei der innerbetrieblichen Entsendung (intra-corporate transfers ICT) von Bedeutung sein. Die ICT-Kategorien der »Manager« und »Spezialisten« dürften in allen Mitgliedstaaten ohne einen Bedarfstest, wie z.B. eine Arbeitsmarktprüfung, konzernintern bis zu drei Jahren in alle EU-Staaten entsandt werden. Für die als Kategorie neu aufgeführten »graduierten Trainees« wäre eine Entsendung bis zu 12 Monaten möglich. Aber auch die beiden Kategorien der Vertragsdienstleister (employees of juridical persons EJP und die independent professionals IP) könnten für die Finanzindustrie von Interesse sein, die nach dem EU-Angebot u.a. im – häufig ausgelagerten – EDV-Bereich tätig werden dürften.

Der Bundesverband deutscher Banken betrachtet den über Modus 4 abzuziehenden Zugang von Managern und Experten aus Nicht-EU-Ländern aus zweierlei Gründen als wünschenswert. Zum einen bestünden korrespondierende Wünsche der deutschen Banken gegenüber wichtigen außereuropäischen Finanzplätzen, denn »die Beschäftigung hochqualifizierter Kräfte aus dem Heimatland ist für Aufbau und Betrieb deutscher Bankniederlassungen im Ausland in aller Regel unverzichtbar« (BdB 2003). Die Modus 4 Liberalisierungen seien insofern eine wichtige Ergänzung der Niederlassungsrechte des Modus 3. Unter dem Aspekt der Gegenseitigkeit seien die Durchsetzungschancen der Modus 4-Forderungen an Drittstaaten »minimal«, »wenn die EU und Deutschland nicht gleichwertige Zugangsrechte im GATS-Modus 4 am deutschen Finanzplatz einräumen würden« (ebd.). Zum anderen würden hochqualifizierte Nicht-EU-Experten vielfach Geschäft am hiesigen

Finanzplatz generieren und damit neue Arbeitsplätze im Inland schaffen. Zudem stellten die Niederlassungen außereuropäischer Banken in der EU oder in Deutschland auch Inländer ein (ebd.).

2.7 MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN DER GATS-FORDERUNGEN

Für eine Folgeabschätzung der GATS-Verhandlungen ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass das gegenwärtig vorliegende erste Angebot der Europäischen Union jederzeit im Laufe der Verhandlungen modifiziert werden kann. Es kann ausgeweitet, aber auch nachträglich wieder eingeschränkt werden. Erfahrungsgemäß schnüren die Unterhändler erst gegen Ende derartiger Runden umfassendere Pakete, in denen dann die Liberalisierung verschiedener Sektoren – auch über den Dienstleistungsbereich hinaus – gegenseitig angeboten wird. Die nachfolgenden Einschätzungen beschränken sich daher nicht auf das erste Angebot der EU, sondern legen die weitreichenderen Forderungen von Drittstaaten an die Adresse der EU zugrunde.

Verschiedene der aktuellen GATS-Forderungen im Finanzsektor könnten sich in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union niederschlagen. So beträfe die Beseitigung des europäischen Vorbehalts hinsichtlich der Filialen von Auslandsbanken auch die Bundesrepublik, wo eine diesbezügliche Auflage existiert. Im Unterschied zu Filialen von EU-Banken müssen die Filialen von Auslandsbanken, die keine Tochtergesellschaft in der EU betreiben, in der Bundesrepublik sogenanntes Dotationskapital vorhalten. Die Höhe der ihnen aufsichtlich zugestandenen Kreditvergabe wird dabei auf das Dotationskapital bezogen, und nicht auf das Gesamtkapital der Auslandsbank. Das im Vergleich zum Gesamtkapital der Auslandsbank niedrigere Dotationskapital der Filiale schränkt mithin die Geschäftstätigkeit der Filiale aufgrund niedrigerer zulässiger Kreditlimite ein. Die Dotationskapital-Vorschrift kann allerdings entfallen, wenn das betreffende Nicht-EU-Land mit der Bundesrepublik ein Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung der Beaufsichtigung abgeschlossen hat. Der Bundesverband deutscher Banken fordert eine Liberalisierung der Dotationskapital-Auflage durch gegenseitige Anerkennung der Heimatland-Aufsicht, denn derartige Vorschriften treffen umgekehrt auch die Filialen deutscher Banken im Ausland: »Dotationskapital-Vorschriften und die daran anknüpfenden aufsichtlichen Limite für die Kreditvergabe, Refinanzierung etc. schränken die Aktivität von Auslandsfilialen deutscher Banken in einer Vielzahl von Ländern spürbar ein« (BdB 2001). Die gegenseitige Anerkennung der Heimataufsicht hätte allerdings auch

Rückwirkungen im Inland: »Die deutschen Banken müssen sich dann im Inland möglicherweise auf mehr Wettbewerb einstellen« (ebd.).

Die USA haben einen Verhandlungsvorschlag zu Finanzdienstleistungen bei der WTO unterbreitet, der ebenfalls die unterschiedliche Behandlung von Tochtergesellschaften und Filialen anspricht. Darin fordern sie, dass Beschränkungen bezüglich der bevorzugten Form von Niederlassungen beseitigt werden, »seien dies Tochtergesellschaften, Filialen oder Gemeinschaftsunternehmen« (WTO 2000). Der diesbezügliche EU-Vorschlag spricht sich zwar ebenfalls für die freie Wahl der Rechtsform aus, bindet diese jedoch »an die aufsichtsrechtlichen Anforderungen des Gastlandes« (WTO 2000a).

Als Folgen eines Wegfalls des EU-Vorbehalts für Filialen von Auslandsbanken bzw. des Wegfalls der entsprechenden Dotationskapital-Vorschrift in der Bundesrepublik könnte es zu einer Wettbewerbsverschärfung kommen, der den Restrukturierungsprozess im Finanzdienstleistungssektor noch weiter befördern würde.

Kennzeichen dieses Restrukturierungsprozesses sind eine nicht mehr nur nationale, sondern zunehmende grenzüberschreitende Konsolidierung durch Fusionen und Übernahmen, die Konzentration der Anbieter, die Ausdünnung des Filialnetzes, eine verstärkte Integration von Bank-, Versicherungs- und Wertpapiergeschäft in Richtung Allfinanz, die Nutzung neuerer Vertriebskanäle wie Telefon und Internet, die Standardisierung von Produkten, die mittlerweile auch grenzüberschreitende Auslagerung vieler Tätigkeiten, wie Schadensbearbeitung und Vertrieb, dies vor allem auch in Call Center. Dieser Umstrukturierungsprozess wurde begleitet durch einen großen Verlust an Arbeitsplätzen und die Arbeitsverdichtung für die verbliebenen Beschäftigten (vgl. UNI Europa 2000). Auf den resultierenden Beschäftigungsüberhang reagieren die Unternehmen u.a. mit Frühverrentungsplänen und Flexibilisierung der Arbeitszeit (z.B. Annualisierung der Arbeitszeit, irreguläre Einsatzzeiten, Bereitschaftszeiten oder Freizeitausgleich von Überstunden).

Die Welle an Fusionen und Übernahmen im Finanzsektor in den 90er Jahren fand allerdings vornehmlich noch im nationalen Rahmen statt. Die weitere Entwicklung wird insofern in zunehmend grenzüberschreitenden Fusionen und Übernahmen sowohl innerhalb des Europäischen Binnenmarkts – stimuliert durch die Einführung des Euro – als auch darüber hinaus gesehen (vgl. EIRO 2002). Die erhöhte Rechtssicherheit durch GATS dürfte folglich gerade die Internationalisierung des Konzentrationsprozesses im Finanzsektor befördern.

Gewerkschaften sehen sich europaweit auch im Finanzsektor einer Tendenz zur Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen gegenüber, mit Unternehmen, die möglichst flexible Gehalts- und Arbeitszeitvereinbarungen auf Betriebsebene an-

streben. Dabei fallen immer mehr Finanzdienstleister aus den tarifvertraglichen Regelungen heraus. Besonders kleinere und neu gegründete Firmen sind immer weniger durch branchenweite Tarifverträge erfasst. Dies gilt ebenfalls überdurchschnittlich für Unternehmen in ausländischem Besitz (EIRO 2002: 8). Daher können die bereits bestehenden sowie die eventuell neu hinzukommenden Liberalisierungsverpflichtungen im GATS, vor allem hinsichtlich der Niederlassungsfreiheit und der befristeten Arbeitsmigration, die Dezentralisierungs- und teilweisen Erosionstendenzen der kollektiven Interessenvertretung im Finanzsektor weiter befördern.

Der Druck auf die Löhne könnte verstärkt werden, wenn in bestimmten konzerninternen Service-Bereichen wie der Abwicklung des Zahlungsverkehrs über die Mode 4 Kategorien der Manager und Spezialisten befristet Beschäftigte nunmehr bis zu einer Dauer von drei Jahren zum Einsatz kämen. Dies wäre besonders dann eine attraktive Option für die Unternehmen, wenn ohnehin die Ausgliederung von Service-Funktionen wie EDV oder Abwicklung des Zahlungsverkehrs in selbständige Gesellschaften ohne Tarifbindung angestrebt wird. Banken und Versicherungen könnten zudem Angestellte ausländischer Unternehmen auf der Basis von Werkverträgen (Kategorie der EJP) zu außertariflichen Konditionen in den Bereichen Buchhaltung, EDV, Instandhaltung/Wartung oder Übersetzungen bis zu sechs Monate innerhalb eines Jahres beschäftigen. Im Bereich der Computer-Dienstleistungen wäre dies nach dem EU-Angebot auch für die neu eingeführte Kategorie der Selbständigen (independent professionals IP) möglich. In sämtlichen Unternehmensbereichen dürften überdies ausländischer Trainees ein Jahr lang beschäftigt werden. Mangels effektiver Kontrollmöglichkeiten könnten sie durchaus zu Dienstleistungstätigkeiten herangezogen werden, obschon sie laut EU-Angebot offiziell nur zu Trainings- oder Karriereentwicklungszwecken versetzt würden.

Regulatorischer Wettbewerb

Die Intention der Finanzindustrie ist es, über die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Heimatland-Aufsicht fortschreitend günstigere Investitions- und Handelsbedingungen sowie Kosteneinsparungen zu erreichen. Dieser Mechanismus, der über die GATS-Verhandlungen forciert wird, geht zugleich über das WTO-Prinzip der Inländerbehandlung – also der Gleichbehandlung in- und ausländischer Anbieter – hinaus. In einer Studie für das American Enterprise Institute zu den GATS-Verhandlungen im Bereich der Versicherungswirtschaft heißt es:

»Gegenseitige Anerkennung – statt Inländerbehandlung – kann die bessere Behandlung ausländischer Firmen zur Folge haben, wenn die Regeln des

Heimatlandes günstiger sind als diejenigen des Gastlandes. Ein solcher regulatorischer Wettbewerb könnte einen fortdauernden regulatorischen Darwinismus in Gang setzen, der zu marktgetriebener regulatorischer Konvergenz führen würde« (Skipper 2001).

Dieser regulatorische Wettbewerb kommt in erster Linie denjenigen Instituten zugute, die grenzüberschreitend tätig sind und sich belastender Auflagen entledigen können. Der öffentliche Bankensektor, wie auch die in staatlicher Hand befindlichen Sozialsysteme, geraten jedoch durch das vermehrte Auftreten privater Anbieter weiter unter Druck. Der Bundesverband deutscher Banken beispielsweise führt an, dass die Attraktivität des deutschen Bankenmarkts für ausländische Konkurrenten vor allem durch die Privilegien für den öffentlichen Bankensektor, also die staatlichen Garantien für Landesbanken und Sparkassen (Gewährträgerhaftung, Anstaltslast), beeinträchtigt werde. Weiter heißt es:

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

Die auf Lockerungen der staatlichen Regulierungen vorgebrachten GATS-Forderungen bergen überdies die Gefahr, die Krisenanfälligkeit nationaler Finanzsysteme und einzelner Institute zu erhöhen. Forderungen nach Beseitigung von Garantie- und Kapitalisierungsanforderungen gegenüber Versicherungsfamilien oder nach Lockerungen der Mindestreserveauflagen sind nicht dazu angetan, die Stabilität der Finanzmärkte zu befördern. Derartige Maßnahmen betten sich überdies in einen Prozess der fortschreitenden personellen und institutionellen Schwächung der Finanzaufsicht sowie der Übertragung zahlreicher Aufsichtsfunktionen auf die Privatwirtschaft ein. Die Revision der Basler Eigenkapitalvorschriften ist ein Beispiel für den Trend zur verstärkten Selbstregulation der Finanzmarktakteure, der vor allem von Großbanken forciert wird (Lütz 2000).

3. GATS UND UMWELT-DIENSTLEISTUNGEN

3.1 KLASSIFIKATIONSFRAGEN

Ein großer Teil der Diskussionen um Umweltdienstleistungen im GATS konzentrierte sich auf die Frage der Klassifikation. In der Uruguay-Runde teilte man Umweltdienstleistungen in vier Kategorien ein, was in der Folge aber als unzureichend angesehen wurde.

- 6. ENVIRONMENTAL SERVICES (Umweltdienstleistungen)
 - A. Sewage services (Klärung)
 - B. Refuse disposal services (Müllentsorgung)
 - C. Sanitation and similar services (sanitäre und ähnliche Dienste)
 - D. Other (andere)

Die Europäische Union sieht die existierende Klassifikation als unzureichend an und reichte einen Vorschlag ein, der diesen Sektor weiter ausdifferenziert, in der Erwartung, dass auf dieser Grundlage mehr Liberalisierungsverpflichtungen übernommen werden. Die EU schlägt eine Unterteilung in sieben Sektoren vor, die als wichtige Neuerung auch die Wasserversorgung (»water for human use«) umfasst (WTO 2000c).

Umweltdienstleistungen (Klassifikationsvorschlag der Europäischen Union)

- 6A. Water for human use & wastewater management (Wasserversorgung für menschlichen Gebrauch und Abwasserbeseitigung)
- 6B. Solid/hazardous waste management (Entsorgung fester Abfälle sowie gefährlicher Stoffe)
- 6C. Protection of ambient air and climate (Luft- und Klimaschutz)
- 6D. Remediation and cleanup of soil & water (Sanierung und Säuberung von Böden und Wasser)
- 6E. Noise & vibration abatement (Lärm- und Vibrationsbekämpfung)
- 6F. Protection of biodiversity and landscape (Arten- und Landschaftsschutz)
- 6G. Other environmental & ancillary services (sonstige ökologische Hilfsdienste)

Schließlich schlug die EU noch die gemeinsame Verhandlung eines Clusters oder einer Checklist vor, die jene Teilsektoren umfassen sollte, die einen Umweltbezug aufweisen, jedoch nicht zum Kernbereich der Umweltdienstleistungen gehören:

- Unternehmensdienstleistungen mit einer Umweltschutzkomponente
- Forschung und Entwicklung mit einer Umweltschutzkomponente
- Beratung, Vertragsarbeiten und Ingenieurleistungen mit einer Umweltschutzkomponente
- Vertrieb mit einer Umweltschutzkomponente;
- Transportleistungen mit Umweltschutzkomponenten
- sonstige Dienstleistungen mit einer Umweltschutzkomponente (WTO 2000c).

Die USA hingegen begrenzen den Bereich stärker und verzichten u.a. auf die Trinkwasserversorgung (USTR 2002). Die Diskussionen um die Klassifizierung von Sektoren sind nicht unbedeutend, da hiervon mitunter die Reichweite der Verpflichtungen abhängt. So können die Regeln des GATS begrenzter sein als diejenigen des GATT-Vertrags für den Güterhandel. Gerade für Aktivitäten, die eher mit der Warenproduktion verknüpft sind (produktionsnahe Dienste wie Bohrungen oder die Fertigung auf Vertragsbasis), ist die Klassifikation also eine relevante Frage. Auch können durch Revisionen der Klassifikation gänzlich neue Bereiche aufgenommen werden, wie im Fall der EU die Wasserversorgung. Schließlich muss berücksichtigt werden, dass das Ziel des GATS, also die Liberalisierung von in diesem Fall »Umwelt«-Dienstleistungen, sich nicht notwendigerweise positiv auf die Umwelt auswirken muss. So ist zu fragen, ob die assoziierten Preissenkungen und die bessere Verfügbarkeit überhaupt eintreten, ob die angewandten Technologien auch einem vorsorgenden Umweltschutz dienen (im Gegensatz zu »nachsorgenden« end-of-pipe Technologien) oder ob aus Umweltgründen sinnvolle staatliche Regulierungen nicht durch GATS-Verpflichtungen eher eingeschränkt werden (vgl. Fuchs/Türk 2001).

Gerade für die Bereitstellung von Umweltdienstleistungen wird eine sorgfältige Regulierung der wirtschaftlichen Tätigkeit als erforderlich angesehen. So ist es notwendig, für Müllverbrennung, Deponien und Kläranlagen bestimmte Emissions- und Qualitätsstandards festzulegen, vor allem wenn diese gefährliche Stoffe entsorgen. Auch erfordert etwa die Abwasserentsorgung spezielle Leitungsnetze. Schon deshalb haben sie die Tendenz, sich als »natürliche Monopole« zu entwickeln. Auch aus wohlfahrtsökonomischen Erwägungen heraus, können solche Dienstleistungen häufig am effektivsten durch die Regierung bereitgestellt werden. Schließlich besteht ein Regulierungsbedarf bezüglich der Standorte von potenziell umweltgefährdenden Dienstleistungen, wie Deponien für den normalen Abfall oder für gefährliche Stoffe.

3.2 VERPFLICHTUNGSNIVEAU

Die bisher übernommenen GATS-Verpflichtungen für Umweltdienstleistungen gelten als sehr bescheiden. Nach Angaben des WTO Sekretariats sind in nur 38 Listen spezifischer Verpflichtungen Eintragungen vorgenommen worden, wobei jeder der Teilspektoren rund 30 mal auftaucht. Allerdings vereinigen die Länder, die Umweltdienstleistungen teilweise geöffnet haben, 86% des Bruttoinlandsprodukts aller WTO-Mitglieder auf sich (WTO 2001). Da der Export von Umweltdienstleistungen in starkem Maße über ausländische Niederlassungen erfolgt, ist die kommerzielle Präsenz die weitaus relevanteste Erbringungsform in diesem Bereich. Entsprechend haben auch alle Länder, die Verpflichtungen übernahmen, Eintragungen beim Mode 3 vorgenommen. Diese Verpflichtungen werden jedoch in starkem Maße durch Eintragungen im horizontalen (d.h. sektorübergreifenden) Teil der Länderlisten eingeschränkt. Zu diesen Einschränkungen gehören Autorisierungen von grenzüberschreitenden Zahlungen und Übertragungen, Genehmigungen, wirtschaftliche Bedarfstests, Beschränkungen des Erwerbs von Grund und Boden, restriktive Eigentumsregelungen, Steuern und Subventionen sowie Auflagen beim Einsatz ausländischen Personals. Neben diesen gewichtigen horizontalen Einschränkungen stellt die WTO das häufige Fehlen einzelner Teilspektoren fest (WTO 2001).

Die europäische Union hat in ihrer Verpflichtungsliste eintragen lassen, dass in den Erbringungsarten 2 und 3 keine Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung bei Abwasser- und Abfallbeseitigung, Umwelthygiene (inkl. Abgasreinigung, Natur-/Landschaftsschutz) und den sonstigen Dienstleistungen herrschen. Die grenzüberschreitende Lieferung und die Arbeitsmigration (mit Ausnahmen) blieben ungebunden, d.h. es wurden keine Liberalisierungen festgeschrieben. Die EU betrachtet die grenzüberschreitende Lieferung von Umweltdienstleistungen als »technisch nicht möglich«.

Verpflichtungen der EU im Bereich Umweltdienstleistungen

| | Beschränkungen des Marktzugangs | Beschränkungen der Inländerbehandlung |
|--|--|--|
| A. Abwasserbeseitigung | 1) Ungebunden 2) Keine 3) Keine 4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter »Horizontale Verpflichtungen«. | 1) Ungebunden 2) Keine 3) Keine 4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter »Horizontale Verpflichtungen«. |
| B. Abfallbeseitigung | 1) Ungebunden 2) Keine 3) Keine 4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter »Horizontale Verpflichtungen«. | 1) Ungebunden 2) Keine 3) Keine 4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter »Horizontale Verpflichtungen«. |
| C. Umwelthygiene und ähnliche Dienstleistungen - Abgasreinigung - Natur- und Landschaftsschutz | 1) Ungebunden 2) Keine 3) Keine 4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter »Horizontale Verpflichtungen«. | 1) Ungebunden 2) Keine 3) Keine 4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter »Horizontale Verpflichtungen«. |
| D. Sonstige Umweltschutzdienstleistungen | 1) Ungebunden 2) Keine 3) Keine 4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter »Horizontale Verpflichtungen«. | 1) Ungebunden 2) Keine 3) Keine 4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter »Horizontale Verpflichtungen«. |

Erbringungsarten: 1) Grenzüberschreitende Erbringung, 2) Nutzung im Ausland, 3) Kommerzielle Präsenz, 4) Präsenz natürlicher Personen (Quelle: BGBl. II, 1994: 1704f.)

Trotzdem die für Umweltdienstleistungen so wichtige kommerzielle Präsenz bereits liberalisiert ist, müssen aber auch hier die bedeutenden Einschränkungen aus dem horizontalen Teil der europäischen Länderliste berücksichtigt werden, also die Ausnahmen für öffentliche Aufgaben und Subventionen. Das WTO-Sekretariat sieht diese Vorbehalte als besonders relevante Einschränkungen für den Handel mit Umweltdiensten in der EU an (WTO 2001).

3.3 HANDELSHEMMNISSE

Es wird erwartet, dass der Handel mit Umweltdienstleistungen in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird, dies vor allem in technologisch ausgereiften Bereichen wie Abfall- und Wassermanagement oder Luftreinhaltung. Die Entwicklung internationaler Umweltstandards wie auch die innerstaatlichen Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen befördern gleichfalls die Expansion dieses Marktes. Insofern kommen aber auch die diversen Handelshemmnisse für Umweltdienstleistungen auf die Agenda internationaler Organisationen wie der WTO. Als grundsätzliches Hemmnis identifiziert das WTO-Sekretariat vor allem das – allerdings sieht einigen Jahren zurückgehende – **staatliche Engagement** in diesen Bereichen sowie den Schutz »natürlicher«, leitungsgebundener Monopole. Daneben gelten als wesentliche Barriere die schon erwähnten Restriktionen bei der Niederlassungsfreiheit und beim zeitweisen Einsatz von Fachkräften im Ausland (WTO 2001).

Da sich für verschiedene Umweltdienste noch keine hinreichende private Nachfrage entwickelt hat, kommt zunehmend auch das **öffentliche Beschaffungswesen** in den Blick der Handelspolitik. Während in den OECD-Ländern öffentliche und private Ausgaben für Umweltdienste ungefähr gleich groß sind, beträgt der Anteil der öffentlichen Ausgaben in den Entwicklungsländern rund 70%. Zwar konnte man sich noch nicht auf multilaterale Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen im Rahmen des GATS einigen, dies könnte aber im Verlaufe der andauernden Verhandlungen geschehen. Hinzu kommt das bereits existierende plurilaterale WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA), das u.a. von der EU und ihren Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde. Handelshemmnisse existieren aber auch im GPA, da z.B. die EU Ausnahmen für die Wasserversorgung reklamiert hat.

Ferner werden auch **innerstaatliche Regulierungen** als mögliche Handelshemmnisse interpretiert, obwohl auch die WTO einräumt, dass gerade die staatliche Umweltgesetzgebung für der Entwicklung des Marktes von Umweltdienstleistungen förderlich war. Positiv sei, dass sich die Art der Regulierung verändere, weg von Maßnahmen des »command and control« und hin zu weniger handelsbeschränkenden ökonomischen Anreizen. Jedoch könnten verschiedene Umweltauflagen als »technische« Handelshemmnisse wirken, so z.B. wenn die Verwendung bestimmter Technologien vorgeschrieben werde, obwohl alternative Technologien zu ähnlichen Resultaten hinsichtlich der Umweltqualität führen würden. Auch bestehe die Möglichkeit, dass Umweltnormen so formuliert werden, dass sie vor allem den Stärken lokaler Anbieter entsprächen (WTO 2001).

3.4 FORDERUNGEN IN DER GATS-RUNDE

Die Europäische Union hat von mindestens acht WTO-Mitgliedern Forderungen zu Umweltdienstleistungen erhalten, darunter sechs Industriestaaten (Australien, Kanada, Japan, Neuseeland, Schweiz und die USA) sowie zwei Entwicklungsländer (Brasilien, Mexiko). Die einzelnen Forderungen sind der folgenden Übersicht zu entnehmen (vgl. Belgien 2002).

Umweltdienstleistungen: GATS-Forderungen an EU

| | |
|--------------------------------|---|
| Grenzüberschreitende Lieferung | Die EU hat Mode 1 nicht gebunden. Kanada, Neuseeland und die USA fordern auch hier vollen Marktzugang und Inländerbehandlung. |
| Befristete Arbeitsmigration | Brasilien, Mexiko und Neuseeland fordern Liberalisierung von Mode 4. |
| Lärm- und Vibrationsschutz | Die EU (Ausnahme: Österreich, Schweden und Finnland) hat diesen Teilssektor nicht in ihre Verpflichtungsliste aufgenommen. Australien, Kanada, Neuseeland, Schweiz und die USA fordern die Übernahme von Verpflichtungen in den Erbringungsarten 1,2 und 3. |
| Klassifizierungsfragen | Australien, Japan, Neuseeland, Schweiz und USA legten ihren Forderungen eigene, vom GATS abweichende Klassifizierungen zugrunde. Nur Australien und Japan nahmen Wasserversorgung auf (water for human use). Während Japan auf Universaldienstverpflichtungen bei Wasserwerken verweist, fordert Kanada Verpflichtungen für Wasserverteilung in Mode 1 und 4. |
| Länderspezifische Forderungen | Von Finnland und Schweden fordern Kanada und die USA die Beseitigung einzelner Beschränkungen bzw. Bindung in bisher fehlenden Teilssektoren. |

Ebenso wie einige andere Länder übermittelte die EU ihre Requests auch auf Grundlage ihres eigenen Klassifikationsvorschlags für Umweltdienstleistungen. Dieses Vorgehen weist auf ein bedeutsames Element der Verhandlungsführung hin. Obwohl die EU-Forderungen sich an einem Klassifikationsvorschlag orientieren, der nicht der GATS-Klassifikation entspricht, besteht die Möglichkeit, dass einzelne Handelspartner auf dieser Grundlage Zugeständnisse machen. Sollte ein Handelspartner beispielsweise Liberalisierungsverpflichtungen gegenüber der EU im – in der GATS-Einteilung bisher nicht vorgesehenen – Trinkwasserbereich übernehmen, müsste dieses Zugeständnis aufgrund des Meistbegünstigungsprinzips auch anderen Staaten eingeräumt werden, die im Gegenzug womöglich ebenfalls ihre Trinkwasserversorgung liberalisieren. Damit wäre durch das Zugeständnis eines einzigen Lan-

des ein wechselseitiger Prozess in Gang gesetzt, der zu einer multilateralen Ausbreitung der Liberalisierung bei der Trinkwasserversorgung führt.

Um den verbreiteten Befürchtungen im Hinblick auf die Liberalisierung des Wassersektors zu begegnen, schreibt die Kommission, dass ihre Marktöffnungsforderungen »in keinsten Weise die Fähigkeit der Empfängerländer unterminieren oder mindern, das Wassermanagement und die Verteilung zwischen verschiedenen Nutzern zu regulieren, die angemessene Form privater Beteiligung zu wählen, eine gerechte Preispolitik zu betreiben und den Zugang für Arme zu gewährleisten« (European Commission 2002). Diese Beteuerungen erscheinen jedoch in einem anderen Licht, wenn die im Februar 2003 an die Öffentlichkeit gekommenen endgültigen Marktöffnungsforderungen der Kommission an 109 WTO-Mitgliedstaaten berücksichtigt werden (siehe: www.polarisinstitute.org/gats/main.html). Denn von 72 dieser Staaten, mehrheitlich Entwicklungsländer, fordert die Kommission die GATS-Liberalisierung der Trinkwasserversorgung.

Das nachfolgende Beispiel zeigt einen Ausschnitt der Requests, die Südafrika von der Europäischen Union erhalten hat. Für Direktinvestitionen in die Trinkwasserversorgung (water for human use) und die Abwasserbeseitigung (wastewater management) soll die südafrikanische Regierung den Marktzugang und die Inländerbehandlung ermöglichen (Mode 3: Take commitments under MA [Market Access, TF] and NT [National Treatment, TF]).

Beispiel Südafrika

ENVIRONMENTAL SERVICES

EC REQUEST TO SOUTH AFRICA

This request is based on the EC proposal for the classification of environmental services. While discussions on classification in this sector are still ongoing, the EC would like to invite South Africa to present its offer in accordance with this proposal, without prejudice to the outcome of the discussion on the classification of environmental services:

A. WATER FOR HUMAN USE & WASTEWATER MANAGEMENT

Water collection, purification and distribution services through mains, except steam and hot water.

This sub-sector only concerns the distribution of water through mains' (i.e. urban sewage systems). This excludes any cross-border transportation either by pipeline or by any other means of transport, nor does it imply access to water resources.

EC request: Extend sectoral coverage to include the above services.

- Mode 3: Take commitments under MA and NT.
- Mode 4: Commit as referred to in the section 'Horizontal commitments'.

Waste water services (CPC 9401)

- Mode 3: Take commitments, i.e. schedule ›none‹, under MA and NT.
- Mode 4: Commit as referred to in the section ›Horizontal commitments‹.

3.5 INVESTITIONSTREITIGKEITEN

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

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

3.6 BINNENMARKT UND UMWELTDIENSTLEISTUNGEN

Umweltdienstleistungen wie Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie Müllbeseitigung gehören zu jenen Leistungen der Daseinsvorsorge, die im Rahmen des Europäischen Binnenmarkt noch nicht sehr stark liberalisiert wurden. Allerdings ist die Kommission und auch das Europäische Parlament offensichtlich bestrebt, diese Lücken im Rahmen der Binnenmarktstrategie zu schließen. Hervorzuhebende Maßnahmen sind die neue Richtlinie über öffentliche Aufträge, die sich auch auf das Gebiet der Wasserversorgung erstreckt, sowie die geplanten Rahmenbedingungen für Beihilfen bei Leistungen der Daseinsvorsorge. Ferner forderte das EU-Parlament mit dem Langen-Bericht erstmals dezidiert die Liberalisierung der Wasser- und Abwasserwirtschaft. Der Langen-Bericht enthält daneben noch einige weitere Vorschläge, die die Stellung öffentlicher Versorgungsunternehmen im Wasser- und Abfallbereich tangieren, so die Forderung nach steuerlicher Gleichbehandlung öffentlicher und privater Anbieter (Streichung der Umsatzsteuerbefreiung für bestimmte Tätigkeiten öffentlicher Unternehmen), oder auch der grundsätzliche Vorbehalt gegenüber dem Prinzip der Quersubventionierung (vgl. Europäisches Parlament 2001). Die Kommission erwägt darüber hinaus, die Vergabe von Konzessionen für Lieferungen und

Leistungen einheitlich zu regeln. Für diesen Bereich existieren bisher weder auf europäischer noch deutscher Ebene verbindliche Bestimmungen. Schließlich ist die bereits im Jahr 2000 erfolgte Novellierung der Transparenzrichtlinie zu erwähnen, die öffentliche Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 40 Mio € verpflichtet, getrennte Bücher für öffentliche und kommerzielle Aktivitäten zu führen (BMWi 2001).

Für den Wasserbereich wird allerdings die im Jahr 2000 verabschiedete Wasserrahmenrichtlinie als den Liberalisierungsbestrebungen entgegengesetztes Rahmenwerk angesehen. Dort heißt es: »Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.« (EG 2000). Ferner wird der Charakter der Wasserversorgung als »Leistung der Daseinsvorsorge« bestätigt. Die Wasserrahmenrichtlinie beinhaltet folgende Elemente:

- den Schutz aller Gewässer (inklusive Flüsse, Seen, Küstengewässer und Grundwasser),
- Ziel, bis 2015 für alle Gewässer einen »guten Gewässerzustand« zu erreichen,
- grenzüberschreitende Zusammenarbeit,
- Beteiligung aller Stakeholder, inklusive NGOs und lokaler Gemeinden,
- Wasserpreisgestaltungspolitik und Sicherstellung des Verursacherprinzips,
- Umweltschutz (vgl. EG 2000).

3.7 DAS ERSTE EU ANGEBOT FÜR UMWELTDIENSTLEISTUNGEN

Auch bei den Umweltdienstleistungen sind im ersten GATS Angebot der EU vom 29. April (Conditional Offer) einige Änderungen gegenüber der gegenwärtigen Verpflichtungsliste vorgenommen worden. Dabei sind auch für die Umweltdienstleistungen sowohl Änderungen im horizontalen, als auch im sektorspezifischen Teil der Länderliste relevant.

Für den Umweltsektor ist von Bedeutung, dass im horizontalen Teil die EU-Ausnahmen bezüglich Subventionen und öffentlicher Aufgaben unverändert blieben sowie die ungleiche Behandlung von Filialen und Tochtergesellschaften von Nicht-EU-Unternehmen im Wesentlichen erhalten ist. Die Filialen von Nicht-EU-Unternehmen genießen also grundsätzlich keinen aus dem GATS ableitbaren Anspruch auf Subventionen der EU-Mitglieder (Ausnahmen: Österreich, Finnland, Schweden). Ferner gelten auch für die Umweltdienstleistungen die horizontalen

Änderungen bei der befristeten Arbeitsmigration (Mode 4). Zwar sind bei den Umweltdienstleistungen die Mode-4-Kategorien der konzernintern Entsandten (ICT), der Geschäftsreisenden (BV) und die Subkategorie der Angestellten ausländischer Unternehmen, die einen Dienstleistungsvertrag in der EU erhalten haben (CSS-EJP), jeweils als ungebunden (unbound) eingetragen. Zugleich wird aber auf die Bestimmungen im horizontalen Teil der Verpflichtungsliste verwiesen, wo die EU für diese Kategorien erweiterte Zugeständnisse unterbreitet hat (Aufenthalte von ICT bis zu 3 Jahren, BV bis zu 90 Tagen, CSS bis zu 6 Monaten im Jahr). Dagegen bleibt die neu eingeführte Kategorie der Selbständigen (Independent Professionals IP) in allen Teilsektoren der Umweltdienstleistungen grundsätzlich ungebunden. Selbständige Werkvertragsnehmer kommen also nicht in den Genuss der im horizontalen Teil vorgenommenen Liberalisierung (vgl. European Commission 2003).

Schließlich nimmt die EU die Umweltdienstleistungen explizit in jene Liste von Sektoren auf, in denen die Angestellten ausländischer Unternehmen, die einen Dienstleistungsvertrag in der EU erhalten haben (CSS-EJP), tätig werden dürfen.

Eine weitere wichtige Änderung im ersten Angebot ist die Zugrundelegung des europäischen Klassifikationsvorschlags für Umweltdienstleistungen, den die EU auch für ihre Requests verwandte. Damit kommen als wesentliche neue Kategorien die Trinkwasserversorgung (water for human use and wastewater management) und der Lärm- und Vibrationsschutz (noise and vibration abatement) hinzu. Jedoch hat die EU im Wasserbereich lediglich den Teilsektor Abwassermanagement liberalisiert, während bei der Trinkwasserversorgung (water for human use) kein Angebot gemacht wurde. Dies ist eine deutliche Diskrepanz zu ihren Requests, da sie von 72 Staaten GATS-Liberalisierung auch im Teilsektor »water for human use« forderte (siehe oben: Kapitel 3.4.). Beim Lärm- und Vibrationsschutz hingegen ist die EU zur Übernahme von Verpflichtungen bereit.

In allen sechs Teilsektoren der Umweltdienstleistungen ist wie bisher schon der Modus 1 ungebunden (unbound), während im Modus 2 und 3 keine Handelshemmnisse mehr vermerkt sind (none). Die drei Modus-4-Kategorien von Dienstleistungserbringern kommen – mit Ausnahme der Independent Professionals – in den Genuss der bereits genannten erweiterten Zugeständnisse.

Überraschend ist ferner, dass Schweden für sich eine grundsätzliche Beschränkung bei den Umweltdienstleistungen eintragen ließ. Demnach schließt das EU Angebot in Schweden öffentliche Versorgungsfunktionen aus. Dies gelte unabhängig davon, ob sie von kommunalen, Landes- oder Bundesregierungen besessen oder erfüllt würden oder von diesen Regierungen vertraglich ausgelagert worden seien

(vgl. European Commission 2003: 65).⁵ Dieser Vorbehalt ist insofern bemerkenswert, als die schwedische Regierung die Schutzfunktion des europäischen Vorbehalts über öffentliche Versorgungseinrichtungen (public utilities) offenbar nicht als hinreichend erachtet. Der schwedische Vorbehalt könnte ein Indiz für Meinungsunterschiede zwischen den EU-Mitgliedern über die Reichweite des EU-Vorbehalts sein.

3.8 MÖGLICHE FOLGEN DES GATS FÜR UMWELTDIENSTLEISTUNGEN

Auch für die Folgeabschätzung der GATS-Verhandlungen im Umweltdienstleistungssektor gilt, dass das gegenwärtig vorliegende erste Angebot der Europäischen Union jederzeit im Laufe der Verhandlungen modifiziert werden kann. Aus diesem Grund beschränken sich die nachfolgenden Einschätzungen nicht auf das erste Angebot der EU, sondern legen die weitreichenderen Forderungen von Drittstaaten an die Adresse der EU zugrunde.

Risiken der GATS-Liberalisierung für Umweltdienstleistungen resultieren sowohl aus dem verschärften Wettbewerbsdruck wie auch aus der möglichen Einschränkung staatlicher Regulierungen. Vor allem für öffentliche Unternehmen des Wasser- und Abfallsektors kommt mit dem GATS eine ergänzende Liberalisierungsebene zum Binnenmarkt hinzu. Grundsätzlich hat die Europäische Union zwar Marktzugang und Inländerbehandlung in den Erbringungsarten zwei und drei für Umweltdienstleistungen (mit Ausnahme der Wasserversorgung) bereits liberalisiert, jedoch genießen öffentliche Unternehmen noch den Schutz der EU-Vorbehalte für »public utilities« und Subventionen. Würden die EU-Vorbehalte jedoch eingeschränkt oder gar gestrichen, hätte dieses weitreichende Folgen, die bei einer möglichen Liberalisierung der Wasserversorgung besonders gravierend wären. Dies ist allerdings im ersten Angebot der EU bisher nicht erfolgt.

