

# Der Einfluss internationaler Rahmenbedingungen auf die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen am Beispiel GATS

Werner Raza

## Einleitung

Bereits seit den 1980er Jahren, verstärkt aber im letzten Jahrzehnt, erleben wir in Europa, aber auch weltweit, einen weitreichenden Umbau des modernen Staates. Dieser war – freilich in Europa stärker als anderswo – in den drei Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg zu einem Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat ausgebaut worden. Damit erbrachte er nicht nur mehr die klassischen Funktionen des liberalen Staatswesens des 19. Jahrhunderts (Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit, Durchsetzung und Garantie von Eigentumsrechten und individueller Freiheiten), sondern sein Aufgabenfeld wurde auf eine ganze Reihe neuer Bereiche ausgedehnt, welche zwei zentralen Zielen dienen. Einerseits der Zurverfügungstellung der für das Funktionieren industrialisierter Volkswirtschaften zentralen Infrastrukturen in Bereichen wie Schienen- und Straßenverkehr, Elektrizitäts- und Gasversorgung, Telekommunikation und Postverkehr. Andererseits aber auch der Gewährleistung sozialer Kohäsion und politischer Legitimität des demokratischen Staates durch die Absicherung existentieller Risiken des/der Einzelnen aufgrund Unfalls, Krankheit und Alter in Form solidarisch finanzierter Sozialversicherungssysteme, der Förderung gesellschaftlicher und politischer Teilhabe durch die Einrichtung eines frei zugänglichen, allgemeinen öffentlichen Schul- und Bildungswesens, und des Auf- und Ausbaus öffentlicher Kultur- und Medieneinrichtungen, sowie verschiedener anderer Formen öffentlicher Aktivitäten. Dem zugrunde lag ein gewandeltes Bild von der Rolle des Staates. Der Staat verkörperte nicht mehr primär als Zwangs- und Gewaltmonopol ein notwendiges Übel zur Zählung einer ansonsten von Anarchie bedrohten Gesellschaft, sondern wurde als zentrales Mittel begriffen, durch welches das staatsbürgerliche Individuum erst in die Lage versetzt wird, ein selbstbestimmtes Leben zu führen und alle Rechte und Pflichten des politischen Gemeinwesens vollumfänglich wahrzunehmen.

Diesen beiden zentralen Funktionen diene der moderne Wohlfahrtsstaat mit seinem umfangreichen öffentlichen Sektor. Zentrale öffentliche Dienstleistungen wurden daher vom Staat selbst erbracht, oder unter Vorgabe gesetzlicher Standards an Dritte wie Genossenschaften, Wohlfahrtsorganisationen, Kirchen u.a. übertragen, deren gemeinsames Charakteristikum aber war, nicht-profitorientiert zu arbeiten.

Ganz offensichtlich ist dieses Staatsmodell aber sowohl von der gesellschaftlichen Entwicklung als auch dem politischen

Diskurs der letzten Jahre massiv infrage gestellt worden. Globale Prozesse der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung von staatlichen Aufgaben haben stattgefunden, gleichzeitig erlebte das liberale Staatsverständnis in einer ökonomistisch radikalisierten Form eine Renaissance (Neoliberalismus), und der Wohlfahrtsstaat mit seinem umfangreichen öffentlichen Sektor wurde einer systematischen Kritik ausgesetzt, in Folge delegitimiert und sukzessive zurückgefahren. Dazu trug auch die Bedeutungszunahme der Finanzmärkte und der parallel dazu vollzogene Politikwechsel zu einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik entscheidend bei, welcher öffentliche Haushalte unter einen permanenten Spar- und Konsolidierungskurs zwang.

Gleichwohl ist aus meiner Sicht evident, dass der moderne Wohlfahrtsstaat bei allen sicher vorhandenen und von neoliberaler Seite geschickt aufgegriffenen Schwächen und Defiziten einen epochalen historischen Fortschritt darstellt. Er bedeutete zumindest in Europa für den Großteil der Menschen Emanzipation von sozialer Not, umfassende gesellschaftliche Integration und damit auch erstmals die Möglichkeit zu einem relativ selbstbestimmten Leben. Diese Ziele und Errungenschaften haben weiterhin Gültigkeit, die soziale und ökonomische Entwicklung jener Jahrzehnte von 1950 – 1980 ist dafür eindrucksvoller Beleg. Ich halte sie daher entgegen dem herrschenden Zeitgeist für keineswegs obsolet. Hier stimme ich völlig mit Egon Matzner, dem bekannten österreichischen Finanzwissenschaftler und langjährigen Professor am IFIP, überein, der dies in seiner jahrzehntelangen Beschäftigung mit dem modernen Wohlfahrtsstaat immer betont hat.

