

3.1.3 Mögliche Folgen von GATS Liberalisierungen – vorläufige Erfahrungen und Einschätzungen

In der Uruguay-Runde des GATT hatte die Liberalisierung von Sektoren, die öffentliche Dienstleistungen zum Inhalt haben, noch eine untergeordnete Rolle gespielt. Es war zunächst um die Öffnung kommerzieller Dienstleistungssektoren gegangen wie der unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Consulting, Buchhaltung, Marketing), und um die Finanzdienstleistungen.

Für den Großteil bisher durchgeführter Liberalisierungen bzw. Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen können wir als typisch feststellen, dass sie:

- hinsichtlich der Dritten Welt auf den Druck der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds;
- auf die Europäische Union, insbesondere das Binnenmarktprojekt;
- und auf nationale Initiativen im Fall der Industrieländer zurückgehen.

Das hat sich mit den GATS 2000 Verhandlungen allerdings geändert. Es ist mittlerweile offensichtlich, dass ein zentrales Thema der laufenden GATS-Verhandlungen die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen ist. Dies ist unter mehreren Gesichtspunkten problematisch:

- a) GATS-Liberalisierungen sind nur unter hohen Kosten umkehrbar;
- b) das Diskriminierungsverbot zwischen in- und ausländischen AnbieterInnen kann problematische Konsequenzen für die Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen haben;
- c) die einzelstaatliche (nationale) Handlungsautonomie wird eingeschränkt.

Ad a): GATS-Liberalisierungen sind nur unter hohen Kosten umkehrbar

So lange ein Dienstleistungsbereich noch nicht vom GATS erfasst ist, kann ein einzelner Staat diesen Bereich im Grunde souverän bzw. in nationaler Autonomie regeln.

Nimmt etwa die Republik Österreich derzeit die Liberalisierung einer öffentlichen Dienstleistung vor, kann sie die Liberalisierung durch eine entsprechende Gesetzesänderung relativ unaufwändig einschränken oder gänzlich zurücknehmen. Eine GATS-Bindung hingegen bedeutet eine völkerrechtliche Verpflichtung, von der sich ein einzelner Staat nur befreien kann, wenn er beträchtliche - in manchen Fällen wohl prohibitiv hohe - wirtschaftliche und politische Kosten in Kauf nimmt. Rücknahmen oder Änderungen bereits eingegangener Liberalisierungsverpflichtungen können nämlich frühestens drei Jahre nach deren Inkrafttreten, und zudem nur nach einer Kompensation – durch neue Liberalisierungszugeständnisse in anderen Sektoren - davon nachteilig betroffener Handelspartner vollzogen werden (Artikel XXI GATS).

Im Falle der Nichteinigung kann es zu einem Streitbeilegungsverfahren kommen. Streiffälle, die zu Lasten eines Vertragspartners entschieden werden, ziehen die Verpflichtung nach sich, abkommenswidrige nationale Bestimmungen zurückzunehmen oder zu ändern. Kommt der beklagte Staat dem Ergebnis der Streitbeilegung nicht nach, können Strafzölle verhängt werden. Solche Strafzölle sind nicht nur im Dienstleistungs-, sondern auch im Warenbereich möglich. Diese Bestimmung kann in der Praxis zu empfindlichen Sanktionen führen, und wirkt zudem für den beklagten Staat innenpolitische Probleme auf, werden doch die Strafzölle auf Exportprodukte von gänzlich anderen Branchen verhängt, welche nunmehr für die verfehlte Liberalisierungspolitik in einem anderen Bereich wirtschaftlich gerade stehen müssen. Das wird zumindest zu politischen Widerständen führen, Entschädigungsleistungen für diese Branchen nach sich ziehen, oder kann aufgrund des sich abzeichnenden massiven Widerstands überhaupt einen Staat dazu veranlassen,

vom Vorhaben die Liberalisierung zurückzunehmen, gänzlich abzulassen. In jedem Fall kann die Rücknahme eingegangener GATS Liberalisierungsverpflichtungen einen Staat daher teuer zu stehen kommen.

