

Langhammer, Rolf J.

**Article — Digitized Version**

## Das GATS: noch kein Liberalisierungsmotor für den internationalen Dienstleistungshandel

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Langhammer, Rolf J. (2003) : Das GATS: noch kein Liberalisierungsmotor für den internationalen Dienstleistungshandel, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 166-179

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3013>

**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.*

# Das GATS: Noch kein Liberalisierungsmotor für den internationalen Dienstleistungshandel

Von Rolf J. Langhammer

## Einleitung

In den Verhandlungen um eine neue multilaterale Liberalisierungsrunde (Doha-Runde) im Rahmen der World Trade Organization (WTO) hat sich neben dem Abbau des Agrarprotektionismus und der Reintegration des Textilhandels in die WTO-Regeldisziplin die Liberalisierung des Dienstleistungshandels als dritte große sektorspezifische Herausforderung erwiesen. Zwischen den beiden Gütersektoren einerseits und dem Dienstleistungshandel andererseits gibt es jedoch fundamentale Unterschiede in Struktur und Ausmaß staatlicher Interventionen. Während sich im Güterhandel Interventionen zumeist recht schnell als Grenzbarrieren (Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse) identifizieren lassen, deren Preiswirkungen einer quantitativen Abschätzung offen stehen, erlaubt die außerordentliche Heterogenität von Dienstleistungen einerseits und die Unterschiedlichkeit der einzelnen Erbringungsweisen von Dienstleistungen andererseits keine einfache Identifizierung der Hemmnisse. So werden Dienstleistungen, selbst wenn sie als Wissenstransfer ohne räumliche Mobilität von Arbeit und Kapital über Ländergrenzen hinweg erbracht werden („cross-border trade“; im Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) als Erbringungsweise 1 bezeichnet), nur selten mit preislichen oder mengenmäßigen Beschränkungen beim Grenzübertritt belastet. Statt dessen bestehen die meisten Hindernisse darin, dass das ausländische Angebot durch heimische Regulierungsmaßnahmen beim Marktzugang gegenüber dem heimischen Angebot diskriminiert wird. Erst recht gilt dies für die im GATS genannten Erbringungsweisen 2 bis 4, dem Konsum im Produzentenland („consumption abroad“), dem Angebot ausländischer Dienstleistungen im Verbraucherland mittels Niederlassungen („commercial presence“) sowie beim vorübergehenden Aufenthalt von natürlichen Personen im Verbraucherland zwecks Erbringung der Dienstleistung („presence of natural persons“).

Das GATS hat dieser Heterogenität dadurch Rechnung getragen, dass sie die Vertragspartner zunächst in die Pflicht nahm, die Sektoren zu identifizieren, die sie zu liberalisieren bereit waren, und darüber hinaus diejenigen Maßnahmen zu benennen, die sie innerhalb der zu liberalisierenden Sektoren beibehalten wollten (siehe auch Krancke 1998). Diese Feinzeiselierung der Zugeständnisse, die zudem noch nach den vier verschiedenen Erbringungsarten differenziert ist, steht ganz im Gegensatz zu den klaren Regeln beim Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), welches grundsätzlich nicht zwischen Sektoren differenziert und nur preisliche, aber nicht mengenmäßige Beschränkungen zulässt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Die Differenzierung der Regeln zwischen GATT und GATS geschah gegen den Rat von Ökonomen wie Grubel (1987), die auf ein besonderes Regelwerk für Dienstleistungen verzichteten

Die hohe Komplexität des Dienstleistungshandels hat nach dem In-Kraft-Treten des GATS im Rahmen der Uruguay-Runde 1995 zwei Entwicklungen Vorschub geleistet.

Der Liberalisierungseffekt des GATS ist erstens außerordentlich schwer nachweisbar und zudem kaum mit dem des GATT vergleichbar. Liberalisierungsformeln „across the border“, wie es sie im Güterhandel gegeben hat, sind dementsprechend auch im Dienstleistungshandel ebenso wenig angewendet worden wie Schätzungen von Marktdurchdringung nach dem Muster von Güterhandel.<sup>2</sup> Zugeständnisse blieben eng begrenzt mit der Folge, dass letztlich mehr Transparenz und Protektionsstillstand, aber kaum mehr Protektionsabbau erreicht worden ist.

Zweitens haben die komplexen Strukturen der Zugeständnisse und zahlreiche Unklarheiten in der Vertragsformulierung (Low und Mattoo 2000) bei zahlreichen Nichtregierungsorganisationen zu Befürchtungen geführt, das GATS würde einer schrankenlosen Liberalisierung von Dienstleistungen der „Daseinsvorsorge“ wie Erziehung, Gesundheit und Wasserversorgung Vorschub leisten (siehe zum Beispiel Attac 2003). Vielfach wird Widerstand gegen das GATS gleichgesetzt mit Widerstand gegen Deregulierung, obgleich das GATS explizit nichtkommerzielle Dienstleistungen mit rein staatlichem Angebot ebenso ausnimmt wie Fragen der Privatisierung und Deregulierung. Auch der hohe Beschäftigungsbeitrag des Dienstleistungssektors weckt Befürchtungen, hier könnte die letzte Bastion eines nichthandelbaren Sektors in den Globalisierungssog eines weltweiten Wettbewerbs geraten und Arbeitsplätze bedrohen.

In diesem Beitrag wird untersucht, inwieweit die Fakten zum internationalen Dienstleistungshandel diese Befürchtungen stützen und ob die bislang bekannte Struktur der Liberalisierung im GATS Aufschlüsse über systematische Benachteiligungen von Anbietern und/oder bestimmten Erbringungsweisen zulässt. Anschließend werden Schwachstellen des GATS im Hinblick auf eine Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels aufgezeigt.