Die Diskussion über die Rolle des Staates kann sich jedoch angesichts der Globalisierung nicht auf den nationalen Rahmen beschränken, sondern muss auch die europäische und internationale Ebene berücksichtigen. Die polit-ökonomische Fachliteratur umschreibt die zunehmende Bedeutung supra-nationaler Ebenen mit dem Begriff der *Multi-Level Governance*. Darunter verstanden wird das Zusammenwirken sowohl verschiedener räumlicher Ebenen im Prozess der politischen Regulierung als auch verschiedener Akteure, darunter Regierungen, internationale Organisationen, aber auch die Zivilgesellschaft und der private Sektor. Nach wie vor umstritten ist die Frage, wie zentral die internationale Ebene für die Formulierung und Durchsetzung von Politik wirklich geworden ist. Im Folgenden werden daher die politischen Entwicklungen auf der internationalen Ebene im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge aufgezeigt. Konkret werden die

Verhandlungen über die Liberalisierung des Dienstleistungshandels im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen GATS diskutiert. Dabei wird der von Egon Matzner aufgeworfenen Frage nachgegangen, ob das GATS tatsächlich den zentralen Mechanismus für die Durchsetzung einer umfassend privatisierten Daseinsvorsorge darstellt. Matzner meinte dazu im Jahr 2003:

*“If GATS is fully put into force, we, or our children and grandchildren, will be faced with a panorama of privatised police, armies, schools, universities, hospitals, public old age provision, transport facilities, theatres, orchestras, museums, parks, public media, parliaments, governments, lakes and water resources.” (Matzner, 2003)*

Dieser Befürchtung von Matzner möchte ich nun auf Basis unseres heutigen Wissensstands nachgehen. Ich formuliere dazu zwei Arbeitshypothesen, die ich dann der Reihe nach ausführe, um schließlich zu einer zusammenfassenden Schlussfolgerung zu gelangen.

### Arbeitshypothese 1:

*Das GATS ist nicht das zentrale Forum für die Liberalisierung von Dienstleistungen. Vielmehr ist es der wichtigste Mechanismus für die „Konstitutionalisierung“ bereits erreichter Liberalisierungs- bzw. Privatisierungsmaßnahmen im Bereich der Daseinsvorsorge mit dem Ziel diese de-facto unumkehrbar zu machen (Lock-in Effekt)*

Die letzte Verhandlungsrunde in der Welthandelsorganisation (WTO) zum Dienstleistungsabkommen (GATS) begann im Jahr 2000 und wurde dann 2001 formell in die Doha-Verhandlungsrunde der WTO integriert. Sie drehte sich in der Tat zentral um die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Wasser, Bildung, Verkehr, Postdienste sollten weltweit für den privaten Wettbewerb geöffnet werden. So verfolgten insb. die EU und die USA eine klare Liberalisierungsagenda in diesem Bereich und konfrontierten zahlreiche WTO-Partner mit weitreichenden Liberalisierungsforderungen (sog. *requests*). Allerdings geriet der Verhandlungsprozess bereits in den Jahren 2003/04 ins Stocken und kam spätestens mit dem Beinahescheitern der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 vollends zum Erliegen. Von diesem Stillstand haben sich die Verhandlungen bis zum heutigen Tag nicht erholt. Das lag neben doch recht divergierenden Interessen zwischen Industrie- und Schwellen- bzw. Entwicklungsländern natürlich auch an den Konflikten in anderen Verhandlungsbereichen, insb. in der Landwirtschaft. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 hat schließlich die Chancen, die Doha-Runde jemals zu einem erfolgreichen Ende zu führen, weiter untergraben. Das Scheitern der Liberalisierungsbemühungen auf multilateraler Ebene hatte zur Konsequenz, dass die Liberalisierungsbefürworter im Bereich Dienstleistungen vermehrt auf die bilaterale Ebene auswichen. So verhandelten die USA und die EU in den letzten 10 Jahren zahlreiche bilaterale Freihandelsabkommen, in welche umfangreiche Dienstleistungskapitel aufgenommen wurden. Auffallend dabei war, dass das GATS die Blaupau-