Der EU-Vorbehalt besagt, dass in sämtlichen Mitgliedstaaten »Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen« können, wobei Umweltdienstleistungen explizit als öffentliche Aufgaben genannt werden (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1679). Unter diese Bestimmung fallen auch die Gebietsmonopole öffentlicher Versorgungsunternehmen, die

5 Originalwortlaut: »S: the offer does not include public works functions whether owned and operated by municipalities, state or federal governments or contracted out by these governments« (European Commission 2003: 65).

in der Bundesrepublik durch den § 103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB alt) geschützt sind. Das vom Wirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Gutachten »Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung« (BMWi 2001) forderte bereits eine Streichung dieses Paragraphen, um den sogenannten »Wettbewerb im Markt«, das heißt um die Wasserkunden, zu ermöglichen. Über Sticleitungen würde jeder Wasserversorger, auch aus dem Ausland, den Zugang zu den regionalen Versorgungsnetzen erhalten. Risiken einer solchen Versorgung über die Gebietsgrenzen hinweg werden vor allem in verminderter Hygiene und verschlechtertem Gesundheitsschutz gesehen. So sinkt die Qualität von Wässern, die gemischt oder über längere Entfernungen transportiert werden, was wiederum nur durch chemische Zusätze aufzufangen ist (vgl. VKU 2001).

Andere Risiken gehen mit möglichen GATS-Bestimmungen zu öffentlichen Aufträgen einher. So sieht GATS Artikel XV die Liberalisierung der Auftragsvergabe vor, die diesbezüglichen Verhandlungen in der WTO Arbeitsgruppe zu GATS-Regeln führten bisher allerdings noch zu keinen Ergebnissen. Dies könnte sich im Laufe der aktuellen Runde aber ändern. Daneben könnte sich die Rechtslage auch durch Veränderungen des Government Procurement Agreement (GPA) der WTO einstellen. Die EU hat die Wasserversorgung als einen Ausnahmebereich bisher nicht im GPA aufnehmen lassen, diese Ausnahme könnte aber im Rahmen der Doha Runde zur Disposition stehen. Die mögliche Liberalisierung der Auftragsvergabe im Rahmen des GATS ergänzt sich mit entsprechenden Vorhaben auf europäischer und deutscher Ebene. Im Binnenmarkt ist die neue Beschaffungsrichtlinie für öffentliche Aufträge u.a. im Wassersektor zu nennen. In der Bundesrepublik gibt es Initiativen für die Etablierung einer bundeseinheitlichen Ausschreibungspflicht, wenn Kommunen bestimmte Aufgaben der Wasserver- oder Abwasserentsorgung auf Dritte übertragen. Die Wirtschaftsministerkonferenz lässt eine solche Ausschreibungspflicht derzeit prüfen (vgl. VKU 2002.)

Befürchtete Folge eines solchen »Wettbewerbs um den Markt« (BMWi 2001) wäre aber das private Oligopol. So müssten kommunale Unternehmen im Rahmen eines verpflichtenden Ausschreibungswettbewerbs mit großen Privatanbietern konkurrieren, gegenüber denen sie mangels Finanzkraft häufig unterlegen sein würden. Die Ausschreibung ist gegenwärtig noch freiwillig, jedoch machen Kommunen bei der Übertragung von Gebietskonzessionen oder dem Verkauf von Anteilen an Stadtwerken vereinzelt bereits jetzt von dieser Möglichkeit Gebrauch, um den kostengünstigsten Anbieter zu ermitteln. Eine Pflicht zur Ausschreibung hingegen könnte den Privatisierungsdruck erhöhen. Sie wird zudem als Verstoß gegen das grundgesetzlich verankerte Recht der kommunalen Selbstverwaltung angesehen

(vgl. VKU 2002, DStGB 2001). Die zunehmende Veräußerung vor allem der lukrativen Sparten der kommunalen Ver- und Entsorgung gefährden überdies den kommunalwirtschaftlichen Querverbund, und damit den Ausgleich zwischen defizitären und gewinnbringenden Teilen der Stadtwerke. Die Möglichkeit solcher Quersubventionierungen kann als handelsbeschränkende Maßnahme auch einen Verstoß gegen den GATS Artikel VI über innerstaatliche Regulierungen darstellen.

Da die privaten Investoren meist nur Interesse an der Übernahme der lukrativen Sparten von Stadtwerken haben, laufen Kommunen Gefahr, dass die in die kommunalen Kassen fließenden Konzessionsabgaben sinken. Die kurzfristig zu erzielenden Einnahmen über die Veräußerung können sich langfristig negativ niederschlagen, da die defizitären Sparten kommunaler Ver- und Entsorgung dann durch die kommunalen Haushalte ausgeglichen werden müssten. Hinzu kommt die Marktstruktur in der Bundesrepublik, die durch eine vergleichsweise große Zahl kleiner Unternehmen geprägt ist (rund 6600 Wasserversorgungsunternehmen und 8000 Abwasserentsorgungsbetriebe). 85% der Unternehmen werden öffentlich-rechtlich betrieben. Bei 15% handelt es sich um privatrechtliche Gesellschaften (BMW 2001). Risiken für die Beschäftigten resultieren aus dem bei der Ausschreibung von Anteilen oder der Übertragung von Gebietskonzessionen auf private Anbieter entstehenden Kostendruck. Die günstigen Angebote können womöglich nur durch Beschäftigungsabbau bzw. Einsparungen bei der Instandhaltung und Wartung der Netze realisiert werden. Hinzu kommen die mit der Ausschreibung von Investitionen einhergehenden Rationalisierungsmöglichkeiten sowie Versuche, wirtschaftliche und betriebliche Mitbestimmungsmöglichkeiten zu beschneiden. Der Verzicht auf Beschäftigungsabbau kann zwar vertraglich geregelt werden, mindert aber Preissenkungsmöglichkeiten. Schließlich geht mit der forcierten Privatisierung auch höherer Druck auf die Tarifverträge einher (ÖTV 2000).

Wechselwirkungen mit Exportoptionen

Für die Bewertung der durch GATS forcierten Liberalisierungen bei Umwelt-dienstleistungen erscheint es geboten, die Wechselwirkungen zwischen der Erschließung von Exportmöglichkeiten einerseits und der Bereitstellung im Inland andererseits zu berücksichtigen. So hat die internationale Wettbewerbsfähigkeit beispielsweise im Wasserbereich entsprechende Veränderungen auf dem nationalen Wassermarkt zur Voraussetzung. In einem gemeinsamen Antrag der Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen vom Oktober 2001 heißt es dazu: »Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft auf den nationalen und internationalen Märkten zu fördern, ist es ratsam, die Schaffung größerer, auch in-

ternational handlungsfähiger Betriebseinheiten zu fördern« (Deutscher Bundestag 2001). Ähnlich wird in dem vom Wirtschaftsministerium in Auftrag gegebenen Gutachten zur »Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung« (BMWi 2001) argumentiert. Die Autoren stellen darin fest, »dass die Chancen der Anbieter im internationalen Wassermarkt entscheidend von der Größe sowie der Finanzkraft der Unternehmen abhängen« (ebd., 24f.). Die Förderung des Wettbewerbs könne daher Zusammenschlüsse der rund 6.600 kommunalen Versorger in der Bundesrepublik stimulieren und damit deren Chancen verbessern, »ihr Betätigungsfeld auszuweiten und sowohl auf dem Heimatmarkt als auch international zu wachsen« (ebd.).

Wie realistisch dieses Szenario für die Vielzahl der kommunalen Unternehmen in der Bundesrepublik tatsächlich ist, bleibt abzuwarten. Noch gibt es nur eine sehr kleine Zahl deutscher Unternehmen, die im internationalen Wassergeschäft tätig sind, darunter RWE als bedeutendstes Unternehmen (durch die Übernahme des britischen Versorgers Thames Water schob sich RWE auf den dritten Platz der weltgrößten Wasserunternehmen). Andere Player im internationalen Geschäft sind E.ON/Gelsenwasser, Berlinwasser International und AquaMundo. Für die Masse der kommunalen Ver- und Entsorger dürfte das internationale Geschäft auf absehbare Zeit kaum eine realistische Option sein.

4. GATS UND TRANSPORT-DIENSTLEISTUNGEN

4.1 DIE ERGEBNISSE DER URUGUAY-RUNDE

Obwohl der Transportsektor international neben dem Tourismus der bedeutendste Dienstleistungssektor ist – laut WTO beläuft sich sein Anteil am gesamten Dienstleistungshandel auf 23% (WTO 2002) –, handelt es sich um einen Bereich, in dem nur sehr wenige Verpflichtungen übernommen wurden. Im Mittelpunkt der Verhandlungen während der Uruguay-Runde stand der Seeverkehr, deutlich geringeres Gewicht hatte der Luftverkehr. Der Landverkehr auf Straße und Schiene spielte nur eine untergeordnete Rolle. Eine Reihe von Staaten, darunter die EU, haben allerdings schon diverse Marktöffnungen in ihrer Liste spezifischer Verpflichtungen eintragen lassen, die jedoch als nicht sehr weitreichend eingeschätzt werden. Die GATS-Klassifikation dieses Sektors macht dennoch deutlich, dass in der neuen Runde grundsätzlich über ein weites Spektrum von Transportdienstleistungen verhandelt werden kann.

11. TRANSPORTDIENSTLEISTUNGEN

- | | |
|----------------------|---|
| A. Seeschifffahrt | F. Straßenverkehr |
| B. Binnenschifffahrt | G. Pipeline Transport |
| C. Lufttransport | H. Hilfsdienste für Transportdienstleistungen |
| D. Raumfahrt | I. Andere Transportdienste |
| E. Schienenverkehr | |

Nach dem bisherigen Erkenntnisstand sind in der aktuellen GATS-Runde auch in diversen Teilsektoren des Transportwesens Forderungen unterbreitet worden.

4.1.1 Seeverkehrsdienstleistungen

Der wichtigste Verhandlungsbereich im Transportsektor waren die Seeverkehrsdienstleistungen, allerdings erwiesen sich die Ergebnisse am Ende der Uruguay-Runde als sehr bescheiden. Zwar legten 32 Länder, darunter die EU, Verpflichtungen vor, diese waren aber nicht sehr umfangreich. So übernahm die EU keinerlei Verpflichtungen beim Güter- und Passagiertransport (»International Shipping«), bei den Hafendiensten (z.B. Lotsen, Treibstoffversorgung) und beim multimodalen Trans-

port, sondern beschränkte sich vor allem auf Hilfsdienste des Seeverkehrs wie Umschlag und Lagerung. Die USA übernahmen gar keine Verpflichtungen. Vergleichbar dem Verfahren bei den Finanzdienstleistungen wurde daher in einem Anhang über Seeverkehrsdienstleistungen vereinbart, die Verhandlungen bis Juni 1996 fortzusetzen. Jedoch scheiterten auch diese. Die USA betrachteten die bis dahin vorgelegten Angebote als unzureichend und wehrten sich – vor allem auf Druck der Seeverkehrswirtschaft und der Gewerkschaften – gegen jegliche multilaterale Verpflichtungen. Dieses hätte nämlich die Lockerung des sogenannten Jones Act verlangt, der die Kabotage-Rechte zwischen allen US-Häfen von der Ost- bis zur Westküste den US-amerikanischen Flotten vorbehält. Aber auch die EU stellte unerfüllbare Maximalforderungen, sodass im Juni 1996 die Suspendierung der Verhandlungen erklärt wurde. Eine Wiederaufnahme sollte erst im Rahmen der neuen GATS-Runde erfolgen. Die Meistbegünstigungsregelung (GATS Artikel II) wurde ebenfalls für den Seeverkehr ausgesetzt. Schließlich trat eine sog. »Friedensklausel« in Kraft, die bestimmt, dass kein Land Maßnahmen zur Verbesserung seiner Verhandlungsposition ergreifen darf (WTO 1996; Barth 1998). Im Ergebnis haben bisher 39 Staaten Verpflichtungen übernommen, die jedoch mit zahlreichen Beschränkungen versehen sind. Daneben sind 26 Meistbegünstigungsausnahmen angemeldet worden (WTO 2001).

4.1.2 Luftverkehr

Zwar wurde im Rahmen der Uruguay-Runde ein Anhang zu Luftverkehrsdienstleistungen in das Vertragswerk des GATS aufgenommen, dieser ist jedoch in seinem Regelungsumfang sehr begrenzt. So sind vor allem Verkehrsrechte sowie Dienstleistungen, die sich unmittelbar auf die Ausübung dieser Verkehrsrechte beziehen, vom GATS ausgenommen. Damit fehlen die ökonomisch besonders relevanten sogenannten »hard rights«, wie das Recht grenzüberschreitenden Güter- und Passagiertransports, Landrechte, Routen, Flugtarife und Eigentumsregelungen für Luftfahrtunternehmen. Es herrschte die Meinung vor, dass die bilateralen Abkommen, die diesen Bereich regeln, ausreichend flexibel seien und den unterschiedlichen Entwicklungsbedürfnissen entgegen kommen. Daher wurden lediglich sogenannte »soft rights« in den Anhang aufgenommen. Dazu zählen Flugzeugreparatur und Wartungsdienste, Marketing und Verkauf von Luftverkehrsdiensten sowie die Computer-Reservierungssysteme (GATS, Annex on Air Transport Services; Janda 2002). Eine Reihe von Ländern, darunter auch die EU, hat für diese »soft rights« Verpflichtungen unternommen. So gibt es 45 Länder mit Verpflichtungen bei der Flugzeug-

reparatur, 34 bei Marketing und Verkauf, und 39 bei den Computer-Reservierungssystemen (CRS). Daneben gibt es eine Reihe von Meistbegünstigungsausnahmen. So machte die EU einen Gegenseitigkeitsvorbehalt bei den Reservierungssystemen geltend, der Zugeständnisse von gleichwertigen Verpflichtungen der Handelspartner abhängig macht (EG 1994).

4.1.3 Schienenverkehr

Die Verpflichtungen beim Landverkehr auf Schiene und Straße sind deutlich geringer als beim Luftverkehr. Im Schienenverkehr haben lediglich 13% der Länder Verpflichtungen im Bereich der Wartungsdienste übernommen und nur 7% beim Güter- und Passagiertransport. Die WTO führt dieses Ergebnis auf die vorherrschenden nationalen Monopole im Schienenverkehr zurück, sieht aber Spielraum für weitere Liberalisierungen. Weiter heißt es:

»Es ist bemerkenswert, dass die verschiedenen Reformen – Trennung von Infrastruktur und Transport, Privatisierung, Gewährung von Konzessionen und Etablierung von Wettbewerb – sich in keinster Weise in den übernommenen Verpflichtungen niederschlagen« (WTO 2001).

Entsprechend sieht die WTO zukünftig vermehrte Anstrengungen bei der verbindlichen Festschreibung von GATS-Verpflichtungen und bei der Regulierung von Monopolen, Wettbewerb und Konzessionen als nötig an. Die EU hat in ihrer Liste beim Schienenverkehr lediglich Wartung und Reparatur von Eisenbahnverkehrsmitteln in den Erbringungsarten 2 und 3 liberalisiert. Passagier- und Gütertransporte sind in der EU-Liste bisher nicht erfasst. Grundsätzlich sieht die GATS-Klassifikation bei der Personenbeförderung die Liberalisierung des Fern- (»interurban passenger transportation«) und des städtischen Nah- und Umlandverkehrs vor (»urban and suburban passenger transportation«), wobei auch Untergrund- und Hochbahnen erfasst sind.

4.1.4 Straßentransport

Die Straßenverkehrsdienstleistungen unterteilen sich nach der GATS-Klassifikation recht grob in die fünf Teilspektoren Passagiertransport, Gütertransport, Miete von Verkehrsmitteln, Wartung und Reparatur sowie unterstützende Dienste. Die geringen Verpflichtungen in diesem Bereich (nur 25 Länderlisten enthalten Eintragungen beim Personenverkehr) führt die WTO zu einem Teil auf die hoch aggregierte Klassifikation zurück und schlägt daher die Übernahme der Zentralen Produktklas-

sifikation der UN vor, die den Straßentransport in 25 Teilsektoren gliedert. Ein weiterer Grund seien »politische Sensibilitäten« z.B. bei innerstädtisch tätigen Bus-Unternehmen, die mit deren Subventionierung bzw. bestimmten Monopolrechten zusammenhängen würden. Wenn die WTO-Mitglieder Liberalisierungen vorgenommen haben, finden sich zugleich vielfältige Einschränkungen, so z.B. wirtschaftliche Bedarfstests, Nationalitätserfordernisse, Quotenregelungen oder Lizenzvergaben nur für definierte Routen und Gebiete. Als besonderes Problem hebt das WTO Sekretariat die vielen Meistbegünstigungsausnahmen hervor, die dem Schutz bilateraler oder regionaler Abkommen zum Straßentransport dienen (WTO 2001). Eine solche Ausnahme findet sich auch in der Liste der EU. Diese nimmt Übereinkünfte zum Straßengüter- und Straßenpersonentransport, »die zwischen der EG oder ihren Mitgliedstaaten und Drittstaaten geschlossen werden« von der Meistbegünstigung aus (EG 1994). Drittstaaten, die nicht in den Genuss eines solchen Abkommens kommen, könnte also die Erbringung einer Transportleistung in der EU verweigert werden. Zu den Ländern, auf die diese Maßnahme angewandt wird, gehören neben der Schweiz vor allem mittel-, ost- und südosteuropäische Staaten, die Mitglieder der GUS, Mittelmeeranrainer und die Länder des nahen und mittleren Ostens.

4.2 VERKEHRSDIENSTLEISTUNGEN IM BINNENMARKT

Mit dem Maastrichter Vertrag erhielt die EU-Kommission weitreichende Steuerungsrechte für die Infrastruktur, indem die Zuständigkeit für die sogenannten Transeuropäischen Netzwerke (Transport, Kommunikation, Energie) auf EU-Ebene institutionalisiert wurden. Der Binnenmarkt für Verkehrsleistungen ist schon sehr weit fortgeschritten. Der Luftverkehr ist seit 1997 vollständig liberalisiert, seither müssen Luftfahrtunternehmen Kabotagerechte (Beförderung von Gütern und Personen) auch in Mitgliedstaaten eingeräumt werden, in denen sie nicht ansässig sind. Auch die Abfertigungsdienste sind weitgehend liberalisiert. Allerdings versucht die Kommission noch, ihre Zuständigkeit auch auf den außereuropäischen Luftverkehr auszudehnen. So wendet sie sich gegen die bilateralen Luftverkehrsabkommen, die die Mitgliedstaaten mit den USA aushandeln. Der Seeverkehr ist bereits vollständig liberalisiert, die Kabotagefreiheit besteht schon seit 1993. Für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr sind alle quantitativen Beschränkungen seit 1998 abgeschafft. Seit 2000 besteht im Binnenschiffsgüterverkehr Vertrags- und Preisgestaltungsfreiheit in der Gemeinschaft. Der grenzüberschreitende Personenbeförderungsmarkt ist seit 1992 liberalisiert. Die seit 1996 garantierten Kabotagerechte nehmen allerdings den innerstaatlichen Linienverkehr

aus. Beim Eisenbahnverkehr sind die Grundfreiheiten des Binnenmarkts noch nicht verwirklicht. Beschränkungen bestehen beim Marktzugang von Eisenbahnunternehmen, der Zuweisung von Fahrwegkapazitäten sowie bei der Erhebung von Wegeentgelten. Die Kommission legte daher ein Infrastrukturpaket bestehend aus drei Richtlinien zur Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs vor, welches im März 2001 in Kraft getreten ist und innerhalb von 2 Jahren umgesetzt werden muss. Schließlich veröffentlichte die Kommission 2001 ihr Weißbuch zur Europäischen Transportpolitik, in dem sie rund 60 Maßnahmen für die weitere Integration der Verkehrsinfrastruktur vorstellte (vgl. European Communities 2001).

4.3 FORDERUNGEN IN DER NEUEN GATS-RUNDE

Mindestens 15 WTO-Mitglieder haben Forderungen im Transportsektor an die Adresse der EU gerichtet. Diese erstrecken sich über sämtliche Teilsektoren der Transportdienstleistungen. Einige Transport-bezogene Forderungen wurden allerdings auch unter anderen Überschriften eingereicht, so z.B. zu Logistik oder Expressdiensten (vgl. Belgien 2002).

Transportdienstleistungen: GATS-Forderungen an EU

| | |
|-------------------|--|
| Seeverkehr | Aufgrund des Scheiterns der Seeverkehrsverhandlungen im Jahr 1996, hat die EU bisher (mit Ausnahme Österreichs) keine Verpflichtungen in diesem Bereich übernommen. Liberalisierungsforderungen über verschiedene Teilsektoren des Seeverkehrs sind von Brasilien, Australien, Neuseeland, Korea, China, Japan, Kanada, Schweiz und Singapur gestellt worden. |
| Binnenschifffahrt | Die EU hat auch diesen Teilsektor nicht aufgenommen. Brasilien und Japan fordern Marktzugang und Inländerbehandlung in allen Erbringungsarten. |
| Luftverkehr | Die EU hat folgende Teilsektoren nicht in ihre Verpflichtungsliste aufgenommen (Verkehrsrechte, hard rights): Personen- und Frachttransport, Miete von Flugzeugen, unterstützende Dienste für den Lufttransport. Brasilien, Australien, Neuseeland, Korea und die Schweiz fordern die Übernahme von Verpflichtungen in allen Erbringungsarten. Beschränkungen in gebundenen Bereichen wie Abfertigung und Flughafemanagement werden ebenfalls herausgefordert. |
| Schieneverkehr | Die EU hat mit Ausnahme von Wartung und Reparatur von Schienentransport-Ausrüstungen keine Verpflichtungen übernommen. Brasilien, Japan und Kanada fordern Liberalisierung für Personen- und Frachtverkehr. |

| | |
|-----------------------------|---|
| Straßenverkehr | Brasilien, Japan, Kanada und Schweiz fordern Übernahme weiterer Verpflichtungen in den Teilsektoren Personen- und Frachtverkehr, Miete von Beförderungsmitteln, Wartung und unterstützende Dienste |
| Hilfsdienste | Japan, Kanada und Schweiz wünschen weitere Liberalisierungen bei Zollabfertigungsdiensten, Frachtumschlag und Lagerhaltung. |
| Verschiedene | Australien und Brasilien verlangen die Liberalisierung von Pipeline-Transport. EU hat hier keine Verpflichtungen übernommen, behandelt diesen Bereich aber unter den Energiedienstleistungen. China wünscht Verpflichtungen bei Raumfahrt (Satelliten). Australien fordert Fracht-Logistik-Dienste. |
| Meistbegünstigungsausnahmen | Mehrere Länder fordern die Beseitigung der EU-Meistbegünstigungsausnahmen (Japan, HongKong, Brasilien, Uruguay, Korea, Australien, Neuseeland). Dies betrifft u.a. die MFN-Ausnahmen für Computerreservierungssysteme und die bilateralen Straßentransport-Abkommen zwischen der EU bzw. den Mitgliedstaaten und Drittstaaten. |
| Express- bzw. Kurierdienste | Mit Ausnahme Österreichs hat die EU bisher keine Verpflichtungen für Kurierdienste übernommen (diese tauchen in der GATS-Klassifikation unter den Kommunikationsdienstleistungen auf). Kanada, Brasilien, Uruguay, Singapur und Neuseeland fordern Zugängen für Kurierdienste. Die USA fordern Marktzugang und Inländerbehandlung für einen eigenständigen GATS-Sektor Expressdienste. Ferner soll das Problem der Quersubventionierung konkurrierender Expressdienste durch staatlich geschützte Monopolunternehmen adressiert werden. |

4.4 DAS ERSTE EU ANGEBOT FÜR TRANSPORT-DIENSTLEISTUNGEN

Im ersten GATS Angebot der EU sind ebenfalls einige Änderungen bei den Transportdienstleistungen vorgenommen worden. Dies betrifft vor allem die Teilsektoren des See- und des Luftverkehrs sowie die auch für den Transportsektor relevanten horizontalen Zugeständnisse bei der zeitweisen Arbeitsmigration. Schließlich bietet die EU erstmals auch eine GATS-Verpflichtung für Post- und Kurierdienste an, die im Sektor der Kommunikationsdienstleistungen eingetragen wurde. Daneben ist vor allem für die öffentlichen Verkehrsunternehmen von Bedeutung, dass die horizontalen EU-Ausnahmen bezüglich Subventionen und öffentlicher Aufgaben bisher unverändert blieben (vgl. European Commission 2003).

Nach den 1996 gescheiterten Seeverkehrs-Verhandlungen hatte die EU keine Verpflichtungen in diesem Bereich übernommen. Nun bietet sie sowohl Liberalisierungen beim Fracht- und Personentransport als auch bei den Hilfsdiensten des

Seeverkehrs wie Lagerung und Umschlag an. Die GATS-Erbringungsarten 2 und 3 sind dabei von einigen Ausnahmen abgesehen am stärksten liberalisiert (Eintrag: None). Eine dieser Ausnahmen ließ die Bundesrepublik vermerken: Die Niederlassungsfreiheit (Modus 3) beim Frachtumschlag und bei Agenturdienstleistungen bleibt im Bremer Hafen durch ein dortiges Monopol beschränkt (ebd: 88). Bei der Binnenschifffahrt übernimmt die EU nach wie vor keine Verpflichtungen.

Im Bereich des Flugverkehrs nimmt die EU zwei neue Teilsektoren in ihr Angebot auf: Bodendienste und das Flughafenmanagement. Bei den Bodendiensten werden die Modi 2 und 3 mit Einschränkung liberalisiert (Eintrag: none), das Flughafenmanagement bleibt in allen vier Erbringungsarten ungebunden (unbound), mit Ausnahme einer begrenzten Marktzugangspflicht Italiens bei der Niederlassungsfreiheit. Der Schienen- und der Straßenverkehr bleiben bis auf einzelne länderspezifische Veränderungen weitgehend unverändert.

Für alle Teilsektoren gelten jedoch gleichfalls die horizontalen Zugeständnisse bei der befristeten Arbeitsmigration (Mode 4). So sind im Transportsektor die Mode-4-Kategorien der konzerninternen Entsandten (ICT) und der Geschäftsreisenden (BV) jeweils als ungebunden (unbound) eingetragen. Zugleich wird aber auf die Bestimmungen im horizontalen Teil der Verpflichtungsliste verwiesen, wo die EU für diese Kategorien erweiterte Zugeständnisse unterbreitet hat (Aufenthalte von ICT bis zu 3 Jahren, BV bis zu 90 Tagen im Jahr). Diese Vergünstigungen gelten allerdings nicht für die beiden Kategorien von Dienstleistern, die auf Vertragsbasis tätig werden (CSS). Sie werden in allen Teilsektoren als ungebunden (unbound) aufgeführt.

Als wesentliche Neuerung, die auch für den Transportbereich relevant ist, aber in den GATS-Sektor der Kommunikationsdienstleistungen fällt, kommt das Zugeständnis bei den Post- und Kurierdiensten hinzu. Die EU listet differenziert jene Dienstleistungen auf, die potentiell von der Liberalisierung erfasst sind. Während bei der Inländerbehandlung keine Beschränkungen mehr für die Modi 1, 2 und 3 bestehen, können weiterhin Lizenzierungsaufgaben beim Marktzugang in vier Bereichen gemacht werden, vorausgesetzt es bestehen Universaldienstverpflichtungen.⁶ Diese vier Bereiche umfassen die Auslieferung von Briefen, Paketen, Presseerzeugnissen und Einschreiben.

6 Originalformulierung: »Limitations on market access: 1) 2) 3) Licensing systems may be established for subsectors (i) to (iv) for which a general Universal Service Obligation exists. These licences may be subject to particular universal service obligations and/or financial contribution to a compensation fund.« (European Commission 2003: 53).

4.5 FOLGEN DES GATS FÜR TRANSPORTDIENST-LEISTUNGEN

Aufgrund der Größe des Transportsektors und seiner verschiedenen Teilbereiche können weitere GATS-Liberalisierungen verschiedene Folgen nach sich ziehen, die jedoch nicht isoliert von den ohnehin ablaufenden Liberalisierungs- und Restrukturierungsprozessen zu betrachten sind. Grundsätzlich wachsen mit der Globalisierung der Produktionsprozesse und den begleitenden Liberalisierungen die Transportentfernungen. Mit der Verschiebung bei der Güterpalette (Rückgang von Grundstoffen, Vordringen von Investitions- und Konsumgütern, sog. Güterstruktureffekt) und der Zunahme von Just-in-time-Transporten (sog. Logistikeffekt) steigen der Straßen- und der Luftverkehr zulasten des Schienenverkehrs und der Binnenschifffahrt. Der Modal-Split unter den Verkehrsträgern verändert sich also vor allem zugunsten der besonders umweltbelastenden Verkehrsmittel (Aberle 2001).

Ein starker Impuls für die Entwicklung der national verfassten Transportsysteme Europas hin zu grenzüberschreitenden Logistikorganisationen ging von dem Auftreten US-amerikanischer Expressdienste auf dem europäischen Markt aus. Firmen wie UPS, Federal Express oder DHL integrierten Transport-, Logistik- und Postleistungen, die sonst von verschiedenen Unternehmen angeboten wurden, und trugen so zu einer deutlichen Steigerung der Rentabilität des Transportsektors bei. Inländische Speditionen reagierten, in dem sie selbst in das Paketgeschäft einstiegen. Aber auch die öffentlichen Postunternehmen reagierten als deutlich wurde, dass das Postmonopol nicht gegen die »Integratoren« von Paket-, Kurier- und Expressdiensten zu verteidigen war. So restrukturiert sich die Deutsche Post seit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft durch umfassende Übernahmen und Beteiligungen zu einem europaweit und international tätigen Logistikkonzern. Für die Herausbildung eines einheitlichen europäischen Transport- und Logistikmarktes zeichnen insofern vor allem die großen privaten und die ehemals staatlichen Logistikmultis verantwortlich (Plehwe 2000).

Diese hohe Konzentration des Transport- und Logistikmarktes dürfte durch weitere GATS-Liberalisierung noch verstärkt werden. Die im ersten Angebot der EU erfolgte Teilliberalisierung der Post- und Kurierdienste ist ein erster Schritt, der den Wettbewerb im Logistiksektor abermals verschärfen könnte. Mögliche Folgen wären weiterer Rationalisierungsdruck und Kosteneinsparungen bei arbeitsintensiven Tätigkeiten (z.B. Fahrer). Der Kostendruck würde zudem an die schwächsten Glieder der Transportkette weitergegeben werden, also die unzähligen Kleinunternehmer. Arbeitsverdichtung, überhöhte Lenkzeiten, Unterlaufen von Pausenregelungen und

steigende Unfallgefahr wären einige der möglichen Konsequenzen. Auch die erweiterten Angebote der EU bei der befristeten Arbeitsmigration könnten im Bereich des Straßengütertransports Wirkung entfalten. Da die Lockerungen sich allerdings nicht auf die beiden Kategorien von Werkvertragsnehmern (CSS) beziehen, wäre eine Entsendung nur möglich, wenn das betreffende Unternehmen über Niederlassungen in der EU bzw. der Bundesrepublik verfügt. Dann allerdings könnten die beiden Mode 4-Kategorien der Manager und Spezialisten bis zu einer Dauer von drei Jahren auch außertariflich beschäftigt werden.

Einschränkend ist aber darauf zu verweisen, dass die EU für die Expressdienste die Möglichkeit beibehält, die Vergabe von Lizenzen an Universaldienstverpflichtungen zu koppeln. Auch die Mechanismen des Ausgleichs der entstehenden Mehrkosten durch Erfüllung von Universaldienstverpflichtungen werden nicht beschränkt. So können die Lizenzen an »bestimmte Universaldienstverpflichtungen und/oder finanzielle Beiträge zu einem Kompensationsfonds« gekoppelt sein, d.h. der von Postunternehmen als problematisch eingestufte Kompensationsfonds wird nicht vorgeschrieben (vgl. PostEurop 2003). Jedoch folgt die EU dem Vorschlag der Postunternehmen, dass weitere Verpflichtungen auf Basis eines Referenzpapiers für Post- und Kurierdienstleistungen im Rahmen des GATS vorgenommen werden sollten. Ein solches Dokument könnte neben Regulierungsanforderungen auch Universaldienste definieren.

Auf die vielfach defizitär arbeitenden kommunalen Verkehrsbetriebe könnte mit der GATS-Liberalisierung weiterer Druck ausgeübt werden. Einerseits geht durch die Privatisierung lukrativerer Teile der Stadtwerke, wie beispielsweise Energie- oder Wasserversorgung, die Möglichkeit der Quersubventionierung der defizitären Verkehrsbetriebe verloren. Andererseits sehen sich die öffentlichen Verkehrsunternehmen schon jetzt der Konkurrenz durch billigere Privatanbieter ausgesetzt, die niedrigere Tarife zahlen. Auch setzt sich der Trend zur Auslagerung der Verkehrsbetriebe in private Unternehmen fort. Diese Entwicklung könnte noch weiter beschleunigt werden, wenn Unternehmen aus Drittstaaten die Niederlassungsfreiheit (Mode 3) bei der Personenbeförderung im Straßenverkehr eingeräumt würde. Marktzugang und Inländerbehandlung sind für Beförderungsunternehmen aus Drittstaaten in der Europäischen GATS-Verpflichtungsliste bisher noch als »ungebunden« eingetragen. Gleiches gilt für den Straßengüterverkehr (vgl. BGBl., Teil II, 1994: 1719). Im ersten Angebot der EU sind sektoral zwar keine Änderungen vorgenommen worden, jedoch könnten die horizontalen Vergünstigungen bei der befristeten Arbeitsmigration Wirkung entfalten. So wäre denkbar, dass international tätige Verkehrsunternehmen, die bereits Niederlassungen in der Bundesrepublik haben,

ausländische Arbeitskräfte der GATS-Kategorien Manager und Spezialist bis zu drei Jahren beschäftigen würden.

Die gleichen Liberalisierungsverpflichtungen im Modus 4 bietet die EU mit ihrem ersten GATS-Offer auch im Bereich der Hafendienste wie Lagerung und Umschlag sowie bei den Bodenabfertigungsdiensten der Flughäfen an. So müssten die im Frachtumschlag der Häfen tätigen Firmen über Niederlassungen in Deutschland verfügen, um dann Entsendekräfte als Manager oder Spezialisten drei Jahre beschäftigen zu können. Die gleiche Möglichkeit eröffnet sich nun europaweit beispielsweise den Sicherheitsdiensten der Flughäfen. Die hier bereits erfolgten Deregulierungen, die den Einsatz von Arbeitskräften nicht tarifgebundener Sicherheitsfirmen ermöglichten, könnten mittels der neuen GATS-Bindungen weiter ausgenutzt werden. Die Sicherheitsdienste erhalten nun einen Rechtsanspruch, in allen EU-Mitgliedstaaten Entsendekräfte der Kategorien Manager oder Spezialist bis zu drei Jahre beschäftigen zu dürfen.

5. GATS UND GESUNDHEITSDIENSTLEISTUNGEN

Der internationale Handel mit Dienstleistungen und damit auch Gesundheitsdienstleistungen ist von den Bestimmungen des GATS im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) betroffen. Für Gesundheitsdienstleistungen ging die Europäische Union (EU) bei Abschluss der Uruguay-Runde einige Verpflichtungen ein. In der jetzigen Verhandlungsrunde gehört Gesundheit wiederum zum Themenkatalog. Im Rahmen des bilateralen Prozesses von Forderungen (requests) hat die EU keine Liberalisierungsforderungen in gesundheitsbezogenen Bereichen an andere Mitglieder der WTO ausgesprochen. Sie hat damit gezeigt, dass sie diesem Bereich keine hohe handelspolitische Priorität zugesteht. Einige Handelspartner haben allerdings in gesundheitspolitisch relevanten Sektoren Forderungen an die EU gerichtet. Am 29.04.2003 reagierte die EU auf die Forderungen in allen Sektoren mit einem Eröffnungsangebot (offers). Darin ist keine Erweiterung bestehender Liberalisierungen im Gesundheitsbereich enthalten. Doch durch die horizontalen Liberalisierungszugeständnisse bei der temporären Migration von Arbeitskräften sind indirekt auch Bereiche der Gesundheitsdienstleistungen von dem vorgelegten Angebot berührt.

Im Mittelpunkt dieser Expertise stehen die Darstellung und Bewertung der aktuellen Liberalisierungsforderungen als auch eine Abschätzung des vorgelegten EU-Angebotes. Hierzu werden differenziert nach der GATS-Sektorenklassifikation zunächst die erhobenen Liberalisierungsforderungen und anschließend das Eröffnungsangebot der EU dargestellt und bewertet. Die vorliegenden Forderungen beziehen sich ausschließlich auf medizinisch-professionelle Dienstleistungen. Die horizontale Ausweitung der temporären Arbeitsmigration (Mode 4) betrifft grundsätzlich alle Bereiche. Zunächst wird jedoch kurz die Bedeutung des internationalen Handels mit Gesundheitsleistungen und deren Einbettung in das GATS-Klassifikationsschema dargestellt.

5.1 DER HANDEL MIT GESUNDHEITSDIENSTLEISTUNGEN

5.1.1 Marktentwicklung und Regulierung

Zum Ausmaß des weltweiten Handels mit Gesundheitsdienstleistungen liegen momentan nur grobe Schätzungen vor. Von den jährlich globalen Gesundheitsausga-

ben von etwa drei Billionen US-Dollar entfallen nach Vermutungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) weniger als ein Prozent auf Gesundheitsausgaben, die den Handel mit entsprechenden Dienstleistungen betreffen. Der Anteil des Handels mit Gesundheitsdienstleistungen an dem Gesamtvolumen des internationalen Dienstleistungshandels (Exporte+Importe), das in einer neueren Veröffentlichung der OECD für das Jahr 2000 auf etwa drei Billionen US-Dollar taxiert wird (vgl. OECD 2002: 8), macht derselben Quelle zufolge ebenfalls weniger als ein Prozent aus (vgl. WHO 2001).