### **Der Handel mit Dienstleistungen: Eine mehrdimensionale Datenebene**

Im Gegensatz zum Güterhandel ist die Datenebene beim Dienstleistungshandel mehrdimensional, da der Dienstleistungsaustausch entweder losgelöst von der Faktormobilität („cross-border trade“, Verbrauch im Ausland) oder auf der Basis von Faktormobilität (Niederlassung im Verbraucherland sowie vorübergehender Aufenthalt natürlicher Personen als Produzenten im Verbraucherland) erfolgt. Statistisch beobachtet werden in den Zahlungsbilanzstatistiken allerdings in erster Linie die Erbringungsweisen 1 und 2 ohne Faktormobilität, und auch bei diesen Erbringungsarten gibt es zahlreiche Erfassungslücken, insbesondere beim

---

und Dienstleistungen den Regeln für den Güterhandel unterwerfen wollten, um Ungleichbehandlung und Protektionismus nicht über die Hintertür der Besonderheit von Dienstleistungen in die Handelsordnung eindringen zu lassen. In der EU wurde auf ein besonderes Regelwerk verzichtet, in der Welthandelsordnung allerdings nicht.

<sup>2</sup> Erste Ansätze, Marktdurchdringung zu schätzen, waren wegen der Unvergleichbarkeit von heimischen Wertschöpfungsstatistiken und Statistiken über den internationalen Dienstleistungshandel wenig aussagekräftig (siehe Langhammer 1991).

Austausch über elektronische Medien. So nimmt es nicht Wunder, dass der in Zahlungsbilanzstatistiken erfasste Dienstleistungshandel auch in der Zeit nach Abschluss des GATS auf einem Niveau von knapp unter 20 Prozent verharrte (Tabelle 1). Der leichte Anstieg zwischen 1995 und 2001 ist in erster Linie den Dienstleistungsexporten der Vereinigten Staaten zuzuordnen, bei denen der entsprechende Anteil über 2 Prozentpunkte auf 26,5 Prozent stieg. Demgegenüber zeigen sich bei einzelnen Ländern (Frankreich, Niederlande, Italien) zum Teil deutlich sinkende Anteile sowohl bei den Exporten als auch bei den Importen. Der Anteil des Dienstleistungshandels am Gesamthandel ist zudem von Land zu Land sehr unterschiedlich. So liegt der Anteil der Dienstleistungen am Gesamtexport in den Vereinigten Staaten deutlich höher als in Deutschland und Japan. Informationen für die Entwicklungsländer liegen meistens erst in jüngster Zeit vor. Auch sie zeigen erhebliche Unterschiede. So ist beispielsweise der grenzüberschreitende Dienstleistungshandel für Mexiko von geringerer Bedeutung (Tabelle 1), während der entsprechende Anteil bei den indischen Exporten im Jahre 2001 fast ein Drittel betrug. Dabei sollte allerdings nicht übersehen werden, dass die Anteilswerte auch von einer konjunkturell oder strukturell bedingten Angebotsschwäche im Güterhandel bestimmt sein können bzw. von einem protektionsanfälligen Güterangebot. Da es keine Schätzungen zu Preiselastizitäten im Exportangebot bei Dienstleistungen gibt, kann auch nicht die These zurückgewiesen werden, dass Wechselkursänderungen in gleicher Weise auf die Wettbewerbsfähigkeit im Güter- wie im Dienstleistungshandel wirken und somit keine Auswirkungen auf die Veränderung der Anteile haben. Einiges spricht für die These, dass Nichtpreisfaktoren im Dienstleistungshandel eine größere Rolle in der Wettbewerbsfähigkeit spielen als im Güterhandel, vor allem im Vergleich zum Handel mit standardisierten Gütern.<sup>3</sup>

### **Gibt es eine handelspolitische Bevorzugung bestimmter Erbringungsweisen?**

Die Liberalisierungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten werden im GATS in völlig anderer Weise fixiert als im GATT. In einer Kombination von Positivliste (Sektoren, in denen Liberalisierungsverpflichtungen abgegeben werden)

<sup>3</sup> Die zweite Datenebene im Dienstleistungshandel betrifft die Aktivitäten von Niederlassungen von Direktinvestoren. Nur wenige Länder, allen voran die Vereinigten Staaten, erfassen diese Datenebene regelmäßig. Im Ergebnis der Vereinigten Staaten zeigt sich, dass die Größenordnung der Verkäufe von ausländischen Niederlassungen amerikanischer Unternehmen an Ausländer (Exporte) und die Verkäufe von amerikanischen Niederlassungen ausländischer Unternehmen an amerikanische Bürger (Importe) 1997 mit 258,3 Mrd. US\$ bzw. 205,5 Mrd. US\$ etwas über dem Niveau der grenzüberschreitenden Transaktionen lag (US Department of Commerce 2002). Kaum verlässliche Informationen gibt es für die dritte mögliche Datenebene der personenbezogenen Dienstleistungen, die den Aufenthalt von Produzenten im Verbraucherland erfordern. Vorsichtige Schätzungen sprechen von einem Anteil dieser Erbringungsweise an den gesamten international gehandelten Dienstleistungen von unter 2 Prozent (Maurer und Chauvet 2002: 242).

Stellt man diese drei Datenebenen dem Güterhandel gegenüber, so sind Schätzungen, die von einem Anteil des Dienstleistungsaustauschs von 40 Prozent am Gesamthandel ausgehen, nicht übertrieben, wenn man die Daten für den amerikanischen Handel als Maßstab zugrunde legt.