se bildete, auf dessen Basis diese Kapitel formuliert wurden, auch wenn das Ambitionsniveau der dabei angestrebten Liberalisierungsmaßnahmen klar über das im Rahmen der GATS Verhandlungen Geforderte hinaus ging. Dieser Umstand ist einerseits dem WTO-Prinzip geschuldet, dass gemäß Art. XXIV GATT bzw. Art. V GATS regionale Handelsabkommen nur dann als WTO-konform gelten können, wenn sie umfassend sind und ein höheres Maß an Liberalisierung als in der WTO vorsehen (WTO-plus). Andererseits begünstigt die bilaterale Schiene die Interessendurchsetzung großer Handelsmächte erheblich gegenüber der multilateralen Ebene. In Letzter verhandeln in der Regel Staatengruppen miteinander. Diese Möglichkeit, ihre Interessen gemeinsam zu vertreten, ist vor allem für politisch und ökonomisch schwache Staaten von erheblichem Vorteil, wie gerade die Erfahrungen der Doha-Runde seit 2011 gezeigt haben.

Der wahre „Mehrwert“ des GATS liegt demgegenüber in einem anderen Bereich. Worin genau, soll im Folgenden näher ausgeführt werden. Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services: GATS) ist eine der drei zentralen Säulen der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation WTO. Der Dienstleistungssektor macht in den Industrieländern bereits zwei Drittel der Wirtschaftsleistung aus, entsprechend groß ist das Interesse vor allem multinationaler Konzerne an einer weltweiten Liberalisierung (und Privatisierung) der gemäß der geltenden GATS-Klassifikation insgesamt 150 gelisteten Dienstleistungsbranchen. Die zentralen Grundprinzipien des GATS sind Transparenz (Offenlegung aller dienstleistungsrelevanten Gesetze, Normen und Standards), Meistbegünstigung (Gleichbehandlung ausländischer Handelspartner), freier Marktzugang, sowie Inländerbehandlung (Diskriminierungsverbot von in- und ausländischen Dienstleistern).

Jeder Unterzeichnerstaat hat sich im GATS grundsätzlich zur sukzessiven Ausweitung und Vertiefung der Handelsliberalisierung im Dienstleistungsbereich verpflichtet (Art XIX). Rücknahmen oder Änderungen bereits eingegangener Liberalisierungsverpflichtungen können frühestens drei Jahre nach deren Inkrafttreten, und nur nach Kompensation davon nachteilig betroffener Handelspartner vollzogen werden (Art XXI). Dabei auftretende Streitigkeiten zwischen Vertragsparteien können dem WTO Streitbeilegungsverfahren vorgelegt werden. Streitfälle, die zulasten eines Vertragspartners entschieden werden, ziehen die Verpflichtung zur Rücknahme bzw. Änderung abkommenswidriger nationaler Bestimmungen nach sich. Im gegenteiligen Fall können Vergeltungsmaßnahmen ergriffen werden, welche sich nicht nur auf den Dienstleistungs-, sondern auch auf den Warenbereich erstrecken können. Die Rücknahme bereits eingegangener Liberalisierungsverpflichtungen ist damit zwar nicht unmöglich, kann einen Staat aber teuer zu stehen kommen. Das GATS bildet also neben bestehenden nationalstaatlichen Normierungen eine zusätzliche legislative Schranke auf Ebene des internationalen Rechts. Diese hat zum Ziel, einmal auf nationaler Ebene umgesetzte Liberalisierungsmaßnahmen zusätzlich zu binden, und im Gegenzug für eine solche internationale Bindung Liberalisierungszugeständnisse vonseiten der Handelspartner zu erreichen. Darin scheint mir der zentrale „Mehrwert“ des GATS zu liegen. Die internationale politische Ökonomie hat bereits in den 1990er Jahren im Zusammenhang mit einer kritischen Analyse des Neoliberalis-