Der Handel mit Gesundheitsdienstleistungen vollzieht sich – soweit »anekdotische Kenntnisse« hierüber diese Aussage zulassen – im Wesentlichen noch zwischen angrenzenden Staaten (vgl. Chanda 2001). Dieser wird vielfach durch bilaterale bzw. regionale Abkommen geregelt: beispielsweise zwischen den Vereinigten Staaten und Ländern in Lateinamerika einerseits und einzelnen Golfstaaten andererseits; auch einige Staaten im südasiatischen Raum kooperieren untereinander und mit den USA (vgl. PAHO/WHO 2002)⁷. Die USA sind dabei – trotz eines höchst heterogenen Gesundheitssystems – wegen ihrer großen Anzahl privater Gesundheitsunternehmen in diesem Feld führend. Entsprechend stark drängen die USA auf eine Internationalisierung von Gesundheitsdienstleistungen (Chanda 2001: 58ff).

Die internationale Migration von Gesundheitsdienstleistern ist durch unterschiedliche Interessenlangen geprägt: Einerseits haben einige Entwicklungsländer ein Interesse daran, ihr Gesundheitspersonal in wohlhabendere Staaten zu schicken, insofern sie von den Emigrierten zum Teil hohe Überweisungen oftmals dringend benötigter Devisen (zu) erhalten (hoffen) (vgl. WTO/WHO 2002). Andererseits verfügen andere Länder, Industrie- wie Entwicklungsländer, über einen Bedarf an Gesundheitspersonal, der über das national bereitgestellte Potenzial hinausreicht (so z.B. Großbritannien). Im Gesundheitsbereich konzentriert sich die beobachtbare globale Mobilität v.a. auf Pflegepersonal (vgl. Chanda 2001). Das Grundproblem der Migration von Gesundheitsdienstleistern besteht darin, dass durch die Auswanderung von Fachpersonal heimische Gesundheitssysteme aufgrund von Personalengpässen in ihrer Funktionsfähigkeit eingeschränkt werden können (Stichwort: *brain drain*). Es ist allerdings zu beachten, dass im Rahmen des GATS bislang lediglich die *temporäre* Arbeitsmigration geregelt wird.

7 Diese bilateralen und regionalen Aspekte des Handels mit Gesundheitsdienstleistungen werden hier nicht betrachtet, weil diesbezüglich keine systematischen empirischen Kenntnisse vorliegen. Hier besteht erheblicher Forschungsbedarf.

Den überwiegend optimistischen Vorhersagen einer dynamischen Wachstumsentwicklung des Handels mit Gesundheitsdienstleistungen fehlt bislang die theoretische und empirische Evidenz. So dürften etwa medizinische Akutdienste nur sehr beschränkt international handelbar sein, während standardisierte Dienstleistungen in der Diagnostik, Therapie, Rehabilitation und Pflege durchaus ein großes Internationalisierungspotenzial in sich tragen. Einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zufolge sind dabei die wachstumsfördernden Effekte eines europäischen Gesundheitsmarktes in Deutschland generell stärker im stationären Sektor als im ambulanten Sektor anzusiedeln (vgl. DIW 2001).

5.1.2 Klassifikation von Gesundheitsdienstleistungen

Die für den Gesundheitsbereich relevanten Dienstleistungssektoren des GATS umfassen mehrere Subsektoren. Aufgrund der unklaren Abgrenzungen zwischen den Subsektoren fordern sowohl das Generalsekretariat der WTO als auch einzelne Experten eine genauere Definition der gesundheitsrelevanten Dienstleistungen und ihrer sektoralen Zuordnung.⁸ Sie sind selbst Bestandteil der laufenden GATS-Verhandlungen (vgl. WTO 1998b).

Die gesundheitsrelevanten Bereiche werden in den folgenden Subsektoren der GATS-Klassifikation erfasst:

1. UNTERNEHMERISCHE UND BERUFSBEZOGENE DIENSTLEISTUNGEN
 - A. (Frei-) berufliche Dienstleistungen
 - h. Ärztliche, zahnärztliche und Hebammen-Dienste,⁹
 - j. Dienstleistungen von Pflegepersonal, Physiotherapeuten und paramedizinischem Personal;
 - j. Bereitstellung pharmazeutischer Güter für die Allgemeinheit (Apotheken);
 - k. Andere Dienstleistungen (einschl. z.B. medizinischer Forschungsdienstleistungen);

8 Zu einer Gegenüberstellung der GATS-Klassifikation mit der Dienstleistungsklassifikation der UN-Statistikabteilung (CPC, *Central Product Classification*) sei auf Tabelle A im Anhang verwiesen.

9 In der Klassifikation der EU-Verpflichtungen (vgl. WTO 1994) werden ärztliche, zahnärztliche und Hebammen-Dienstleistungen zusammengefasst, während im WTO-Bericht zwischen ärztlichen und zahnärztlichen auf der einen Seite und Hebammen-Diensten und Pflegediensten auf der anderen Seite unterschieden wird (vgl. WTO 1998: 27, Tab.4).

7. FINANZDIENSTLEISTUNGEN

A. Alle Versicherungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen:
Krankenversicherungsdienstleistungen;

8. MEDIZINISCHE UND SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN (andere als die freiberuflichen Dienstleistungen)

A. Krankenhausdienstleistungen

B. Sonstige Gesundheitsdienstleistungen

C. Soziale Dienstleistungen

D. Andere humane Gesundheits- und Sozialdienstleistungen.

Der Liberalisierungsgrad in den einzelnen Sektoren ist von Land zu Land und von Erbringungsart zu Erbringungsart höchst unterschiedlich. Er hängt ab von der Zahl der Länder, die überhaupt Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen sind, von der Art des Liberalisierungszugeständnisses, das gemacht wurde (»Full«, »Limited« oder »Unbound«), und von den MFN-Ausnahmen und horizontalen Beschränkungen, die ein Mitglied ausgesprochen hat (vgl. WTO 1998b).

Im Bereich ärztlicher und zahnärztlicher Dienstleistungen sind bislang mit 54 Mitgliedsstaaten die meisten Liberalisierungszugeständnisse gemacht worden. Der am zweitstärksten liberalisierte Subsektor enthält die als Krankenhausdienstleistungen definierten Tätigkeiten. Hier haben 44 Mitgliedsstaaten Liberalisierungszugeständnisse gemacht. Am wenigsten wurden in den Restkategorien »andere professionelle Dienstleistungen« und »andere Gesundheits- und Sozialdienstleistungen« Liberalisierungszugeständnisse gemacht. Bezüglich der Präsenz natürlicher Personen sind keine nachhaltigen Liberalisierungszugeständnisse gemacht worden (vgl. ausführlich: Adlung/Carzaniga 2001).

5.2 FORDERUNGEN UND ANGEBOTE IN DER NEUEN GATS-RUNDE

5.2.1 Verpflichtungsniveau

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind bereits in den Verhandlungen der Uruguay-Runde einige Liberalisierungsverpflichtungen im Gesundheitsbereich, wenn auch in höchst unterschiedlichem Maße, eingegangen (vgl. WTO 1994, 1999). Aus deutscher Sicht sind folgende Subsektoren relevant:

■ Ärztliche, zahnärztliche und Hebammen-Dienstleistungen (1.A.h);

- Dienstleistungen von Krankenschwestern, Physiotherapeuten und paramedizinischem Personal (1.A.j);
- Bereitstellung pharmazeutischer Güter für die Allgemeinheit (1.A.j);
- Krankenversicherungsdienstleistungen (1.A.k);
- Krankenhausdienstleistungen (8.A.);

Sektorspezifisch sind bezüglich der grenzüberschreitenden Erbringung (Mode 1) – mit Ausnahme von privaten Krankenversicherungsleistungen – keine Liberalisierungszugeständnisse festgeschrieben worden.

Der Konsum im Ausland (Mode 2) ist hingegen in allen genannten Subsektoren ohne Einschränkung liberalisiert. Das bedeutet einerseits, dass die Behandlung von Patienten aus dem außereuropäischen Ausland möglich ist (soweit die ausländischen Regelungen dies ermöglichen). Andererseits impliziert diese Erbringungsart auch die Konsumtion von medizinischen und paramedizinischen Bildungsdienstleistungen durch medizinisches Personal und Studenten der medizinischen Fachrichtung.

Die Zulassung der kommerziellen Präsenz (Mode 3) außereuropäischer Anbieter ist sektoral und differenziert nach Marktzugang und Inländerbehandlung unterschiedlich geregelt. Der Marktzugang bei ärztlichen, zahnärztlichen und Hebammen-Dienstleistungen ist bislang an die Bedingung »natürlicher Personen« und des »wirtschaftlichen Bedarfs« gebunden. Die »Bereitstellung von pharmazeutischen Gütern für die Allgemeinheit« unterliegt Einschränkungen des Marktzugangs. Dieser ist auf »natürliche Personen« beschränkt, die zudem nur eine bereits bestehende Apotheke übernehmen können. In den anderen genannten Subsektoren hat die Bundesrepublik Deutschland keine Handelsbeschränkungen bei kommerzieller Präsenz angezeigt.

Die Präsenz von natürlichen Personen (Mode 4) schließlich ist von der Bundesrepublik Deutschland – entsprechend den horizontalen Ausnahmebestimmungen der EU – nicht liberalisiert worden. Lediglich im Bereich der Dienstleistungen von Ärzten, Zahnärzten und Hebammen ist eine Liberalisierungsklausel eingeführt, die bestimmt, dass von den Beschränkungen der Arbeitsmigration in diesem Bereich aus »gesundheitspolitischen Interessen« abgegangen werden kann. Die Bedingung der »Nationalität« schränkt aber auch diese Klausel ein (für die horizontalen Verpflichtungen siehe Kap. 1.4).

5.2.2 EU: Forderungen und Gegenforderungen

Bis Ende Juni 2002 waren die einzelnen WTO-Mitglieder aufgefordert, an ihre Handelspartner konkrete Marktöffnungsforderungen zustellen. Laut der vorliegenden

offiziellen Zusammenfassung erhebt die Europäische Union in gesundheitsrelevanten Subsektoren keinerlei Liberalisierungsforderungen gegenüber Drittstaaten:

»No requests are being made on health services or audiovisual services to any country.« (Europäische Kommission 2002b).

An die EU wurden laut einer Zusammenfassung des Bundeswirtschaftsministeriums vom Juli 2002 im Gesundheitsbereich nur Forderungen für den Bereich »medizinischer professioneller Berufe« erhoben. Diese bezögen sich auf die Beschränkungen der »Niederlassungsmöglichkeiten nur für ausländische natürliche Personen« und des »Staatsangehörigkeitserfordernis für Ärzte, Zahnärzte und Apotheker.« (BMWi, Schreiben vom 8.8.2002)

Die Darstellung der Liberalisierungsforderungen an die EU gemäß der »belgischen Liste« bestätigt zunächst die sektorale Begrenzung der aktuellen Liberalisierungsforderungen (Belgien 2002). Die in dem zusammenfassenden Papier des Bundeswirtschaftsministeriums angedeutete Beschränkung der Forderungen auf die dritte (kommerzielle Präsenz) und vierte Erbringungsart (Präsenz natürlicher Personen) ist jedoch nicht korrekt. In zwei Subsektoren,

- ärztliche, zahnärztliche und Hebammen-Dienstleistungen (1.A.h) und
- Dienstleistungen von Krankenschwestern, Physiotherapeuten und paramedizinischem Personal (1.A.j)

werden der belgischen Liste zufolge auch Forderungen genannt, welche auf die grenzüberschreitende Erbringung (Mode 1) von Dienstleistungen abzielen.

Zusammenfassend betreffen die vorliegenden Forderungen folgende Teilbereiche der ambulanten Gesundheitsversorgung in Deutschland:

- der Bereich der ambulanten ärztlichen Versorgung (CPC 93121, 93122 und 93123),
- die ambulante Pflege (CPC 93131) und
- die Arzneimittelversorgung durch Apotheken (keine CPC-Nummer).

Der Mangel an einer allgemein akzeptierten Klassifizierung des Gesundheitsbereiches erschwert die Analyse der Auswirkungen der bestehenden Liberalisierungsforderungen. So ist beispielsweise das System der ambulanten ärztlichen Versorgung nicht eindeutig von der stationären und vor allem der teilstationären ärztlichen Versorgung abgrenzbar. In anderen Ländern ist die Abgrenzung weniger scharf und die Bereiche der ambulanten *und* der stationären Versorgung sind tatsächlich auch stärker integriert. Oftmals führt das dazu, dass »medizinische Leistungen« als ärztliche Leistungen im ambulanten und stationären Sektor anerkannt und von »Krankenhausdienstleistungen« getrennt werden. Das erschwert die Abschätzung der Auswirkungen eingegangener Liberalisierungsverpflichtungen (vgl. Luff 2003). Ähnliches gilt für den Bereich der Pflege, bei dem in Deutschland statistisch ebenso zwi-

schen einer ambulanten, teilstationären und stationären Pflege unterschieden wird.¹⁰ Lediglich der im GATS definierte Subsektor der »Bereitstellung pharmazeutischer Güter für die Allgemeinheit« kann durch den expliziten Hinweis auf »Apotheken« relativ eindeutig zugeordnet werden. Aus diesem Grund werden in dieser Expertise die Auswirkungen der aktuellen GATS-Forderungen anhand dieser ambulanten Dienstleistungssektoren untersucht werden, obwohl die zugrunde gelegten CPC-Codes zum Teil noch weitere Dienstleistungen umfassen.

5.2.3 Horizontales Mode 4 Angebot

Am 29. April 2003 hat die Europäische Union im Rahmen der Revisionsverhandlungen zum multilateralen Dienstleistungsabkommen (GATS 2000) ihre Eröffnungsangebote auf den Verhandlungstisch gelegt. Sie sind Resultat eines internen Abstimmungsprozesses (sog. 133-Ausschuss der EG).

Die EU hat im Bereich horizontaler Verpflichtungen zahlreiche Veränderungen und Erweiterungen bestehender Liberalisierungszugeständnisse vorgenommen (Europäische Kommission 2003a). Entgegen Befürchtungen von Beobachtern wegen entsprechender Forderungen von einigen WTO-Mitglieder wurden jedoch die (relativ umfassenden) Ausnahmestimmungen für Dienstleistungen »öffentlicher Einrichtungen« (public utilities) im Kontext der dritten Erbringungsart (kommerzielle Präsenz) bislang nicht modifiziert oder gar aufgehoben. Auch die Beschränkung des Anspruches von Tochtergesellschaften von Unternehmen aus Dritt-Staaten auf (öffentliche) Subventionen und die besondere Bedeutung subventionspolitischer Maßnahmen im »öffentlichen Sektor« wurde beibehalten.

Im Hinblick auf die (temporäre) Präsenz natürlicher Personen (Mode 4) hat die EU jedoch Ausweitungen ihrer Liberalisierungsverpflichtungen vorgenommen. Diese zielen auf die kategoriale, zeitliche und sektorspezifische Ausdehnung und Dynamisierung der (grenzüberschreitenden) Mobilität von natürlichen Personen im Rahmen des multilateralen Dienstleistungsabkommens (siehe Tabelle 2). Hiermit deutet sich eine Gewichtsverlagerung in der Verhandlungsstrategie an, die wegen der Kritik von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Gewerkschaften wegen einer dro-

10 Die weiteren in der zugrundeliegenden GATS-Klassifikation angegebenen physiotherapeutischen und paramedizinischen Gesundheitsdienstleistungen (Heilmittel) werden aufgrund begrifflicher Unklarheit und statistischer Unzulänglichkeiten hier nicht weiter untersucht. Da jedoch die Heilmittelbranche ebenfalls in ein System von *Kollektivverhandlungen* eingebunden ist (SGB §§126ff), können die Schlussfolgerungen analog interpretiert werden.

henden Gefahr verstärkter Privatisierungen von öffentlichen Dienstleistungen nunmehr auf Liberalisierungen bei der temporären Migration von Arbeitskräften zielt.

Tabelle 2: Dienstleistungserbringung durch die Präsenz natürlicher Personen im Rahmen des GATS (Mode 4), nach Kategorie, zeitlichem Rahmen und sektoralem Geltungsbereich (Stand: Eröffnungsangebot der EU, 29.04.03)

| Kategorie | Subkategorie | Zeitlicher Rahmen | Sektoren |
|-------------------------------|---------------------------------------|---|----------------|
| Intra-Corporate-Transfers | <i>Managers</i> | Maximum: 3 Jahre | Alle Sektoren |
| | <i>Specialists</i> | | |
| | <i>Graduate trainees</i> | Maximum: 12 Monate | |
| Business Visitors | <i>Representatives</i> | Maximum: 90 Tage innerhalb von 12 Monaten | Alle Sektoren |
| | <i>Senior Managers</i> | | |
| Contractual Service Suppliers | <i>Employees of juridical persons</i> | Maximum: 12 Monate (Vertragslänge) und 6 Monate (kumulative Aufenthaltsdauer) | 21 Subsektoren |
| | <i>Independent professionals</i> | | 6 Subsektoren |

Quelle: Europäische Kommission (2003a); eigene Darstellung

Eine Analyse der Liste des sektoralen Geltungsbereichs von *Contractual Service Suppliers* (CSS, »Vertragsdienstleistern«) zeigt, dass keine Gesundheitsdienstleistungen von den Zugeständnissen bzgl. dieser Personengruppe betroffen sind. Im weiteren Analyseverlauf zu den Auswirkungen des EU-Eröffnungsangebotes werden daher die CSS nicht beachtet.

Neben einzelnen geringen begrifflichen Anpassungen in einzelnen Sektoren (s.u.) hat die EU sektorübergreifend, und damit auch für den Gesundheitsbereich, es der neu geschaffenen Gruppe der *Graduate Trainees* grundsätzlich erlaubt, im Rahmen von innerbetrieblichen Entsendungen grenzüberschreitend tätig zu werden. Zudem wurde für die Gruppe der *Business Visitors* bestimmt, dass nunmehr europaweit eine maximale Aufenthaltsdauer von 90 Tagen innerhalb von zwölf Monaten ohne einen wirtschaftlichen Bedarftest möglich ist (ausführlich s. Kapitel 6).

Gesundheitsdienstleistungen gemäß der GATS-Klassifikationsliste sind bzgl. der temporären Migration bislang nur von den horizontalen Bestimmungen der EU-Liberalisierungsliste betroffen gewesen. Unterschieden nach den einzelnen Dienstleistungsbereichen wurden diese horizontalen Bestimmungen zusätzlich für einzelne Sektoren spezifiziert (so bei ärztlichen, zahnärztlichen und Hebammen-Dienstleistungen sowie Apothekendienstleistungen). In anderen relevanten Sektoren (*Medizinische und Soziale Dienstleistungen*) kam es zu keiner weiteren sektoralen Einschränkung der horizontalen EU-Bestimmungen durch die Bundesrepublik Deutschland.

Die Auswirkungen der im EU-Eröffnungsangebot enthaltenen Ausweitung der horizontalen Bestimmungen bzgl. der temporären Migration von Arbeitskräften (Mode 4) fallen dementsprechend unterschiedlich aus. Die Abschätzung möglicher Folgen konzentriert sich im Folgenden auf die Gruppe der *Graduate Trainees*.

5.3 BERUFSBEZOGENE GESUNDHEITSDIENSTLEISTUNGEN

5.3.1 Ambulante ärztliche Versorgung

In Deutschland praktizierten im Jahr 2001 insgesamt 297.893 Ärzte/Ärztinnen, wovon 129.986 im ambulanten Bereich – entweder als Vertragsärzte und/oder als Privatärzte – tätig sind. Von den Kassenärztlichen Vereinigungen waren in demselben Jahr 128.512 Ärzte zur vertragsärztlichen Versorgung zugelassen; diese verteilten sich auf Kassenärzte im engeren Sinn (116.033), in Arztpraxen angestellte Ärzte (1.617) und in Krankenhäusern zu ambulanten Diensten ermächtigte Ärzte (10.862). Voraussetzung der Zulassung als Arzt ist die ordnungsgemäße Durchführung des Medizinstudiums und die Erteilung der Approbation durch die zuständige Behörde auf Landes- bzw. Bezirksebene. Approbationen können grundsätzlich nur an Deutsche und EU-Staatsbürger erteilt werden. Die 2286 niedergelassenen Ärzte aus Ländern außerhalb der Europäischen Union (2001) sind nur aufgrund von Einzelfallentscheidungen zugelassen worden (Zahlen des BMG (2002) nach Angaben der Bundesärztekammer).

Verpflichtungsniveau

In diesem Subsektor hat die Bundesrepublik Deutschland bereits im Rahmen der Uruguay-Runde einige Liberalisierungszugeständnisse gemacht. Der Liberalisierungsgrad ist hier von Erbringungsart zu Erbringungsart unterschiedlich. Während bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung (Mode 1) keine Liberalisierungszugeständnisse gemacht wurden, ist der Konsum im Ausland (Mode 2) völlig liberalisiert. Der Marktzutritt von ausländischen Dienstleistungserbringern bzgl. Mode 3 ist neben den horizontalen Bestimmungen bislang an die Bedingung »natürlicher Personen« und des wirtschaftlichen Bedarfs gebunden. Dies verweist zudem auf die vierte Erbringungsart, welche die Präsenz von natürlichen Personen auf einen engen Personenkreis (»horizontale Ausnahme«) einschränkt. Bezüglich Ärzten und Zahnärzten sind diese generellen Bestimmungen dahingehend spezifiziert, dass deren zeitweise Migration von ihrer »Nationalität« abhängig ist – eine

Bedingung, von der aufgrund von »gesundheitpolitischen Interessen« abgegangen werden kann (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Bestehende Handelsbeschränkungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des GATS bezüglich ärztlicher, zahnärztlicher und Hebammen-Dienstleistungen

| | Handelsbeschränkungen | |
|--------------------------------|-----------------------|--------------------|
| | Marktzugang | Inländerbehandlung |
| Mode 1 Grenzüberschreitend | | |
| Mode 2 Nutzung im Ausland | | |
| Mode 3 Kommerzielle Präsenz | | |
| Mode 4 Natürliche Personen | | |

Völlig liberalisiert
 Teilweise liberalisiert
 Liberalisierungsklausel
 keine Verpflichtungen

Eigene Darstellung.

Forderungen in der neuen GATS-Runde

Laut der »belgischen Liste« bestehen Liberalisierungsforderungen aus fünf Staaten. Ägypten und Mexiko fordern die volle Liberalisierung der grenzüberschreitenden Erbringung (Mode 1) und Aufhebung der Nationalitätenbeschränkung sowie der Residenzpflicht bei der Präsenz natürlicher Personen (Mode 4). China schließt sich der Forderung bezüglich der grenzüberschreitenden Leistungserbringung an, spezifiziert seine Forderungen bei der Präsenz natürlicher Personen dahingehend, dass Dienstleistungserbringer aus Drittstaaten und Ausländer mit in ihrem Land erworbenen bestimmten Qualifikationen die volle Inländerbehandlung erhalten sollen. Hongkong fragt, ob medizinisch Graduierte eine Zulassung zum praktizierenden Arzt erhalten können und ob hierfür eine Residenzpflicht bestehe. Südkorea schließlich fordert Informationen über Gesetze, Regulierungen, Ausbildung und Behandlung von Patienten die »orientalische Medizindienstleistungen« betreffen (vgl. Belgien 2002).

Die Wahrscheinlichkeit, dass diesen Forderungen nachgeben wird, ist allerdings relativ gering. Außer Mexiko und China haben die fordernden Länder eine geringe handelspolitische Bedeutung. Zu den beiden größeren Mitgliedern der WTO bestehen seitens der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der ärztlichen Versorgung keine traditionellen Beziehungen. Das Gros der in Deutschland berufstätigen

ausländischen Ärzte kommt aus Europa (EU und mittelosteuropäischen Ländern, MOE). Die Zahl der Ärzte aus China, Ägypten und Mittelamerika ist dagegen sehr gering. Lediglich Iran hat traditionell einen (relativ) großen Anteil an den außereuropäischen Ärzten in Deutschland inne (vgl. auch: Jinks/Ong/Paton 2002: 83). Zudem arbeiten vor allem im britischen Gesundheitswesen traditionell viele ausländische Ärzte und Ärztinnen. Das legt die Vermutung nahe, dass diejenigen Länder, die Forderungen an die EU gerichtet haben, nicht den deutschen »Markt« im Auge haben. Die Forderungen, die Residenzpflicht aufzuheben, bezieht sich formal nur auf Dänemark und Italien, die entsprechende Eintragungen in die EU-Liste gemacht haben. Schließlich ist es wegen der geringen handelspolitischen Priorität, die der Gesundheitsbereich seitens der EU genießt, unwahrscheinlich, dass aus verhandlungsdynamischen Gründen den Forderungen Mexikos und Chinas in diesem Bereich entsprochen wird.

Die Forderungen Ägypten, Chinas und Mexikos zielen im Bereich der grenzüberschreitenden Erbringung vermutlich auf telemedizinische Dienstleistungen (Mode 1), die wegen geringer Informationen nicht genauer identifiziert werden können. Der Stellenwert medizinischer IT-Systeme ist derzeit in Deutschland noch sehr gering. Obwohl potenziell der drittgrößte IT-Anwendermarkt in der Bundesrepublik Deutschland (gemessen am Investitionsvolumen) wurde hier bislang vergleichsweise wenig investiert (vgl. Stock/David/Lauterbach et al. 2002). Mittlerweile sind jedoch sowohl auf Bundesebene als auch auf europäischer Ebene vielfältige Modellprojekte und organisatorische sowie rechtliche Vorbereitungen für eine weiter gehende Anwendung medizinischer Telematik (insbesondere die Einführung einer europaweiten Gesundheitskarte) initiiert worden (vgl. BLAG 2002: 16ff; GVG 2002; Richardson 2002; Zipperer 2001: 14ff).

Bewertung der Liberalisierungsforderungen

Die unzureichende Datenlage erlaubt nur eine grobe Einschätzung der institutionellen und qualitativen Folgen einer Umsetzung der vorgelegten Liberalisierungsforderungen.

Die Übernahme von Liberalisierungsverpflichtungen im Bereich der grenzüberschreitenden Erbringung (Mode 1) würde Unternehmen aus Drittstaaten (z.B. den USA) den deutschen Markt öffnen. Zudem bleiben die regulativen Auswirkungen in diesem Bereich wegen der selbst noch nationalstaatlich unzureichenden rechtlichen Absicherung von telemedizinischen Leistungen unklar. Unter Umständen könnten datenschutzrechtliche Bestimmungen, aber auch gezielte industriepolitische Maßnahmen (wie z.B. staatliche Förderung der Telematikkompetenzen

deutscher Krankenhäuser) als handelshemmend bzw. diskriminierend angesehen werden. Wegen den hiermit verbundenen ökonomischen Unwägbarkeiten und industriepolitischen Eigeninteressen der Europäischen Union ist kaum mit einer weiter gehenden Liberalisierung dieses Bereiches durch die GATS-Verhandlungen zu rechnen.

Bei der physischen Mobilität von medizinisch professionellem Personal hingegen könnte die bestehende prinzipielle Beschränkung der Approbation auf Deutsche und EU-Bürger als mögliches Handelshemmnis identifiziert werden. Die momentane Regelung, nach der Antragsteller aus Drittstaaten die Approbation nur im Einzelfall erhalten (Bundesärzteordnung) widerspricht dem GATS-Prinzip der nicht-diskriminierenden Inländerbehandlung (GATS Art. XVII).

Die Tatsache, dass gewisse Berufsqualifikationen gefordert werden, verstößt allerdings nicht per se gegen die GATS-Prinzipien. Laut GATS Art. VI (4) können entsprechende Anforderungen gestellt werden, sofern sie nicht-diskriminierenden Charakter haben (vgl. Luff 2003). Da jedoch zur Zeit keine international allgemein anerkannten Bestimmungen dazu vorliegen, was ein entsprechend akzeptables und nicht-diskriminierendes Qualifikationserfordernis im Bereich medizinischer Dienstleistungen darstellt, könnten – bei einer grundsätzlichen Liberalisierung dieses Bereichs – Staaten, die sich auf der Grundlage technischer und qualitativer Erfordernisse ungerechtfertigt behandelt und diskriminiert fühlen, vor dem Streitschlichtungsgremium der WTO klagen.

Sollte den Forderungen Mexikos nachgegeben und die Erbringungsart 3 liberalisiert werden, wäre der Marktzutritt nicht mehr an »natürliche Personen« und den »wirtschaftlichen Bedarf« gebunden. Sofern nicht auf die Zulassung als Kassenarzt verzichtet wird, ist der Marktzutritt einzelner Ärzte oder Arztunternehmen jedoch daran gebunden, dass der Gemeinsame Bundesausschuss die länderspezifischen Verhältniszahlen für die Bedarfsplanung der Vertragsärzte festlegt. Diese quantitative Begrenzung der Marktzulassung von Ärzten widerspricht dem GATS Art. XVI (Marktzugang). Damit müsste zu anderweitigen Regulierungsinstrumenten gegriffen werden, um die Kostendämpfung im ambulanten Sektor, auf welche die Begrenzung der Zulassung von Vertragsärzten abzielt, zu erreichen.

Solange es keine einheitlichen internationalen Regulierungsstandards gibt (und das ist nicht abzusehen), ist eine adäquate gesundheitspolitische und nicht-diskriminierende Steuerung der ambulanten Versorgung nicht möglich, so sie denn aufgrund der höchst unterschiedlichen Gesundheitssysteme überhaupt denkbar ist. Eine Liberalisierung dieses Bereiches könnte daher ein Verfahren vor dem WTO-Streitschlichtungsgremium auslösen. Allerdings ist auch hinzuzufügen, dass der in-

ternationale Handel mit ambulanten Arztdienstleistungen aufgrund kulturell-sprachlicher Blockaden vermutlich nur sehr begrenzt möglich ist und auch in Europa nur in grenznahen Regionen vorkommt (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2003: 82ff).

Bewertung des EU-Eröffnungsangebots

Die sektorspezifischen Einschränkungen bei der kommerziellen Präsenz von außereuropäischen Dienstleistungsanbietern (Mode 3) in diesem Bereich bleiben dem EU-Eröffnungsangebot zufolge bestehen. Der bislang bestehende Hinweis auf einen wirtschaftlichen Bedarfstest bleibt erhalten, allerdings mit dem Zusatz »when applied«.

Die temporäre Migration von Arbeitskräften wird zwar formell auf *Graduate Trainees* ausgeweitet, doch die sektoralen Einschränkungen bei Ärzten und Zahnärzten bleiben bestehen. Für Hebammen bleibt die »Null-Quote« ebenfalls erhalten.

Die Auswirkungen des erleichterten Grenzübertritts von *Graduate Trainees* ist gebunden an die kommerzielle Präsenz einer juristischen Person. Obwohl der Gesetzgeber mit der neuesten Gesundheitsreform *medizinische Versorgungszentren* (SGB §§72 und 95), die auch als juristische Person organisiert werden können, als neue ärztliche Versorgungsformen zugelassen hat, bedeutet die Beschränkung des Markzutritts auf »natürliche Personen« faktisch, dass *Graduate Trainees* in diesem Sektor keine Rolle spielen, mithin auch keine Auswirkungen zu erwarten sind.

5.3.2 Ambulante Pflege

Das System der ambulanten Pflege in Deutschland ist verhältnismäßig neu. Seine Einführung geht zurück auf die Installierung der gesetzlichen Pflegeversicherung im Rahmen des sozialen Sicherungssystems in Deutschland. Ähnlich der ambulanten ärztlichen Versorgung basiert es im Kern auf einem – allerdings erheblich differenzierteren – Kollektivvertragssystem, in dem der Staat zentrale Steuerungskompetenzen an nachgeordnete Akteure delegiert (vgl. Bornkamp-Baake 1998; Rosenbrock/Gerlinger 2004: 189ff).

Gemäß dem Pflegebericht des Statistischen Bundesamtes gab es 10.820 ambulante Pflegedienste 1999 in Deutschland. Hiervon waren differenziert nach Trägern 50,9 Prozent (absolut: 5.504) privat bzw. 47,2 Prozent (5.103) freigemeinnützig organisiert: Lediglich 213 (2,0%) ambulante Pflegedienste wiesen eine öffentliche Trägerschaft auf (wobei die Zahlen in den Bundesländern zum Teil erheblich differieren). Gemäß den Bestimmungen des Sozialgesetzbuches genießen freigem-

einnützige und private Träger explizit Vorrang gegenüber öffentlichen Trägern (SGB XI § 11 Abs. 2 Satz 3).

Im Durchschnitt betreute ein ambulanter Pflegedienst 38,4 Pflegebedürftige. In den ambulanten Pflegediensten arbeiteten 184.000 Personen mit unterschiedlichen Berufsabschlüssen. Die zahlenmäßig dominierenden Berufsabschlüsse sind Krankenschwester/-pfleger (58.144), Altenpfleger/in (25.456) und Krankenpflegehelfer/in (10.243). Zusammen mit dem noch in Ausbildung befindlichen Pflegepersonal stellt diese Gruppe 62,4 Prozent des im Jahr 1999 tätigen Pflegepersonals in ambulanten Diensten.

Laut der Enquete-Kommission zum demografischen Wandel wird sich die Zahl der Pflegebedürftigen bis zum Jahr 2040 deutlich erhöhen und damit auch die Nachfrage nach ambulant einsetzbaren Pflegekräften (Deutscher Bundestag 2002b).

Verpflichtungsniveau

Die gesetzliche Pflegeversicherung ist als System der sozialen Sicherung – den Bestimmungen des Finanzdienstleistungsabkommens zufolge – vom GATS ausgenommen, d.h. diese Ausnahmebestimmung betrifft nur die »Versicherungsdienstleistung«. Neben der gesetzlichen Pflegeversicherung können auch die gesetzliche Krankenversicherung (ärztliche Anordnung) und die Sozialhilfe (Bundessozialhilfegesetz) finanzielle Grundlage von Pflegeleistungen sein. Unabhängig von der Finanzierungsart unterliegen ambulante Pflegedienste dem GATS, insoweit sie dem CPC-Code 93131 entsprechen.

In diesem Subsektor, zu dem – gemäß des UN-Klassifikationssystems – neben der ambulanten Pflege auch Gesundheitsdienstleistungen von Physiotherapeuten und anderem paramedizinischem Personal gehören, hat Deutschland bereits zum Abschluss der Uruguay-Runde Liberalisierungszugeständnisse gemacht (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Bestehende Handelsbeschränkungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des GATS bezüglich von Dienstleistungen von Pflegepersonal, Physiotherapeuten und paramedizinischen Personal

| | Handelsbeschränkungen | |
|--------------------------------|-----------------------|--------------------|
| | Marktzugang | Inländerbehandlung |
| Mode 1 Grenzüberschreitend | | |
| Mode 2 Nutzung im Ausland | | |
| Mode 3 Kommerzielle Präsenz | | |
| Mode 4 Natürliche Personen | | |

Völlig liberalisiert
 Teilweise liberalisiert
 Liberalisierungsklausel
 keine Verpflichtungen

Eigene Darstellung.

Liberalisiert wurden Mode 2 (Konsum im Ausland) und Mode 3 (kommerzielle Präsenz). Im Gegensatz zu ambulant-ärztlichen Dienstleistungen hat die EU bzw. die Bundesrepublik Deutschland die Bedingungen zur kommerziellen Präsenz (Mode 3) – vorbehaltlich der horizontalen Ausnahmebestimmungen zu Subventionen – bereits 1994 liberalisiert. Die grenzüberschreitende Erbringung (Mode 1) wurde nicht liberalisiert. Die Bestimmungen für die Präsenz von medizinischem Personal aus Drittstaaten (Mode 4) enthalten – im Gegensatz zur ambulanten ärztlichen Versorgung – keine sektorspezifischen Liberalisierungsklauseln, die auf einen »wirtschaftlichen Bedarf« verweisen. Für die vierte Erbringungsart gelten allein die horizontalen Ausnahmebestimmungen der EU.

Forderungen in der neuen GATS-Runde

Die für Deutschland relevante Forderungen zielen auf die noch nicht liberalisierten Erbringungsarten ab, nämlich auf die erste und vierte Erbringungsart (siehe Tabelle 3). Zwar existieren auch zu der dritten Erbringungsart (»kommerzielle Präsenz«) Liberalisierungsforderungen seitens Singapur und Mexiko; diese Forderungen sind aber wegen der bereits sektorspezifischen Liberalisierung dieses Subsektors von Deutschland hinfällig.

Tabelle 3: Liberalisierungsforderungen an die EU im Bereich der Dienstleistungen von Pflegepersonal, Physiotherapeuten und paramedizinischen Personal

| | Liberalisierungsforderungen | |
|--------------------------------|--|--|
| | Marktzugang | Inländerbehandlung |
| Mode 1 Grenzüberschreitend | <i>China</i> : volle Verpflichtungen | <i>China</i> : volle Verpflichtungen |
| Mode 2 Nutzung im Ausland | KEINE | KEINE |
| Mode 3 Kommerzielle Präsenz | KEINE | KEINE |
| Mode 4 Natürliche Personen | <i>Mexiko</i> : Nationalitätsbeschränkung aufheben | <i>Mexiko</i> : Residenzpflicht aufheben |
| | <i>China</i> fordert volle Inländerbehandlung für Dienstleistungserbringer aus Drittstaaten, die in der EU registriert sind, und für Ausländer, die ihre Ausbildung in ihrem Land erhalten haben und bestimmte Qualifikationsansprüche erfüllen. | |

Eigene Darstellung.

Die Forderung Mexikos, die Nationalitätsbeschränkung beim Marktzugang und die Residenzpflicht bei der Inländerbehandlung aufzuheben, trifft auf die Bundesrepublik Deutschland nicht zu, weil Deutschland im Gegensatz zu einigen anderen EU-Mitgliedern diesbezüglich keine sektorspezifischen Beschränkungen bei der vierten Erbringungsart aufgeführt hat.

Für Deutschland sind in diesem Bereich damit nur Forderungen eines Landes relevant: China. Zwar ist dieses Land handelspolitisch bedeutsam, doch nicht in diesem Bereich. Da zudem die EU in diesem Bereich keine handelspolitischen Interessen verfolgt, Deutschland bereits zwei wichtige Erbringungsarten liberalisiert hat und ausländische Pflegekräfte traditionell eher aus dem ost- und mitteleuropäischen Raum kommen, ist eine Umsetzung der von China geforderten Liberalisierungen unwahrscheinlich. Ferner sind telemedizinische Dienstleistungen im Bereich der ambulanten Pflege aus China für Deutschland unrealistisch, so dass die Forderung Chinas eventuell sogar auf andere, hier nicht untersuchte *paramedizinische Dienstleistungen* abzielen könnte (z.B. Heilmittel).