Ad b): Diskriminierungsverbot zwischen in- und ausländischen AnbieterInnen

Ein spezifisches Problem im GATS ist die Grenzziehung zwischen privat erbrachten und öffentlichen Dienstleistungen. In formaler Hinsicht bezieht sich das GATS nur auf privatwirtschaftliche Dienstleistungen. Artikel I.3 GATS nimmt „Dienstleistungen in Ausübung hoheitlicher Zuständigkeit“ vom GATS aus. Allerdings sind darunter nur solche Dienstleistungen zu verstehen, die weder „zu kommerziellen Zwecken, noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Anbietern“ (Art I.3.c) erbracht werden. Das GATS erläutert diese Definition einzig im Anhang zu Finanzdienstleistungen. Dort werden als Beispiele für solche Dienstleistungen die Aktivitäten von Zentralbanken bzw. monetärer Aufsichtsorgane und auch gesetzliche Sozialversicherungen und öffentliche Pensionskassen genannt, soweit sie nicht in Konkurrenz zu privaten Anbietern erbracht werden.

Das führt zu einigen Unklarheiten, impliziert doch die Formulierung in Art I.3 (c), dass es de facto letztlich **wirtschaftliche** Entwicklungen - insbesondere die Möglichkeit der Entstehung eines Marktes mit privaten AnbieterInnen - sind, welche die Abgrenzung zwischen öffentlich und privat festlegen. Wenn etwa in einem Land bestimmte Dienstleistungen sowohl von der öffentlichen Hand als auch von Privaten angeboten werden - das ist in Österreich im Gesundheits-, Sozial oder Bildungsbereich der Fall -, kann es durchaus zu Abgrenzungsproblemen kommen. Das hat das WTO-Sekretariat in verschiedenen Hintergrundpapieren auch eingeräumt. Private Anbieter aus Drittstaaten, welche eine Dienstleistung bereits erbringen, oder dies tun wollen, könnten in der öffentlichen Förderung einer staatlichen oder gemeinnützigen Einrichtung eine Diskriminierung erblicken, und dagegen mithilfe der Regierung ihres Herkunftslands im Rahmen der WTO Streitbeilegung vorgehen. Eine Verurteilung durch das WTO Streitbeilegungsgremium zöge die Verpflichtung zur Beseitigung der Diskriminierung nach sich. Dadurch müsste die öffentliche Förderung an die bisherigen Begünstigten entweder eingestellt oder aber auf den Drittstaatsanbieter ausgedehnt werden. Geht man davon aus, dass in Zeiten schlagender budgetärer Restriktionen der öffentliche Förderkuchen bestenfalls konstant, realistischerweise aber tendenziell abnehmen wird, würde dies öffentliche Dienstleister, insbesondere aber auch gemeinnützige Drittsektoreinrichtungen vor gravierende Finanzierungsprobleme stellen und sie einem verschärften Wettbewerb mit kommerziell orientierten Unternehmen aussetzen.

Trägt ein Staat nicht durch eine Ausnahmeklausel oder einen Vorbehalt für öffentliche Dienste explizit Vorsorge - einen solchen Vorbehalt gibt es momentan nur für die „EU-12“ (nicht jedoch für Österreich!) - so ist nicht ausgeschlossen, dass über das GATS öffentliche Dienste, insbesondere im Hinblick auf deren Finanzierung, ausgehebelt werden².

Ad c): Einschränkung der einzelstaatlichen Handlungsautonomie

Ein allgemeines, aber speziell für öffentliche Dienstleistungen relevantes Problem ergibt sich in bezug auf die künftige Möglichkeit, bei aufrechter GATS Bindung innerstaatliche Regulierungen autonom zu definieren und durchzusetzen, z.B. Qualitätsstandards im Bildungs- oder Gesundheitsbereich.