mus diesbezüglich vom Aufbau eines „neuen Konstitutionalismus“ auf internationaler Ebene gesprochen, mit dem Ziel, die neoliberale Globalisierung irreversibel zu machen (vgl. etwa Gill 1998). Die zeitliche Abfolge von Liberalisierungsprozessen läuft daher zumindest für Industriestaaten in der Regel so ab, dass zuerst auf nationaler Ebene eine Liberalisierungsmaßnahme beschlossen wird, um danach die erfolgte Liberalisierung auf internationaler Ebene festzuschreiben und gleichzeitig als Verhandlungsmasse einzusetzen. Die umgekehrte Reihenfolge, d.h. von außen implementierte Liberalisierungen lassen sich nur im Fall stark geschwächter staatlicher Souveränität feststellen, wie es in vielen Entwicklungsländern während der Strukturanpassungsprogramme der 1980er und 90er Jahre der Fall war. Oder rezenter im Fall der südeuropäischen Krisenstaaten wie Griechenland, wo die sog. Troika ebenfalls Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen durchsetzen konnte.

## Arbeitshypothese 2:

*Das GATS ist ein emergentes Forum für die De-Regulierung und Re-Regulierung nationaler Normen*

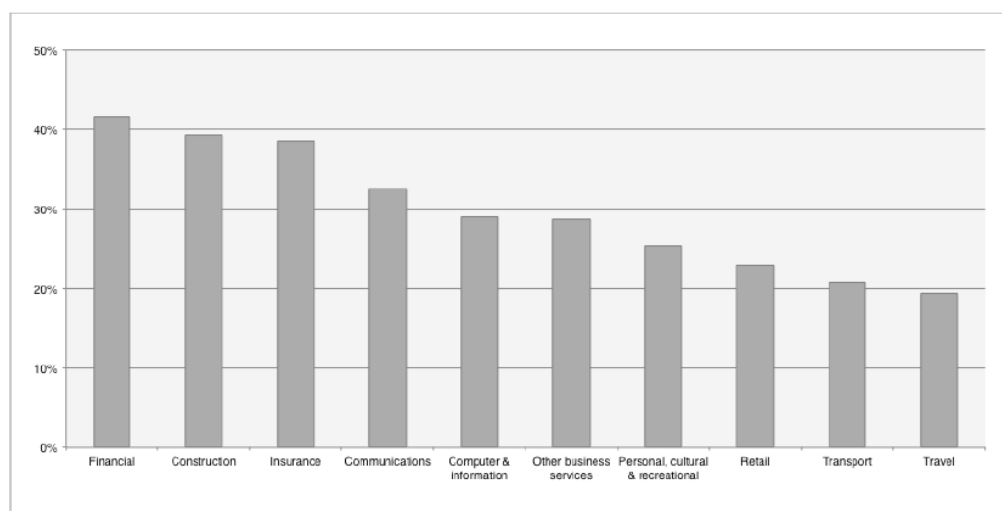
Staaten regulieren mit Gesetzen die Erbringung von Dienstleistungen, um nicht-ökonomische Ziele wie Versorgungssicherheit, Umweltschutz, Arbeitsplatzsicherheit oder regionale Kohäsion zu verfolgen. Es findet politische Gestaltung im Sinne eines Ausgleichs zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Interessen statt. Dieses fundamentale nationalstaatliche Erfordernis einer Regulierung wirtschaftlicher Tätigkeit steht in einem mehr oder weniger offenen

Spannungsfeld zu den Vorgaben des GATS. Zwar hält der Abkommenstext fest, dass das nationale „right to regulate“ anerkannt wird. Das Problem aus Sicht des GATS besteht aber nun darin, dass diese nationalen Regulierungen sehr unterschiedlich aussehen können und damit Transaktionskosten für ausländische Unternehmen bedeuten, welche beim Markteintritt diese Bestimmungen umsetzen müssen. Es handelt sich damit um nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Versuche, diese Handelshemmnisse zu quantifizieren kommen in der Regel zu dem Schluss, dass hier eine Schutzwirkung vorhanden ist, die mindestens einem Zollschutz von 20 – 40% entspricht (vgl. Abbildung 1 für eine Übersicht).