Bewertung der Liberalisierungsforderungen

Da der Handel mit grenzüberschreitenden telemedizinischen Dienstleistungen (Mode 1) derzeit im Bereich der ambulanten Pflege noch weitgehend nicht-existent ist, konzentriert sich die Abschätzung der Folgen weiterer Liberalisierungen der ambulanten Pflege auf die vierte Erbringungsart (Präsenz natürlicher Personen).

Die chinesische Forderung impliziert die Aufhebung der horizontalen Beschränkung der EU der Anerkennung von Berufsqualifikationen außereuropäischer Dienstleistungserbringer. Dies würde – ähnlich den obigen Ausführungen zu den Qualifikationen von Ärzten – eine internationale Standardisierung der Pflegeausbildung und Zulassungsverfahren oder ihre gegenseitige Anerkennung implizieren, um der Gefahr zu entgehen, dass die eigenen nationalen Qualifikations- und Zulassungserfordernisse als handelshemmend und entsprechend als nicht GATS-konform erklärt werden.

Bewertung des EU-Eröffnungsangebots

Die horizontale Erweiterung der Gruppe der Intra-Corporate-Transfers auf *Graduate Trainees* hat im Bereich des Pflegepersonals im Vergleich mit Dienstleistungen von Ärzten potenzielle Auswirkungen, denn es bestehen bzgl. der kommerziellen Präsenz für Deutschland keine Einschränkungen. Die Gründung einer Niederlassung einer juristischen Person aus einem anderen WTO-Mitglied ist demnach im Pflegebereich eher möglich, so dass es zu einer innerbetrieblichen Entsendung zu Ausbildungszwecken kommen könnte. Es ist zur Zeit nicht bekannt, inwiefern in jenen Dienstleistungsbereichen, welche unter diese GATS-Klassifikation subsumiert sind, außereuropäische Kapitalinvestitionen getätigt wurden bzw. Niederlassungen außereuropäischer Dienstleistungserbringer existieren.

Die hier in Frage kommenden Gesundheitsdienstleistungen werden in der Regel von Heilberufen ausgeführt, für die in Deutschland zur Berufsausübung (bislang) kein Universitätsabschluss notwendig ist. Ob es zu einer Entsendung von Graduate Trainees in diesem Sektor kommt, ist davon abhängig, inwieweit die jeweiligen Berufszertifikate in einem außereuropäischen WTO-Mitgliedsstaat universitär erworben werden, ein Universitätsabschluss also besteht und seitens der Bundesrepublik Deutschland für die Ausübung des betreffenden Berufes anerkannt werden.

5.3.3 Arzneimittelversorgung

Die deutsche Arzneimittelversorgung ist – wie in vielen Ländern Europas – stark apothekenzentriert und hochgradig reguliert, wobei die Zulassung von Arzneimitteln zum Teil bereits über die europäische Arzneimittelbehörde (EMA) reguliert wird (vgl. Rosenbrock/Gerlinger 2004: 163ff).

Sowohl die Allgemeinheit als auch Teile des Krankenhaussektors beziehen das Gros der Arzneimittel über das Apothekensystem. Nach dem Arzneimittelgesetz (AMG §§ 43ff) gilt im ambulanten Bereich ein grundsätzliche Apothekenpflicht für

Fertigarzneimittel. Während die Regulierung von Arzneimitteln im Hinblick auf das WTO-Handelsrecht dem GATT und seinen Zusatzabkommen unterworfen ist, berührt das GATS die *Distributionsseite* von Arzneimitteln für den Endverbraucher. Es geht also im Kern um die öffentlichen Apotheken/Apotheker und ihre Dienstleistungsregulierung. Die Apothekenzulassung ist bislang noch weitgehend national reguliert, der Versandhandel von Arzneimitteln unterliegt allerdings dem Einfluss der Europäischen Integration.

Laut dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 11.12.2003 in der Rechtssache C-322/01 widerspricht das nationale Verbot des Versandhandels mit Arzneimitteln, die nicht verschreibungspflichtig (aber zugelassen) sind, dem Gemeinschaftsrecht. Konsequenterweise ist im Rahmen des GKV-Modernisierungsgesetzes daher eine Liberalisierung des Arzneimittelvertriebs durchgesetzt und der Apothekenversand von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln zugelassen worden. So kann eine öffentliche Apotheke demnächst apothekenpflichtige Arzneimittel versenden, auch in elektronischer Form (AMG §§43,48 und 73).

Seit 1992 ist die Zahl der Apotheken in Deutschland insgesamt von 21.009 auf 22.129 gestiegen (2001). Die Marktzulassung von neuen Apotheken ist regional (auf Länderebene) geregelt und unterliegt der Auflage, dass der Erlaubnisinhaber zur persönlichen Leitung der Apotheke verpflichtet ist. Durch das am 01.01.2004 in Kraft getretene GKV-Modernisierungsgesetzes ist ein Mehrfachbesitz von Apotheken (bis zu 3 Filialapotheken) möglich geworden, so dass hier eine Lockerung eingetreten ist.

In Deutschland gibt es keine direkte quantitative Begrenzung der Anzahl der Apotheker mehr. Deren Zahl wird über den Zugang zur akademischen Ausbildung (Numerus Clausus) und über die Approbationszulassung zum Apotheker, welche eine regionale Behörde auf Antrag vergibt, reguliert. Die Möglichkeit der Approbation ist bislang auf Deutsche und Angehörige der EU beschränkt; Voraussetzung ist in jedem Fall, dass die erforderlichen Berufsqualifikationen in Deutschland erworben oder aber als gleichwertige Qualifikationen anerkannt werden.

Verpflichtungsniveau

Bereits im Rahmen der Uruguay-Runde hat die Bundesrepublik Deutschland einige Zugeständnisse bei der Bereitstellung pharmazeutischer Güter für die Allgemeinheit übernommen. Der Konsum im Ausland (Mode 2) ist liberalisiert. Der Marktzutritt für ausländische Anbieter (Mode 3: kommerzielle Präsenz) ist allein natürlichen Personen vorbehalten; zudem ist die Gründung einer neuen Apotheke dahingehend begrenzt, dass sie nur durch die Übernahme einer bereits existierenden Apo-

theke möglich ist. Die Erbringungsart 4 ist von der Bundesrepublik Deutschland unter Hinweis auf die horizontalen Ausführungen und mit der Bedingung der Nationalität eingeschränkt (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Bestehende Handelsbeschränkungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des GATS bezüglich der Bereitstellung pharmazeutischer Güter für die Allgemeinheit (Apotheker)

| | Handelsbeschränkungen | |
|--------------------------------|-----------------------|--------------------|
| | Marktzugang | Inländerbehandlung |
| Mode 1 Grenzüberschreitend | | |
| Mode 2 Nutzung im Ausland | | |
| Mode 3 Kommerzielle Präsenz | | |
| Mode 4 Natürliche Personen | | |

Völlig liberalisiert
 Teilweise liberalisiert
 Liberalisierungsklausel
 keine Verpflichtungen

Eigene Darstellung.

Forderung in der neuen GATS-Runde

Nach den vorliegenden Veröffentlichungen (»belgische Liste«) zu den an die Europäische Union gerichteten Forderungen existiert in Bezug auf die apothekenzen-trierte Arzneimitteldistribution lediglich von einem Mitgliedsstaat der WTO eine Li-beralisierungsforderung: Singapur (Belgien 2002). Entsprechend den bestehenden Beschränkungen fordert Singapur die Europäische Union dazu auf, die kommerzielle Präsenz unbeschränkt zu ermöglichen und umfassende Verpflichtungen einzugehen (Mode 3). Dies bedeutet konkret, den Marktzugang nicht mehr auf natürliche Perso-nen zu beschränken und auch die Niederlassungsmöglichkeit nicht mehr durch die Verpflichtung der Übernahme einer bereits bestehenden Apotheke zu begrenzen.

Das geringe handelspolitische Gewicht Singapurs und vor allem die nicht vor-handenen Liberalisierungsforderungen der EU in Gesundheitsbereich machen es allerdings eher unwahrscheinlich, dass der Forderung Singapurs nachgegeben wird.

Bewertung der Liberalisierungsforderungen

Sollte es dennoch zur Umsetzung der Liberalisierungsforderung Singapurs kom-men, würde aufgrund des Meistbegünstigungs-Prinzips auch allen anderen WTO-Mitgliedsstaaten die Liberalisierungsverpflichtung der EU zugute kommen.

Eine Streichung der Bedingung natürlicher Personen im Zusammenhang mit der Forderung nach Aufgabe der Beschränkung der Niederlassung auf Übernahme einer bestehenden Apotheke würde zum einen bedeuten, dass der in Deutschland immer noch auf drei Filialen begrenzte Mehrfachbesitz von Apotheken ausgehebelt wird und Apothekenketten möglich werden. Konzentrationsprozesse sind dann wahrscheinlich.

Zum anderen könnte die Diskriminierung von außereuropäischen Apothekern bzw. Apothekenketten bei der Marktzulassung (Approbation) in Frage gestellt sein und einen Druck ausüben, stärker auf internationale Ausbildungsstandards in diesem Bereich oder eine zunehmende gegenseitige Anerkennung von diesbezüglichen Qualifikationserfordernissen hinzuarbeiten. Die notwendigen Qualifikationen zur Führung einer Apotheke bzw. einer Apothekenkette als auch die Lizenzierungspraktiken zur Zulassung einer Apotheke(nkette) könnten als eine handelshemmende Regulierung für außereuropäische Anbieter interpretiert werden; allerdings widersprechen nach GATS Art. VI (4) entsprechende Maßnahmen nicht per se den Prinzipien des GATS (vgl. Luff 2003).

Bewertung des EU-Eröffnungsangebots

Bislang wurde dieser Subsektor als »Bereitstellung von pharmazeutischen Gütern für die Allgemeinheit (Apotheken)« umschrieben. In dem EU-Konditionalgebot wird jedoch diese Definition anders formuliert. Neben der unmittelbaren Bereitstellung fällt nunmehr auch der »*Einzelhandel* mit pharmazeutischen Gütern für die Allgemeinheit« (Hervorhebung: KM) hierunter. Dies dürfte ein Reflex des parallel umgesetzten GKV-Modernisierungsgesetzes sein, welches das Verbot des Mehrfachbesitzes und des Versandhandels von Arzneimitteln lockert.

Eine kommerzielle Präsenz ist weiterhin ausschließlich nur natürlichen Personen möglich. Die weitere Bestimmung, dass die Gründung einer neuen Apotheke an die Übernahme einer bestehenden gebunden ist, wurde den Bestimmungen der Gesundheitsreform hierzu folgend jedoch aufgehoben. Stattdessen wird die Möglichkeit eines ökonomischen Bedarfstests eingeführt, der die Anzahl der Dienstleistungserbringer begrenzt und an weitere Bedingungen gebunden ist. Hierzu gehören einerseits die Bevölkerung und die geographische Dichte bestehender Apotheken. Dies ist neu.

Durch die Beschränkung der kommerziellen Präsenz auf natürliche Personen sind auch hier keine Auswirkungen von *Graduate Trainees* zu erwarten.

5.4 KRANKENVERSICHERUNGSDIENSTLEISTUNGEN

Im Zentrum des deutschen Gesundheitssystems steht die gesetzliche Krankenversicherung (GKV). Als gesetzliche Pflichtversicherung versichert sie einen Großteil der Bevölkerung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit gegen Krankheitsrisiken. Die Beitragsätze stellen einen prozentualen Anteil an den Erwerbseinkommen der Pflichtversicherten dar. Sie werden kassenindividuell berechnet und durch einen kassenartenübergreifenden Risikostrukturausgleich mitgesteuert. Das Solidarprinzip drückt sich einerseits mit der Einkommen unabhängigen Inanspruchnahme gesetzlicher Leistungen und andererseits anhand der paritätischen Finanzierung der GKV durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer aus.

Hiervon zu unterscheiden ist die private Krankenversicherung (PKV), deren individuelle Beiträge dem zu erwartenden (Krankheits-)Risiko gemäß errechnet werden. Die PKV orientiert sich am Äquivalenzprinzip und Umverteilung findet lediglich über die Finanzierung der Krankheitskosten durch die zeitgleichen Beiträge der Versicherten und über Altersrückstellungen im Zeitablauf eines Versichertenlebens statt (vgl. Bäcker et al. 2000b: 66f).

Die Versicherungspflichtgrenze, die bei 75% der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung liegt, trennt beide Systeme. Im Jahr 1999 waren 72,6 Mio. Personen in der gesetzlichen Krankenkasse und nur 7,3 Mio. privat voll versichert. Neben den Vollversicherungen haben 7,6 Mio. gesetzlich Versicherte bei einer privaten Krankenkasse noch eine Zusatzversicherung abgeschlossen. Allerdings hat die Zahl der Menschen, die bei einer privaten Krankenversicherung versichert sind, seit den neunziger Jahren kontinuierlich zugenommen; dies gilt für Voll- und Teilversicherte gleichermaßen (vgl. BMG 2002).

Verpflichtungsniveau

Der private Krankenversicherungsmarkt ist im GATS von der EU bzw. der Bundesrepublik Deutschland in den Erbringungsarten 1, 2 und 3 – vorbehaltlich den horizontalen Bestimmungen – liberalisiert. Dagegen sind – wie bereits in dieser Expertise erwähnt – »Tätigkeiten im Rahmen eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit oder einer staatlichen Alterssicherung« (Anlage zu Finanzdienstleistungen, Abs. 1b) im Prinzip als Dienstleistungen in Ausübung hoheitlicher Gewalt anerkannt und somit vom Geltungsbereich des GATS ausgenommen. Die gilt somit auch für die gesetzliche Krankenversicherung.

Für diesen Bereich bestehen keine weitergehenden Liberalisierungsforderungen und auch das EU-Eröffnungsangebot enthält wegen den bereits umfangrei-

chen Liberalisierungsverpflichtungen keine substanziellen Erweiterungen (s. Kapitel 2.6; zur Einschätzung der Effekte bereits bestehender Verpflichtungen: vgl. Mosebach 2003).

5.5 KRANKENHAUSDIENTLEISTUNGEN

Das System der stationären Versorgung mit Krankenhausdienstleistungen ruht auf Krankenhäusern öffentlichen, freigemeinnützigen und privaten Eigentums. Zentrale Steuerungsebene sind die Bundesländer, welche mittels *Krankenhausplänen* (Bettenplan) die stationäre Versorgung auf ihren Territorien sicherstellen sollen (SGB §§107ff). Daneben existieren zahlreiche privat betriebene spezialisierte Einrichtungen, welche zum Teil auch aus öffentlichen Krankenhäusern ausgelagert sind.

Die Verhandlungen finden zwischen Krankenkassen, einzelnen Krankenhäusern und den Bundesländern statt. In der Regel werden Krankenhauspläne für einen mittelfristigen Zeitraum entwickelt und jährlich fortgeschrieben. Die Praxis der Bundesländer ist jedoch – je nach zugrunde liegendem Krankenhausgesetz – durchaus unterschiedlich. Allen Krankenhäusern, die in einen staatlichen Krankenhausplan aufgenommen worden sind, wird der größte Teil ihres Investitionsbedarfs von den Bundesländern, der Tagesbedarf jedoch von den gesetzlichen bzw. privaten Krankenkassen finanziert (vgl. Rosenbrock/Gerlinger 2004: 143ff).

Der Krankenhaussektor der Bundesrepublik Deutschland befindet sich seit einigen Jahren in einem rapiden Wandel. Die gesetzlichen Krankenkassen üben starken Druck auf die Krankenhäuser aus, die Kosten zu senken (vgl. Simon 2001: 13ff). Dies führte zu einem starken Bettenabbau in den Krankenhäusern bei gleichzeitiger besserer Auslastung der verbliebenen Kapazitäten, aber auch zu einer erheblichen Arbeitsintensivierung. Die Fallzahlen je Vollkraft stiegen in den neunziger Jahren signifikant an (vgl. Leonhardt 2002: 102f). Schließlich führt die enger werdende Finanzierungsbasis auf länder- und kommunaler Ebene zu einem verstärkten Rückzug des Staates aus der Krankenhausträgerschaft (vgl. Leonhardt/Völpel-Haus 2002).

Verpflichtungsniveau

Krankenhausdienstleistungen sind in den bezüglich des Konsums im Ausland (Mode 2) und der kommerziellen Präsenz (Mode 3) bereits mit Gründung der WTO von Seiten der Bundesrepublik Deutschland (und im Rahmen der EU) ohne sektorspezifische Einschränkungen liberalisiert worden (für eine Einschätzung: vgl. Mosebach 2003). Die grenzüberschreitende Erbringung (Mode 1) ist hingegen nicht

und die Präsenz natürlicher Personen (Mode 4) lediglich auf der Grundlage horizontaler Bestimmungen z.T. liberalisiert (siehe Abbildung 4).

Es bestanden im Rahmen des GATS 2000 keine formellen Liberalisierungsforderungen. Lediglich die indirekten Auswirkungen des EU-Eröffnungsangebots im Kontext der Präsenz natürlicher Personen können abgeschätzt werden (Mode 4).

Abbildung 4: Bestehende Handelsbeschränkungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des GATS bezüglich Krankenhausdienstleistungen

| | Handelsbeschränkungen | | |
|--------|-----------------------|--------------------|---|
| | Marktzugang | Inländerbehandlung | |
| Mode 1 | | | liberalisiert |
| Mode 2 | | | liberalisiert, mit Einschränkungen keine Verpflichtungen, mit Liberalisierungsklausel |
| Mode 3 | | | keine Verpflichtungen |
| Mode 4 | | | keine Verpflichtungen |

Eigene Darstellung.

Bewertung des EU-Eröffnungsangebots

Krankenhausdienstleistungen werden der CPC-Codierung der Vereinten Nationen nach nicht nur von Ärzten, sondern auch von Pflegepersonal und anderen Personengruppen (z.B. medizinisch-technisches Personal) ausgeführt. Soweit ein Universitätsabschluss für die Berufstätigkeit in einem außereuropäischen WTO-Mitglied zwingend ist, könnten im Rahmen von innerbetrieblicher Entsendung juristische Personen dieses außereuropäischen WTO-Mitglieds so genannte *Graduate Trainees* zum Zweck der Karriereentwicklung in hiesige Niederlassungen dieser juristischen Person entsenden.

Sowohl Ärzte als auch Pflegepersonal, von denen in vielen Ländern der Welt – anders als in Deutschland – ein universitärer Abschluss zur Berufsausübung verlangt wird, könnten unter diesen Bedingungen für 12 Monate in die Bundesrepublik Deutschland reisen und hier zum Zweck der Karriereentwicklung entsprechende Dienstleistungen in einem Krankenhaus ausführen.

Eine bestehende kommerzielle Präsenz vorausgesetzt könnte es in diesem Rahmen dazu kommen, dass *Graduate Trainees* im Rahmen von »like services« in Konkurrenz treten zu den üblichen heimischen Beschäftigten. Inwiefern es auf dieser Grundlage ggf. zu einer Gefährdung von Arbeitsbedingungen kommt, liegt weniger an den Bestimmungen des GATS – alle sozialen, tariflichen und arbeitsrechtlichen Bestimmungen in den EU-Mitgliedsstaaten sollen nicht verändert werden –, sondern an der missbräulichem Verwendung von Graduate Trainees, die ja zu »Kar-

rierezwecken« und nicht zur Erbringung einer Dienstleistung innerbetrieblich entsandt werden. Letzteres ist jedoch in der GATS-Definition nicht ausdrücklich ausgeschlossen (s. Kap. 6).

5.6 FAZIT

Der Gesundheitsbereich genießt bei den GATS-Unterhändlern keine hohe Priorität. Dies zeigt sich darin, dass von Seiten der Europäischen Union in diesem Bereich keine Liberalisierungsforderungen in den Verhandlungsprozess gebracht wurden. Auch das geringe handelspolitische Gewicht derjenigen Länder, die an die EU gesundheitsrelevante Forderungen gestellt haben, deutet darauf hin, dass bezüglich Gesundheitsdienstleistungen in dieser Verhandlungsrunde keine weiteren Liberalisierungsschritte zu erwarten sind. Ferner gilt, dass mit der Herausnahme der Systeme der sozialen Sicherung aus dem Gültigkeitsbereich des Finanzdienstleistungsabkommen der Kern des europäischen Sozialmodells nicht dem GATS unterworfen ist.

Die in dieser Expertise untersuchten Gesundheitsdienstleistungen (»Medizinisch-professionelle Dienstleistungen« und »Medizinische Dienstleistungen«) sind hochgradig national reguliert und – trotz formaler Ermöglichung – nur stellenweise europäisiert. Das hat seinen Grund einerseits darin, dass ambulante Gesundheitsdienstleistungen in der Regel nur grenznah international gehandelt werden können. Andererseits ist ein internationaler Dienstleistungshandel durch kommerzielle Präsenz in den hochgradig regulierten und teilweise korporatistisch, teilweise wohlfahrtsstaatlich geprägten Versorgungsstrukturen für Kapitalinvestoren aus dem außereuropäischen Raum weitgehend uninteressant und aufgrund horizontaler Ausnahmebedingungen schwer zu realisieren. Auch die temporäre Mobilität von Arbeitsmigranten ist im Gesundheitsbereich wegen vielfältiger und im Rahmen des EU-Eröffnungsangebots beibehaltener sektorspezifischer Begrenzungen durch das GATS praktisch nicht erhöht worden. Vermutet werden kann jedoch, dass mit der Realisierung eines europäischen Gesundheitsmarktes auch die Bedeutung des GATS für den Gesundheitsbereich steigen wird. Ein europäischer Gesundheitsmarkt ist im Entstehen begriffen (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2003).

Die kulturell-sprachliche Beschränkung der Handelbarkeit von Gesundheitsdienstleistungen gilt für Dienstleistungen, die via Telekommunikationsmedien erbracht werden, allerdings nicht in gleicher Weise. Hier handelt es sich in aller Regel um Dienstleistungen unter qualifiziertem Personal. Doch da sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die Europäische Union erst am Beginn der verstärkten

Einführung von Informations- und Kommunikationstechniken in das Gesundheitswesen stehen, ist es unwahrscheinlich und auch aus einer wettbewerbspolitischen Perspektive kaum ratsam, sich den Liberalisierungsforderungen dieser Länder zu beugen und über die Meistbegünstigungsklausel alle WTO-Mitglieder hiervon profitieren zu lassen, ohne selbst entsprechende Forderungen gegenüber dem größten Gesundheitsmarkt, den USA, zu stellen.

Die international und selbst europäisch höchst unterschiedlichen Gesundheitssysteme schließlich stellen die Vertragsunterhändler vor erhebliche Zuordnungsprobleme. Darüber hinaus erschwert die Aufsplitterung der gesundheitsrelevanten Dienstleistungen im Rahmen der GATS-Klassifikation die Bewertung bereits bestehender Zugeständnisse und vorgebrachter Liberalisierungsforderungen und Eröffnungsangebote. Dies gilt auch besonders unter Berücksichtigung horizontaler Ausnahmebestimmungen. Dies legt schließlich die Empfehlung nahe, keine weiteren Liberalisierungszugeständnisse einzugehen. Sollte es dennoch zu einer spezifischeren Definition derjenigen Bereiche kommen, die als »hoheitliche Aufgabe« den Prinzipien des GATS entzogen sind – worauf auch die generelle Forderung der USA nach stärkerer regulativer Transparenz hinzudeuten scheint –, müsste der Gesundheitsbereich wegen unklarer Abgrenzungen zwischen den Gesundheitsdienstleistungen und zur Vermeidung gesundheitspolitisch unerwünschter Einschränkungen von (nationalen) Regulierungsmaßnahmen weiterhin in der Form der jetzt bestehenden Generalklausel als Ausnahme behandelt werden.

6. DIE GATS VERHANDLUNGEN ZUR TEMPORÄREN MIGRATION VON NATÜRLICHEN PERSONEN (MODE 4)

Die Vorlage des ersten Entwurfs für ein EU-Angebot in den laufenden GATS-Verhandlungen am 6. Februar 2003 verschob den Fokus der politischen Diskussion von der Frage der Liberalisierung/Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen merklich auf die Frage der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit bzw. der Entsendung von ArbeitnehmerInnen. Aufgrund der unmittelbaren Betroffenheit gilt dies insbesondere für die Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen – Gewerkschaften und Arbeiterkammern – daneben aber auch die einschlägige Zivilgesellschaft, sind in dieser Debatte doch auch klare Nord-Süd Aspekte enthalten.

Die folgenden Ausführungen haben daher den Zweck, zum einen einige theoretische und konzeptionelle Überlegungen zu den möglichen Auswirkungen einer Liberalisierung der zeitweiligen Entsendung von ArbeitnehmerInnen in den laufenden GATS Verhandlungen zu machen, zum zweiten die politischen Interessen in den aktuellen Verhandlungen aufzuzeigen, zum dritten die Diskussion um das EU Angebot zu Mode 4 darzustellen und daran anknüpfend eine grobe Abschätzung der möglichen Auswirkungen für davon betroffene Sektoren vorzunehmen. Abschließend werden einige Überlegungen zu einer politischen Positionierung aus ArbeitnehmerInnen-Sicht angestellt.

Vorausgeschickt sei die Feststellung, dass es hier nicht darum geht, im Dienste einer nationalistischen und fremdenfeindlichen Politik Argumente gegen die Einwanderung von Personen aus Drittländern zu finden. Noch auch geht es darum, den Arbeitsmarkt nach außen hin völlig abzuschotten. Worum es hingegen hier geht, ist, dass wirtschaftliche Migration und dessen Regulierung sich an den Erfordernissen der jeweiligen Arbeitsmärkte ausrichten sollte, und zweitens sichergestellt werden muss, dass es zu keiner diskriminierenden Behandlung bzgl. Löhne und Arbeitsbedingungen zwischen einheimischen und – permanent oder temporär – zugewanderten Arbeitskräften kommen darf. Dies entspricht dem legitimen Schutzinteresse aller, sowohl entsandter als auch ansässiger ArbeitnehmerInnen, und ist zentrale Aufgabe von ArbeitnehmerInnenvertretungen.

6.1 ENTSENDUNG VON ARBEITNEHMERINNEN

6.1.1 Ökonomische und politische Argumente

Die meisten ökonomischen Studien zur Abschätzung der Effekte von Liberalisierungen des Dienstleistungshandels, so auch von Mode 4, stellen auf die dadurch zu erzielenden Wohlfandseffekte ab. Diese Studien beruhen in der Regel auf Schätzungen im Rahmen sog. numerischer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle (CGE Modelle), wie sie etwa von der OECD, Weltbank, oder auch von der EU im Rahmen der sog. Sustainability Impact Assessments (SIAs) verwendet werden. Die bekannteste und im Zusammenhang mit Mode 4 meistzitierte Untersuchung stammt vom englischen Außenhandelsökonom Alan Winters und Koautoren (Winters 2002; Winters et al. 2002). Winters et al. modellieren die Weltökonomie in Form von zwei Regionen, Nord und Süd. Ihre zentrale Forschungsfrage ist: welche Wachstums- bzw. Einkommenseffekte auf die beiden Regionen bzw. auf die Welt insgesamt hätte die temporäre Migration von Arbeitskräften vom Süden in den Norden im Ausmaß von 3% der Gesamtbeschäftigung des Nordens? Diese 3% entsprechen etwa 16,5 Mio. Arbeitnehmern, welche sich aus je ca. 8 Mio. hoch bzw. niedrig qualifizierten Arbeitnehmern zusammensetzen. Der geschätzte Wohlfahrtseffekt wird auf USD 156 Mrd. p.a. veranschlagt, das entspricht einem zusätzlichen Wachstum von etwa 0,6% des Weltsozialprodukts. Dabei gilt es laut Winters et al. zu bedenken, dass der Wachstumseffekt umso stärker ausfällt, je größer der Anteil an unqualifizierten im Verhältnis zu qualifizierten ArbeitsmigrantInnen ist. Dies führt sich auf das im Vergleich zur Migration von qualifizierten Arbeitskräften größere Produktivitätsdifferential (aufgrund der unterschiedlichen Kapitalausstattung) zwischen Süd und Nord für unqualifizierte ArbeiterInnen zurück. Nach der Logik: der Produktivitätszugewinn ist größer für einen Bauarbeiter, der Beton nicht mehr mit der Hand (im Süden), sondern mit einer Betonmischmaschine (im Norden) mischt, als für eine Software-Ingenieurin, die statt auf dem 3-Jahre alten PC (im Süden) auf dem neuesten Modell (im Norden) programmiert. Winters et al. plädieren daher dafür, vordringlich die temporäre Migration von niedrig bzw. unqualifizierten Arbeitskräften in den GATS Verhandlungen zu liberalisieren. Dabei konzедieren sie, dass die niedrig bzw. unqualifizierten heimischen Arbeitskräfte davon negativ betroffen wären. Nachdem die Wohlfahrtszuwächse aber insgesamt größer wären als die -verluste, könne man aus dem durch die Mode 4 Liberalisierung zusätzlich geschaffenen Wachstums die Verlierer aber über geeignete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bzw. Einkommenstransfers kompensieren. Dies ist eine gängige wirtschaftspolitische Empfeh-

lung der neoklassischen Standardökonomie, aufgrund derer man das verteilungspolitische Problem für gelöst erklärt bzw. der Politik überläßt, und sich nähere Analysen der »non-trade concerns«, d.h. der dabei involvierten politischen, sozialen und politökonomischen Aspekte, erspart.

Vieles lässt sich gegen solche Studien einwenden. Es sollen hier nur einige Punkte ohne Anspruch auf Vollständigkeit genannt werden. Nicht nur gehen die dabei verwendeten Modelle von völlig unrealistischen Annahmen aus (vollkommene Konkurrenz, keine dauerhafte Arbeitslosigkeit, Existenz eines und rasche Anpassung an das allgemeine Gleichgewicht etc.), sondern die damit erzielten Schätzergebnisse täuschen eine Exaktheit bzgl. der zu erwartenden Wohlfahrtseffekte vor, welche weder statisch, geschweige denn dynamisch zu erzielen ist.¹¹ Davon abgesehen fokussieren diese Studien auf Wohlfahrtseffekte, insbesondere Wirtschaftswachstum oder Realeinkommenszuwachs. Wie sich diese Effekte auf die Bevölkerung – Unternehmer, Arbeitnehmer, Bauern, etc. – verteilen, darüber machen diese Studien zumeist wenige, und wenn, dann recht pauschale Aussagen. Dynamische Effekte, wie etwa die makroökonomischen Folgen eines Sinkens des Lohnniveaus, oder die langfristigen Auswirkungen einer infolge von Handelsliberalisierung falschen Spezialisierung, bleiben ebenfalls in der Regel außen vor, ganz abgesehen von den sozialen und gesellschaftspolitischen Folgen einer Mode 4 Liberalisierung. Solche Effekte lassen sich im Rahmen eines ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalküls freilich kaum quantifizieren. Das kann und darf aber nicht bedeuten, sie bei der Beurteilung von Liberalisierungswirkungen außer Betracht zu lassen.

Eine interessantere Analyse legte jüngst der Harvard Ökonom Dani Rodrik (2002) vor. Auch er kommt zu einem ähnlichen Schluss wie Winters et al.: intensivierte temporäre Arbeitsmigration würde zu beträchtlichen Wohlfahrtswirkungen führen. Er schätzt – allerdings in sehr überschlagsartiger Form – den Einkommenszuwachs aus einer Süd-Nord-Migration im Ausmaß von 3 % des Arbeitskräftepools des Nordens auf jährlich USD 200 Mio.. Das große Wohlfahrtspotential einer Liberalisierung der Arbeitsmigration führt er darauf zurück, dass das Einkommensdifferenzial zwischen Arbeitskräften vergleichbarer Qualifikation aus dem Süden und Norden bei 1:10 oder darüber liegt, während die Preisdifferenziale bei Industriegütern und Finanzdienstleistungen aufgrund der schon weitgehend erfolgten Weltmarktintegration nur mehr bei etwa 1:2 liegen. Rodrik schätzt daher, dass die Einkommenszuwächse für den Süden aus einer Liberalisierung der Arbeitsmigration um einen

11 Fairerweise muss man hinzufügen, dass Alan Winters das für die gegenständliche Studie auch konzediert hat anlässlich eines Vortrags in Genf beim Joint WTO-World Bank Symposium on »The Movement of Natural Persons (Mode 4) under the GATS«, am 11-12 April 2002.

Faktor 25 über den aus einer weiteren, vollständigen Liberalisierung des Handels mit Industriegütern zu erwartenden Wohlfahrtseffekten lägen. Rodrik ist sich aber zugleich über die Problembereiche einer solchen Liberalisierung im klaren. Diese verortet er zum einen in den negativen Verteilungswirkungen für die lokalen Arbeitskräfte des Nordens, vor allem auf niedriger Qualifikationsstufe. Zum anderen beachtet er die politischen und sozialen Probleme von Migration. Diese trügen zur ablehnenden Stimmung gegenüber liberaleren Immigrationsregulierungen in vielen Industriestaaten bei. Gleichwohl weist Rodrik zu Recht darauf hin, dass gemäß des ökonomischen Postulats der – allerdings unvollständigen – Äquivalenz von Güterhandel und Faktorwanderungen, die bereits erfolgte Liberalisierung des Außenhandels mit Gütern ähnliche Verteilungswirkungen habe, wie die Liberalisierung der Arbeitsmigration. Man gibt sich daher zumindest teilweise einer Illusion hin, wenn man meint, über die Abschottung des heimischen Arbeitsmarktes sich von den Verteilungswirkungen des Außenhandels isolieren zu können. Rodrik spricht sich daher für eine graduelle Liberalisierung der temporären Migration von Arbeitskräften aus. Diese müsse allerdings in Form eines adäquaten regulatorischen Immigrationsrahmens passieren. Dazu macht er einige Vorschläge:

- temporäre Migrationsregulierungen könnten derart gestaltet werden, dass das Qualifikationsprofil der MigrantInnen komplementär zu den heimischen Arbeitskräften ausfällt.
- Um einerseits soziale Folgeprobleme in den Gastländern zu reduzieren, und andererseits Wachstums- und Entwicklungsimpulse für die Gastländer durch den Rücktransfer der erlernten Fähigkeiten und des Know-hows der MigrantInnen zu erzielen, wären Anreize zur Rückkehr der Gastarbeitskräfte zu schaffen. Zum Beispiel dadurch, dass ein Teil des im Gastland erworbenen Einkommens dem Migranten erst nach der Rückkehr ins Heimatland ausbezahlt wird, oder indem die Einreisequoten für das Entsendeland um die Zahl der nicht zurückgekehrten GastarbeiterInnen reduziert werden. Dadurch würden die Entsendeländer dazu angehalten, eine Rückkehr ihrer MigrantInnen zu fördern.

6.1.2 Definitions- und Messprobleme

Die empirische Datenlage zum Ausmaß der temporären Migration von Arbeitskräften ist äußerst lückenhaft. Insbesondere kann aus dem vorliegenden Material nur sehr unzureichend zwischen permanenter und zeitweiliger Migration unterschieden werden. Ebenso differiert die statistische Abgrenzung zeitweiliger Migration, etwa im Rahmen der WTO Statistiken zum Thema monetäre Transfers

von Gastarbeitern. Unter Gastarbeiter fallen alle Arbeitskräfte, und nicht nur jene im Dienstleistungsbereich, während die maximale Verweildauer für Gastarbeiter mit einem Jahr begrenzt ist. Letzteres impliziert, dass zum Beispiel unternehmensintern versetztes Schlüsselpersonal mit Aufenthaltsdauern von mehr als einem Jahr von der Statistik nicht erfasst ist. Auch wird in den nationalen Immigrationsstatistiken nicht unterschieden, ob eine Person im Rahmen eines internationalen Dienstleistungsgeschäfts im Land verweilt oder nicht. All dies macht eine genaue Ermittlung des Ausmaßes der Dienstleistungserbringung in Form von Mode 4 derzeit unmöglich.

Dazu kommt, dass im Rahmen der WTO die genaue definitorische Abgrenzung des Umfangs von Mode 4 nicht eindeutig geklärt ist. So wird in einer aktuellen Studie der OECD die Auffassung vertreten, dass im »GATS Anhang zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen, die im Rahmen des Übereinkommens Dienstleistungen erbringen« nicht hinreichend geklärt ist, ob unter die Definition von Mode 4 auch solche natürliche Personen fallen, welche als Drittstaatsangehörige in einheimischen, d.h. Unternehmen mit Firmensitz im Inland arbeiten (OECD 2003). Als Beispiel könnte ein algerischer Staatsbürger genannt werden, der in der Bundesrepublik bei einem Unternehmen mit Firmensitz in Deutschland als unselbständig Beschäftigter arbeitet. Fiele die Antwort darauf positiv aus, bedeutete dies eine wesentliche Ausweitung im Vergleich zum gegenwärtigen Verständnis der unter die Definition von Mode 4 fallenden Personengruppen. Wesentlich gravierendere Implikationen im Hinblick auf die Reichweite und Auswirkungen von Mode 4 Liberalisierungen wären die Folge. Zur Zeit und im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen ist hingegen davon auszugehen, dass es primär um Liberalisierungen für die folgenden Personengruppen geht:

- der unternehmensintern versetzten Schlüsselkräfte (Führungskräfte, Spezialisten),
- der Vertragsdienstleister, d.h. unselbständig Erwerbstätige von Drittstaatenunternehmen ohne Niederlassung in der EU, welche zur Erfüllung der Leistungen aus einem Dienstleistungsvertrag zeitweilig in die EU einreisen;
- der selbständigen Freiberufler (independent professionals), d.h. selbständig Erwerbstätiger aus Drittstaaten, welche zur Erfüllung der Leistungen aus einem Dienstleistungsvertrag zeitweilig in die EU einreisen.

Kurz- und mittelfristig ist nach Einschätzung des Autors eher davon auszugehen, dass weitere Mode 4 Liberalisierungen im wesentlichen für diese Personengruppen (abgesehen von Geschäftsreisenden) erfolgen werden. Einerseits indem GATS Verpflichtungen für neue Branchen von Vertragsdienstleistern und selbständigen Freiberuflern eingegangen werden, andererseits indem Qualifikationserfordernisse ab-

gebaut, d.h. Mode 4 Öffnungen für Personen mittlerer und niedriger Qualifikation erfolgen.