Tabelle 1:

Entwicklung des Güter- und Dienstleistungshandels im Gesamthandel wichtiger Länder in der Post-Uruguay-Runden-Periode 1995 und 2001 (Mrd. US\$)

	Exporte						Importe					
	Güter		Dienstleistungen		Anteil der Dienstleistungen am Gesamthandel (Prozent)		Güter		Dienstleistungen		Anteil der Dienstleistungen am Gesamthandel (Prozent)	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001
Welt	5 033,0	6 155,0	1 170,0	1 460,0	18,9	19,2	5 170,0	6 441,3	1 180,0	1 445,0	18,6	18,3
USA	583,9	730,8	188,2	263,4	24,4	26,5	771,3	1 180,2	131,6	187,7	14,6	13,7
Japan	443,1	403,5	63,9	63,7	12,6	13,6	336,0	349,1	121,6	107,0	26,6	23,5
Deutschland	508,5	570,8	68,8	79,7	11,9	12,3	443,2	492,8	119,2	132,6	21,1	21,2
Vereinigtes Königreich	242,1	273,1	66,4	108,4	21,5	28,4	265,3	331,8	55,3	91,6	17,2	21,6
Italien	231,2	241,1	70,2	57,0	23,3	19,1	204,0	232,9	69,0	55,7	25,3	19,3
Frankreich	286,2	321,8	95,1	79,8	24,9	19,9	274,5	325,8	76,4	61,6	21,8	15,9
Niederlande	195,3	229,5	46,5	51,7	19,2	18,4	175,9	207,3	44,6	52,9	20,2	20,3
Hongkong <sup>a</sup>	29,9	20,3	37,6	42,4	55,7	67,6	52,1	31,2	21,0	25,1	28,7	44,6
Singapur <sup>2</sup>	69,6	66,1	28,1	26,4	28,8	28,5	75,8	60,4	.	20,0	.	24,9
Mexiko <sup>b</sup>	79,7	158,5	.	12,5	.	7,3	72,9	176,2	.	16,5	.	8,6
Indien	.	43,9	.	20,1	.	31,4	.	50,5	.	23,7	.	31,9

<sup>a</sup> Heimische Exporte ohne Reexporte, heimische Importe ohne Reimporte. – <sup>b</sup> Einschließlich Freizonen.

Quelle: WTO (1996); WTO (2002b); eigene Berechnungen.

und Negativliste (Maßnahmen, die in den zu liberalisierenden Dienstleistungszweigen beibehalten, aber damit auch rechtlich verbindlich festgelegt werden) veröffentlicht jedes Mitglied für 155 Dienstleistungszweige seine Verpflichtungen getrennt nach den vier Erbringungsweisen sowohl für Marktzugang als auch für Inländerbehandlung. Daraus ergeben sich für jedes Mitglied maximal 1240 Matrixzellen ( $155 \times 4$  Erbringungsweisen  $\times 2$  Anwendungsbereiche (Marktöffnung/Inländerbehandlung)). Wenn der Inhalt jeder Matrixzelle mit einem Gewichtungsfaktor versehen werden kann, der den Marktöffnungs- bzw. Bindungsgrad der Maßnahme offen legt, so können sowohl der Umfang der eingegangenen Verpflichtungen als auch die Abweichungen von einem Maximalmaß numerisch bestimmt werden. Im Folgenden wird das Vorgehen von Hoekman (1996)<sup>4</sup> auf alle Zugeständnisse angewendet, zu denen sich die WTO-Mitglieder im Dienstleistungsbereich im Zeitraum von 1995 bis Dezember 1999 (also in der Zeit nach der Uruguay-Runde) verpflichteten.<sup>5</sup> Man kann mit diesem Gewichtungsschema das Ausmaß der Verpflichtungen an einem Referenzmaß messen, das im Idealfall in allen Matrixzellen Marktzugang und/oder Inländerbehandlung ohne jede Beschränkung fixieren würde. Ebenso ist es möglich, gewichtete und ungewichtete Durchschnitte von Verpflichtungen gemessen am Maximalwert von Verpflichtungen zu berechnen. Jedes Mitgliedsland wird zudem in eine Einkommenskategorie eingeordnet, um die Verteilung der Verpflichtungen über verschiedene Einkommensebenen zu erfassen. Zusätzlich können Verpflichtungen getrennt für die einzelnen Erbringungsweisen sowie für die Bereiche Marktzugang und Inländerbehandlung ausgewiesen werden.

Das wesentliche Ergebnis der Schätzung von Verpflichtungsanteilen an den maximal möglichen Verpflichtungen ohne Gewichtung (Indikator 1, Tabelle 2) ist, dass die Verpflichtungsumfänge mit steigendem Einkommensniveau zunehmen. Dies ist nicht überraschend, setzt sich damit doch eine Entwicklung fort, die sich bereits bei den in der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtungen zeigte und die auch im Industriegüterhandel sichtbar wird, allerdings nicht derart krass. Zwischen Niedrigeinkommensländern und Industrieländern zeigt sich ein Gefälle der Verpflichtungen im Verhältnis von fast 1:4 bei den ungewich-

<sup>4</sup> Die sektorspezifischen Verpflichtungen schwanken innerhalb eines Spektrums, an dessen einem Ende Marktzugang und/oder Inländerbehandlung ohne Beschränkungen gewährleistet wird (vollständige Verpflichtung, Eintrag in die Liste: keine) und an dessen anderem Ende solche bindenden Zusagen abgelehnt werden (Eintrag in die Liste: ungebunden). Dem Liberalisierungs- und Bindungsgrad entsprechend vergibt Hoekman für das Fehlen von Beschränkungen, also die vollständige Verpflichtung, den Gewichtungsfaktor eins, für spezifische Restriktionen den Faktor 0,5 sowie für das Fehlen von Bindung den Wert 0. Die beiden letztgenannten Faktoren spiegeln die Vorstellung wider, dass das Einfrieren von Restriktionen auf einem bestimmten Niveau bzw. die Bereitschaft, Restriktionen überhaupt aufzulisten, einen Liberalisierungs- und Offenlegungswert für sich haben, unabhängig davon, wie hoch der Restriktionsgrad der beibehaltenen Maßnahmen ist. Damit wird klar, dass im Mittelpunkt der Verpflichtungen nicht die Liberalisierungsmaßnahme steht, sondern das Einfrieren von Restriktionen. Siehe hierzu auch Poveda und Droege (1997).