Im GATS wird versucht, diesem Problem auf zweierlei Weise zu begegnen. Zum Einen enthält das GATS einige Bestimmungen, welche darauf abzielen, bestimmte Regulierungen für unzulässig zu erklären. Dazu gehört z.B. Art. XVI, der es grundsätzlich untersagt, dass für im GATS gebundene Sektoren Regelungen zur Beschränkung der Anzahl der Dienstleistungserbringer, der Geschäftsvolumina, der Anzahl der Beschäftigten, der zulässigen Rechtsform (AG, GmbH etc.) oder der Obergrenzen für Auslandsbeteiligungen an inländischen Unternehmen aufrecht erhalten bleiben. Hier wird also versucht zu de-regulieren. Zum Anderen wird im GATS der Versuch unternommen, regulatorische Mindeststandards zu definieren und damit divergierende nationale Standards zu harmonisieren. Dies ist der explizite Zweck von Art. VI.4, der eine Agenda formuliert, um in bestimmten Bereichen sog. Disziplinen zu entwickeln. Darunter sind verbindliche Richtlinien zu verstehen, die gewährleisten sollen, dass nationale Regelungen in den Bereichen Qualifikationserfordernisse und verfahren, technische Normen, Zulassungserfordernisse

*Table 4: Trade restrictiveness in services trade (tariff ad valorem equivalents) by sector weighted by trade volumes*

*Source: Own calculations based on Fontagné, Guillin, Mitaritonna (2010), GTAP, IMF EBOP*



Quelle: Lee-Makiyama 2012.

## Abb. 1. Nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen im Dienstleistungshandel

se/Konzessionsvergabe so ausgestaltet werden, dass sie keine „unnötigen Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen darstellen“, d.h. die Maßnahmen „nicht belastender sind als nötig, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten“ (Art. VI.4 GATS). Beispielsweise beschränken Raumordnungs- oder Bauvorschriften die Möglichkeiten von internationalen Handelsketten bei der Gestaltung von Supermärkten. Oder: Die Regelung von Ladenöffnungszeiten verunmöglicht es neu eintretenden Unternehmen, Marktanteile durch längere Öffnungszeiten zu erobern. Solche Regelungen dienen der menschlichen Sicherheit oder dem Arbeitnehmerschutz, sind aus Unternehmenssicht aber handelshemmend. Im Rahmen des GATS soll es möglich sein, dass solche Regelungen vor dem WTO Schiedsgericht angefochten werden. Dieses unterzieht die Regelungen einem „Notwendigkeitstest“. Das heißt, es wird geprüft, ob die betreffende Regelung die am wenigsten handelshemmende aller zur Auswahl stehenden ist. Wenn nicht, kann der Nationalstaat vom Schiedsgericht der WTO dazu aufgefordert werden, das Gesetz aufzuheben. Bei Nichtbefolgung drohen Vergeltungsmaßnahmen. Die hier angelegte Re-Regulierungsagenda geht damit über die traditionelle Prüfung von nationalen Regulierungen, wie sie die WTO im Bereich der Inländerbehandlung (*National Treatment*) seit langem anwendet, substantiell hinaus. Eine Regelung kann auch dann WTO-widrig sein, wenn sie nicht zwischen in- und ausländischen Unternehmen diskriminiert. Es verwundert daher nicht, dass der in Art. VI.4. angelegte Prozess während der letzten Jahre äußerst umstritten war und nur wenige Fortschritte erzielt worden sind. Schließlich geht es hier um den Kern nationalstaatlicher Regelungskompetenz. Bisherige Erfahrungen mit der WTO-Rechtsprechung im Dienstleistungsbereich zeigen, dass der Grat zwischen dem Verfolgen legitimer politischer Ziele und dem Freihandelsgebot recht eng ist.