6.1.3 Erfahrungen mit zeitweiliger Arbeitsmigration in Deutschland und Österreich

Jüngste Beispiele haben gezeigt, dass die Liberalisierung des Personenverkehrs im EU Binnenmarkt in einzelnen arbeitsintensiven Branchen vor allem niedriger Qualifikation beträchtliche Migrationsbewegungen ausgelöst hat. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit der inner-europäischen Entsendung von Arbeitskräften in der Bauwirtschaft (siehe Schaukasten Fallbeispiel 2). Auch bilaterale Abkommen zwischen Deutschland bzw. Österreich und den angrenzenden Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL) haben teilweise problematische Wirkungen auf den heimischen Arbeitsmarkt gehabt (siehe Schaukasten Fallbeispiel 1). Diese beziehen sich vor allem auf den Druck auf Arbeitsbedingungen und Löhne, führen darüber hinaus aber auch zu einer Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte durch auf reholvierender Basis beschäftigte Arbeiter aus dem Ausland.

Fallbeispiel 1: PraktikantInnenabkommen zwischen Österreich und den MOEL- Nachbarstaaten

Das Abkommen mit Ungarn ist seit 1998 in Kraft. Ein analoges Abkommen wurde bereits mit Tschechien ratifiziert, jedoch noch nicht dem österreichischen Parlament zur Beschlussfassung vorgelegt, sodass sein Inkrafttreten abzuwarten bleibt. Ein weiteres ähnliches Abkommen steht mit der Slowakei in Verhandlung. Geplant aber noch nicht konkretisiert sind Abkommen mit Polen und Slowenien.

Politisches und wirtschaftliches Motiv: Nachbarschaftspflege. Ausgebildete Fachkräfte aus den Nachbarstaaten sollen die Gelegenheit erhalten, ihre Berufskennnisse in Österreich zu erweitern.

Inhalte und vorgesehene Art der Umsetzung: Die PraktikantInnen, das sind ArbeitnehmerInnen mit einer Fachausbildung im Alter zwischen 18 und 35 Jahren, sollen in österreichischen Betrieben auf Basis eines Arbeitsverhältnisses (nach österreichischem Arbeits- und Sozialrecht) zum Praxiserwerb und/oder zur Verbesserung der Sprachkenntnisse eingesetzt werden. Dauer: 6 bis höchstens 12 Monate. Die Zahl der PraktikantInnen wird jährlich per Kontingent bestimmt (Kontingent 2002: 1.400 und 2003: 1.700 Plätze). Eine ge-

mischte österreichisch-ungarische Kommission von je fünf Mitgliedern unter Einbeziehung der Sozialpartner überwacht die Einhaltung des Abkommens. Voraussetzung für den Einsatz ist, dass auch tatsächlich eine Erweiterung der bisherigen Berufspraxis oder der Sprache plausibel ist; kein Motiv soll die bloße Abdeckung eines Arbeitskräftebedarfs des österreichischen Betriebs sein. Das Abkommen gilt grundsätzlich zweiseitig, wenngleich in der Praxis nur ungarische PraktikantInnen in Österreich zum Einsatz kommen.

Probleme bei der Umsetzung: In der Praxis ist die Einhaltung eines Lernziels nicht überprüfbar. Bei Stichproben kommt in der Regel zu Tage, dass der Einsatz zumeist dem bloßen Abdecken eines Arbeitskräftebedarfs ohne Lerneffekt für die PraktikantInnen dient und dass die österreichischen Arbeits- und Sozialrechtsbedingungen in der Regel nicht korrekt eingehalten werden. Zum Beispiel wurden 18 Praktikanten als LKW-Lenker in einem Transportbetrieb, der nur über 18 LKW verfügte, eingesetzt. Der Frachtbetrieb wurde somit ausschließlich mit PraktikantInnen betrieben. Ihr Einsatz in ganz Europa hat sich in keiner Weise von einem Einsatz bei einem ungarischen Frachtbetrieb mit europaweiten Aufträgen unterschieden. Außerdem wurde festgestellt, dass die arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen nicht eingehalten wurden (vor allem massive Arbeitszeitüberschreitungen und Entlohnung unter Tarif). Von den PraktikantInnen werden diese Bedingungen in der Regel akzeptiert, weil das dabei erzielte Entgelt immer noch deutlich höher ist als ein ungarisches für eine vergleichbare Tätigkeit. Das überwiegende Einsatzgebiet der PraktikantInnen stellen mit rund je einem Drittel die Gastronomie und der Nahrungsmittelbereich (hier nahezu ausschließlich als Fleischer in Schlachthöfen) dar.

Fazit: Es fehlen die behördlichen Kontroll- und Sanktionsmechanismen, um eine zielkonforme Durchführung des Abkommens zu gewährleisten. Die sog. PraktikantInnen werden als Billigarbeitskräfte zur Durchführung »gewöhnlicher« Arbeiten eingesetzt. Eine berufliche Fortbildung wird dabei kaum erzielt.

Quelle: zusammengestellt nach Informationen der AK Wien, Abteilung Arbeitsmarkt

Neben der geschilderten Wirkung der Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit im Bereich der Bauwirtschaft, die als beispielhaft für den Bereich von Arbeitstätigkeiten niedriger Qualifikationsstufe gelten mag, ist auch am oberen Ende der Qualifikationsskala eine Zunahme der Entsendung von Arbeitskräften festzustellen.

Diese spielt sich bislang vornehmlich als innerbetriebliche Entsendung von ManagerInnen und SpezialistInnen sowie im Rahmen von Geschäftsreisen ab. Die arbeits- und sozialpolitischen Probleme dieser Form von Entsendung halten sich bislang in Grenzen. Feststellbar ist allerdings, dass es zu einer Internationalisierung in einer Reihe von Dienstleistungsbereichen kommt. Dies gilt insbesondere für unternehmensbezogene Dienstleistungen (Rechnungsprüfung, Consulting, Werbung etc.). Hier könnte es durch die Bildung multinationaler Unternehmen zu einem verstärkten Wettbewerbsdruck auf lokale Anbieter und Freiberufler in den einschlägigen Branchen kommen.

**Fallbeispiel 2: Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern
im deutschen Baugewerbe**

Im Zug der Implementierung des europäischen Binnenmarkts und der Ermöglichung der Dienstleistungsfreiheit sowie bilateraler Werkvertragsabkommen kam es auch seit den frühen 1990er Jahren zu einer signifikanten Zunahme der Beschäftigung von Arbeitskräften aus anderen EU Ländern bzw. der Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL) in der deutschen Baubranche. Die IG BAU schätzt die Zahl der entsandten Arbeitnehmer in der deutschen Baubranche auf 200.000 – 300.000 Personen. Zählt man dazu noch die EU-Arbeitskräfte im Ausmaß von 150.000-200.000 Personen, und die irischen und britischen Selbständigen in Höhe von 100.000 Personen, sowie die 30.000 osteuropäischen Werkvertragsnehmer, so kommt man in den Jahren 195/96 auf insgesamt rund 500.000 Arbeitskräfte, die nicht dem deutschen Arbeitsrecht unterlagen. Das entspricht etwa einem Drittel der in der Branche insgesamt offiziell Beschäftigten (vgl. Brücker et al. 2004, S.157). Diese Arbeitskräfte werden bei Sub-Auftragnehmern, d.h. von Unternehmen beschäftigt, welche im Auftrag anderer, i.d.R. deutscher Bauunternehmen agieren. Formal gesehen handelte es sich bei diesen Sub-Auftragnehmern um Baufirmen, in der Praxis sind diese Firmen aber häufig reine Personalverleihfirmen, welche auf rotierender Basis ausländische Arbeitskräfte zu Billiglöhnen zur Verfügung stellen. Die Löhne sind dabei in der Regel nicht ausreichend, um damit die hohen Lebenshaltungskosten in Deutschland bestreiten zu können, außerdem werden den Arbeitern hohe Abzüge für Unterbringung, Verpflegung, Reisekosten, Arbeitskleidung und –ausrüstung vom Lohn verrechnet. Große Mengen an Überstunden/Mehrarbeit werden verlangt, aber in der Regel nicht bezahlt, um den Mindestlohn zu unterlaufen. Auch werden oft weder die

Beiträge in die gesetzliche Sozialversicherung noch auch Steuern und Abgaben abgeführt. Arbeiter, die mit diesen Arbeitsbedingungen und Praktiken nicht einverstanden sind oder einer deutschen Gewerkschaft, etwa der IG BAU, beitreten, wird die Entlassung bzw. die Rückreise in das Herkunftsland angedroht. Um die gerichtliche bzw. behördliche Verfolgung und Ahndung dieser Praktiken zu erschweren, wenn nicht unmöglich zu machen, werden häufig komplexe Schachtelkonstruktionen von Firmen geschaffen, oder Firmen werden bewusst in die Insolvenz geführt. Eine gerichtliche Einforderung ausstehender Lohnzahlungen oder Abgabenforderungen kann dann aus Mangel an Betriebsvermögen und ungenügenden Vollstreckungsmöglichkeiten im Herkunftsland der Firma nicht oder nur teilweise durchgeführt werden. Folge dieser Entwicklung ist eine starke Zunahme des Drucks auf das Lohnniveau in der Bauwirtschaft, ein signifikanter Bedeutungsverlust der Tarifvereinbarungen im Baugewerbe, sowie eine weitere Verschlimmerung der Arbeitslosigkeit in der Baubranche. Diese beträgt aktuell rund 20% in den westlichen bzw. 35% in den Neuen Bundesländern.

Auch in Österreich sind in den letzten 10 Jahren ähnliche Entwicklungen festzustellen, wenngleich nicht in dieser ausgeprägten Form wie in Deutschland.

Quelle: zusammengestellt nach Informationen der IG BAU, sowie Brücker et al.(2004)

Auf Drängen der Gewerkschaften kam es zur Verabschiedung der europäischen Entsenderichtlinie 96/71/EG vom 16. Dezember 1996. Mit dieser wurde das Prinzip verankert, dass entsandte Arbeitskräfte zu ortsüblichen Bedingungen und unter Anwendung der arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen des Gastlandes zu beschäftigen seien. Die Entsenderichtlinie bezieht sich allerdings nur auf innerhalb der EU entsandte ArbeitnehmerInnen. Sie ist daher auf Mode 4 Arbeitskräfte nicht anwendbar. Darüber hinaus wurden auch in den zwischen Deutschland und einigen Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL) sowie der Türkei abgeschlossenen bilateralen Werkvertragsabkommen numerische Obergrenzen eingezogen. Diese Obergrenzen variieren in Abhängigkeit von der Lage am deutschen Arbeitsmarkt. Im Fall der Abkommen mit Polen und Ungarn erhöht sich die Quote um 5% für jeden Prozentpunkt der Reduktion der bundesdeutschen Arbeitslosenquote, bzw. sinkt die Quote um 5% für jeden Prozentpunkt des Anstiegs der bundesdeutschen Arbeitslosigkeit. Ebenso gibt es in einigen Abkommen die Möglichkeit, Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit auszunehmen. Daneben gibt es auch eigene sek-

torale Quoten für den Bausektor. Diese in den bilateralen Werkvertragsabkommen verankerten Regelungen markieren interessante Beispiele für ein an der Situation auf dem – sektoralen bzw. regionalen – Arbeitsmarkt orientiertes Migrationsmanagement. Ihre Anwendbarkeit im Hinblick auf ein Mode 4 Migration sollte überprüft werden.

6.1.4 Problembenennung

Gehen wir davon aus, dass wir in Europa unter mittel- und langfristigen Gesichtspunkten Zuwanderung auch aus ökonomischen Gründen benötigen, dann ist die zur Verhandlung stehende weitere Liberalisierung von Mode 4 grundsätzlich im Hinblick auf die Frage zu diskutieren, welche Vor- bzw. Nachteile ein Modell der Arbeitsmigration auf temporärer Basis im Vergleich zu einer Immigrationspolitik auf permanenter Basis mit dem Ziel der Integration ausländischer ArbeitnehmerInnen hat, und welche Vor- bzw. Nachteile ein multilateraler Regelungsrahmen im Vergleich zu uni- bzw. bilateralen Regelungen hier haben könnte. Das sind komplexe Fragen, die im Rahmen dieser Arbeit nicht erschöpfend behandelt werden können. Nichtsdestoweniger ist eine fundierte Auseinandersetzung damit speziell für ArbeitnehmerInnenvertretungen von höchster Dringlichkeit.

Von den BefürworterInnen einer Mode 4 Liberalisierung werden folgende Argumente vorgebracht:

- Flexibilität angesichts von Arbeitsmarktengpässen bzw. –schwemmen;
- geringere Belastung öffentlicher bzw. sozialer Dienstleistungen¹²;
- Einsparung der sozialen (Folge-)Kosten der Integration ausländischer ArbeitnehmerInnen im Falle permanenter Integration;
- geringerer Brain Drain vom Süden in den Norden, potenzieller Know-How Transfer in den Süden.

Demgegenüber werden vor allem von Gewerkschaftsseite die folgenden Einwände vorgebracht:

- Mode 4 Arbeitskräfte seien oft schlechteren Arbeitsbedingungen ausgesetzt als reguläre inländische ArbeitnehmerInnen, und wären auch eher bereit, diese hinzunehmen aufgrund des relativ kurzen Zeitraums der Tätigkeit im Ausland;

12 Hier wird argumentiert, dass zwar von den temporär entsandten Arbeitskräften (insb. Innerbetrieblich Entsandte) im Gastland Sozialabgaben und Steuer geleistet würden, aufgrund der geringen Aufenthaltsdauer aber in der Regel eine geringere Inanspruchnahme öffentlicher und sozialer Dienstleistungen als bei permanenter Migration erfolge.

- eine gewerkschaftliche Organisation und Vertretung der Mode 4 ArbeitnehmerInnen ist aufgrund der Kurzfristigkeit des Arbeitsaufenthaltes bzw. des Drucks vonseiten der Arbeitgeber kaum möglich oder zumindest erheblich schwieriger als im Fall permanenter ImmigrantInnen;
- massiver Missbrauch des Einsatzes von Mode 4 Arbeitskräften ist vorprogrammiert, indem inländische Arbeitgeber Mode 4 Arbeitskräfte durch Subaufträge rotierend einsetzen;
- die Verhandlungsmacht bei Arbeitskonflikten bzw. Lohnverhandlungen verschiebe sich weiter zugunsten der Arbeitgeberseite, indem als Drohkulisse der vermehrte Einsatz von Mode 4 Arbeitskräften im Raum stünde;
- eine Kontrolle der tatsächlichen Arbeitsbedingungen und insbesondere der Einhaltung von Mindestlöhnen etc. durch die Behörden des Arbeitslandes scheitert in der Praxis schon oft an sprachlichen Hürden, aber vor allem daran, dass es häufig doppelte Arbeitsverträge gibt. Der (geheime) zweite Vertrag nach Recht des Herkunftslandes sieht dann beispielsweise vor, dass im Herkunftsland von der Entsendekraft hohe Kauttionen hinterlegt werden müssen oder im Arbeitsland formal getätigte Zahlungen des Arbeitgebers wieder zurück zu zahlen sind und dass z.B. Gewerkschaftseintritt, Streikbeteiligung, wahrheitsgemäße Information der Behörden im Arbeitsland sowie jede vorzeitige Vertragsbeendigung, selbst wenn sie auf Krankheit beruht oder durch den Arbeitgeber erfolgt, zum Verlust der Kauttion oder Gegenforderungen führt, die manchmal sogar hypothekarisch im Vorhinein besichert sind (solche Vertragsgestaltungen sind z.B. in Bezug auf rumänische und chinesische Vertragsarbeiter in Israel bekannt geworden; Quelle).¹³
- die Rücküberweisungen von Entsendearbeitern in die Herkunftsländer fielen verglichen mit Langzeit-Migranten, die auf der Basis eines individuellen Arbeitsvertrags im Arbeitsland arbeiten, aufgrund erheblich geringerer Löhne wesentlich niedriger aus.
- bei entsandten Arbeitnehmern im Gegensatz zu individuellen Migranten würden die Ausbildungskosten und sämtliche soziale Kosten des Beschäftigten und seiner Familie (Alter, berufsbedingte Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit) ausschließlich der Gesellschaft des Herkunftslandes aufgebürdet.

Eine eingehende Überprüfung dieser Pro- und Contra-Argumente ist aufgrund des weitgehenden Fehlens empirischer Studien äußerst schwierig. Jüngste Beispiele im Zusammenhang mit der inner-europäischen Entsendung von Arbeitskräften oder

13 Vgl. die Berichte und Materialien unter: www.kavlaoved.org.il, insbesondere www.kavlaoved.org.il/katava_main.asp?news_id=698&sivug_id=27; und www.kavlaoved.org.il/word/271003.doc

die sog. bilateralen Praktikantenabkommen (siehe Kapitel 2.3.) haben gezeigt, dass wir hier mit einer teils gravierenden Missbrauchspraxis konfrontiert sind, die sich einer effektiven behördlichen Kontrolle weitgehend zu entziehen versteht. Aus Sicht der ArbeitnehmerInnenvertretungen sprechen die bisherigen Erfahrungen eher für dauerhafte Immigration denn zugunsten einer signifikanten Mode 4 Liberalisierung. Dies weniger aus ökonomischen Gründen, sondern vor allem aus sozialen und politischen Überlegungen.

Aus Nord-Süd-Sicht stellt sich die Sachlage nicht so eindeutig dar. Bezüglich des Brain-Drain Problems spricht aus Sicht der Entwicklungsländer einiges für Mode 4 Migration, geht doch Mode 4 Migration in der Regel nicht mit einem dauerhaften Verlust von Humankapital einher. In der Frage der Rücküberweisungen des während des Auslandsaufenthaltes erzielten Einkommens sind mehrere Aspekte zu berücksichtigen. Dafür, dass permanent im Ausland lebende MigrantInnen höhere Summen rücküberweisen können, als temporäre Mode 4-Arbeitskräfte, spricht, dass sich die Reise- und Umzugskosten auf einen längeren Zeitraum verteilen, und darüber hinaus davon auszugehen ist, dass auch das Einkommen mit längerer Aufenthaltsdauer im Ausland in der Regel steigt, und daher ein größerer Prozentsatz zur Unterstützung der im Herkunftsland verbliebenen Angehörigen rücküberwiesen werden kann. Demgegenüber stehen die beträchtlichen Lebenshaltungs- und sonstigen Kosten, welche dauerhafte MigrantInnen an ihrem neuen Wohnsitz zu tragen haben. Kommt es zudem zu einem raschen Nachzug der Familienangehörigen, wird die Höhe der Rücküberweisungen ins Herkunftsland dann stark abnehmen. Der Vergleich der Einkommenstransfers für temporäre und permanente MigrantInnen hängt also von vielen Variablen ab (vgl. Glytsoy 1996, Canales 2002), und ist dementsprechend schwierig zu bewerten. Die einschlägige empirische Literatur deutet aber auf zwei Trends hin: einerseits scheint die Höhe der Rücküberweisungen mit der Dauer der Migration negativ zu korrelieren d.h. temporäre Migration führt in der Tendenz zu höheren Rücküberweisungen als permanente Migration (vgl. Rodriguez/Horton 1995, Van der Geest 2003, Guest 1999). Andererseits sinkt die Neigung zu Auslandsüberweisungen mit steigender Qualifikation. D.h. hoch qualifizierte MigrantInnen – um die es in den laufenden GATS-Verhandlungen vor allem geht – überweisen verhältnismäßig weniger ins Herkunftsland, insbesondere weil sie in der Regel über weniger enge Familienbande verfügen bzw. diese relativ rascher lockern, oder die Familie rasch zu sich nachholen (vgl. Faini 2002).

Klar ist, dass es zu mehr oder weniger hohen Überweisungen kommt, und das dürfte angesichts der tristen sozio-ökonomischen Realität in vielen Entwicklungs-

ländern für die einzelnen Menschen als auch die Regierungen ein schlagkräftiges Argument für mehr Mode 4 Migration sein.

6.2 DIE AKTUELLEN GATS VERHANDLUNGEN IM BEREICH MODE 4

6.2.1 Rahmenbedingungen

Die nunmehr anlaufenden Verhandlungen zu Mode 4 sind eingebettet in eine ökonomische Situation in der EU, die von einer Reihe von negativen Faktoren gekennzeichnet ist. Dazu zählen (i) die aktuelle Rezession, die in eine deflationäre Entwicklung umzuschlagen droht, (ii) die hohe Arbeitslosigkeit, zumal in Deutschland, welche durch die Rezession noch verstärkt wird, (iii) die EU-Erweiterung, welche vor allem die Arbeitsmärkte in Deutschland und Österreich zusätzlich belasten wird. Zudem ordnet die europäische bzw. deutsche und österreichische Wirtschaftspolitik die skizzierten makroökonomischen Herausforderungen nach wie vor einer rigiden Geld- und Finanzpolitik unter und sieht stattdessen weiterhin in der Flexibilisierung und Deregulierung der Märkte, insbesondere der Arbeitsmärkte die Lösung der wirtschaftlichen Probleme. Es ist klar, dass vor diesem Hintergrund die laufenden Verhandlungen zur Mode 4-Liberalisierung eine besondere politische Brisanz erlangt haben.

6.2.2 Interessenlagen in den Verhandlungen

Die Interessen in den laufenden Verhandlungen sind unterschiedlich. In den Industriestaaten setzen sich die Interessenvertretungen der international tätigen großen Dienstleistungskonzerne, vor allem das European Services Forum, für weitergehende Verpflichtungen bei den höher qualifizierten Arbeitskräften ein. So fordern sie einen erleichterten Zugang durch transparentere und effizientere Einreisebestimmungen bzw. die Einführung einer eigenen Visa-Kategorie (GATS Permit) im Wege einer in der WTO auszuhandelnden Rahmenregulierung (model schedule).

In den Entwicklungsländern sieht man in der Liberalisierung von Mode 4 für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte beträchtliche ökonomische und soziale Vorteile. Dies aus mehreren Gründen:

- Erstens verfügen vor allem manche Schwellenländer (z.B. Indien, Brasilien, Südafrika) über wettbewerbsfähige Exporteure in einigen Sektoren (EDV- und

Ingenieursdienstleistungen). Diese Exporteure sind aber mangels Kapital nicht in der Lage, flächendeckend Niederlassungen im Ausland zu gründen. Sehr wohl sind sie aber in der Lage, Dienstleistungsaufträge durch die Entsendung qualifizierten Personals im Importland zu erfüllen.

- Zweitens gibt es eine Anzahl traditioneller Exportländer von Arbeitskräften niedriger Qualifikationsstufen bzw. unqualifizierter Arbeitskräfte (z.B. die Philippinen, Jamaika) in meist arbeitsintensiven Branchen wie Transport, Bau und Tourismus, Pflegeberufen und im Bereich der Haushaltsdienste. Verstärkt durch die ökonomische Krisensituation infolge der Strukturanpassungspolitik bzw. der Finanzkrisen der 1980er und 1990er Jahre gibt es eine wachsende Anzahl von Ländern des Südens, welche ein großes Interesse daran haben, ihren Arbeitskräfteüberschuss ins Ausland zu exportieren, insbesondere um infolge der zu erwartenden Rücküberweisungen der entsandten Arbeitskräfte an begehrte Devisen zu kommen.

Aus diesen Gründen fordert man seitens dieser Länder insbesondere eine Entkopplung der Entsendung von Arbeitskräften (Mode 4) von der Frage der Niederlassungsgründung (Mode 3), d.h. die Liberalisierung von Mode 4 auch für selbständig tätige Dienstleistungserbringer auf Vertragsbasis (Contractual Service Suppliers, CSS). Darüber hinaus werden der Abbau von administrativen und technischen Zugangsbarrieren zu nationalen Arbeitsmärkten, Ausnahmen von verpflichtender Beitragsleistung zu Sozialversicherungen, wenn es keine bilateralen Anrechnungsabkommen gibt, und dergleichen mehr verlangt. Auch die Einhaltung der im Gastland vorgeschriebenen Arbeits- und Entlohnungsstandards trifft auf die Kritik mancher Entwicklungsländer (insb. Indien), da man sich dadurch seines komparativen Kostenvorteils beraubt sieht.

6.2.3 Verpflichtungsniveau

Die Verpflichtungen der EU-12 inklusive Deutschlands und Österreichs sind im horizontalen Teil der jeweiligen Liste der spezifischen Verpflichtungen enthalten. Die Verpflichtungen wurden durch Nachverhandlungen insbesondere um die Personengruppe der Vertragsdienstleister erweitert. Das die Ergebnisse dieser Verhandlungen beinhaltende Dritte Protokoll zum Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen trat am 26. Juli 1996 in Kraft.

Die bestehenden Verpflichtungen beziehen sich zusammenfassend auf drei Personengruppen (s. Anhang):

1. Innerbetrieblich entsandte Manager und Spezialisten.

2. Geschäftsreisende und Niederlassungsgründer.
3. Vertragsdienstleister: Beschäftigte von Firmen aus Drittstaaten ohne Niederlassung in der EG, welche zum Zweck der Erfüllung eines Dienstleistungsvertrags in die EG einreisen. Es gelten folgende Bedingungen:
 - a. Der Dienstleistungsvertrag darf einen Zeitraum von drei Monaten nicht überschreiten.
 - b. Der Beschäftigte muss schon mindestens ein Jahr in einem Arbeitsverhältnis mit dem Drittstaatsunternehmen gewesen sein.
 - c. Der Aufenthalt in der EG darf nur für die Vertragsdauer des Dienstleistungsvertrags erfolgen, bzw. einen maximalen Zeitraum von 3 Monaten innerhalb jeder 12 Monatsperiode nicht überschreiten.

Deutschland ist für die Personengruppe der Vertragsdienstleister bislang – mit bestimmten Einschränkungen vor allem bzgl. der Qualifikationserfordernisse – nur für neun von insgesamt 17 im Dritten Protokoll angeführten Branchen Verpflichtungen eingegangen. Das sind: Beratungsleistungen für internationales Recht, Rechnungsprüfung, Steuerberatung, Werbung, Management Consulting und verwandte Leistungen, Technische Test- und Prüfdienste, Baustellenuntersuchung (Site Investigation), sowie Reisebüro- und Reiseveranstalterleistungen.

Österreich ist nur für fünf Branchen Verpflichtungen eingegangen: Rechnungsprüfung, Buchhaltung, Steuerberatung, Reisebüro- und Reiseveranstaltung, sowie Unterhaltungsdienstleistungen.

6.2.4 Das EU Angebot zu Mode 4

In ihrem Angebot vom 29. April 2003 schlägt die EU-Kommission eine Reihe von weiteren Liberalisierungen vor. Im Einzelnen:

Innerbetriebliche Entsendung: hier wird zum einen eine Ausweitung der maximalen Aufenthaltsdauer im Zielland für entsandte Schlüsselkräfte auf drei Jahre angeboten. Zum anderen wird eine Erweiterung der Kategorie des innerbetrieblich entsandten Personals angeboten: die Personenkategorie der »Graduate trainees« – d.h. Personen mit Universitätsabschluss – soll zum Zweck der Karriereentwicklung bzw. zu Schulungszwecken für max. 12 Monate in eine ausländische Tochterunternehmung oder ins Stammhaus entsendet werden können.

Entsendung von Arbeitskräften auf Basis eines Dienstleistungsvertrages (Contractual Service Suppliers, CSS):

- i. Angestellte von Unternehmen ohne Niederlassung im Importland (Employees of Juridical Persons, EIPs): Diese Personen werden zum Zwecke der Erbringung

einer Dienstleistung ins Importland entsandt. Bisherige Verpflichtungen in diesem Bereich waren auf einige wenige Branchen beschränkt (s. 6.3.3 und Anhang). Hier macht die Europäische Kommission (EK) nunmehr folgendes Angebot:

- die EK schlägt für diese Personengruppe folgende Definition hinsichtlich der erforderlichen Qualifikation vor: Universitätsabschluss oder äquivalente technische Qualifikation (Zusatz: »demonstrating knowledge«), einschlägige Berufsausbildung sofern gesetzlich gefordert, sowie mindestens 3-jährige einschlägige Berufspraxis;
 - Ausweitung der zulässigen Dauer des Dienstleistungsvertrags auf 12 Monate (bisher 3 Monate);
 - Ausweitung der zulässigen Aufenthaltsdauer für ausländische Arbeitskräfte auf kumulativ 6 Monate innerhalb von 12 Monaten (bisher: 3 Monate innerhalb von 12 Monaten);
 - Ausweitung der für die Entsendung zulässigen Sektoren von bislang 5 für Österreich bzw. 9 für Deutschland auf insgesamt 16 Sektoren, darunter juristische Dienstleistungen, Architektur, Stadt- und Landschaftsplanung, EDV-Dienstleistungen, Forschung & Entwicklung, Planungs-/Vermessungsarbeiten vor Baubeginn, Umwelt-, Übersetzungs-dienstleistungen (s. Anhang).
- ii. Selbständig Tätige (Independent Professionals, IPs): die EK definiert diese neue Personengruppe folgendermaßen:
- Universitätsabschluss oder äquivalente technische Qualifikation (Zusatz: »demonstrating knowledge«), einschlägige Berufsausbildung sofern gesetzlich gefordert, sowie mindestens 6-jährige einschlägige Berufspraxis;
 - die EK bietet eine Liberalisierungsverpflichtung für folgende Subsektoren an: Architektur, Stadt- und Landschaftsplanung, Ingenieursdienstleistungen, EDV Dienstleistungen, Management Consulting und verwandte DL, Übersetzungs-DL.

Insbesondere um die Frage der für die Gruppe der Employees of Juridical Persons (EJPs) und der Independent Professionals (IPs) zu verlangenden Qualifikationsanforderungen gab es im Zuge der Erstellung des Angebots Diskussionen zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedsstaaten. War im ersten Entwurf des Angebots vom 6. Februar 2003 eine kumulative Erfüllung der drei Qualifikationskriterien vorgesehen, so war im zweiten Entwurf des Angebots plötzlich nur mehr die alternative Erfüllung der Kriterien »(ii) einschlägige Berufsausbildung sofern gesetzlich gefordert« bzw. »(iii) mindestens drei- bzw. im Fall der IPs sechsjährige einschlägige Berufspraxis«, vorgesehen. Aufgrund der zahlreichen Proteste gegen diese überraschende und mit den Mitgliedsstaaten nicht abgesprochenen Abschwächung der

Qualifikationsanforderungen musste die EU-Kommission von dieser Absicht schließlich Abstand nehmen, und die kumulative Erfüllung aller drei Qualifikationskriterien wieder im EU Angebot verankern.

Zu diesem Angebot kommt die Absicht der EU-Kommission hinzu, die bestehenden Arbeitsmarktbedarfsprüfungen (Economic Needs Tests, ENTs) durch eine Quotenregelung abzulösen. Economic Needs Tests sind nach Meinung der EU-Kommission und anderer WTO- Staaten (z.B. Indien) ein restriktives und für Außenstehende schwer fassbares Instrument, das eine Überprüfung des tatsächlichen Bedarfs an einer ausländischen Arbeitskraft für jeden einzelnen Antragsfall vornimmt. Aus Sicht der liberalen Handelstheorie, und auch der davon betroffenen GATS-Vertragsstaaten handelt es sich daher schlicht um ein nicht-tarifäres Handelshemmnis, das es zu beseitigen oder zumindest durch ein transparenteres, im weiteren Sinn tarifäres Handelshemmnis zu ersetzen gilt (s. Winters et al. 2002). In diesem Sinn schlägt die EU-Kommission vor, eine numerische Obergrenze für die Zulassung von Contractual Service Suppliers zu definieren und diese in der EU-Verpflichtungsliste festzuschreiben. Der erste Vorschlag der EU-Kommission (Non-Paper vom 24. April 2003) sah folgendes vor: Die Quote solle an der Bevölkerungszahl bemessen sein (eine Zahl X pro 1 Million Einwanderer), sich im Verhältnis von 70:30 auf Employees of Juridical Persons (EJPs) und der Independent Professionals (IPs) aufteilen, und zudem soll eine Obergrenze der Zulassungen pro Branche festgelegt werden. In der Verhandlungslogik des GATS bedeutet dies, dass die derart einmal festgelegte Quote de-facto eine Untergrenze festlegt, welche in den darauffolgenden Handelsrunden Gegenstand weiterer Erhöhungsforderungen wäre. Gegen diesen Vorschlag wurden denn auch triftige Einwände vorgebracht. Der wichtigste bezieht sich wohl auf das Fehlen jedweder Arbeitsmarktkriterien bei der Bemessung der Quote. Darüber hinaus wäre die Quote für einen relativ langen Zeitraum unwiderruflich festgelegt, ein flexibles Reagieren auf Änderungen der arbeitsmarktpolitischen Situation wäre damit kaum möglich. Zudem wird mit der vorgesehenen Festlegung der Quote auf EU-Ebene ein differenziertes Eingehen auf die Situation auf nationalen bzw. regionalen Arbeitsmärkten erheblich erschwert.

Der erst am 24. März 2003 von der EU-Kommission präsentierte Quotenvorschlag führte denn auch zu einer kontroversen Diskussion zwischen der Kommission und den EU-Mitgliedsstaaten. Erst nach informellen Zusagen der Kommission an die Mitgliedsstaaten, die genaue Ausgestaltung der Quotenregelung mit den Mitgliedsstaaten abzustimmen und dabei auch die Situation am jeweiligen Arbeitsmarkt zu berücksichtigen, konnte man bezüglich des Wortlauts im EU-Angebot eine Einigung erzielen. Das EU-Angebot sieht demnach für alle Mitgliedsstaaten außer Dänemark,

Italien (für EJPs), Niederlande, Schweden und Großbritannien eine noch zu definierende Quotenregelung vor. Die Mitgliedsstaaten Dänemark, Italien, Niederlande, Schweden und Großbritannien (mit Ausnahme von Computerdienstleistungen) verzichten auf eine Quotenregelung.

Bei der am 2. Juni 2005 vorgenommenen Revision des Angebots vom 29. April 2003 wurde aus verhandlungstaktischen Gründen kein Angebot zu numerischen Obergrenzen aufgenommen. Allerdings kam es zu drei nennenswerten Zusätzen im Vergleich zum ersten Angebot aus 2003: Es wurde nämlich (i) das Angebot zu selbständigen Freiberuflern (independent professionals) um den Sektor Rechtsdienstleistungen ausgeweitet; Es wurde (ii) die bislang nur für Österreich gültige Fußnote – »Verpflichtungen zur Personenbewegung gelten nicht in Fällen, wo die Absicht oder Wirkung einer solchen Bewegung darin besteht, das Ergebnis eines Konflikts oder einer Verhandlung zwischen Arbeitnehmern und Unternehmensleitung zu beeinflussen oder sonst wie zu berühren« – auf alle EU-Mitgliedsstaaten ausgeweitet; Und (iii) wurde klargestellt, dass die Mode 4 Verpflichtungen für Vertragsdienstleister und selbständige Freiberufler der Neuen Mitgliedsstaaten nicht vor 1. Januar 2011 in Kraft treten sollten. Damit wurde einschlägigen Vorbehalten der Neuen Mitgliedsstaaten Rechnung getragen.

6.3 BEWERTUNG DES EU ANGEBOTS ZU MODE 4

6.3.1 Intra-Corporate Transferees

Die Ausweitung der maximalen Aufenthaltsdauer für Manager und Spezialisten auf drei Jahre ist bedeutsam. Zwar konnten sich diese Gruppen bislang schon länger in der EU aufhalten, doch war hierfür in der Regel nach einem Jahr die Beantragung einer Verlängerung der Aufenthaltsdauer nötig.

Das Angebot für Graduate Trainees ist sowohl aufgrund der weiten Definition – was sind »Karrierentwicklungszwecke«? – und der damit drohenden Missbrauchsmöglichkeiten als problematisch einzustufen. Daran ändert voraussichtlich auch der in den Verhandlungen zwischen EU-Kommission und Mitgliedsstaaten eingefügte Passus wenig, wonach bei der zuständigen Behörde für die betreffende Person ein Ausbildungsplan eingereicht und vor Antritt der Entsendung genehmigt werden muss. Darüberhinaus ist in Zweifel zu ziehen, dass grenzüberschreitende Transfers zu innerbetrieblichen Ausbildungszwecken überhaupt in den Gegenstandsbereich des GATS fallen. Der grenzüberschreitende Personen-

verkehr kann nämlich im GATS nur im Zusammenhang mit der Erbringung einer **konkreten** Dienstleistung erfolgen (vgl. Art. I.2(d) GATS). Bei Entsendungen zu Zwecken der Karriereentwicklung bzw. zur Ausbildung ist dies nur in sehr eingeschränktem Ausmaß – wenn überhaupt – der Fall, außer der betreffende Beschäftigte wird zu normalen Arbeitsleistungen eingesetzt. Letzteres würde aber dem expliziten Zweck der Entsendung widersprechen. Die vorgeschlagene Ausweitung hinsichtlich der Entsendung von Management Trainees ist daher nicht abkommenskonform, stellt sie doch eine Entsendung unabhängig von der Erbringung von Dienstleistungen im Ausland dar. Die Ausweitung von Mode 4 Öffnungen für natürliche Personen auf die Gruppe der Management Trainees löst die Entsendung aus dem unmittelbaren Handelskontext heraus. Sie könnte nach Auffassung des Verfassers einen Präzedenzfall im Hinblick auf weitere Bestrebungen zur Regulierung internationaler Migration in der WTO darstellen, und damit zu einer schleichenden Erosion der Regulierungskompetenzen sowohl der ILO als auch der Nationalstaaten führen.¹⁴ Den Bestrebungen der Interessensvertretung der Europäischen Dienstleistungsindustrie ESF (European Services Forum), im Rahmen des GATS eine Modellvereinbarung (Model Schedule) über die Einführung einer eigenen Visumskategorie für zeitweilige Migration in Form eines GATS Permit zu treffen, würde dadurch Vorschub geleistet werden.¹⁵

6.3.2 Unselbständig erwerbstätige Vertragsdienstleister (CSS-EJPs)

Dieses Angebot könnte mittelfristig zu einer erheblichen Verschärfung der Wettbewerbssituation für die genannten freien Berufe bzw. unternehmensbezogenen Dienstleistungen und die darin beschäftigten Personen führen. Ausmaß und Wirkungen der Wettbewerbsverschärfung hängen maßgeblich von folgenden Faktoren ab:

- a) dem Fortbestehen von Marktzugangshemmnissen, insbesondere in Form von Qualifikationsanforderungen und administrativen Hürden für Mode 4 Arbeitskräfte;

14 Unverständlicherweise begrüßt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss im Entwurf für eine WSA Stellungnahme zu den GATS Mode 4 Verhandlungen vom 17. September 2003 das EU- Liberalisierungsangebot für die Personengruppe der innerbetrieblich entsandten Management Trainees (vgl. European Economic and Social Committee: Preliminary Draft Opinion of the Section for External Relations on the General agreement on trade in services (GATS) – Mode 4 negotiations (movement of physical persons), REX/140 – R/CESE 801/2003 EN/o, vom 17. September 2003).