<sup>5</sup> Die Verpflichtungen erfassen weder die nach 2000 in die WTO aufgenommenen Mitglieder noch die laufenden Verhandlungen. Sie ergänzen die bis zum In-Kraft-Treten der Uruguay-Runden-Ergebnisse bereits vorher eingegangenen Verpflichtungen.

Tabelle 2:

Die Verteilung von sektorspezifischen Verpflichtungen beim Dienstleistungshandel nach Ländergruppen<sup>a</sup> und Indikatoren<sup>b</sup> 1995–1999 (Prozent)

	Indikator 1	Indikator 2	Indikator 3	Indikator 4	Indikator 5
Niedrigeinkommensländer (755 US\$ und weniger)	9,7	5,5	56,5	51,3	5,0
Mitteleinkommensländer, untere Hälfte (756–2 995 US\$)	21,1	12,9	61,2	56,9	12,0
Mitteleinkommensländer, obere Hälfte (2 996–9 265 US\$)	27,2	16,0	58,9	53,8	14,6
Hocheinkommensländer (9 266 US\$ und mehr)	35,8	23,0	64,3	61,0	21,8
Alle Länder	21,2	12,9	60,9	56,6	12,0

<sup>a</sup> Ländereinteilung nach Weltbank. – <sup>b</sup> Indikator 1: Anteil der Zahl der sektorspezifischen Verpflichtungen an der Zahl maximal möglicher Verpflichtungen in Prozent. Indikator 2: Gewichteter Anteil der Zahl der sektorspezifischen Verpflichtungen an der Zahl maximal möglicher Verpflichtungen in Prozent; Gewichtung nach Restriktions- und Bindungsgrad: 1: keine Einschränkung der Verpflichtungen („none“); 0,5: Einschränkung der bindenden Verpflichtungen; 0: keine Bindung der Verpflichtungen („unbound“). Indikator 3: Relation Indikator 2 zu Indikator 1 \* 100. Indikator 4: Anteil der Verpflichtungen ohne Einschränkung („none“) an der Zahl der insgesamt eingegangenen Verpflichtungen in Prozent. Indikator 5: Anteil der Verpflichtungen ohne Einschränkung („none“) an der Zahl maximal möglicher Verpflichtungen in Prozent.

Quelle: WTO (2003); eigene Berechnungen.

tenen Anteilen. Dies spiegelt auch das Interesse an einer Handelsliberalisierung bei Dienstleistungen zwischen Industriestaaten und weniger zwischen Industrie- und Entwicklungsländern wider. Würde man die in der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtungen, die von Hoekman (1996: 106) nach der gleichen Methode ermittelt wurden, zu den in Tabelle 2 ausgewiesenen Anteilen hinzufügen, käme man bei den Industriestaaten auf einen Wert von über 80 Prozent aller möglichen Verpflichtungen und bei den Niedrigeinkommensländern auf einen Wert unter 40 Prozent.

Indikator 1 sagt allerdings lediglich etwas über die Bereitschaft der Mitglieder aus, sich überhaupt zu verpflichten, bestimmte Maßnahmen zu benennen und verbindlich einzufrieren. Damit wird eine Bindung eingegangen, die jedoch dann materiell unbedeutend bleibt, wenn der Marktöffnungsgrad gering bleibt. Eine Gewichtung nach dem Grad der Einschränkung der Verpflichtung (Indikator 2) zeigt wie bei Hoekman einen deutlich niedrigeren Anteilswert als beim ungewichteten Indikator, weil viele Verpflichtungen mit Einschränkungen versehen wurden oder gar nicht bindend waren. Auch hier nimmt der Anteil mit dem Einkommensniveau zu, erreicht aber auch bei den Industrieländern

wie bei den Entwicklungsländern lediglich einen Wert von etwa 60 Prozent des ungewichteten Anteilswertes (Indikator 3). Die Industrieländer mit knapp zwei Drittel heben sich nicht deutlich von den Entwicklungsländern ab. Dies lässt sich mit Hilfe des 4. Indikators erklären, der die Bedeutung der Verpflichtungen ohne Einschränkung an der Zahl der insgesamt eingegangenen Verpflichtungen zeigt. Nur etwa die Hälfte aller Verpflichtungen wurde ohne Einschränkung versehen, mit der Folge, dass diese zugangsfreundlichste Form der GATS-Verpflichtung, gemessen an der Zahl maximal möglicher Verpflichtungen, vergleichsweise geringe Bedeutung hat (siehe Indikator 5).

Geht man der Verteilung der Verpflichtungen über die vier Erbringungsweisen nach (Tabelle 3), so zeigt sich zwar zunächst eine Gleichverteilung bei allen Ländergruppen, was die Zahl der eingegangenen Verpflichtungen anlangt. Dies bedeutet, dass in eine Verpflichtung alle vier Erbringungsweisen einbezogen wurden. Betrachtet man allerdings den Kern der für die Liberalisierung entscheidenden Verpflichtungen ohne Einschränkung, so verschiebt sich das Bild drastisch zu Lasten der vierten Erbringungsweise in allen Einkommensgruppen, besonders deutlich jedoch in den Hocheinkommensländern. Dort entfielen lediglich knapp 3 Prozent aller Verpflichtungen ohne Einschränkung auf die Erbringungsweise durch Präsenz natürlicher Personen. Die Furcht, die Öffnung dieser Erbringungsweise könnte dazu führen, dass Migrationsbarrieren umgangen werden, ist im Wesentlichen für diese Verhaltensweise verantwortlich. Sie ist im übrigen auch in der Europäischen Union bei der Osterweiterung zu beobachten gewesen, bei der die Freiheit des innergemeinschaftlichen Dienstleistungshandels mit Einschränkungen der Arbeitskräftefreizügigkeit gegenüber den Beitrittsländern kollidiert. Auch in der EU werden der vierten Erbringungsweise von Dienstleistungen durch natürliche Personen aus den Beitrittsländern die größten Hemmnisse in den Weg gelegt. In den Entwicklungsländern wird diese Erbringungsweise ebenfalls diskriminiert, obwohl die Migrationsbarrieren zwischen Entwicklungsländern im Vergleich zu denen der Industrieländer geringer sind.