Verhandlungsfortschritte seit 1995 sind vor allem in einzelnen Sektoren wie Telekommunikation und Postdienstleistungen erzielt worden, wo in Form von *Annexes* und *Reference Papers* eine meiner Ansicht nach problematische Harmonisierung herbeigeführt wurde. Die hier normierten Sektorregulierungen gehen zwar vom Leitbild einer *pro-competitive regulation* aus, meinen damit aber in der Praxis eine an den Interessen der großen US-amerikanischen und europäischen Dienstleistungskonzerne ausgerichtete Politik. So urteilte zum Beispiel ein WTO-Panel im Fall *Mexico – Telecoms* auf Basis der geltenden WTO Telekom-Richtlinien, dass das Verrechnen von Durchleitungsgebühren an internationale Telekommunikationsunternehmen, die über den direkten Gestehungspreis hinausgehen, WTO-widrig ist. Damit ist es kaum mehr möglich, Infrastrukturkosten in die Preisberechnung einzubeziehen, oder gar Kosten aus dem Netzausbau in periphere Regionen quer zu finanzieren. Beides war und ist weiterhin in vielen Entwicklungsländern gängige Praxis, um die nationale Versorgung mit Telekom-Leistungen sicher zu stellen.

In einem anderen Fall (*US-Gambling*) befand ein WTO-Schiedsgericht, dass das US-Verbot von grenzüberschreitenden Internet-Wetten nicht notwendig ist, um die öffentliche Moral (*public morals*) gemäß Art. XIV GATS aufrecht zu erhalten. Was immer man vom US-Verbot halten mag, die dahinter liegende demokratiepolitische Grundsatzfrage ist doch, ob eine solche Entscheidung nationalstaatlich getroffen oder

an eine internationale Organisation delegiert werden soll.

Auch wenn hier festgehalten werden soll, dass die Bemühungen der WTO um die beschriebene Re-Regulierungsagenda in einem frühen Stadium sind, sind die hier verhandelten Fragen doch sehr weitreichender Natur, von denen insbesondere wichtige demokratiepolitische Fragen betroffen sind.

## Schlussfolgerungen

Die wesentlichen Ergebnisse der Diskussion lassen sich in vier zentrale Schlussfolgerungen zusammen fassen:

1. GATS ist ein zentraler Mechanismus für die „Konstitutionalisierung“ von Liberalisierungs- bzw. Privatisierungsmaßnahmen von (öffentlichen) Dienstleistungen mit dem Ziel, diese weitgehend irreversibel zu machen.
2. GATS ist ein emergentes Forum für die Entwicklung global harmonisierter Regulierungen für den Dienstleistungssektor. Dabei entsteht ein Druck auf die innerstaatliche Regulierungsautonomie und die Gefahr, die Umsetzung demokratiepolitisch legitimer Politikziele zu erschweren.
3. GATS ist die maßgebliche Vertragsschablone für die Formulierung von Dienstleistungsliberalisierungen auf bilateraler Ebene.
4. Vom GATS geht ein Druck aus, das Liberalisierungsniveau weiter voran zu treiben, auch wenn der Verhandlungsschwerpunkt sich seit fast zehn Jahren klar auf die bilaterale Ebene verlegt hat.

Egon Matzner hatte sicher recht in seiner Einschätzung der mit Privatisierung, Liberalisierung und De-Regulierung verbundenen Gefahren für das öffentliche Gemeinwesen. Die bisherige Erfahrung hat allerdings gezeigt, dass er die Bedeutung des GATS Abkommens für diesen Prozess etwas überschätzt hat. Die im GATS prinzipiell angelegten Tendenzen hat er aber durchaus erkannt.

## Quellenverzeichnis

- Gill, St. (1998): New constitutionalism, democratisation and global political economy, in: *Pacifica Review: Peace, Security & Global Change*, Volume 10, Issue 1, 1998, pp. 23-38;
- Lee-Makiyama, H. (2012): *The International Services Agreement (ISA) – from the European vantage point.*, European Centre for International Political Economy (ECIPE).
- López-Inaldi, L.A. (2009): *The Mexico – Telecoms Case: What Lessons Can Be Drawn for South Asian Countries?*, Background Paper prepared for CUTS-GRC, September 2009, ([http://www.cuts-grc.org/pdf/The\\_Mexico-Telecoms\\_Case.pdf](http://www.cuts-grc.org/pdf/The_Mexico-Telecoms_Case.pdf))
- Matzner, E. (2003): *A note on privatisation mechanisms*, (<http://www.epoc.uni-bremen.de/home.htm>)

Thayer, J. (2004): The Trade of Cross-Border Gambling and Betting: The WTO-Dispute between Antigua and the

United States, in: Duke Law and Technology Review, No.13, 2004