15 Vgl. die drei einschlägigen Positionspapiere des ESF zum Thema »Temporary Movement of Key Business Personnel« unter www.esf.be.

- b) dem Grad der Standardisierung von Dienstleistungen;
- c) der Existenz von verbindlichen Flächentarifverträgen bzw. Mindestlohnregelungen für die betroffenen Branchen.

Qualifikationsanforderungen

Der Zutritt von Contractual Service Suppliers (CSS) ist an den Nachweis bestimmter Qualifikationsanforderungen geknüpft. Diese lassen den nationalen Behörden einen gewissen Interpretationsspielraum, insbesondere insoweit die Einschätzung der akademischen bzw. tatsächlichen technischen Qualifikation und die Überprüfung nationaler Berufsausbildungserfordernisse betroffen sind. Eine restriktive Behördenpraxis würde sich negativ auf die Erfüllungsfähigkeit von CSS auswirken, und damit einen Unsicherheitsfaktor für den EU-Vertragspartner darstellen. Damit würde sich die Marktposition von CSS verschlechtern, auch wenn sie preislich billiger wären als die EU- Konkurrenz. Aufgrund dessen gibt es Bestrebungen, durch bilaterale bzw. internationale Abkommen die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen zu fördern.

Zum anderen wird die tatsächliche Wettbewerbsfähigkeit von CSS auch vom Faktor Zeit, und damit von der Dauer des behördlichen Prüfverfahrens abhängen. Aufwendige und langwierige Behördenverfahren aufgrund komplexer nationaler Vorschriften oder auch aufgrund personeller Unterbesetzung der betroffenen Behörde würden die effektive Erfüllung eines Dienstleistungsauftrags durch CSS ebenfalls erheblich erschweren. Gerade vor diesem Hintergrund sind einerseits die Bemühungen des European Services Forum zur Einführung eines GATS-Visums im Rahmen der WTO ebenso wie jene der EU-Kommission im Rahmen der WTO-Arbeitsgruppe zu Domestic Regulation angesiedelt. Mittel- und langfristig ist aufgrund der WTO-Arbeiten zur Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen zu Transparenz (Art. III GATS) und zu Domestic Regulation (Artikel VI.4 GATS) damit zu rechnen, dass solche bestehenden administrativen Marktzutrittsbarrieren zunehmend unter Druck geraten und zumindest teilweise abgebaut werden müssen. Dadurch ist langfristig mit einer signifikanten Zunahme des Wettbewerbsdrucks in den betroffenen Branchen zu rechnen. Administrative Marktzutrittsbarrieren können daher vor allem kurz- und mittelfristig die Rolle eines Puffers für die betroffenen Branchen in der EU spielen.

Standardisierung von Dienstleistungen

Eine weitere Variable, welche auf das Ausmaß und die Intensität des Wettbewerbs – und damit indirekt auch auf die Branchenbeschäftigung – Einfluss nehmen

wird, ist die Frage der Qualität der gehandelten, im Verhältnis zu den lokalen Dienstleistungen. Die spezifische Qualität von Dienstleistungen hängt dabei einerseits von den durch explizite gesetzliche Regelungen bzw. technische Normen vorgegebenen Standards und andererseits von dem Grad der internationalen Kompatibilität bzw. Vereinheitlichung dieser Standards ab. Grundsätzlich gilt: je unterschiedlicher die Qualitätsnormen von Dienstleistungen sind, desto höher werden die Kosten für Drittstaatsunternehmen sein, eine solche Dienstleistung zu erbringen. In diesem Fall gibt es für lokale Unternehmen weiterhin ein gewisses Potential zur Produktdifferenzierung. Umgekehrt, je international vereinheitlichter bestimmte Dienstleistungen sind, desto eher wird es Wettbewerb zwischen lokalen Anbietern und Drittstaatsunternehmen geben. Vor allem ist in solchen Fällen auch damit zu rechnen, dass EU-Unternehmen ihren Bedarf an solchen Standarddienstleistungen aus Kostengründen vermehrt von Drittstaatsunternehmen vergünstigt zukaufen. Das hätte unmittelbare Folgen für die lokalen Unternehmen, welche diese Dienstleistungen bislang erbracht haben, und würde sich in einem Druck auf die Arbeits- und Lohnbedingungen der inländischen Beschäftigten in den betroffenen Branchen niederschlagen. Beispielsweise könnten vor allem grosse Unternehmen in Deutschland und Österreich dazu übergehen, bestimmte Back-Office Tätigkeiten wie z.B. EDV-Dienstleistungen, Buchhaltung u.a. vermehrt auszulagern, d.h. Unternehmen aus Drittstaaten mit der Erbringung dieser Leistungen beauftragen. Aufgrund des EU Angebots wäre es durchaus möglich, solche Dienstleistungsverträge nach abgelaufenen 12 Monaten wieder zu erneuern und auch das dafür notwendige ausländische Personal auf revolvingender Basis einzusetzen. Im Gegenzug würden die betreffenden unternehmensinternen Bereiche verkleinert und eventuell auch nicht mehr benötigte ArbeitnehmerInnen abgebaut. Mittel- und langfristig könnte eine solche Entwicklung somit zu vermehrter Arbeitslosigkeit höher bzw. hochqualifizierter Arbeitskräfte in der EU führen.

Auch hier gilt: die laufenden Verhandlungen in der WTO im Rahmen der Working Group on Domestic Regulation, darüber hinaus aber auch die Aktivitäten anderer internationaler Organisationen zur Vereinheitlichung technischer Normen werden langfristig die Tendenz zu einer internationalen Standardisierung von Dienstleistungen qua Konvergenz der Regulierungsregime fördern, auch wenn das realistischere nicht zu einer völligen Homogenisierung von Dienstleistungen führen wird. Daher können bestehende Spezifika in bezug auf die Qualität von Dienstleistungen in der EU vor allem kurz- und mittelfristig die Rolle eines Puffers für die betroffenen Branchen in der EU spielen. Langfristig wird die Wettbewerbsposition

der europäischen Dienstleistungsindustrie und damit auch der Beschäftigungssituation jedoch vor allem von deren Innovationsfähigkeit abhängen.

Mindestlohnregelungen

Die Wirkung verstärkten Wettbewerbs auf den betroffenen Branchenarbeitsmarkt hängt wesentlich davon ab, ob die Löhne flexibel oder starr sind. Bei flexiblen Löhnen würde die Anpassung primär über die Lohnhöhe erfolgen, Beschäftigungseffekte in Form vermehrter Arbeitslosigkeit würden demgegenüber gering ausfallen. Bei Existenz von verbindlichen Tarifverträgen bzw. Mindestlöhnen wären die Löhne nach unten zumindest kurzfristig starr, d.h. die Anpassungsreaktion auf dem Arbeitsmarkt würde primär über die Beschäftigung in Form vermehrter Arbeitslosigkeit laufen. Letztere Aussage ist allerdings dahingehend zu qualifizieren, dass zur Abschätzung der Effekte nicht nur die Lohnunterschiede, sondern auch die Produktivitätsunterschiede zwischen inländischen und Mode-4 Arbeitskräften betrachtet werden müssen. Wettbewerbsnachteile inländischer Arbeitskräfte infolge höherer Löhne könnten also durch Produktivitätsvorteile kompensiert werden. Für die hier zur Diskussion stehenden Dienstleistungen ist allerdings davon auszugehen, dass internationale Produktivitätsunterschiede als relativ gering einzuschätzen sind. Die wesentlichen Wettbewerber wie z.B. Indien, Brasilien, u.a. verfügen für einen Teil der hier interessierenden Branchen (insb. Informatiker, Ingenieure) über ein gutes tertiäres Ausbildungssystem und dementsprechend über einen migrationswilligen Pool von v.a. jungen, hochqualifiziertem und migrationswilligem Personal (vgl. Sussex 2004). Demzufolge wird auch das Potential von Produktivitätszuwächsen im Hinblick auf die Dämpfung des Lohndrucks infolge verschärftem Wettbewerb als beschränkt anzusehen sein. Allfällige Produktivitätsnachteile von Mode-4 Arbeitskräften aufgrund eines geringeren Ausbildungsstandes oder mangelnder Sprachkompetenzen werden daher primär als kurzfristige Markteintrittsbarriere wirken.

Entscheidender in dieser Hinsicht ist die Frage, ob entsandten Contractual Service Suppliers (CSS) ortsübliche Löhne bzw. Mindestlöhne bezahlt werden müssen. Dies würde im Effekt Lohnkonkurrenz erheblich erschweren. Im EU Angebot zu Mode 4 wird explizit festgehalten, dass Bestimmungen der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten über Mindestlöhne und Kollektivvertragsvereinbarungen weiterhin Gültigkeit haben. Existiert also ein verbindlicher Flächentarifvertrag oder ein gesetzlicher Mindestlohn, wäre dieser grundsätzlich auch auf unselbständig erwerbstätige CSS anzuwenden. Hier stellt sich allerdings das Problem der effektiven Überprüfung durch die zuständige Behörde, ob die mit der Endsendear-

beitskraft vereinbarte Entlohnung innerstaatlichen Tarifverträgen bzw. Mindestlöhnen entspricht. Dies dürfte allerdings auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen, weil die prüfende Behörde Einblick in den Arbeitsvertrag zwischen CSS und Drittstaatsunternehmen bzw. den Lohnzettel haben, und die Plausibilität der darauf befindlichen Angaben prüfen müsste. Dies ist nur mit beträchtlichem bürokratischen Aufwand für jeden Einzelfall durchführbar, und würde die gegenwärtig vorhandenen organisatorischen Kapazitäten der zuständigen Behörden voraussichtlich überfordern. Die Existenz von verbindlichen Tarifverträgen bzw. Mindestlöhnen würde den Lohnkostenvorteil von CSS somit einschränken, jedoch kaum völlig aufheben. EU-Unternehmen hätten dann aber eine größere Chance, den bestehenden Kostendruck eher durch produktivitätssteigernde Maßnahmen zu kompensieren.

Das Problem fehlender allgemeinverbindlicher Tarifverträge stellt sich für die Deutschland gravierender dar als für Österreich. In Österreich haben Kollektivverträge verbindlichen Charakter für die gesamte Branche. In Deutschland gibt es hingegen für keine der vom EU Angebot zu *Contractual Service Suppliers* – Employees of Juridical Persons (CSS-EJPs) betroffenen Branchen allgemeinverbindliche Tarifverträge. Verbindliche Mindestlohnvereinbarungen gibt es nur für das Baugewerbe (TV zur Regelung der Mindestlöhne vom 4.7.2002).¹⁶ Dass dieser Tarifvertrag für den vom EU Angebot erfassten Bereich der Baustellenuntersuchung (Site Investigation) anwendbar ist, muss aus Sicht des Gutachters jedoch verneint werden. Leistungen der Baustellenuntersuchung (CPC 5111) umfassen laut Central Product Classification der Vereinten Nationen Tätigkeiten von Vermessern und Zivilttechnikern. Diese sind nicht dem Baugewerbe zuzuordnen.

Gibt es keinerlei tarifliche Bestimmungen für die betreffende Branche, ist davon auszugehen, dass ausländische Anbieter einen beträchtlichen Kostenvorteil in der Preissetzung haben, bedenkt man, dass das Lohndifferential zwischen vergleichbaren Arbeitskräften aus Industrie- und Schwellen- bzw. Entwicklungsländern in Größensordnungen von 1:10 oder darüber liegen kann.¹⁷ Realistischerweise ist jedoch davon auszugehen, dass in die EU entsandte CSS-EJPs in der Regel Auslandszulagen erhalten werden, um die in der EU im Vergleich höheren Lebenskosten zumindest teilweise abdecken zu können. Selbst nach Bereinigung der Lohndifferenziale um

16 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge. Stand 1. Oktober 2003, www.bmwa.bund.de

17 Eine überschlagsmäßige Rechnung anhand ILO Daten ergab, dass im Jahr 2000 das Lohndifferential zwischen Indien und der BRD für einen Buchhalter im Bankwesen bei 1:15, für einen Programmierer in der Versicherungsbranche bei 1:17 lag (Datenquelle: ILO: Statistics on Occupational Wages and Hours of Work and on Food Prices, October Inquiry Results, 1999 and 2000, Geneva 2003).

diese Zulagen, ist in diesem speziell für Deutschland realistischen Szenario trotzdem von beträchtlichen Lohndifferenzialen zu den vom Angebot erfassten CSS-EJPs auszugehen.

6.3.3 Selbständige Freiberufler (Independent Professionals)

Aus ökonomischer Sicht sind die Wirkungen der Liberalisierung von Mode 4 für Selbständige Freiberufler ähnlich einzuschätzen wie für Contractual Service Suppliers – Employees of Juridical Persons. Institutionell und juristisch gibt es jedoch Unterschiede. So gelten im Regelfall für die Einreise Selbständig Erwerbstätiger aus Drittstaaten andere Rechtsgrundlagen als für unselbständig Erwerbstätige. In Österreich unterliegen IPs nicht den Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsrechts (AuslBG), es sei denn, es handelt sich um Scheinselbständigkeit. Das Auftreten des Phänomens der Scheinselbständigkeit ist denn auch als zentrale Problematik in diesem Zusammenhang zu identifizieren. Erfahrungen – wiederum primär aus dem deutschen Baugewerbe – haben gezeigt, dass Entsendefirmen aus Drittstaaten (z.B. der Türkei) ihre Beschäftigten für die Dauer der Entsendung zu Firmenteilhabern o.ä. machen. Damit sind sie formal selbständig tätige Unternehmer und fallen – zumindest scheinbar – nicht mehr unter die Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsrechts. In diesem Fall steht die zuständige Einreisebehörde vor dem Problem, überprüfen zu müssen, ob in jedem einzelnen Fall der Einreise von natürlichen Personen zu Geschäftszwecken der Tatbestand der Scheinselbständigkeit vorliegt oder nicht. Dies ist realistischerweise unter den derzeitigen behördlichen Gegebenheiten wohl nur in Ausnahmefällen bzw. stichprobenartig möglich.

6.4 EMPFEHLUNGEN ZU MODE 4 LIBERALISIERUNGEN

Die geschilderten ökonomischen Rahmenbedingungen in der EU, vor allem im Hinblick auf die angespannte Beschäftigungssituation, legen eine restriktive Vorgehensweise bzgl. der Öffnung für Mode 4 Arbeitskräfte nahe. An dieser grundsätzlich restriktiven Linie sollte festgehalten werden, selbst wenn sich die konjunkturelle Situation in den kommenden Jahren verbessern sollte. Ein zusätzlicher Bedarf an ausländischen Arbeitskräften sollte vornehmlich durch dauerhafte Immigration gedeckt werden. Das gilt in noch höherem Maß für den sich aus demographischen Gründen ergebenden langfristigen Zusatzbedarf an Arbeitskräften. Sich in der Hoch-

konjunktur ergebenden Nachfragespitzen nach ausländischen Arbeitskräften sollten vorzugsweise durch flexible unilaterale Regelungen und nicht durch GATS Mode 4 Liberalisierungen Rechnung getragen werden.

Im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen und das Angebot der EU scheinen daher folgende Überlegungen angebracht, geht man davon aus, dass die EU sich zu Mode 4 Liberalisierungen in der einen oder anderen Form verpflichtet:

- Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht besonders sensible Branchen (z.B. Bau- und Ingenieursdienstleistungen) sollten jedenfalls nicht geöffnet werden; Eine Öffnung sollte nur für hochqualifizierte Arbeitskräfte erfolgen;
- Ein kontrolliertes Management der Mode 4 Immigration durch Quoten bzw. allenfalls Bedarfsprüfungen ist unabdingbar, um Arbeitsmarktschocks zu vermeiden;
- Auf Bedarfsprüfungen sollte nicht zugunsten einer pauschalen Quotenlösung vorschnell verzichtet werden, ein Mix von Bedarfsprüfungen für sensible Branchen und Quoten für sonstige Branchen wäre jedenfalls vorteilhafter.
- Sofern eine Quotenregelung von der EU eingeführt wird, wäre darauf zu achten, dass (i) die Quote sich an der Situation auf dem Arbeitsmarkt orientiert, (ii) die Quote von den Mitgliedsstaaten festgelegt wird, um regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, (iii) die Festlegung von multi- und bilateralen Quoten in abgestimmter Form erfolgt, um eine ungewünschte Kumulierung von Quoten zu verhindern.
- Ein Automatismus zur Erhöhung der Quote in den sukzessiven GATS Verhandlungsrunden sollte explizit ausgeschlossen werden;
- Es sollte eine Schutzklausel für den Fall außerordentlicher, ernster Störungen des nationalen Arbeitsmarktes eingeführt werden; bei solchen Arbeitsmarktschocks sollte die Quote für einen festzulegenden Zeitraum außer Kraft gesetzt werden können;
- Die speziellen Belastungen der Arbeitsmärkte von Österreich und Deutschland infolge der EU-Erweiterung sollten bei einer Mode 4 Öffnung durch die beiden Länder gesondert berücksichtigt werden.
- Begleitende Maßnahmen jedweder partiellen Mode 4 Liberalisierung müssten sein: (i) ein Monitoring der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung der von Mode 4 Öffnungen betroffenen Branchen, (ii) die Gewährleistung einer effektiven behördlichen Überprüfung der Zugangs- und Qualifikationsvoraussetzungen sowie der facheinschlägigen Verwendung ausländischer Arbeitskräfte, und (iii)

eine stringente und glaubwürdige Kontrolle und Ahndung von Missbräuchen durch die Behörden;

- Schaffung von Anreizmechanismen zur Rückkehr von Mode 4 Arbeitskräften: Diese dürften allerdings nicht zulasten der Arbeitskräfte gehen, sondern müssten bei den Entsendeunternehmen bzw. den Entsendeländern ansetzen. Denkbar wäre hier eine Reduktion der Quote der Folgeperiode um die Zahl der nicht-zurückgekehrten Mode 4 Arbeitskräfte.

Klar ist, dass die Effekte einer Mode 4 Öffnung umso leichter verdaulich sein dürften, je besser die konjunkturelle Situation ist, je komplementärer die mit der Migration von Mode 4 Arbeitskräften verbundenen Tätigkeiten zu inländischen Dienstleistern ausfällt, und je (pro-) aktiver die nationale Arbeitsmarktpolitik durch vermehrte Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für betroffene ArbeitnehmerInnen reagiert.

Auch und insbesondere den Gewerkschaften kommt eine bedeutende Rolle beim Bewältigen zunehmender internationaler Migration zu. Die Gewerkschaften sind hier gefordert, sich zu internationalisieren und zum Beispiel durch den Ausbau internationaler Vereinbarungen die Vertretung von ArbeitsmigrantInnen durch die Fachgewerkschaft des jeweiligen Gastlandes voranzutreiben. Ebenso sind Konzernvereinbarungen für die Festlegung von konzernweit gültigen ArbeitnehmerInnenrechten ein zu forzierendes Instrument, um die Ungleichbehandlung von Beschäftigten in unterschiedlichen Tochterfirmen international tätiger Unternehmen einzuschränken.

7. ÖKONOMISCHE BEWERTUNG DER LIBERALISIERUNG

In den vorangegangenen Kapiteln lag der Fokus auf den institutionellen Auswirkungen insbesondere im Bereich öffentlicher Aufgaben von weiteren GATS-Liberalisierungen. An dieser Stelle wollen wir uns der Analyse der allgemeinen ökonomischen Auswirkungen annähern.

Im Vorfeld zur Vereinbarung des Allgemeinen Abkommens über den Dienstleistungsverkehr (GATS) sind einige Studien zu seinen möglichen Auswirkungen verfasst worden (s. unten). Im Allgemeinen prognostizieren diese hohe volkswirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne. Sie basieren allerdings auf relativ einfachen Annahmen und ihre Prognosen fallen recht pauschal aus. Es mangelt an Studien, die die Auswirkungen bisheriger Liberalisierungen im Dienstleistungsbereich differenziert untersuchen. Dies dürfte vornehmlich dem Umstand geschuldet sein, dass die Liberalisierung des Dienstleistungshandels noch ein relativ neues und im Verhältnis zum Güterhandel wesentlich komplexeres Phänomen ist. Während für lange Zeit im Warenhandel die Liberalisierung im wesentlichen hinsichtlich zweier, quantifizierbarer Dimensionen, nämlich Mengenkontingenten und Zollsätzen, erfolgte, ist der Zugang zu Dienstleistungsmärkten zumeist komplexer geregelt, z. B. durch Zertifikate oder Vorschriften hinsichtlich der Servicequalität, und betrifft zudem die Ebene der Länder- und Bundesstaaten in föderalen Staaten (Krancke 1998: 408-410). Die in den GATS-Verhandlungen anvisierten Liberalisierungsschritte betreffen im Unterschied zum Warenhandel nicht nur die Marktzutrittsmöglichkeiten für ausländische Anbieter, sondern auch die von potenziellen inländischen Anbietern. Entsprechend reicht die Durchsicht der Literatur zur Liberalisierung des Außenhandels zur Abschätzung ihrer Auswirkungen nicht aus. Vielmehr empfiehlt es sich, zudem die Literatur zu den Auswirkungen von Deregulierung und Privatisierung auszuwerten. Ziel dieser Auswertung ist nicht die ein-eindeutige Feststellung der wirtschaftlichen Auswirkungen der GATS-Verhandlungen, sondern eine erste Problematisierung des Feldes für spätere, sektorspezifische Untersuchungen.

7.1 DIE »NEUE AUSSENWIRTSCHAFTSTHEORIE« IM DIENSTE DER LIBERALISIERUNG

Zur Begründung der Liberalisierung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung wird die »neue Außenwirtschaftstheorie« herangezogen. Im Gegensatz

zur traditionellen Außenwirtschaftstheorie berücksichtigt diese unvollkommene Märkte, heterogene Produkte (d.h. die gleichen Produkte, z.B. Autos, unterscheiden sich in vielfältiger Weise), steigende Skalenerträge (s. unten), Lernkurven (d.h. aufgrund gewonnener Erfahrung können Produktionsabläufe optimiert und somit Kosten gespart werden) und externe Effekte (z.B. befruchtet das Ingenieurwissen einer Branche das Wissen in einer anderen Branche) in ihren partiellen Gleichgewichtsmodellen (Krugman 1986).

Skalenerträge, das heißt sinkende Produktionskosten pro Stück bei steigendem Produktionsvolumen, nehmen für Dienstleistungsunternehmen aufgrund zunehmender Kapitalintensität in vielen Bereichen zu. Verbundvorteile (»economies of scope«) entstehen beispielsweise innerhalb von transnationalen Informations-, Daten- und Marketingverbänden. Internationaler Handel eröffnet durch Ausweitung des Marktes Chancen auf größere Ausbringungsmengen und damit auf Skalenertragsgewinne. Besondere Vorteile ergeben sich auch für diejenigen, denen es gelingt, sich als Erste auf einem neuen Markt zu etablieren, um dort die nötige Erfahrung und Unternehmensgröße zu entwickeln (der so genannte *first mover advantage*; Barth 1998: 32-33).

Die Bezugnahme auf die strategische Handelstheorie eröffnet zugleich die Möglichkeit, für ein paradigma-immanentes in Frage stellen der genannten Liberalisierungsvorteile. Denn die modelltheoretischen Ergebnisse bei Berücksichtigung von Spezialisierungseffekten und Skalenerträgen fallen nicht mehr eindeutig aus. Beispielsweise kann gezeigt werden, dass im Falle der Monopolstellung eines ausländischen Anbieters das Importland durch die Entwicklung eigener Produzenten unter Ausschluss des Monopolisten seine Wohlfahrt verbessern kann, und zwar auch dann, wenn die inländischen Anbieter weniger effizient als der ausländische Monopolist produzieren (Hindley/Smith 1984: 375-376). Ein solcher Fall dürfte insbesondere auf Dienstleistungen zutreffen, die urheberrechtlich geschützt werden können.

Eine weitere Einsicht wirtschaftsgeografisch angereicherter Handelstheorie ist, dass sinkende Transport- bzw. Übermittlungskosten Prozesse der Zusammenballung verstärken. Einzelne Industriezentren, die bereits von den Vorteilen räumlicher Nähe von Zulieferern, qualifizierten Arbeitskräften und anspruchsvollen Kunden profitieren, können bei sinkenden Transportkosten ihren Absatzbereich auf Kosten der Konkurrenz vergrößern. Zugleich führt dieser Erfolg dazu, dass sich das so genannte Cluster verdichtet, d. h. dass sich eine zunehmende Anzahl von Produktions- und Dienstleistungsprozessen entlang der Wertschöpfungsachse im erfolgreichen Industriezentrum ansiedeln (Fujita et al. 2000: 251). Da mit der Zusammen-

ballung die regionalen Lohndifferenzen zunehmen, kann allerdings ein Gegenteil in Gang kommen, nämlich ein Trend der Auslagerung von Produktion in die Niedriglohngelände. In der Nachkriegszeit nahm in den USA die regionale Spezialisierung entsprechend ab. Doch erst wenn ein kritisches Maß an Lohngefälle entstanden sei (bzw. aufgrund eines äußeren Ereignisses), käme der Gegenteil in Gang. Dieser wäre dann aber nicht mehr umkehrbar: Die ausgelagerten Industrien kommen nicht wieder zurück (ebd. 304). Bei der Auswirkungsanalyse von Dienstleistungsliberalisierungen wäre somit zu untersuchen, welche Standorte mittelfristig die besten Aussichten haben, zum dominanten Cluster im jeweiligen Dienstleistungssegment aufzusteigen, wobei die komplexe Dynamik von Zentralisierung und Fragmentierung zu berücksichtigen ist.

7.2 EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN DER LIBERALISIERUNGS-AUSWIRKUNGEN

In den Broschüren internationaler Organisationen zu den GATS-Verhandlungen, aber auch in wissenschaftlichen Studien werden die Vorteile einer weiteren Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs sehr wolkig beschrieben. So wirbt die Europäische Union in einer umfangreichen Broschüre für GATS mit folgenden Worten: »[GATS] würde das inflationsfreie Wachstum im eigenen Land stützen und die Lösung der Probleme im Zusammenhang mit den für den Übergang zur Informationsgesellschaft und zu einer in stärkerem Maße wissensintensiven Wirtschaft notwendigen Strukturanpassungen erleichtern« (Europäische Kommission 1998: 12).

Die umfangreiche Studie von Dietrich Barth im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung zu den Perspektiven des internationalen Dienstleistungshandels widmet den Vorteilen einer Handelsliberalisierung nur einen Paragraphen, wohl weil der »Nettowohlfandeffekt der Handelsliberalisierung in der Regel positiv ist. Diese Erfahrungen sind seit langem ausführlich dokumentiert« (Barth 1998: 53). Große Wachstums- und Beschäftigungspotenziale der Dienstleistungsliberalisierung für die Produktion und im Welthandel sieht Barth durch eine Studie von Brown u. a. bestätigt, die die Wachstumseffekte einer hypothetischen 25-prozentigen Liberalisierung des Dienstleistungshandels auf die Ein- und Ausfuhr von fünf zentralen Dienstleistungssektoren für Europa abzuschätzen versuchte. Laut dieser Studie wächst überproportional allerdings nur das Transportwesen (ca. 38 %), der Handel mit Finanzdienstleistungen und persönlichen Dienstleistungen wird von einer solchen Liberalisierung nicht signifikant tangiert (ca. 0,2 %; Barth 1998: 123).

Diese prognostizierten geringen Auswirkungen für die Masse der Dienstleistungen relativiert die versprochenen Vorteile und steht damit interessanterweise im Einklang mit einer vom Sekretariat der Welthandelsorganisation in Auftrag gegebenen Literaturstudie zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Liberalisierungen im Dienstleistungsverkehr (WTO 1998a). Diese ergab zum einen ein sehr gemischtes Bild der Auswirkungen und zum anderen, dass die Forschung zu den Auswirkungen noch in den Anfängen steckt. Die übergroße Mehrheit der gesichteten Studien betrafen Liberalisierungen im Finanzsektor, mit großem Abstand folgten Untersuchungen hinsichtlich des Luftverkehrs und des Telekommunikationswesens. Obgleich diese drei Bereiche zum Infrastrukturrückgrat moderner Ökonomien gehören und somit von großer Bedeutung für das Wachstum und die Leistungsfähigkeit eines breiten Spektrums von Abnehmerindustrien sind, zeigt es sich laut der Welthandelsorganisation, dass deren Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft empirisch »sehr schwer zu fassen« sind (WTO 1998a:5).

Entsprechend konzentrieren sich die meisten Studien auf die Folgen der Handelsliberalisierung beziehungsweise Deregulierung in den Sektoren selbst. Im Finanzsektor führte eine Liberalisierung in vielen Ländern zu einem dauerhaften Rückgang der Gewinne im Bankengewerbe. Häufig reagierten die betroffenen Finanzinstitute mit risikoreichen Anlage- und Kreditvergabestrategien, die dort, wo die Bankenaufsicht unzureichend war, zu ernsthaften Finanzkrisen führten. Die Krise der US-amerikanischen Sparkassen (savings & loan) belegt, dass auch in entwickelten Ökonomien die Bankenaufsicht im Deregulierungsprozess unzureichend ausfallen kann (Woerz 1994; gleiches gilt für Norwegen, siehe Llewellyn 1992). Das erhöhte Risiko führte im Gegensatz zu den ursprünglichen Erwartungen ferner zu einer Erhöhung der Zinsspanne und somit der Kosten der Finanzvermittlung. Zusammen mit dem erhöhten Risiko makroökonomischer Instabilität können die vergrößerten Zinsspannen erklären, warum nicht alle Studien eine positive Beziehung zwischen Finanzmarktderegulierung einerseits und makroökonomischer Größen wie Sparquote, Investitionen und Wachstum andererseits verzeichnen konnten (WTO 1998a: 6). Eine vorzeitige Liberalisierung des Kapitalverkehrs, wie sie durch die Asienkrise anschaulich belegt wurde (Dieter 1998), kann ferner die Volatilität der Devisenmärkte verschärfen und Kapitalflucht auslösen (WTO 1998a: 7). Ein Land wie Malaysia, das aufgrund seiner Handelsbeschränkungen für Finanzdienstleistungen laut einer vergleichenden Studie die höchste Zinsspanne im Bankenwesen und damit die höchsten Beschränkungen aufweist (Kalirajan et al. 1999), überstand entsprechend die Asienkrise relativ gut (Dieter 1999).

Für die Telekommunikationsindustrie stellte die WTO-Literaturstudie einen allgemeinen Konsens hinsichtlich der außerordentlichen Preissenkungen und Ausfächerungen der angebotenen Dienste fest, doch könnten die Auswirkungen technologischer Innovationen nicht klar von den Auswirkungen der Deregulierung und der Marktöffnung für ausländische Anbieter abgegrenzt werden (WTO 1998a: 7).

Die Auswirkungen auf die *Beschäftigten* werden auch von den Befürwortern einer weiteren Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs weniger positiv eingeschätzt. Bezeichnenderweise empfahl Barth zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Dienstleistungen eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Entlassungen bei Lohn- und Zusatzkosten, Steuern und Abgaben. Dies begründete er mit dem Hinweis, dass im Jahr 2000 weltweit wesentlich mehr Erwerbstätige mit niedrigem und mittlerem Einkommen aufgrund der Marktöffnungen Chinas, Indiens und der Länder der ehemaligen Sowjetunion in die Weltwirtschaft integriert sein werden als noch ein Jahrzehnt zuvor (Barth 1998: 126). Noch schärfer formuliert der bekannte Außenhandelsexperte Gary Hufbauer die Auswirkungen weiterer Liberalisierung. Er prophezeit: »Ein Arbeiter wird das verdienen, was er erwirtschaftet – bewertet nach einem einzigen Weltmarktpreis« (Hufbauer/Warren 1999: 16, Übersetzung ChS). Im Klartext bedeutet dies, dass sich der Lohn für geringqualifizierte Arbeitskräfte in derzeitigen Hochlohnländern dem Lohn der weltweit großen Masse der Geringqualifizierten angleichen wird.

7.3 ÖKONOMIETHEORETISCHE FUNDAMENTE DER REGULIERUNGSDEBATTE

Da die in den GATS-Verhandlungen vorgesehenen Liberalisierungsschritte nicht nur die Marktzutrittsmöglichkeiten für ausländische Anbieter, sondern auch von potenziellen inländischen Anbietern betreffen, bedarf es zur Abschätzung ihrer Auswirkungen zudem der Auswertung der Deregulierungsliteratur. Auch hier wird deutlich, dass die unter Ökonomen und politischen Entscheidungsträgern weit verbreitete Vorstellung der wohlfahrtssteigernden Auswirkungen von Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen weder theoretisch noch empirisch auf sicherem Grund steht.

Unter ökonomischer Regulierung wird im weiteren Sinne jede Einschränkung der Gewerbe- und Vertragsfreiheit durch solche staatlichen Eingriffe verstanden, die nicht die für alle geltenden Spielregeln der Marktwirtschaft festlegen (Müller/Vogelsang 1979: 19, Phillips 1975: 2). Mit dieser Definition soll eine Unterschei-

derung getroffen werden zwischen staatlichen Maßnahmen, die den Wettbewerb auf der Grundlage von Privateigentum an Produktionsmitteln ermöglichen (z.B. Rechtssicherheit), und jenen, die den Wettbewerb einschränken (Kahn 1970: 2). Als unvereinbar mit dem Prinzip der Konkurrenz gelten diejenigen staatlichen Interventionen, die den Markt als Verteilungsmechanismus ersetzen oder stark eingrenzen. Dazu gehört vor allem die staatliche Einflussnahme auf strategische Größen unternehmerischen Handelns: Preis, Dienstgüte und Markteintritt (Herman 1981: 173).

Befürworter von Handelsliberalisierung, Deregulierung und Privatisierung preisen den Markt als den effizientesten Verteilungsmechanismus. Staatliche Eingriffe werden zu Rigiditäten erklärt, die dem weiteren wirtschaftlichen Wachstum im Wege stehen (Boss et al. 1996). In der Darstellung staatlicher Regulierungspraxis als Resultat engstirniger, eigennütziger Interessensgruppenpolitik (grundlegend: Peltzman 1976) wird der Eindruck vermittelt, als ob es keine wirtschaftstheoretischen Begründungen für das Eingreifen des Staates in den Markt gäbe. Indes wurde die Theorie des Marktversagens im Rahmen der neoklassischen Wohlfahrtsökonomie entwickelt.

7.3.1 Traditionelle Begründungen für Regulierung

Die traditionelle Literatur zur staatlichen Regulierung zusammenfassend, nennen Müller/Vogelsang (1979: 36-44) vier Fälle von möglichem Marktversagen, die zur Rechtfertigung von politischen Eingriffen dienen könnten: Natürliches Monopol, ruinöser Wettbewerb, externe Effekte und öffentliche Güter. Ein fünfter Fall findet in der jüngeren Literatur häufiger Erwähnung: Informationsmängel (Fritsch et al. 1999, Kap. 10).

Im Falle des *natürlichen Monopols* sind die firmeninternen Kostendegressionen (Skalenerträge) so groß, dass auf dem Markt nur ein Unternehmen überleben würde. Das natürliche Monopol kann in zweifacher Hinsicht zu einem nicht-optimalen Einsatz (Allokation) der Ressourcen führen. Einmal kann der Monopolist durch Verknappungsstrategien einen höheren Preis erzielen, als er sich unter Wettbewerbsbedingungen herausbilden würde. Zum anderen kann durch Preisdifferenzierung der Monopolgewinn noch zusätzlich gesteigert werden. Die Bedingungen für ein natürliches Monopol wurden insbesondere in der Versorgungswirtschaft (Gas, Wasser, Elektrizität etc.), bei der Bahn und im Telefonwesen als erfüllt betrachtet (Müller/Vogelsang 1979: 122).

Mehrere Faktoren können *ruinösen Wettbewerb* auslösen. Zum einen kann es zu der anomalen Reaktion einer Angebotsausweitung bei sinkendem Preis kom-

men, wenn verlorene Kosten (*sunk capital*) einen Marktaustritt erschweren und die einzelnen Anbieter versuchen müssen, ihr Einkommen durch Mehr-Produktion aufrechtzuerhalten, wie beispielsweise in der Landwirtschaft (Külp et al. 1984: 31f.). Dieses Phänomen tritt besonders in Branchen auf, die relativ hohe Fixkosten (sowie Ausrüstungen, die nur schwer für andere Produktionszwecke umgerüstet werden können) und kurzfristig geringe Arbeits- und Verbrauchsmaterialkosten haben (z.B. in der Stahlindustrie, wo zudem die erneute Nutzung zwischenzeitlich stillgelegter Produktionsanlagen äußerst kostspielig ist). Da Nachfragerückgänge ihre Stückkosten erhöhen, werden die Unternehmen versucht sein, durch Preiszugeständnisse eine bessere Kapazitätsauslastung zu erreichen. Erweist sich die Nachfrage als unelastisch und imitieren die Konkurrenten die Preissenkung, dann besteht die Gefahr von exzessiven Preiskämpfen, bei denen die Preise weit unter die Durchschnittskosten fallen können. Zum anderen können Unteilbarkeiten des Produktionsapparates bewirken, dass auf Preissignale erst nach Ablauf einer bestimmten Frist reagiert wird. In diesem Fall kann es passieren, dass eine Kapazitätsaufstockung erst dann wirksam abgeschlossen ist, wenn die Nachfrage wieder gesunken ist oder diese das gestiegene Angebot nicht voll aufnehmen konnte. Wenn dann das Angebot auch nach unten kurzfristig starr ist, wird es zu größeren Preissenkungen kommen als langfristig erforderlich. Ein prominentes Beispiel ist der Schweinezyklus (Külp et al. 1984: 32).

Externe Effekte treten dann auf, wenn nicht alle in der Volkswirtschaft entstehenden Kosten und Erträge einer Entscheidung im Kalkül der Entscheidenden (Anbieter oder Nachfrager) berücksichtigt werden (Külp et al. 1984: 36). In dieser allgemeinen Form, darauf hatte bereits Kapp hingewiesen, ist Marktversagen weniger eine Ausnahme als die Regel (Kapp 1950: 9). Bezeichnenderweise werden deshalb externe Effekte in Lehrbüchern heute nicht mehr unter Marktversagen subsumiert, sondern als Marktmängel oder Marktunvollkommenheiten bezeichnet (Külp et al. 1984: 36). Besondere Relevanz erhielt die Diskussion der externen Effekte anlässlich der Umweltschutzproblematik.