Nicht überraschend ist, dass die Erbringung von Dienstleistungen über den Konsum im Ausland am wenigsten behindert wird. Gegen die vorübergehende Anwesenheit von Konsumenten beim Produzenten, wie er im Tourismusbereich, aber auch bei anderen personenbezogenen Dienstleistungen üblich ist, gibt es die geringsten politischen und wirtschaftspolitischen Vorbehalte. Ebenso wenig überraschend ist, dass die in der Doha-Runde von den Entwicklungsländern an die Industrieländer gerichteten Forderungen beim Marktzugang in erster Linie die vierte Erbringungsweise betreffen (siehe beispielsweise die an die EU gerichteten Forderungen in EU 2002). Von den Zugeständnissen der Industrieländer bei personengebundenen Dienstleistungen wird es abhängen, ob sich die Entwicklungsländer ihrerseits zur Marktöffnung bei bestimmten Dienstleistungen bereit erklären, die sie vorher bereits teilweise oder in Gänze privatisiert haben. Da es keine Liberalisierungsformel gibt, verbleibt die Entscheidungssouveränität in jeder einzelnen Dienstleistung weiterhin bei den einzelnen Mitgliedern.

Tabelle 3:

Verteilung der im Dienstleistungshandel eingegangenen Verpflichtungen nach Erbringungsweisen und Ländergruppen<sup>a</sup> 1995–1999 (Prozent)

Erbringungsweisen	Grenzüberschreitender Handel		Konsum im Ausland		Niederlassung im Verbraucherland		Präsenz natürlicher Personen	
	Zahl aller eingegangenen Verpflichtungen	Zahl der ohne Einschränkung eingegangenen Verpflichtungen	Zahl aller eingegangenen Verpflichtungen	Zahl der ohne Einschränkung eingegangenen Verpflichtungen	Zahl der eingegangenen Verpflichtungen	Zahl der ohne Einschränkung eingegangenen Verpflichtungen	Zahl der eingegangenen Verpflichtungen	Zahl der ohne Einschränkung eingegangenen Verpflichtungen
Niedrigeinkommensländer (755 US\$ und weniger)	25,0	29,0	25,0	35,6	25,0	30,6	25,0	4,8
Mitteleinkommensländer, untere Hälfte (756–2 995 US\$)	25,0	23,8	24,9	35,5	25,1	32,5	25,0	8,3
Mitteleinkommensländer, obere Hälfte (2 996–9 265 US\$)	25,0	27,9	25,0	37,7	25,0	30,7	25,0	3,7
Hoheinkommensländer (9 266 US\$ und mehr)	24,9	26,3	24,8	36,8	25,1	34,0	25,2	2,9
Alle Länder	25,0	26,4	24,9	36,5	25,1	32,3	25,1	4,9

<sup>a</sup> Ländereinteilung nach Weltbank.

Quelle: WTO (2003); eigene Berechnungen.

## **Restriktionsstillstand statt Marktöffnung: Der bisherige Inhalt des GATS**

Auch nach acht Jahren Erfahrung mit dem GATS und seiner Umsetzung bleibt eine wichtige Vermutung der frühen Jahre unwiderlegt: Das GATS ist (noch) kein Liberalisierungsmotor. Aus den Verpflichtungen heraus wird nicht deutlich, ob sie eine Marktöffnung implizieren oder lediglich den Stand der Marktöffnung festschreiben. Statt dessen erlaubt das GATS zum ersten Mal einen umfassenden Überblick über den Stand von Restriktionen gegen ausländische Anbieter, und es dokumentiert bindende Verpflichtungen der Vertragspartner, den Status quo nicht weiter zu verschlechtern. Marktöffnung auszuweiten, wäre die Aufgabe der nächsten Liberalisierungsrunde. Die Struktur der Verpflichtungen zum Einfrieren bestehender Restriktionen offenbart auch eine wesentliche Verzerrung zuungunsten aller derjenigen Dienstleistungen, die mit Faktormobilität verbunden sind, vor allem mit der Mobilität des Faktors Arbeit, und zugunsten von kommunikationstechnisch erbrachten Dienstleistungen, die keine Faktorzwanderung erfordern. Diese Verzerrung setzt Anreize frei, die in Zukunft in die Richtung wirken werden, die Dienstleistungen soweit möglich ohne Faktormobilität grenzüberschreitend (erste Erbringungsweise) anzubieten. So wie es nach der Zollunionstheorie zu Handelsumlenkung zwischen begünstigten und weniger begünstigten Handelspartnern kommt, kann es bei Fortsetzung dieser Verzerrungen zu einer Umlenkung weg vom Handel mit Hilfe von Faktormobilität und hin zum Handel mit Hilfe grenzüberschreitender Dienstübertragungen kommen (Mattoo und Schuknecht 2000). Diese Umlenkung zwischen verschiedenen Erbringungsweisen birgt Kosten in sich, da der persönliche Kontakt zwischen Konsument und Produzent, der für die Qualität der erbrachten Dienstleistung wichtig sein kann, nicht mehr zustande kommt. Substitute wie Reputations-sammelstellen im Internet können zweitbeste Lösungen sein. Jenseits dieser offensichtlichen Präferenzen der Vertragspartner für den grenzüberschreitenden Handel und gegen Faktorzwanderung gibt es eine Fülle von inhaltlichen und redaktionellen Unklarheiten und Restriktionen, die das GATS erheblich verbesserungsbedürftiger im Sinne eines Liberalisierungsziels machen als das GATT (Low und Mattoo 2000). Seit dem Inkrafttreten des GATS haben sich im Wesentlichen vier Schwachstellen gezeigt.