Ein *öffentliches Gut* ist dadurch charakterisiert, dass von seinem Konsum niemand ausgeschlossen werden kann und beim Konsum der Gebrauch des gleichen Gutes durch andere nicht beeinträchtigt wird. Als Beispiele werden zumeist die Landesverteidigung und die Straßenlaterne genannt (Musgrave 1969: 7-10). In den Finanzwissenschaften wurde zusätzlich noch der Begriff des meritorischen Gutes eingeführt, und zwar für solche Güter, bei denen zwar kein »Nicht-Ausschluss« vorliegt, ihre Bereitstellung durch den Markt aber als ungenügend angesehen wird. Solche Güter sind z.B. lehrmittelfreie Universitäten oder öffentlicher Wohnungsbau. Ein

solcher Eingriff in die Konsumentensouveränität wird mit Verfälschungen in der Präferenzstruktur aufgrund mangelnder Informiertheit der Verbraucher begründet (Musgrave 1969: 14-17). Nutzenunkenntnis tritt insbesondere bei Gütern mit immateriellen bzw. langfristigen Eigenschaften auf: Gesundheitsvorsorge, Alterssicherung und Bildung (Fritsch et al. 1999: 284-286). Ferner kann es bei Informationsasymmetrie zu Lasten der Nachfrager zu einer »negativen Auslese« kommen. Die Möglichkeit für einen solchen »lemon-process«, an dessen Ende schließlich nur noch »Zitronen« auf dem Markt zurückbleiben, ist von Akerlof (1970) am Beispiel des Gebrauchtwagenmarktes demonstriert worden (d.h. die Verkäufer nutzen die Schwierigkeiten der potentiellen Käufer aus, den tatsächlichen Zustand eines Gebrauchtwagens einzuschätzen, indem sie diesen Unfallfahrzeuge etc. anbieten).

7.3.2 Argumente pro Deregulierung

Die theoretische Diskussion zur Deregulierung lässt sich grob in drei thematische Felder einteilen. Zum einen stand im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion die Frage nach dem »Staatsversagen«, den Ineffizienzen staatlicher Regulierung. Weniger öffentlichkeitswirksam wurde zweitens untersucht, inwieweit für einzelne Branchen eine Regulierung noch durch Marktversagen gerechtfertigt werden kann. Drittens wurde versucht, neue theoretische Wege in der Bestimmung des Ausmaßes staatlicher Intervention zu beschreiten. Letztere Bemühungen sind wohl der Einsicht zu verdanken, dass, im Gegensatz zu den ursprünglichen Intentionen, auf der Grundlage der Wohlfahrtsökonomie Marktversagen die Regel und nicht die Ausnahme darstellt.

Zu den häufigsten und wohl mit größter Vehemenz vorgetragenen Argumenten gegen staatliche Regulierung gehört die angebliche Ineffizienz politischer Maßnahmen im Allgemeinen und der staatlichen Bürokratie im Besonderen (Boycko et al. 1996; Wolf 1979). Die *Theorie des Staatsversagens* stellt keine radikale Absage an die Überlegungen zum Marktversagen der traditionellen Wohlfahrtsökonomie dar, sondern sie teilt nicht deren »Nirwana«-Ansatz, d.h. das Streben nach einer optimalen Lösung unabhängig davon, inwieweit diese Lösung in der Praxis realisiert werden könnte. Sie bestreitet, dass eine Rechtfertigung für staatliche Intervention schon dann besteht, wenn Marktbedingungen oder Marktergebnisse kein Wohlfahrtsoptimum realisieren. Da nämlich auch die alternativen politischen Lösungen in der Realität mit mehr oder weniger großen Mängeln behaftet seien, bedürfe der jeweilige staatliche Eingriff des Nachweises seiner höheren Effizienz gegenüber den bestehenden Marktformen (vgl. Posner 1969).

Eine weitere Variante der Kritik an staatlicher Regulierung versucht im Einzelfall nachzuweisen, dass ein Marktversagen nicht vorliegt. So wird zum einen untersucht, ob überhaupt jemals die Bedingungen für ein Marktversagen bestanden. In vielen Fällen, so glaubt man, sei das Konzept des Marktversagens in unzulässiger Weise zu weit ausgelegt worden. Als Maßstab dient diesen Untersuchungen weniger ein Marktideal, als vielmehr die Funktionsweise nicht-regulierter Märkte. Zum anderen wird versucht aufzuzeigen, dass technischer Wandel oder andere wettbewerblichen Veränderungen die Bedingungen des Marktversagens verändert oder gar beseitigt haben (Soltwedel et al. 1986: 153).

Analog zur Diskussion um das natürliche Monopol werden die konstituierenden Bedingungen für den ruinösen Wettbewerb in einer Reihe von Branchen entweder als nicht mehr gegeben oder als eigentlich noch nie vorhanden angesehen. Der Ausbruch eines ruinösen Preiskampfes wird unter Hinweis auf den Reifegrad der Branche und die veränderten makroökonomischen Bedingungen für unwahrscheinlich gehalten. Dem Problem der verlorenen Kosten wird mit dem Argument begegnet: »Sind die Produktionsfaktoren aber so hoch spezialisiert auf einen Markt ausgerichtet, dass ein Transfer unmöglich ist, so entstehen letztendlich auch keine gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten durch Unterauslastung« (Soltwedel et al. 1986: 11; d.h. es besteht keine Gelegenheit [Opportunität] die jeweilige Anlage für andere Zwecke zu nutzen). Dem »Zitronen«-Argument, d.h. negative Auslese der Anbieter aufgrund ungleicher Informationsverteilung, wird entgegnet: »wer meint, er könne auf Informationen verzichten, der erhofft sich einen Vorteil gegenüber seinen Konkurrenten, die solche Kosten auf sich nehmen. Er muss deshalb die Nachteile seines Verhaltens tragen« (ibid: 12; vgl. Friedlaender/Spady 1981). An dieser Argumentationsführung werden Anklänge an neuere wettbewerbstheoretische Entwicklungen deutlich (siehe unten).

Vor Missbrauch des Konzeptes »externe Effekte« wird in der regulierungskritischen Literatur gewarnt. Da fast jede marktwirtschaftliche Aktivität Externalitäten erzeuge, könnte unter Hinweis auf diese externen Effekte jeglicher Staatseingriff in den Markt begründet werden. Aus diesem Grunde sollte das Konzept nur für solche Fälle angewendet werden, »in denen der externe Effekt groß, ziemlich konkret und einigermaßen monetär bewertet werden kann« (Breyer 1982: 26; Übersetzung ChS). Gegenüber direkten Verhaltensregulierungen seien Steuern oder andere finanziellen Belastungen zu bevorzugen.

Ebenso kritisch werden Begründungen für ein Eingreifen des Staates betrachtet, die auf das Argument der meritorischen Bedürfnisse rekurrieren. Meritorische Güter sollten als staatliche Subventionen offengelegt werden und nicht versteckt

über Marktregulierung gewährt werden. Beim Eingriff in die Konsumentensouveränität aufgrund der schwierigen Informationslage für den Verbraucher (Beispiel: Versicherung oder Rezeptpflicht vieler Arzneimittel) sei das zur Verfügung Stellen geeigneter Informationen der Einschränkung des Wettbewerbs der Anbieter vorzuziehen (Fritsch et al. 1999: 348-358).

Obige Argumente haben gemeinsam, dass sie nicht die »Reine Theorie« zum Maßstab ihrer Kritik an staatlicher Regulierung, sondern existierende Wettbewerbsmärkte machen. Aber auch mit diesem Vergleichsmaßstab konnten in vielen Fällen staatliche Korrekturen des Marktprozesses gerechtfertigt werden. Zur Begründung weitergehender Deregulierungsmaßnahmen wurde deshalb auf andere Theorien rekurriert. Als Weiterentwicklungen innerhalb des traditionellen Paradigmas erwiesen sich jedoch Konzepte wie das Coase-Theorem und die Theorie der Bestreitbarkeit der Märkte gegenüber praxisbezogener Kritik als ebenso anfällig. Deshalb gewann die liberale, Hayek'sche Denktradition wieder an Popularität. Ihr Verzicht auf die statische Gleichgewichtsanalyse und den exakten modelltheoretischen Beweis schützt sie gegen eine Kritik der modelltheoretischen Annahmen. Damit setzt sie sich aber dem Vorwurf aus, eine Behauptungswissenschaft zu sein, die tautologisch argumentiert: Der Markt ist effizient, weil er letztlich immer effiziente Ergebnisse geliefert hat (Fritz/Scherrer 2002: 70-78).

In der Regulierungs-Literatur wird heute vielfach ein pragmatischer Umgang mit Marktversagen gepflegt, der einerseits dessen Existenz anerkennt und andererseits eklatanten Fällen des Versagens mit möglichst marktkonformen Instrumenten zu begegnen sucht (Viscusi et al. 2000; Fritsch et al. 1999). Die Eignung eines bestimmten Instrumentes zur Eindämmung von Marktversagen wird im Wesentlichen in Abhängigkeit von den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls gesehen. Fritsch et al. vermuten, »dass sich die besten Ergebnisse durch einen ‚intelligenten‘ Mix der verschiedenen Instrumente erreichen lassen.« (1999: 152) Aus dieser pragmatischen Herangehensweise folgt jedoch im Umkehrschluss, dass die Überlegenheit der Marktsteuerung nicht per se angenommen werden kann, sondern sich im Einzelfall erweisen muss.

7.3.3 Deregulierungserfahrungen

Seit in den späten 70er Jahren die ersten umfassenden Deregulierungsmaßnahmen in den USA vollzogen wurden, konnten umfangreiche Erfahrungen hinsichtlich deren Auswirkungen gesammelt werden. Eine zentrale Erfahrung ist, dass sich der Wettbewerb nicht natürlich herstellt, sondern dass es ausgefeilter Regeln bedarf, damit

ein Mindestmaß an Wettbewerb in Netzwerkindustrien gewahrt bleibt. Ohne staatliche Bevorzugung können sich neue Anbieter nicht gegenüber den alten Monopolunternehmen behaupten. Die Markteintrittsbarrieren müssen durch staatliche Eingriffe gesenkt werden. In den ehemals regulierten Sektoren, in denen eine größere Zahl an Anbietern vorhanden war, bildeten sich nach kurzen Phasen verstärkten Wettbewerbs wieder Marktführer mit entsprechender Marktmacht in den nationalen Märkten heraus. So weit es diesen Unternehmen allerdings noch nicht gelang, international ihre Marktsegmente zu dominieren, blieb der Wettbewerb aufgrund des Auftretens der ausländischen Konkurrenz erhalten. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit dieser Wettbewerb letztlich zu einer Konzentration auf globaler Ebene und damit zu seiner Abschaffung führt.

Entsprechend bedeutete die Deregulierung wirtschaftlicher Aktivitäten in der Regel nicht die gänzliche Aufgabe staatlicher Aufsicht. Häufig fand lediglich eine Verschiebung der Arenen der Regulierung statt, beispielsweise in der Telekommunikationsindustrie vom Ministerium, das die Aufsicht über den staatsmonopolistischen Betrieb führte, hin zu einer Regulierungsbehörde, die mit einem komplexen Regelsystem und laufenden ad hoc-Entscheidungen die Grenzen zwischen den etablierten und den neuen Anbietern zieht (Vogel 1996, siehe für Telekommunikationsdienste in den USA Crandall/Hausman 2000).

Mit Verweis auf den hohen Börsenwert neuer Anbieter für Telekommunikationsdienste glaubten Robert Crandall und Jerry Hausman im Jahre 2000, dass auf staatliche Maßnahmen zu Gunsten von neuen Anbietern verzichtet werden könnte. Da die Börse die Zukunftsaussichten neuer Anbieter positiv bewertete und ihnen dadurch zugleich die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellte, könnten diese sich auch ohne staatliche Unterstützung durchsetzen (Crandall/Hausman 2000: 98). Nach dem Crash der Telekommunikationswerte im Laufe des Jahres 2000 sehen allerdings die Möglichkeiten dieser Herausforderer deutlich weniger günstig aus, zumal nicht ausgeschlossen werden kann, dass die vorangegangene positive Börsenbewertung durch die staatlichen Rahmenbedingungen begünstigt wurde.

Crandall und Hausman zeigen selbst auf, dass seit der Entflechtung des privaten Telefonmonopolisten AT&T die Gebühren für Ferngespräche zwar drastisch gefallen seien, doch ein großer Teil dieses Preisverfalls nicht der Konkurrenz, sondern geringeren Kosten geschuldet sei, und zwar vor allem aufgrund geringerer Verbindungsgebühren an die örtlichen Telefongesellschaften. Private Kunden würden für Ferngespräche immer noch mehr als das Doppelte der tatsächlichen Kosten für ein Ferngespräche zahlen (Crandall/Hausman 2000: 77).

Zumeist werden die Auswirkungen von Liberalisierungen auf *Beschäftigte* nicht explizit untersucht. Allerdings finden sich in vielen Texten zur Begründung von Deregulierungsmaßnahmen Hinweise auf die so genannten Renten (d.h. Löhne über dem Marktniveau), die die Beschäftigten in diesen regulierten Industrien genießen konnten. So beispielsweise in einer Studie der OECD zur Regulierungsreform in den USA, die darauf hinweist, dass im Straßengüterfernverkehr vor der Deregulierung die Löhne bis zu 35-40 % über den von vergleichbaren Arbeitskräften lagen (OECD 1999: 20).

Diese OECD-Studie räumt bei aller Betonung der positiven Auswirkungen von Deregulierungsmaßnahmen ein, dass der Marktzutritt von nicht-gewerkschaftlich organisierten Betrieben in den traditionell gewerkschaftlich organisierten Sektoren zur Aufgabe von etlichen Schutzregeln beim Arbeitseinsatz führte, die die Flexibilität und damit auch die Arbeitsproduktivität erhöht hätte (OECD 1999: 26). Die darüber hinaus freigesetzten Arbeitskräfte seien aufgrund der Flexibilität des US-amerikanischen Arbeitsmarktes rasch absorbiert worden, wobei die Studie mit einer schönfärberischen Formulierung darauf hinweist, dass dies mit Lohnkürzungen einherging: »Rascher Beschäftigungszuwachs in einzelnen Bereichen wurde durch nach unten gerichtete Lohnflexibilität unterstützt« (OECD 1999: 32; Übersetzung ChS; zur negativen Lohnentwicklung siehe auch Card 1996). Die günstige Arbeitsmarktentwicklung in den USA in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wird in dieser Studie vornehmlich auf die Deregulierungsmaßnahmen zurückgeführt (OECD 1999: 33). Eine solche monokausale Erklärung wird dem Jobwunder-Phänomen keinesfalls gerecht (siehe Lang/ Mayer/Scherrer 1999) und lässt eher auf Glaubenssätze schließen.

Eine systematische Auswertung der Deregulierungserfahrungen in den Bereichen Wasserversorgung und Schienenverkehr ergab, dass sich die Zahl der Beschäftigten reduzierte, die Löhne stark unter Druck gerieten, die Arbeitszeiten ausgedehnt und stark flexibilisiert wurden, die Versorgungssicherheit abnahm und eine Exklusion von finanzschwachen Haushalten drohte, solange keine sozial abfedern den Maßnahmen ergriffen wurden (Scherrer et al. 2004).

Auf die Bedeutung staatlicher Unterstützung des Wettbewerbs weisen auch die von Frieder Naschold gezogenen Schlussfolgerungen aus der empirischen Aufarbeitung der Erfahrungen mit Privatisierung traditionell öffentlicher Dienstleistungen in den angelsächsischen Ländern:

- »1. Für die effiziente und kundenorientierte Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist ein wettbewerbsförderndes Umfeld erforderlich. 2. Hierfür ist eine Komplementarität zwischen öffentlichem und privatem Sektor, nicht eine

Monopolisierung der einen Produktionsform auf Kosten der anderen bestandsnotwendig« (Naschold 1994: 382; vgl. Kolderie 1990).

Insgesamt fällt auf, dass in der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte die Bedeutung institutioneller Arrangements auf die Frage ihrer betriebswirtschaftlichen Effizienz reduziert wird. Andere Funktionen staatlicher Regulierung, wie z. B. sozialer Ausgleich und die Schaffung politischer Partizipationsmöglichkeiten, werden ausgeblendet bzw. für nicht wünschenswert erachtet. Die Verhinderung politischer Partizipation und Gestaltungsmöglichkeiten ist sogar häufig ein zentrales Ziel der Deregulierungsbefürworter. Beispielsweise argumentierte jüngst Paul Joskow in Bezug auf die Versuche, in den späten 80er Jahren in Nordkalifornien Energiegewinnung umweltfreundlicher zu gestalten: »Einer der potenziellen Vorteile bei der Schaffung kompetitiver, dezentraler Energiemärkte ist, dass dadurch die politisierten Ressourcenplanungsprozesse beendet werden« (Joskow 2000: 121; Übersetzung ChS).

- Aberle, Gerd, 2001: Globalisierung, Verkehrsentwicklung und Verkehrskosten. Kurzgutachten für die Enquetekommission »Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten«. AU Stud 14/09.
- Ad Hoc 133 Committee, 2000: GATS 2000. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to Argentina. 6. März, MD: 059/02, Brüssel.
- Ad Hoc 133 Committee, 2002b: GATS 2000. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to Malaysia. 6. März, MD: 049/02, Brüssel.
- Ad Hoc 133 Committee, 2002c: GATS 2000. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to The Philippines. 6. März, MD: 045/02, Brüssel.
- Ad Hoc 133 Committee, 2002d: GATS 2000. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to India, 6. März, MD: 040/02, Brüssel.
- Adlung, Rudolf/Carzaniga, Antonia, 2001: Health services under the General Agreement on Trade in Services, in: Bulletin of World Health Organization 79(4), 352-364.
- Akerlof, George A., 1970: The Market for »Lemons«. Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 488-500.
- Barth, Dietrich, 1998: Perspektiven des internationalen Dienstleistungshandels, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.
- Bäcker, Gerhard et al., 2000a: Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland, 3. grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage. Band 1: Ökonomische Grundlagen, Einkommen, Arbeit und Arbeitsmarkt, Arbeit und Gesundheitsschutz, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bäcker, Gerhard et al., 2000b: Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland, 3. grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage. Band 2: Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- BdB, 2001: Liberalisierung von Bankdienstleistungen in der WTO. Bundesverband deutscher Banken, Januar, Berlin.
- BdB, 2003: Schriftliche Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin, Dr. Tobias Unkelbach, Bundesverband deutscher Banken, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 15(9)342.
- Beske, Fritz/Hallauer, Johannes F., 1999: Das Gesundheitswesen in Deutschland. Struktur – Leistung – Weiterentwicklung. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Köln: Deutscher Ärzteverlag.

- Belgien, 2002: Analysis of Requests to the EU. Diverse Dokumente, veröffentlicht bei einer Anhörung der belgischen Regierung zum GATS im Dezember 2002.
- Bertelsmann-Stiftung, Hrsg., 2003: Europäisierung des Gesundheitswesens. Perspektiven für Deutschland. Bearbeitet von Stefan Greß, Peter Axer, Jürgen Wasem und Mitarbeit von Christoph Rupprecht, Gütersloh: Bertelsmann.
- BGBI. II 1994: 1678-1683: GATS, Liste der spezifischen Verpflichtungen der EG und ihrer Mitgliedstaaten, deutsche Übersetzung
- BLAG – Bund-Länder-AG-Telematik im Gesundheitswesen, 2002: Bericht der Bund-Länder-AG Telematik im Gesundheitswesen an die 75. Gesundheitsministerkonferenz.
- BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2003: WTO-Dienstleistungsverhandlungen, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Papier verteilt bei der 15. Gesprächsrunde mit NRO am 14.8.03 in Berlin.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2001: Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung – Endbericht, BMWi-Forschungsvorhaben (11/00), Juli 2001, Berlin.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2002: WTO-Dienstleistungsverhandlungen – Forderungen an die EU, Bonn: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Referat VA4).
- Bornkamp-Baake, Gloria, 1998: Die Pflegeversicherung. Soziale Wohltat oder Sondersteuerung für kleine Leute?, Berlin und Hamburg: Argument-Verlag.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit, 2002: Statistisches Taschenbuch. Gesundheit 2002, Bonn: BMG.
- BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2003: Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge. Stand 1. Oktober 2003, Berlin, www.bmwa.bund.de
- Boss, Alfred/Claus-Friedrich Laaser/Klaus-Werner Schatz et al., 1996: Deregulierung in Deutschland. Eine empirische Analyse, Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Boycko, Maxim/R. Shleifer/and R. Vishny, 1996: A Theory of Privatisation, in: The Economic Journal, 106, 309-319.
- Breyer, Stephen, 1982: Regulation and Its Reform, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Brücker, Herbert/Trabold, Harald/Trübswetter, Parvati/Weise, Christian, 2003: Migration: Potential und Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt, Reihe: Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 53, Baden-Baden: Nomos.

- Canales, A.I., 2002: Living off the North, In: International Migrations in Latin America and the Caribbean, Edition No.65, May-August 2002
- Card, David E., 1996: Deregulation and Labor Earnings in the Airline Industry, Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Chanda, Rupa, 2001: Trade in Health Services, Paper No. WG 4:5, Geneva: Commission on Macroeconomic and Health (WHO).
- Crandall, Robert W., and Jerry A. Hausman, 2000: Competition in U.S. Telecommunications Services: Effects of the 1996 Legislation, in: Sam Peltzman and Clifford Winston (eds.) Deregulation of Network Industries. What's Next?, Washington, D.C., AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 73-112.
- Deppe, Hans-Ulrich/Burkhardt, Wolfram, Hrsg. 2002: Solidarische Gesundheitspolitik. Alternativen zu Privatisierung und Zwei-Klassen-Medizin, Hamburg: VSA.
- Deutsche Bundesbank, 2002: Kapitalverflechtung mit dem Ausland. Statistische Sonderveröffentlichung 10,
URL: http://www.bundesbank.de/stat/download/stat_sonder/statso10.pdf
(28.10.02)
- Deutscher Bundestag, 2001: Antrag »Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland«, 17. Oktober, Drucksache 14/7177.
- Deutscher Bundestag, 2002a: Schlussbericht der Enquete-Kommission »Globalisierung der Weltwirtschaft«, Opladen: Leske+Budrich.
- Deutscher Bundestag, 2002b: Schlussbericht der Enquete-Kommission »Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik«, BT-Drucksache 14/8800.
- Deutscher Bundestag, 2003: Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen »GATS-Verhandlungen – Transparenz und Flexibilität sichern«, 12. März, Drucksache 15/576.
- Dieter, Heribert, 1998: Die Asienkrise. Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds, Marburg, Metropolis.
- Dieter, Heribert, 1999: Die globalen Währungs- und Finanzmärkte nach der Asienkrise: Reformbedarf und politische Hemmnisse, in: INEF Report, Heft 41.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2001: Gutachten: Wirtschaftliche Aspekte der Märkte für Gesundheitsdienstleistungen. Ökonomische Chancen unter sich verändernden demographischen und wettbewerblichen Bedingungen in der Europäischen Union, Berlin: URL: <http://www.bmw.de>
- Dobson, Wendy, und Pierre Jacquet, 1998: Financial Services Liberalization in the WTO. Institute for International Economics, Juni, Washington.

- Dräger, Klaus, 2001: EU-Osterweiterung und Freizügigkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Hintergrundpapier.
- DStGB, 2001: Zukunft der kommunalen Wasserversorgung in Deutschland. Deutscher Städte- und Gemeindebund. www.dstgb.de
- EG, 1994: Die Europäischen Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten. Liste der spezifischen Verpflichtungen. Bundesgesetzblatt, Jg. 1994, Teil II, Nr. 40, 9. November, 1678-1729, Bonn.
- EG, 2000: Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Amtsblatt Nr. L 327 vom 22/12/2000 S. 0001 – 0073
- EG, 2002: Europäische Gemeinschaft. Finanzdienstleistungen. Erfüllung der Prioritäten von Barcelona und Ausblick: Umsetzung, 7. Fortschrittsbericht, 3. Dezember, Brüssel.
- EI/PSI, 2000: Great Expectations. The Future of Trade in Services, Education International/Public Services International, Brüssel, Ferney-Voltaire Cedex.
- EIRO, 2002: Developments in the Financial services sector. An analysis of EIRO articles. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Europäische Kommission, Generaldirektion I, Auswärtige Beziehungen (Hg.), 1998: GATS 2000: Handelspolitik, Beziehungen zu Nordamerika, zum Fernen Osten sowie zu Australien und Neuseeland, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Europäische Kommission, 1999: Die gegenseitige Anerkennung im Rahmen der Folgemaßnahmen zum Aktionsplan für den Binnenmarkt. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. CA15-0136/03/01/99.
- Europäische Kommission, 2000: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Mitteilung der Kommission, KOM(2000)580, 20. September, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2000a: Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor. KOM(2000)888, 29. Dezember, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2001: Marktleistung der netzgebundenen Wirtschaftszweige, die Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen: Erste horizontale Bewertung, Anhang zum »Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte«, 7. Dezember, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2002: Der Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen. Bericht im Rahmen der ersten Stufe der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor. KOM(2002) 441, Brüssel.

- Europäische Kommission, 2002a: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 7. März, Brüssel, KOM(2002) 119.
- Europäische Kommission, 2002b: Summary of the EC's Initial Requests to Third Countries in the GATS, URL: http://europa.eu.int/comm/trade/services/gats_sum.htm (08.11.2002)
- Europäische Kommission, 2003: Umsetzungsbericht zur Mitteilung der Kommission »Überprüfung der Binnenmarktstrategie im Jahr 2002 – Zeit, die Versprechen einzulösen. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Januar, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2003a: Initial offers by the EC for the GATS-2000-negotiations, 29.04.2003, URL: <http://europa.eu.int/comm/trade> (12.01.2004).
- Europäische Kommission, 2003b: Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM 2003(270), Brüssel.
- Europäisches Parlament, 2001: Bericht über die Mitteilung der Kommission »Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa«, 17. Oktober, A5-0361/2001.
- European Commission, 2001: Guide to the Case Law of the European Court of Justice on Articles 49 et seq. EC Treaty. Freedom to Provide Services. 1. Januar, Brüssel.
- European Commission, 2002: Summary of the EC's Initial Requests to Third Countries in the GATS Negotiations, 1. Juli, Brüssel.
- European Commission, 2003: Trade in Services: Conditional Offer from the EC and its Member States (hereinafter the EC). Directorate-General for Trade, 29. April, Brüssel.
- European Communities, 2001: White Paper. European Transport Policy for 2010: time to decide. Luxemburg.
- European Economic and Social Committee, 2003: Preliminary Draft Opinion of the Section for External Relations on the General Agreement on Trade in Services (GATS) – Mode 4 negotiations (movement of physical persons), REX/140 – R/CESE 801/2003 EN/o, vom 17. September 2003 [Brussels]
- European Services Forum, 2000: The Temporary Movement of Key Business Personnel: Second Position Paper, 24 October 2000, Brussels, www.esf.be
- European Services Forum, 2001: Third Position Paper of the European Services Forum on the Temporary Movement of Key Business Personnel, 20 July 2001, Brussels, www.esf.be
- European Services Network, 1999: ESN Position Paper on the Temporary Movement of Key Business Personnel, 22 September 1999, Brussels, www.esf.be

- Evenett, Simon J./Bernard M. Hoekman, 2000: Government Procurement of Services and Multilateral Disciplines, in: Pierre Sauvé/Robert M. Stern (ed.), GATS 2000. New Directions in Services for Trade Liberalization, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 143-164.
- Faini, R. 2002: Migration, Remittances and Growth, Italian Ministry of the Economy and University of Brescia, Septembre 2002
- Friedlaender, Ann F., and Richard Spady, 1981: Freight Transportation Regulation, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Fritsch, Michael/Thomas Wein/Hans-Jürgen Ewers, 1999: Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 3., völlig überarb. und erw. Aufl., *Muenchen: Vahlen*.
- Fritz, Thomas, und Christoph Scherrer, 2002: GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels, Düsseldorf, edition der Hans Böckler Stiftung 63.
- Fuchs, Peter/Türk, Elisabeth, 2001: Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und die künftigen GATS-Verhandlungen – Implikation für die Umweltpolitik. Genf/Berlin.
- Fujita, Masahisa/Paul Krugman/Anthony J. Venables, 2000: The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade, 2. print., *Cambridge, Mass. [et al.]: MIT Press*.
- Glytsos, N., 1996: Greek Migrant Remittances: Remitters' Attitudes and Determining Factors, In: Economic Research Forum, Vol.3, No.4, Dec. 1996
- Guest, Ph., 1999: Mobility Transactions within a Global System: Migration in the ESCAP Region. *Asia-Pacific Population Journal*, Vol. 14 No. 4, 1999, pp. 57-72 (<http://www.unescap.org/pop/journal/1999/v14n4a5.htm>)
- GVG – Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und Gestaltung, 2002: eHealth 2002 – Telematik im Gesundheitswesen. Dokumentation zum nationalen und internationalen Kongress, 5. bis 7. März 2002 im Maritim Hotel Bonn, Köln: Akademische Verlagsgesellschaft AKA.
- Herman, Edward S., 1981: Corporate Control, Corporate Power, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hindley, Brian, and Alasdair Smith, 1984: Comparative Advantage and Trade in Services, in: *The World Economy*, Vol. 7 , pp. 369-389.
- Hufbauer, Gary, and Tony Warren, 1999: The Globalization of Services. What Has Happened? What Are the Implications?, Washington, D.C. manuscript.
- Janda, Richard, 2002: GATS Regulatory Disciplines Meet Global Public Goods: The Case of Transportation Services. Draft, OECD-World Bank Services Expert Meeting, OECD, Paris.

- Jinks, Clare/Nio Ong, Bie/Paton, Calum, 2002: The Mobility of Doctors and Nurses – A United Kingdom Case Study, in: Busse, Reinhard/Wismar, Matthias/Berman, Philip C.: The European Union and Health Services. The Impact of the Single European Market on Member States, 63-89.
- Joskow, Paul L., 2000: Deregulation and Regulatory Reform in the U.S. Electric Power Sector, in: Sam Peltzman and Clifford Winston (eds.) Deregulation of Network Industries. What's Next?, Washington, D.C., AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 113-188.
- Kahn, Alfred E., 1970/1971: The Economics of Regulation: Principles and Institutions, 2. vol., New York, John Wiley.
- Kalirajan, Kaleeswaran/Greg MCGuire/Duc Nguyen-Hong/Michael Schuele, 1999: The Price Impact of Restrictions on Banking Services, in: Identifying the Roadblocks to International Services Business, in: Christopher Findlay and Tony Warren, Sydney, Routledge.
- Kapp, K. William, 1950: The Social Costs of Private Enterprise, Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- Kolderie, Ted, 1990: The two Concepts of Privatization, in: Dennis J. Gayle and Jonathan N. Goodrich (Ed.) Privatization and Deregulation in Global Perspective, London Pinter Publishers, 24-34.
- Krajewski, Markus, 2002: Kurzgutachten zum Umfang der spezifischen GATS-Verpflichtungen der EG im Bereich Subventionen, London: unveröffentlichtes Manuskript.
- Krancke, Jan, 1998: Liberalisierung des Dienstleistungshandels. Die Konturen des GATS, in: die Weltwirtschaft (4) 404-420.
- Krugman, Paul (Hg.), 1986: Strategic Trade Policy and the New International Economics. Cambridge, MA.
- Külp, Bernhard/N. Berthold/E. Knappe/U. Roppel/T. Rüdell/R. Wolters, 1984: Sektorale Wirtschaftspolitik, Berlin, Springer.
- Laimböck, Max, 2000: Die soziale Krankenversicherung zwischen Staat, Monopol und Wettbewerb. Vor- und Nachteile des Wettbewerbs im Gesundheitswesen, Hall in Tirol: Berenkamp.
- Lang, Sabine, Margit Mayer und Christoph Scherrer (Hg.), 1999: Jobwunder USA – Modell für Deutschland?, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- Lee, Kelley/Buse, Kent/Fustukian, Suzanne, Eds./2002: Health Policy in a Globalising World, Cambridge: Cambridge University Press.
- Leonhardt, Marion, 2002: Beschäftigte im Gesundheitswesen zwischen Arbeitsetze und Verantwortung, in: Paetow, Holger/Fiedler, Manfred/Leonhardt, Marion:

- Therapien für ein krankes Gesundheitswesen. Orientierungspunkte für Versicherte, PatientInnen und Beschäftigte, 98-117.
- Leonhardt, Marion/Völpel-Haus, Dirk, 2002: Krankenhäuser: Ökonomisierung und Privatisierung, in: Paetow, Holger/Fiedler, Manfred/Leonhardt, Marion: Therapien für ein krankes Gesundheitswesen: Orientierungspunkte für Versicherte, PatientInnen und Beschäftigte, 180-189.
- Liste der spezifischen Verpflichtungen – deutsche Übersetzung der European Communities and their Member States. Schedules of Specific Commitments, World Trade Organisation, 15. April, GATS/SC/31, Genf, 1994.
- Llewellyn, David T., 1992: »The performance of banks in the UK and Scandinavia: a case study in competition and deregulation«, Quarterly Review, No. 3.
- Luff, David, 2003: Regulation of Health Services and International Trade Law, in: Aaditya Maatoo/Pierre Sauvé (Eds.), *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*, Washington D.C.: World Bank & Oxford University Press, S. 191-220.
- Luff, David, 2002: Regulation of Health Services and International Trade Law. OECD-World Bank Services Expert Meeting 4-5 March 2002 (Draft), URL: <http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/pdfs/luff.pdf> (05.12.2002)
- Lütz, Susanne, 2000: Globalisierung und die politische Regulierung von Finanzmärkten. In: Prokla 118, Re-Regulierung der Weltwirtschaft, 30. Jg, Nr. 1 (März), S. 61-81.
- Mosebach, Kai, 2003: Macht GATS krank? Auswirkungen des multilateralen Dienstleistungsabkommens auf das deutsche Gesundheitssystem, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 48(3), S. 354-363.
- Müller, Jürgen, und Ingo Voglesang, 1979: Staatliche Regulierung, Baden-Baden, Nomos.
- Musgrave, Richard A., 1969: Finanztheorie, Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Naschold, Frieder, 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: Frieder Naschold und Marga Pröhl (Hg.), *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 363-410.
- Nicolaidis, Kalypso/Trachtman, Joel P., 2000: From Policed Regulation to Managed Recognition in GATS. In: Pierre Sauvé and Robert M. Stern (Hrsg.), *GATS 2000. New Directions in Services for Trade Liberalization*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 241-282.
- Nink, Katrin/Schröder, Helmut, 2003: Der Arzneimittelmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schwabe, Ulrich and Paffrath, Dieter: *Arzneiverordnungs-Report 2002*, 853-893.

- OECD, 1999: Regulatory Reform in the United States, Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris.
- OECD – Organization for Economic Cooperation and Development, 2002: OECD Statistics on International Trade in Services. Partner Country Data and Summary Analysis 1999-2000, Paris: OECD.
URL: <http://www.oecd.org/pdf/M00032000/M00032981.pdf> (11.10.02)
- OECD, 2003: Service Providers on the Move: The Economic Impact of Mode 4. Working Party of the Trade Committee, TD/TC/WP(2002)12/FINAL, Paris 2003
- ÖTV, 2000: Bewertung des vorläufigen Thesenpapiers zum BMWi-Forschungsvorhaben (11/00) »Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserwirtschaft«.
- o.V.: Stellungnahme der Sozialpartner zu den GATS Drittlandforderungen an die Europäische Gemeinschaften bzw. an Österreich, Wien, März 2003, www.akwien.at/234_12509.htm
- Paech, Norman, Stuby, Gerhard, 2001: Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Hamburg: VSA.
- Paetow, Holger, 2002: Krankenkassenwettbewerb gefährdet die Solidarität, in: Paetow, Holger/Fiedler, Manfred/Leonhardt, Marion: Therapien für ein krankes Gesundheitswesen. Orientierungspunkte für Versicherte, PatientInnen und Beschäftigte, 26-53.
- Paetow, Holger/Fiedler, Manfred/Leonhardt, Marion, 2002: Therapien für ein krankes Gesundheitswesen. Orientierungspunkte für Versicherte, PatientInnen und Beschäftigte, Hamburg: VSA.
- PAHO and WHO – Pan American Health Organization/World Health Organization, 2002: Trade in health services. Global, regional and country perspectives, Washington D.C.: PAHO.
- Peltzman, Sam, 1976: Toward a More General Theory of Regulation, in . Journal of Law and Economics 19(August) 211-240.
- Phillips, Almarin, 1975: Introduction, in: Almarin Phillips, (ed.), Promoting Competition in Regulated Markets, Washington D.C.
- Plehwe, Dieter, 2000: Neue Horizonte transnationaler Integration: Die Entwicklung von grenzüberschreitenden Logistiknetzwerken. In: Hans-Jürgen Bieling und Jochen Steinhilber (Hrsg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster, 276-303.
- PostEurop, 2003: Services of General Interest. PostEurop's response to the Green Paper. 8. September, Brüssel.

- Posner, Richard A., 1969: Natural Monopoly and Its Regulation, in: Stanford Law Review, Vol.21, February, 548-643.
- Rachold, Ursula, 2000: Neue Versorgungsformen und Managed Care. Ökonomische Steuerungsmaßnahmen der Gesundheitsversorgung, Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.
- Richardson, Ricky, 2002: eHealth for Europe, in: eurohealth 8(2), 1-4.
- Rodriguez, E./Horton, S., o.J.: International Return Migration and Remittances in the Phillipines.
- Rodrik, Dani, 2002: Feasible Globalizations, NBER Working Paper 9129, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, September 2002, www.nber.org/papers/w9129
- Rosenbrock, Rolf, and Gerlinger, Thomas, 2004: Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung, Bern et al.: Verlag Hans Huber.
- Rüschmann, H.H./Roth, A./Krauss, C., 2000: Vernetzte Praxen auf dem Weg zu managed care? Aufbau – Ergebnisse – Zukunftsvision, Berlin et al.: Springer.
- Scherrer, Christoph, Francois Beilecke, Lars Kohlmorgen und Karsten Schneider, 2004: Gemeinwirtschaftliche Auswirkungen einer Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen durch das GATS in den Sektoren Wasserversorgung und Verkehr (Schiene, ÖPNV), Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Kassel.
- Schmucker, Rolf, 2003: Europäische Integration und Gesundheitspolitik. Arbeitspapier Nr.23/2003 der Abteilung für Medizinische Soziologie, Frankfurt a.M.: Klinikum der Johann Wolfgang Goethe-Universität.
- Shrybman, Steven, 2002: Thirst for Control. Council of Canadians. www.canadians.org
- Simon, Michael, 2001: Die Ökonomisierung des Krankenhauses. Der wachsende Einfluss ökonomischer Ziele auf patientenbezogene Entscheidungen, DP P01-205, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin, AG Public Health.
- Simon, Michael, 2002: Das neue DRG-Fallpauschalensystem für Krankenhäuser. Kritische Anmerkungen zum Konzept einer 'Steuerung über den Preis', in: Deppe, Hans-Ulrich/Burkhardt, Wolfram: Solidarische Gesundheitspolitik. Alternativen zu Privatisierung und Zwei-Klassen-Medizin, 145-158.
- Sinclair, Scott and Grieshaber-Otto, Jim, 2002: Facing the Facts: New WTO Negotiations, Ottawa: Canadian Center for Policy Alternatives.
- Skipper, Harold D. Jr., 2001: Insurance in the General Agreement on Trade in Services. American Enterprise Institute, Washington.
- Soltwedel, Rüdiger, et al., 1986: Deregierungspotentiale in der Bundesrepublik Deutschland, Kiel.