1. Es gibt keine Gleichbehandlung zwischen den vier Erbringungsweisen. Es ist sogar nicht ausgeschlossen, dass innerhalb einer Erbringungsweise unterschiedliche Regeln in den einzelnen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten vorherrschen. So kann bei der ersten Erbringungsweise beispielsweise zwischen Postversand und elektronischem Versand von Dienstleistungen unterschieden werden. Der Grundsatz des GATT, das zwischen ähnlichen Gütern („like products“) nicht diskriminiert werden darf, sollte auch für die vier Erbringungsweisen im GATS gelten. Dies ist aber keineswegs gewährleistet. Low und Mattoo (2000: 453) diskutieren das Beispiel einer Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Anbietern beim Marktzugang in der ersten Erbringungsweise, bei gleichzeitiger Subventionierung heimischer Anbieter. Diese Subventionierung kommt annahmegemäß nicht ausländischen Anbie-

- tern zugute, da das Land bei der dritten Erbringungsweise keine Verpflichtungen hinsichtlich der Inländerbehandlung eingegangen ist. Damit verändert die Subvention die Wettbewerbsbedingungen zwischen den beiden Erbringungsweisen zu Lasten der ersten Erbringungsweise. Umgekehrt ist es möglich, dass ausländische Anbieter in der dritten Erbringungsweise mit einer Steuer belastet werden, so dass bei einer alternativen Erbringung durch grenzüberschreitende Dienstleistungen die erste Erbringungsweise bevorzugt wird. Ist darüber hinaus die Faktoreinsatzrelation in den einzelnen Erbringungsweisen unterschiedlich, führt die Ungleichbehandlung von Erbringungsweisen gleichzeitig zu einer allokativen Verzerrung zugunsten des Einsatzes bestimmter Produktionsfaktoren. Es zeichnet sich bisher ab, dass diese allokativen Verzerrung zulasten der Faktormobilität insbesondere beim Faktor Arbeit geht und, wie oben erwähnt, die erste Erbringungsweise ohne Faktormobilität begünstigt.
2. Die Trennschärfe zwischen aufrechterhaltenen Interventionen nach der Negativliste mit dem Ziel einer Beschränkung des Marktzugangs (Art. 16 GATS) und Marktregulierungen, die sich gegen alle Anbieter richten und aus allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen heraus vorgenommen werden (Art. 6 GATS) ist nicht ausreichend. Letztere werden in vielen Fällen Handelseffekte zulasten ausländischer Anbieter haben und darüber hinaus die gewünschte wettbewerbspolitische Disziplinierung von heimischen Anbietern zunichte machen, weil kein hinreichendes Maß an Handelsliberalisierung erreicht wurde.
  3. Die Erleichterung von Marktzugang und die Gewährung von Inländerbehandlung hat in den Verhandlungen der einzelnen Dienstleistungen (beispielsweise bei den Finanzdienstleistungen) insbesondere für die dritte Erbringungsweise eine große Rolle gespielt. Dabei ging es nicht nur darum, ausländischen Anbietern den Kauf inländischer Unternehmensanteile zu ermöglichen, sondern auch um Freiheiten bei der Wahl der Rechtsform sowie um die Aufhebung von Beschränkungen bei der Zahl ausländischer Anbieter. Es ist es möglich, dass eine größere Präsenz ausländischer Anbieter und/oder ein stärkeres Engagement ausländischer Investoren nicht gleichbedeutend ist mit mehr Wettbewerb. Es scheint, als hätten Marktzugangserleichterungen für ausländische Anbieter durch mehr Niederlassungsfreiheit in der Vergangenheit an den Wettbewerbsbedingungen oft wenig verändert. Dies ist ein Merkposten für künftige Verhandlungen.
  4. Das GATS ist grundsätzlich defensiv ausgerichtet und steht dem raschen technischen Fortschritt im Dienstleistungsbereich entgegen. Für diese These spricht beispielsweise die Positivliste, die eine formelgebundene Liberalisierung verhindert. Würde man stattdessen eine Negativliste aufstellen dergestalt, dass alle Sektoren, die nicht ausdrücklich genannt sind, geöffnet werden, wären Regierungen stärker im Erklärungszwang, die genannten Ausnahmen zu verteidigen. Eine Negativliste käme zudem den Produktinnovationen im Dienstleistungsbereich dahingehend entgegen, dass neue Dienstleistungen zunächst einmal automatisch liberalisiert würden. Auch die Beschränkung des Verbots von Bedürfnisnachweisen (Art. 16: 2 GATS) auf die Bereiche, in denen Marktzutrittsverpflichtungen eingegangen wurden, spiegelt die grundsätzlich

restriktive Ausrichtung des GATS wider, da in allen anderen Dienstleistungsbereichen, in denen keine Verpflichtungen eingegangen werden, derartige Nachweise gestattet sind und damit gefordert werden können. Zwar sind diese Nachweise bisher in den Verhandlungen über die Einzelsektoren nicht zur Sprache gekommen. Doch ist es leicht vorstellbar, dass im Falle der Einführung einer Schutzklausel wie im GATT ein derartiger Nachweis von denjenigen erbracht werden müssten, die sich mit einem Einfrieren bestehender Marktzugangsbeschränkungen nicht zufrieden geben, sondern eine weitere Öffnung dieses Zweiges für ausländische Anbieter fordern.

Es gibt darüber hinaus eine Fülle schwammiger Formulierungen im GATS, die alle in die eine Richtung weisen: im Zweifel den Marktzugang und die Inländerbehandlung im Dienstleistungshandel einzuschränken.

### **Fakten widerlegen Furcht**

Nichtregierungsorganisationen fürchten das GATS als Einfallstor für Weltmarktkonkurrenz in den letzten Reservaten nationalstaatlichen Schutzes, den so genannten öffentlichen Dienstleistungen. Diese Furcht steht im krassen Gegensatz zu den Fakten sowohl in Bezug auf den Dienstleistungssektor insgesamt als auch in Bezug auf die speziellen Bereiche der „Daseinsvorsorge“.

Im allgemeinen lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

*Erstens:* Dienstleistungen werden zunehmend handelbar und damit der Weltmarktkonkurrenz ausgesetzt. Distanzkosten zwischen Anbietern und Verbrauchern von Dienstleistungen sind in einigen Bereichen drastisch zurückgegangen. Die treibenden Kräfte sind dabei in erster Linie technologische Innovationen in der Informations- und Telekommunikationsindustrie sowie die Kapitalfreizügigkeit und -mobilität und nicht etwa besondere Anstrengungen, den Dienstleistungshandel zu liberalisieren. Im Gegenteil, die bisherigen Anstrengungen stehen im Gegensatz zum Güterhandel völlig am Anfang und konzentrieren sich auf Transparenz und Protektionsstillstand, nicht aber auf Liberalisierung.

*Zweitens:* Die Struktur des GATS, die sich stark von der des GATT unterscheidet, wurde bewusst für Regierungen gestaltet, die bis ins kleinste Detail die Kontrolle über das ausländische Dienstleistungsangebot und sein Vordringen behalten und gegebenenfalls gegensteuern wollen. Argumente wie Konsumentenschutz und Schutz vor kultureller Überfremdung (audiovisuelle Dienstleistungen) werden ebenso in den Vordergrund gestellt wie die hohe Beschäftigungsintensität im Dienstleistungssektor. Daher gibt es weder eine Liberalisierungsformel noch den Zwang für die Mitglieder, ein bestimmtes Liberalisierungsvolumen anzubieten. Was und wie viel angeboten wird, bleibt ausschließlich im Ermessen der Mitglieder und ist Gegenstand bilateraler Verhandlungen.

*Drittens:* Wenig ist im Vergleich zum Güterhandel über Umfang und Struktur des Dienstleistungshandels bekannt. Dies liegt teilweise an der Natur von Dienstleistungen als nichtlagerfähige und damit „flüchtige“ Produkte, an den verschiedenen Erbringungsweisen und ihren unterschiedlichen Datenebenen,

an der Koppelung von Dienstleistungen mit Gütern, der Grauzone zwischen Gütern und Dienstleistungen im elektronischen Handel sowie der territorialen Unbestimmtheit des Angebots, wenn dieses über ausländische Investitionen erfolgt. Was Binnen- und was Außenhandel ist, ist vielfach eine Frage der statistischen Konvention und der Definition von Devisenin- und Devisenausländern. Daher unterschätzen die vorhandenen Zahlungsbilanzstatistiken das Ausmaß des Handels erheblich und verzerren die Struktur zugunsten der ersten Erbringungsweise ohne Faktormobilität und zulasten der anderen Erbringungsweisen mit Faktormobilität.

*Viertens:* Die Handelspolitik begünstigt diese Verzerrung weiter, indem sie die Erbringungsweise über Arbeitskräftemobilität stark diskriminiert und Migration bremst. Es werden Anreize zugunsten des Einsatzes von Technologien geweckt, die die Faktormobilität durch grenzüberschreitenden Handel ersetzen. Daran wird die Doha-Runde wenig ändern. Erbringungsweise 4 bleibt für Industrieländer aus arbeitsmarktpolitischen Gründen „sensibel“. Hier wird es Zugeständnisse in erster Linie nur für hochqualifizierte Dienstleister geben, auch wenn Entwicklungsländer ihrerseits drohen, ohne die Liberalisierung der Erbringungsweise 4 keinen weiteren Zugang zu ihren Dienstleistungsmärkten zu gewähren.

*Fünftens:* Die Wirkung offener Dienstleistungsmärkte lässt sich nicht mit Hilfe von Marktdurchdringungsraten und ähnlichen Indikatoren aus dem Güterhandel bestimmen. Die Erfahrung mit der im Vergleich zum GATS viel weiter gehenden Liberalisierung des Dienstleistungshandels im europäischen Binnenmarkt nach 1992 zeigt keine erhebliche sichtbare Wirkung, auch deshalb, weil die Arbeitskräftemobilität relativ gering blieb, große Harmonisierungstendenzen bei den nationalen Regelsystemen bestanden und die Kapitalfreizügigkeit auch vor 1992 bereits gegeben war. Zudem spricht auch einiges für einen starken „home bias“ bei Dienstleistungen, so dass sich ausländische Anbieter vor Ort den Regeln des Verbraucherlandes anschließen.

*Sechstens:* Es gibt keinen Wettbewerbsdruck bei staatlichen Dienstleistungen als Folge des GATS. Staatliche Dienstleistungen sind außerhalb des GATS, sofern sie weder auf kommerzieller Basis noch im Wettbewerb zu anderen Dienstleistungsanbietern angeboten werden (Artikel I GATS). Erst die heimische Privatisierung schafft die Möglichkeit, dass WTO-Mitglieder aneinander herantreten, um Marktzugang und Inländerbehandlung auszuhandeln; auch dann können Mitglieder jederzeit ablehnen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass Mitte 2002 von 68 Sektorvorschlägen über Verhandlungen nur drei den Erziehungssektor betrafen und dass medizinische Dienste sowie Gesundheitsdienstleistungen überhaupt nicht einbezogen wurden (WTO 2002a). Die EU beispielsweise ging nur Verpflichtungen bei privat finanzierten Dienstleistungen im Bildungsbereich ein, und einige EU-Länder unterwarfen diese Verpflichtungen weiteren Beschränkungen wie Anerkennungsprüfung von Diplomen, wirtschaftlicher Bedarfsprüfung und Staatsangehörigkeitserfordernis. Was unter dem Schreckgespenst „Öffnung des Wassersektors“ befürchtet wird, sind zu meist Randdienstleistungen wie Wassereexploration oder Kontrolle der Wasserqualität.