- Statistisches Bundesamt, 2001a: 4. Kurzbericht: Pflegestatistik 1999. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Ländervergleich: ambulante Pflegedienste, URL: http://www.destatis.de/allg/d/veroe/d_pflege99.htm (11.01.2003)
- Statistisches Bundesamt, 2001b: Kurzbericht: Pflegestatistik 1999. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse, URL: http://www.destatis.de/allg/d/veroe/d_pflege99.htm (11.01.2003)
- Stock, Stephanie/David, Dagmar M./Lauterbach, Karl W./Rosenthal, Barbara/Schäfer, Robert D., 2002: Institutionen des Gesundheitswesens und deren Verflechtung (Healthmanagement), in: Lehmann, Thomas M./Meyer zu Bexten, Erdmuth: Handbuch der Medizinischen Informatik, 25-44.
- Sussex, Edward, 2004: International Migration – Trends and Issues. ???
- Swenarchuk, Michelle, 2000: General Agreement on Trade in Services: Negotiations Concerning Domestic Regulations under GATS Article VI(4). Canadian Environmental Law Association, November, CELA Report No. 397, Toronto.
- Tietje, Christian, 2000: Einführung, in: WTO – Welthandelsorganisation. Beck-Texte im dtv, München: dtv, S. ix-xxi.
- USTR, 2002: U.S. Proposals for Liberalizing Trade in Services. Executive Summary. Office of the United States Trade Representative. Washington.
- Van der Geest, P., 2003: Rural Migration and livelihood in Ghana, International Workshop on Migration and Poverty in West Africa, University of Sussex, March 2003, <http://www.sussex.ac.uk/migration/research/transrede/workshop/IWMP14.pdf>
- Viscusi, W. Kip, John M. Vernon, Joseph E. Harrington, Jr., 2000: Economics of regulation and antitrust, 3rd ed., Cambridge, Mass.: MIT Press.
- VKU 2001: Liberalisierung der Wasserwirtschaft? Der Preis für Verbraucher und Umwelt wäre zu hoch. Verband kommunaler Unternehmen e.V., Köln.
- VKU 2000: Mitteilung über Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz vom 12./13.12.2002: Neustrukturierung der Wasserwirtschaft. www.vku.de
- Vogel, Steven, 1996: Freer markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries, Ithaca, Cornell University Press.
- Wasem, Jürgen/Vincenti, Aurelio, 1999: Monistische Krankenhausfinanzierung. Vorstellungen des Gesetzgebers, Konsequenzen, in: Arnold, Michael/Litsch, Martin/Schwartz, Friedrich Wilhelm, Hrsg.: Krankenhaus-Report `99. Schwerpunkt: Versorgung chronisch Kranker, 231-243.
- Welf, Werner, 1999: Das WTO-Finanzdienstleistungsabkommen, München/Wien.

- WHO – World Health Organization, 2001: Assessment of Trade in Health Services and GATS. Background Note, URL: <http://www.who.int/health-services-trade/Background-Briefing-Note.20Dec.doc> (21.10.2002).
- Winters, L Alan, 2002: The Economic Implications of Liberalizing Mode 4 Trade. Paper prepared for the Joint WTO-World Bank Symposium on »The Movement of Natural Persons (Mode 4) under the GATS«, WTO, Geneva, 11-12 April 2002
- Winters, L.A./Walmsley, T.L./Wang, Z.K./Grynberg, R., 2002: Negotiating the Liberalisation of the Temporary Movement of Natural Persons, Discussion Paper 87, Department of Economics, University of Sussex 2002, <http://www.sussex.ac.uk/Units/economics/dp/Wintersetal87.pdf>
- Woerz, Claudia, 1994: Die Deregulierung der US-amerikanischen Sparkassen, Baden Baden, Nomos.
- Wolf, Charles Jr., 1979: A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis, in: Journal for law and Economics, XXII, 107-139.
- WTO – World Trade Organization, 1994: European Communities and their Member States. Schedule of Specific Commitments, GATS/SC/31, Geneva: World Trade Organization.
- WTO, 1996: Decision on Maritime Transport Services. 3. Juli, S/L/24.
- WTO, 1996a: Subsidies and Trade in Services. Note by the Secretariat, S/WPGR/W9, Genf.
- WTO, 1997: Guidelines for Mutual Recognition Agreements or Arrangements in the Accountancy Sector. 28. Mai, S/L/38.
- WTO, 1998a: Economic Effects of Services Liberalization: Overview Of Empirical Studies, Council for Trade in Services, Background Note by the Secretariat Addendum, Geneva.
- WTO, 1998b: Health and Social Services. Background Note by the Secretariat, S/C/W/50, URL: www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/w50.doc .
- WTO, 1999: European Communities and their Member States. Schedule of Specific Commitments. Supplement 4, Revision, GATS/SC/31/Suppl.4/Rev.1.
- WTO, 1999a: Application of the necessity test: issues for consideration. Informal Note by the Secretariat. 8. Oktober, Job No. 5929.
- WTO, 2000: Communication from the United States. Financial Services, 18. Dezember, S/CSS/W/27.
- WTO, 2000a: Communication from the European Communities and their Member States. GATS 2000: Financial Services, 22. Dezember, S/CSS/W/39.
- WTO, 2000b: Communication from the United States. Environmental Services. 18. Dezember, S/CSS/W/25.

- WTO, 2000c: Communication from the European Communities and their Member States. GATS 2000. Environmental Services. 22. Dezember, S/CSS/W/38, Genf.
- WTO, 2001: Guide to the GATS. An Overview of Issues for further Liberalization of Trade in Services. Kluwer Law International, The Hague.
- WTO, 2001a: GATS – Facts and Fiction, Genf.
- WTO, 2001b: Communication from the European Communities and their Member States. Domestic Regulation: Necessity and Transparency. 1. Mai, S/WPDR/W/14.
- WTO, 2002: International Trade Statistics 2002, Genf.
- Yeo, Matthew S., 2002: Distance Health Services Under the General Agreement on Trade in Services, in: *Journal of Health Law* 35(1), 83-103.
- Zampetti, Americo Beviglia, 2000: Market Access through Mutual Recognition: The Promise and Limits of GATS Article VII.
- Zipperer, Manfred, 2001: Telematik im Gesundheitswesen – Aktueller Stand und Perspektiven, in: *Arbeit und Sozialpolitik* (9-10), 8-16.
- Zipperer, Manfred, 2002: Erfahrungen und Erwartungen zur Gesundheitstelematik, in: *Die Krankenversicherung* (10), 289-293.

ANLAGE ZU FINANZDIENSTLEISTUNGEN

Ausschnitt Definitionen

For the purposes of this Annex:

- (a) A financial service is any service of a financial nature offered by a financial service supplier of a Member. Financial services include all insurance and insurance-related services, and all banking and other financial services (excluding insurance). Financial services include the following activities:

Insurance and insurance-related services

- (i) Direct insurance (including co-insurance) :
 - (A) life
 - (B) non-life
- (ii) Reinsurance and retrocession;
- (iii) Insurance intermediation, such as brokerage and agency;
- (iv) Services auxiliary to insurance, such as consultancy, actuarial, risk assessment and claim settlement services.

Banking and other financial services (excluding insurance)

- (v) Acceptance of deposits and other repayable funds from the public;
- (vi) Lending of all types, including consumer credit, mortgage credit, factoring and financing of commercial transaction;
- (vii) Financial leasing;
- (viii) All payment and money transmission services, including credit, charge and debit cards, travellers cheques and bankers drafts;
- (ix) Guarantees and commitments;
- (x) Trading for own account or for account of customers, whether on an exchange, in an over-the-counter market or otherwise, the following:
 - (A) money market instruments (including cheques, bills, certificates of deposits);

- (B) foreign exchange;
 - (C) derivative products including, but not limited to, futures and options;
 - (D) exchange rate and interest rate instruments, including products such as swaps, forward rate agreements;
 - (E) transferable securities;
 - (F) other negotiable instruments and financial assets, including bullion.
- (xi) Participation in issues of all kinds of securities, including underwriting and placement as agent (whether publicly or privately) and provision of services related to such issues;
 - (xii) Money broking;
 - (xiii) Asset management, such as cash or portfolio management, all forms of collective investment management, pension fund management, custodial, depository and trust services;
 - (xiv) Settlement and clearing services for financial assets, including securities, derivative products, and other negotiable instruments;
 - (xv) Provision and transfer of financial information, and financial data processing and related software by suppliers of other financial services;
 - (xvi) Advisory, intermediation and other auxiliary financial services on all the activities listed in subparagraphs (v) through (xv) , including credit reference and analysis, investment and portfolio research and advice, advice on acquisitions and on corporate restructuring and strategy.

LISTE DER VOM EU ANGEBOT FÜR VERTRAGSDIENSTLEISTER BETROFFENEN BRANCHEN (BRD)

a) Angestellte juristischer Personen (Employees of Juridical Persons)

| Nr. | Branche | CPC Code |
|-----------|--|---|
| 1 | Juristische Dienstleistungen (Beschränkung auf internationales öffentliches Recht, EG Recht, nationales Recht, wo Dienstleister als Anwalt zugelassen ist) | 861 + ¹⁸ |
| 2 | Rechnungsprüfung und Buchhaltungsleistungen | 86212 mit Ausnahme von Buchprüfung, 86213, 86219, 86220 |
| 3 | Steuerberatungsleistungen | 863 |
| 4 | Architektur, Stadtplanung und Landschaftsarchitektur | 8671, 8674 |
| 5 | Ingenieursleistungen, integrierte Ingenieursleistungen | 8672, 8673 |
| 6 | EDV- und verwandte Leistungen | 84 |
| 7 | Werbung | 871 |
| 8 | Management Consulting Leistungen | 865 |
| 9 | Dem Management Consulting ähnliche Leistungen | 866 |
| 10 | Technische Prüf- und Analyseleistungen | 8676 |
| 11 | Verwandte wissenschaftliche und technische Consulting Leistungen | 8675 |
| 12 | Wartungs- und Reparaturleistungen für Ausrüstungsgegenstände | 633, 8861, 8866 |
| 13 | Übersetzungsleistungen | 87905 |
| 14 | Baustellenuntersuchung | 5111 |
| 15 | Umweltdienstleistungen | 9401, 9402, 9403, 9404, 9405, 94060, 94090 |
| 16 | Reisebüro- und Reiseveranstaltungsleistungen | 7471 |

18 Plus Streitschlichtung (arbitration and conciliation services)

b) *Selbständige Freiberufler (Independent Professionals:)*

| Nr. | Branche | CPC Code |
|----------|---|-------------------|
| 1 | Architekturleistungen, Stadtplanung und Landschaftsarchitektur | 8671, 8674 |
| 2 | Ingenieursleistungen, integrierte Ingenieursleistungen | 8672, 8673 |
| 3 | EDV- und verwandte Leistungen | 84 |
| 4 | Management Consulting | 865 |
| 5 | Dem Management Consulting ähnliche Leistungen | 866 |
| 6 | Übersetzungsleistungen | 87905 |

Anmerkung: **neue Verpflichtungsbereiche sind fettgedruckt.**

Derzeitig gültiger Mode 4 Verpflichtungsstand für Deutschland und Österreich

Definitionen und aktuelle österreichische bzw. deutsche Verpflichtungen zusammengestellt nach der österreichischen bzw. EU-12 horizontalen Verpflichtungsliste sowie dem Dritten Protokoll zum Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen

(Quelle: Stellungnahme der Sozialpartner zu den GATS Drittlandforderungen an die Europäische Gemeinschaften bzw. an Österreich, Wien, März 2003, Ergänzung und Übersetzung aus dem englischen Original: Werner Raza)

| Beschränkungen des Marktzugangs | Beschränkungen der Inländergleichbehandlung |
|--|---|
| Keine Bindung mit Ausnahme von Maßnahmen hinsichtlich Einreise, vorübergehenden Aufenthaltes und der Aufnahme von Erwerbstätigkeit ¹⁹ natürlicher Personen der unten genannten Gruppen ohne Erfordernis der wirtschaftlichen Bedarfsprüfung: | Keine Bindung mit Ausnahme von Maßnahmen betreffend die in der Marktzugangsspalte genannten Gruppen natürlicher Personen. |
| (i) Einreise, vorübergehender Aufenthalt und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit natürlicher Personen unten genannter Gruppen als innerbetrieblich Entsandte ²⁰ , vorausgesetzt der Dienstleistungserbringer ist eine juristische Person und die betreffenden natürlichen Personen sind seit zumindest einem Jahr vor der Einreise dessen Arbeitnehmer oder Teilhaber: | |

19 Alle übrigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten hinsichtlich Einreise, vorübergehenden Aufenthaltes, der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und der sozialen Sicherheit gelten weiterhin, inklusive von Bestimmungen über Aufenthaltsdauer, Mindestlöhnen und Kollektivvertragsvereinbarungen. Im Fall von Österreich gilt: Verpflichtungen hinsichtlich der Bewegungen von natürlichen Personen gelten nicht in Fällen, wo die Absicht oder Wirkung solcher Personenbewegungen darin besteht den Ausgang von Arbeitnehmer/Arbeitgeber Konflikten oder Verhandlungen zu beeinflussen oder sonst wie zu beeinträchtigen.

20 Ein »innerbetrieblich Entsandter« ist eine natürliche Person, die für eine im Hoheitsgebiet eines WTO-Mitglieds niedergelassene juristische Person (mit Ausnahme gemeinnütziger Vereinigungen) tätig ist und im Zusammenhang mit der Erbringung einer Dienstleistung im Wege geschäftlicher Anwesenheit zeitlich beschränkt in das österreichische Hoheitsgebiet entsandt wird; die betreffenden juristischen Personen müssen ihren Hauptwohnsitz im Hoheitsgebiet eines WTO-Mitglieds außerhalb Österreich haben, und die Entsendung muss zu einer Niederlassung (Vertretungsbüro, Zweigstelle, Tochterunternehmen) dieser juristischer Person erfolgen, welche im österreichischen Hoheitsgebiet gleichartige Dienstleistungen tatsächlich erbringt.

**Beschränkungen des
Marktzugangs**

- a) **Personen in leitender Stellung** innerhalb einer juristischen Person, deren Hauptaufgabe die Leitung der Niederlassung ist und die unmittelbar dem Vorstand oder der Hauptversammlung des Unternehmens oder einem gleichwertigen Organ unterstehen und außerdem:
- die Niederlassung oder eine Abteilung der Untereinheit der Niederlassung leiten;
 - die Tätigkeit anderer aufsichtsführender gehobener oder leitender Angestellter überwachen und beaufsichtigen;
 - die Befugnis haben, Personal einzustellen und zu entlassen bzw. Einstellung, Entlassung oder andere Personalangelegenheiten zu veranlassen.
- b) **Personen** mit Tätigkeit innerhalb einer juristischen Person und **außergewöhnlichen**, für Dienstleistung, Forschungseinrichtungen, Techniken oder Geschäftsführung der Niederlassung wesentlichen **Kenntnissen**. Die Beurteilung solcher Kenntnisse erfolgt unter Bedachtnahme nicht nur auf mit der Niederlassung zusammenhängenden Kenntnissen, sondern auch auf die Höhe des Ausbildungsstandes in der Arbeits- und Gewerbstätigkeit, die besondere technische Kenntnisse voraussetzt, einschließlich der Zugehörigkeit zu einem Beruf.
- (ii) Einreise, vorübergehender Aufenthalt und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit natürlicher Personen folgender Gruppen:

Personen ohne Wohnsitz in Österreich, die als **Vertreter** eines Dienstleistungserbringers Einreise und zeitlich beschränkten Aufenthalt **zur Anbahnung des Verkaufs von Dienstleistungen oder zum Abschluss von Verträgen** über den Verkauf von Dienstleistungen für diesen Dienstleistungserbringer anstreben, wobei diese Vertreter keine unmittelbaren Verkäufe an die Allgemeinheit tätigen oder selbst Dienstleistungen erbringen.

**Beschränkungen der
Inländergleichbehandlung**

Österreich: Direktoren/Geschäftsführer von Zweigstellen und juristischer Personen müssen in Österreich ihren Wohnsitz haben; natürliche Personen, die innerhalb einer juristischen Person oder Zweigstelle für die Einhaltung des österreichischen Handelsrechts verantwortlich sind, müssen ihren Wohnsitz in Österreich haben.

- b) **Personen** in leitender Stellung, wie oben unter (i) (a) innerhalb einer juristischen Person, die für die Errichtung einer Niederlassung eines Dienstleistungserbringer aus einem Mitglied in Österreich verantwortlich sind, wenn:
- die Vertreter keine unmittelbaren Verkäufe tätigen oder Dienstleistungen erbringen und
 - der Dienstleistungserbringer seinen Hauptwohnsitz im Hoheitsgebiet eines WTO-Mitglieds außerhalb Österreichs hat und über kein Vertretungsbüro, Zweigstelle oder Tochterunternehmen in Österreich verfügt.

Verpflichtungen hinsichtlich der Freizügigkeit des Personals gelten nicht, wenn deren Ziel oder Auswirkungen die Störung oder sonstige Beeinflussung von Arbeitskämpfen oder Tarifverhandlungen ist.

- (iii) Ungebunden mit Ausnahme von Maßnahmen in Bezug auf die Einreise und vorübergehenden Aufenthalt innerhalb eines Mitgliedstaates der folgenden Kategorien von **natürlichen Personen**, ohne dass das Bestehen einer Überprüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit erforderlich wird, sofern dies nicht für einen spezifischen Subsektor angegeben ist.

Der Zugang hängt von den folgenden Bedingungen ab:

- Die natürlichen Personen sind an der Bereitstellung einer Dienstleistung auf vorübergehende Basis **als Angestellte** einer juristischen Person beteiligt, die über keine kommerzielle Präsenz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft verfügt.

- Die juristische Person erhielt einen Dienstleistungsauftrag **für eine Dauer von höchstens 3 Monaten** vom Endverbraucher im betroffenen Mitgliedstaat durch ein offenes Ausschreibungsverfahren oder ein anders Verfahren, das den Bona-Fide-Charakter des Vertrages gewährleistet (z.B. Bekanntmachung der Verfügbarkeit des Vertrages), wo diese Erfordernis besteht oder im Mitgliedstaat gemäß den Gesetzen, Verordnungen und den Erfordernissen der Europäischen Gemeinschaft oder ihrer Mitgliedstaaten eingeführt wird.
- Die natürliche Person, die sich um Zugang bemüht, sollte solche Dienstleistungen als Angestellter der juristischen Person anbieten, die die Dienstleistung seit mindestens einem Jahr (zwei Jahre im Falle von GR) unmittelbar vor dem Eintreten einer solcher Bewegung bereitstellt.
- Die Einreise und der Aufenthalt vorübergehender Natur im betroffenen Mitgliedstaat darf die Dauer von drei Monaten innerhalb eines Zeitraumes von 12 Monaten (24 Monaten im Falle von NL) oder die Dauer des Vertrages, jedenfalls den jeweils kürzeren Zeitraum, nicht übersteigen.
- Die natürliche Person muss über die notwendige akademische Qualifikation und Berufserfahrung verfügen, wie sie für den betreffenden Sektor oder die Aktivität im Mitgliedstaat angegeben werden, in dem die Dienstleistung angeboten wird.
- Die Verpflichtung bezieht sich nur auf die Dienstleistungsaktivität, die den Vertragsgegenstand darstellt; sie verleiht keine Berechtigung, den Berufstitel des betroffenen Mitgliedsstaates auszuüben.

**Beschränkungen des
Marktzugangs****Beschränkungen der
Inländergleichbehandlung**

- Die Anzahl der Personen auf die sich der Dienstleistungsvertrag erstreckt, darf nicht größer sein als zur Erfüllung des Vertrages notwendig ist, wie dies von den Gesetzen, Verordnungen und Erfordernissen der Europäischen Gemeinschaft und dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, festgelegt wird.
- Der Dienstleistungsvertrag muss in einer der unten angeführten Aktivitäten erlangt werden und ist den genannten Zusatzbedingungen im Subsektor des betroffenen Mitgliedstaates unterworfen:

Rechtsdienste

Leistungen des Rechnungswesens

Steuerberatungsdienstleistungen

Architektendienstleistungen,
Stadtplanungs- und
Landschaftsgestaltungsdienstleistungen

Technische Dienstleistungen, integrierte
technische Leistungen

Computer- und verwandte
Dienstleistungen

Forschungs- und
Entwicklungsdienstleistungen

Werbung

Managementberatungsleistungen

Dienstleistungen im Zusammenhang mit
Managementberatung

Technische Prüf- und Analyseleistungen

Übersetzungsleistungen

Bauleistungen, Baustellenuntersuchung

Leistungen der höheren Bildung

Reisebüro- und Reiseveranstalterleistungen

Unterhaltungsleistungen

Leistungen im Zusammenhang mit dem
Verkauf von Ausrüstungsgütern oder der
Patentübertragung

| Subsektorverpflichtungen von Österreich für Vertragsdienstleister | Beschränkungen des Marktzugangs | Beschränkungen der Inländergleichbehandlung |
|---|---|--|
| Leistungen des Rechnungswesens | Wie unter (iii) im Abschnitt »Horizontale Verpflichtungen« angeführt und folgende spezifische Beschränkungen: | Ungebunden, außer wie unter (iii) im Abschnitt »Horizontale Verpflichtungen« angeführt |
| Buchhaltungsleistungen | Akademischer Grad und berufliche Qualifikationen und drei jährige Erfahrung im Sektor | |
| Steuerberatungsleistungen | Prüfung der österreichischen Berufsbehörde. Der Arbeitgeber muss Mitglied der jeweiligen Berufsbehörde im Herkunftsland sein, in den eine solche Behörde besteht. | |
| Reisebüro- und Reiseveranstaltungen | Wie unter (iii) im Abschnitt »Horizontale Verpflichtungen« angeführt und folgende spezifische Beschränkungen: Ungebunden mit der Ausnahme von Tourmanagern (Personen, deren Aufgabe darin besteht, eine Reisegruppe von Mindestens 10 Personen zu begleiten, ohne als Führer an spezifischen Örtlichkeiten tätig zu sein. Es gilt: Berufszeugnis und dreijährige Berufserfahrung | |
| Unterhaltungsleistungen (einschließlich Theater-, Live-Band und Zirkusleistungen) | Bezüglich die vorübergehende Einreise von Künstlern wie unter (iii) im Abschnitt »Horizontale Verpflichtungen« angeführt: Der Zugang wird auf Personen beschränkt, deren hauptberufliche Aktivität auf dem Gebiet der schönen Künste liegt und den Hauptteil ihres Einkommens aus dieser Tätigkeit beziehen. Solche Personen dürfen in Österreich keine andere kommerzielle Aktivität ausüben. | |

| Subsektorverpflichtungen von Österreich für Vertragsdienstleister | Beschränkungen des Marktzugangs | Beschränkungen der Inländergleichbehandlung |
|--|---|---|
| Rechtsberatungsleistungen zum nationalen Recht des Herkunftslands und zum öffentlichen internationalen Recht | <p>Akademischer Grad und berufliche Qualifikationen und drei jährige Erfahrung im Sektor</p> <p>Ungebunden für Tätigkeiten des »Rechtsanwalt«</p> | Ungebunden, außer wie unter Horizontale Verpflichtungen angeführt |
| Leistungen des Rechnungswesens (CPC 86212 ohne Buchprüfung) | <p>Wie unter (iii) im Abschnitt »Horizontale Verpflichtungen« angeführt und folgende spezifische Beschränkungen:</p> <p>Akademischer Grad und berufliche Qualifikationen und drei jährige Erfahrung im Sektor</p> <p>Ungebunden für per Gesetz reservierte Tätigkeiten des »Wirtschaftsprüfer«</p> | Ungebunden, außer wie unter Horizontale Verpflichtungen angeführt |
| Steuerberatungsleistungen (CPC 86301) | <p>Wie unter (iii) im Abschnitt »Horizontale Verpflichtungen« angeführt und folgende spezifische Beschränkungen:</p> <p>Ungebunden außer für Beratungsleistungen im ausländischen Steuerrecht, wobei: akademischer Grad und berufliche Qualifikationen und drei jährige Berufserfahrung im Sektor</p> | Ungebunden, außer wie unter Horizontale Verpflichtungen angeführt |
| Werbung (CPC 871) | <p>Wie unter (iii) im Abschnitt »Horizontale Verpflichtungen« angeführt und folgende spezifische Beschränkungen:</p> <p>Einschlägige Qualifikationen und dreijährige Berufserfahrung</p> | Ungebunden, außer wie unter Horizontale Verpflichtungen angeführt |
| Management Consulting (CPC 865) Verwandte Management Consulting Leistungen (CPC 866) | <p>Wie unter (iii) im Abschnitt »Horizontale Verpflichtungen« angeführt und folgende spezifische Beschränkungen:</p> <p>Ungebunden außer für Manager und senior consultants, wobei: akademischer Grad und drei jährige Berufserfahrung</p> | Ungebunden, außer wie unter Horizontale Verpflichtungen angeführt |

| Subsektorverpflichtungen von Österreich für Vertragsdienstleister | Beschränkungen des Marktzugangs | Beschränkungen der Inländergleichbehandlung |
|--|--|---|
| Technische Prüf- und Analyseleistungen (CPC 8676) | Wie unter (iii) im Abschnitt »Horizontale Verpflichtungen« angeführt und folgende spezifische Beschränkungen: akademischer Grad oder ausgewiesene technische Qualifikationen ²¹ und dreijährige Berufserfahrung im Sektor | Ungebunden, außer wie unter Horizontale Verpflichtungen angeführt |
| Baustellenuntersuchung (CPC 5111) | Wie unter (iii) im Abschnitt »Horizontale Verpflichtungen« angeführt und folgende spezifische Beschränkungen: Ungebunden außer für eine eingeschränkte Anzahl von Dienstleistungen der Baustellenuntersuchung, wobei: akademischer Grad und berufliche Qualifikationen und dreijährige Berufserfahrung im Sektor | Ungebunden, außer wie unter Horizontale Verpflichtungen angeführt |
| Reisebüro- und Reiseveranstaltungen (CPC 7471) | Wie unter (iii) im Abschnitt »Horizontale Verpflichtungen« angeführt und folgende spezifische Beschränkungen: Ungebunden mit der Ausnahme von Tourmanagern (Personen, deren Aufgabe darin besteht, eine Reisegruppe von Mindestens 10 Personen zu begleiten, ohne als Reiseführer an spezifischen Örtlichkeiten tätig zu sein. Es gilt: Berufszeugnis und dreijährige Berufserfahrung | Ungebunden, außer wie unter Horizontale Verpflichtungen angeführt |

21 Im englischen Originaltext lautet es: »... technical qualifications demonstrating knowledge«.

edition der Hans-Böckler-Stiftung
bisher erschienene Reihentitel ab Band 104

| | Bestellnr. | ISBN | Preis/€ |
|---|------------|---------------|---------|
| <i>Henry Schäfer • Philipp Lindenmayer</i> Sozialkriterien im Nachhaltigkeitsrating | 13104 | 3-935145-80-2 | 19,00 |
| <i>Rainer Frentzel-Beyme • Boris Oberheitmann</i> Arbeiten mit Styrol. Neuropsychologische Störungen bei niedriger Dosierung | 13105 | 3-935145-82-9 | 12,00 |
| <i>Axel Olaf Kern • Ernst Kistler • Florian Mamberger • Ric Rene Unteutsch • Bianka Martolock • Daniela Wörner</i> Die Bestimmung des Leistungskatalogs in der gesetzlichen Krankenversicherung (Band 1): Definitionsprobleme und Implikationen von Leistungsausgrenzungen in der gesetzlichen Krankenversicherung | 13107 | 3-935145-84-5 | 18,00 |
| <i>Dea Niebuhr • Heinz Rothgang • Jürgen Wasem • Stefan Greß</i> Die Bestimmung des Leistungskatalogs in der gesetzlichen Krankenversicherung (Band 2): Verfahren und Kriterien zur Bestimmung des Leistungskatalogs in der Gesetzlichen Krankenversicherung vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen | 13108 | 3-935145-85-3 | 28,00 |
| <i>Yasmine Chahed • Malte Kaub • Hans-Erich Müller</i> Konzernsteuerung börsennotierter Aktiengesellschaften in Deutschland | 13109 | 3-935145-86-1 | 14,00 |
| <i>Klaus Löbke</i> Die europäische Chemieindustrie. Bedeutung, Struktur und Entwicklungsperspektiven | 13110 | 3-935145-87-X | 25,00 |
| <i>Friedrich Hauss • Dörthe Gatermann</i> Schaffung von Handlungs- und Unterstützungsstrukturen zur Erhöhung der Nutzerkompetenz von Krankenversicherten | 13111 | 3-935145-88-8 | 10,00 |
| <i>Andreas Diettrich • Korinna Heimann • Rita Meyer</i> Berufsausbildung im Kontext von Mobilität, interkulturellem Lernen und vernetzten Lernstrukturen | 13112 | 3-935145-89-6 | 16,00 |
| <i>Uwe Fachinger • Anna Frankus</i> Selbständige im sozialen Abseits | 13113 | 3-935145-90-X | 13,00 |
| <i>Frank Havighorst</i> Jahresabschluss von Krankenhäusern. Betriebswirtschaftliche Handlungshilfen | 13114 | 3-935145-91-8 | 14,00 |
| <i>Achim Sollanek</i> Versicherungsbilanzen nach deutschem Handelsrecht | 13115 | 3-935145-92-6 | 10,00 |

| | Bestellnr. | ISBN | Preis/€ |
|--|------------|---------------|---------|
| <i>Kuno Schedler • John Philipp Siegel</i> Strategisches Management in Kommunen | 13116 | 3-935145-93-4 | 28,00 |
| <i>Marita Körner</i> Riesterrente, Eichelförderung und geschlechtereinheitliche Tarife | 13117 | 3-935145-94-2 | 10,00 |
| <i>Arno Prangenberg • Manuela Aldenhoff</i> Steuerliche Grundlagen der Umwandlung von Unternehmen | 13118 | 3-935145-95-0 | 12,00 |
| <i>Andrea Jochmann-Döll • Karin Tondorf</i> Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor | 13119 | 3-935145-96-9 | 16,00 |
| <i>Andreas Boes • Michael Schwemmler</i> Herausforderung Offshoring, Auslagerung von IT-Dienstleistungen aus Unternehmen | 13120 | 3-935145-97-7 | 15,00 |
| <i>Wolfgang Gerstberger • Wolfram Schmittl</i> Public Private Partnership | 13121 | 3-935145-98-5 | 15,00 |
| <i>Barbara Sternberger-Frey</i> Finanzwirtschaftliche Kennzahlen als Basis von Erfolgsbeteiligungen | 13122 | 3-935145-99-3 | 10,00 |
| <i>Johannes Koch • Winfried Heidemann • Christine Zumbeck</i> Nutzung elektronischer Netze zur Unterstützung des Lernens im Betrieb | 13123 | 3-86593-001-8 | 12,00 |
| <i>Wolfgang Däubler</i> Kontrolle von Arbeitsverträgen durch den Betriebsrat | 13124 | 3-86593-002-6 | 12,00 |
| <i>Klaus Hess • Siegfried Leitretter</i> Innovative Gestaltung von Call Centern – Kunden- und arbeitsorientiert | 13125 | 3-86593-000-X | 10,00 |
| <i>Margarethe Herzog (Hrsg.)</i> Gender Mainstreaming | 13126 | 3-86593-003-4 | 28,00 |
| <i>Elke Wiechmann</i> Lokale Gleichstellungspolitik vor der Trendwende oder die modernisierte Tradition | 13127 | 3-86593-004-2 | 18,00 |
| <i>Christoph Andersen • Marcus Beck • Stephan Selle (Hrsg.)</i> Konkurrieren statt Privatisieren | 13128 | 3-86593-005-0 | 18,00 |
| <i>Bernhard Hillebrand</i> Ökologische und ökonomische Wirkungen der energetischen Sanierung des Gebäudebestandes | 13129 | 3-86593-006-9 | 10,00 |
| <i>Angela Wroblewski • Andrea Leitner</i> Lernen von den Besten. Interdependenzen von Frauenerwerbsbeteiligung und Geburtenzahlen im Ländervergleich | 13130 | 3-86593-007-7 | 15,00 |

| | Bestellnr. | ISBN | Preis/€ |
|---|------------|---------------|----------|
| <i>Hartmut Küchle</i> Rüstungsindustrie transatlantisch? Chancen und Risiken für den deutschen Standort | 13131 | 3-86593-008-5 | 12,00 |
| <i>Klaus Maack</i> Wachstumspol Stettin und Auswirkungen auf die Entwicklung der deutschen-polnischen Grenzregion | 13132 | 3-86593-009-3 | 18,00 |
| <i>Herbert Baum • Klaus Esser • Judith Kurte • Jutta Schneider</i> Regionale Entwicklung und der Frankfurter Flughafen | 13133 | 3-86593-010-7 | 15,00 |
| <i>Anita Pfaff • Gert G. Wagner • Jürgen Wasem</i> Zwischen Kopfpauschale und Bürgerversicherung | 13134 | 3-86593-011-5 | 24,00 |
| <i>Hartmut Küchle</i> Die Neustrukturierung des deutschen Rüstungsmarktes als industriepolitische Aufgabe | 13135 | 3-86593-012-3 | 20,00 |
| <i>Mechthild Kopel • Sandra K. Saeed • Dietrich Englert</i> Gender Mainstreaming | 13136 | 3-86593-013-1 | i. Vorb. |
| <i>Mathias Hein • Gertrud Hovestadt • Johannes Wildt</i> Forschen Lernen | 13137 | 3-86593-014-X | 12,00 |
| <i>Oliver Farhauer</i> Humanvermögensorientierung in Grundsicherungssystemen | 13138 | 3-86593-015-8 | 18,00 |
| <i>Andreas Pentz • Achim Sollanek</i> Cash-Pooling im Konzern | 13139 | 3-86593-016-6 | 15,00 |
| <i>Volker Eichener • Rolf G. Heinze</i> Beschäftigungspotenziale im Dienstleistungssektor | 13140 | 3-86593-017-4 | 29,00 |
| <i>Peter Kalkowski • Otfried Mickler</i> Projektorganisation in der IT- und Medienbranche | 13141 | 3-86593-018-2 | 28,00 |
| <i>Rıza Gürel</i> Betriebsverfassungsgesetz in türkischer Sprache | 13142 | 3-86593-019-9 | 15,00 |
| <i>Henry Schäfer • Philipp Lindenmayer</i> Externe Rechnungslegung und Bewertung von Humankapital | 13143 | 3-86593-020-4 | 10,00 |
| <i>Ulrike C. Kannengießer</i> Arbeitschutz für Frauen | 13144 | 3-86593-021-2 | 15,00 |
| <i>Carsten Würmann</i> Was heißt hier eigentlich gewerkschaftlich? | 13145 | 3-86593-022-2 | i. Vorb. |
| <i>Dorothee Beck (Hrsg.)</i> Zeitarbeit als Betriebsratsaufgabe | 13146 | 3-86593-023-9 | 15,00 |
| <i>Martin Führ • Andrea Baukowitz (Hrsg.)</i> Evaluierung regionalwirtschaftlicher Wirkungsanalysen | 13147 | 3-86593-024-7 | 19,00 |

| Bestellnr. | ISBN | Preis/€ |
|------------|------|---------|
|------------|------|---------|

| | | | |
|--|-------|---------------|----------|
| <i>Birgit K. Mielke</i> Grundlagen des handelsrechtlichen Jahresabschlusses und Jahresabschlussanalyse | 13148 | 3-86593-025-5 | 10,00 |
| <i>Thomas Ebert</i> Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Renten- versicherung – Delegitimation des Sozialstaates? | 13149 | 3-86593-026-3 | 18,00 |
| <i>Marcus Kahmann</i> Mit vereinten Kräften. Ursachen, Verlauf und Konsequenzen der Gewerkschaftszusammenschlüsse von IG BCE und ver.di | 13150 | 3-86593-027-1 | i. Vorb. |
| <i>Sibel Vurgun (Hrsg.)</i> Gender und Raum | 13152 | 3-86593-029-8 | 28,00 |
| <i>Achim Sollanek</i> Bankbilanzen nach deutschem Handelsrecht. Betriebswirtschaftliche Handlungshilfen | 13153 | 3-86593-030-1 | 12,00 |
| <i>Siegfried Leittretter (Hrsg.)</i> Energieeffizientes Krankenhaus – für Klimaschutz und Kostensenkung | 13154 | 3-86593-031-X | 18,00 |
| <i>Klaus Maack • Jesco Kreft • Eckhard Voss</i> Zukunft der Milchwirtschaft | 13155 | 3-86593-032-8 | 18,00 |
| <i>Jürgen Enders</i> Promovieren als Prozess – Die Förderung von Promovierenden durch die Hans-Böckler-Stiftung | 13160 | 3-86593-037-9 | 12,00 |
| <i>Thomas Blanke</i> Vorrats-SE ohne Arbeitnehmerbeteiligung | 13161 | 3-86593-038-7 | i. Vorb. |

Ihre Bestellungen senden Sie bitte unter Angabe der Bestellnummern an den Setzkasten oder unter Angabe der ISBN an Ihre Buchhandlung. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Bänden können Sie dem aktuellen Gesamtverzeichnis der Buchreihe **edition** entnehmen.

Setzkasten GmbH
Kreuzbergstraße 56
40489 Düsseldorf
Telefax 0211-408 0090 40
E-Mail mail@setzkasten.de

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst »Böckler Impuls« begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin »Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen« informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 02 11/77 78-225
www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung** ■■■

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