So lässt sich schlussfolgern, dass die Öffnung der Dienstleistungsmärkte durch die Handelspolitik nur in kleinen Schritten und in sehr unterschiedlichem Maße zwischen den Mitgliedern der WTO erfolgen wird. Aus ökonomischer Sicht ist dies wohlfahrtsmindernd, da gerade in Entwicklungsländern viele Wohlfahrtsgewinne der Marktöffnung bei nachgelagerten Gütern dadurch eingebüsst werden, dass die Dienstleistungen als Vorleistungen ineffizient angeboten werden. Liegt die nominale Protektionsrate der Vorleistungen nominal über der der nachgelagerten Wertschöpfung, so ist die effektive Protektion der nachgelagerten Wertschöpfung negativ. Sie wird implizit besteuert. Kurz, volkswirtschaftliche Gewinne aus der Liberalisierung im Rahmen des GATT werden vertan, wenn das GATS so bleibt, wie es derzeitig noch ist: ein harmloser Papiertiger ohne Biss.

### Summary

The article discusses important elements of the General Agreement on Trade in Services (GATS) under the auspices of the World Trade Organization (WTO). In particular, concessions of member states made between 1995 and 1999 are quantified following the Hoekman method of measuring frequency indices weighted by openness factors. It emerges that concessions in general discriminate against service delivery through factor movements and in favor of cross-border trade. In particular, delivery through movements of persons (Mode 4 supply) is discriminated against in order to prevent circumvention of migration barriers against unskilled labor. This finding is invariant over all income groups of member states but it violates especially export interests of labor-abundant developing countries. Overall, it seems that the GATS is still more a vehicle of transparency than of liberalization. Concerns of anti-globalization movements that the GATS could become the spearhead of unleashed privatization and liberalization of public basic services are dismissed. The GATS provides a maximum of manoeuvring space for governments which want to protect domestic service industries against foreign suppliers. Proposals made after the year 2000 in the Doha Round support the view that member states continue to remain both selective and restrictive in GATS concessions.

### Literatur

- Atac (2003). WTO Aufhalten, GATS Stoppen. Online-Quelle (Zugriff am 05.02.2003): <http://www.atac.de/gats>
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.). *Kapitalverflechtungen mit dem Ausland. Statistische Sonderveröffentlichungen*. Frankfurt am Main.
- EU (2002). Anträge der WTO-Mitglieder an die EG und ihre Mitgliedstaaten auf verbesserten Marktzugang für Dienstleistungen. Konsultationspapier. Generaldirektion Handel, Direktion D – Koordinierung WTO und OECD, Dienstleistungen, Streitbeilegung und Verordnung über Handelshemmnisse. Online-Quelle (Zugriff am 12.11.2002): [http://www.europa.eu.int/comm/trade/services/imas\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/trade/services/imas_de.pdf)
- Eurostat (2000). Internationaler Dienstleistungsverkehr – EU. Anhang zur Publikation „EU international transactions – 1999 edition“. Daten 1989–1998. Luxemburg.

- Eurostat (2002). Geographical Breakdown of the EU Current Account. 1997–2000 data. International Trade in Services – EU, 1991–2000 data. CD-ROM. Luxemburg.
- Grubel, H. G. (1987). All Traded Services are Embodied in Materials or People. *World Economy* 10 (3): 319–330.
- Hoekman, B. (1996). Assessing the General Agreement on Trade in Services. W. Martin und L. A. Winters (Hrsg.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Cambridge.
- Japan, Ministry of Finance (Ihd. Jgg.). *Monthly Finance Review*. Institute of Fiscal and Monetary Policy, Tokio.
- Krancke, J. (1998). Liberalisierung des Dienstleistungshandels: Die Konturen des GATS. *Die Weltwirtschaft* (4): 404–420.
- Langhammer, R. J. (1991). Import Market Penetration in Services. *Interconomics* 26 (November/December): 274–289.
- Low, P., und A. Mattoo (2000). Is There a Better Way? Alternative Approaches to Liberalization Under GATS. In P. Sauvé und R. M. Stern (Hrsg.), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*. Washington, D.C.
- Maurer, A., und P. Chauvet (2002). The Magnitude of Flows of Global Trade in Services. In B. Hoekman, A. Mattoo und Ph. English (Hrsg.), *Development, Trade, and the WTO – A Handbook*. World Bank, Washington, D.C.
- Mattoo, A., und L. Schuknecht (2000). Trade Policies for Electronic Commerce. Policy Research Working Paper 2380. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Poveda, E. C., und S. Droege (1997). International Trade in Financial Services: An Assessment of the GATS. *Aussenwirtschaft* 52 (4): 603–635.
- US Department of Commerce. U.S. International Sales and Purchases of Private Services. Survey of Current Business, October issue. Online-Quelle (Zugriff am 30.04.2002): <http://www.bea.doc.gov/bea/pub/1099/ai/1099srv/inteserv.htm>
- WTO (World Trade Organization) (1996). *Annual Report*. Vol. I. Genf.
- WTO (World Trade Organization) (2002a). *Doha Development Agenda*. Press Release 3000: 28.06.02. Genf.
- WTO (World Trade Organization) (2002b). *International Trade Statistics 2002*. Genf.
- WTO (World Trade Organization) (2003). WTO Services Database. Online-Quelle (Zugriff am 16.02.2003): <http://www.tsdw.wto.org/wto/WTOHomepublic.htm>