Ausgangspunkt ist die Verpflichtung, der WTO alle Maßnahmen bekannt zu geben, durch die ein Staat eine bestimmte Dienstleistung regelt oder reguliert, und die den Handel mit dieser Dienstleistung beeinflussen könnten (Artikel III GATS). Falls ein Mitglied der WTO in einer solchen regulatorischen Maßnahme die Einschränkung einer eingegangenen Liberalisierungsverpflichtung erblickt, kann es (i)

² Dieses Problem stellt sich im übrigen auch in analoger Weise im Zusammenhang mit dem europäischen Beihilfenrecht. Siehe dazu Kapitel 3.2.4.3.

verlangen, die betreffende Maßnahme zurückzunehmen bzw. zu adaptieren, (ii) Kompensationsverhandlungen fordern, oder andernfalls ein WTO-Streitbeilegungsverfahren anstrengen.

Darüber hinaus gibt es im Rahmen des Verhandlungsprozesses im Zusammenhang mit Artikel VI.4 GATS („innerstaatliche Regulierung“) Bestrebungen, so genannte „Disziplinen“ zu entwickeln. Damit sind verbindliche Richtlinien eines bestimmten Inhalts gemeint. Solche Richtlinien sollen gewährleisten, dass bestimmte nationale Regelungen zur Erreichung definierter politischer Ziele keine „unnötigen Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen darstellen“ (Beispiele: Qualifikationserfordernisse- und verfahren, technische Normen, Lizenzerteilungen). Zulassungsverfahren etwa sollen „nicht an sich die Erbringung der Dienstleistung beschränken“ (Art VI.4.c GATS).

Insbesondere sollen die Disziplinen einer Notwendigkeitsprüfung unterliegen. Diese soll sicherstellen, dass regulatorische Maßnahmen „nicht belastender sind als nötig, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten“. Konkret soll der einzelne Staat prüfen, ob die betreffenden Maßnahmen jene sind, die den Handel am wenigsten beeinträchtigen. Im Rahmen der zuständigen WTO-Arbeitsgruppe werden zur Zeit exemplarisch Maßnahmen der Mitgliedstaaten diskutiert, die in den Anwendungsbereich des Artikels VI.4 GATS fallen könnten; die aktuelle Diskussion bezieht sich u.a. auf

- Ladenöffnungszeiten,
- Raumordnungsvorschriften und Bauordnungen,
- verpflichtende Mitgliedschaften zu Berufsvereinigungen.

Ein gewisses Maß an internationaler Harmonisierung erscheint in den genannten Bereichen zwar überlegenswert. Dennoch bringen die Normierungen, die derzeit im Zusammenhang mit Artikel VI.4 GATS ausgearbeitet werden, zugleich die Gefahr einer Deregulierung mit sich, die unter qualitativen Gesichtspunkten problematisch ist. Hier können sensible Bereiche wie Bildung, Gesundheit, soziale Dienste, Natur- bzw. Kulturgüterschutz genannt werden. Zudem würde der unmittelbare Handlungsspielraum einzel[national]staatlicher Regulierung eingeengt: die künftigen Disziplinen könnten wie ein Korsett auf die Politik der Einzelstaaten wirken. Dringen die Bestrebungen zur Einrichtung von Artikel-VI.4-Disziplinen durch, wird in Zukunft jeder Mitgliedstaat der WTO einschlägige politische Maßnahmen auf deren WTO-Kompatibilität prüfen müssen, es sei denn, er riskiert ökonomische Sanktionen durch Schiedsgerichtsverfahren.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden: Im GATS sind nahezu exemplarisch wesentliche Prinzipien neoliberaler Politik verankert. Dazu zählen (i) die eingebaute Dynamik zur Ausweitung globaler Liberalisierung, (ii) das „lock-in“ bereits erreichter Liberalisierungen in Form einer völkerrechtlich verbindlichen Verpflichtung, sowie (iii) eine Begrenzung nationalstaatlicher Handlungsspielräume, insb. durch die Prinzipien der Meistbegünstigung, des Marktzugangs, der Inländerbehandlung, sowie der die innerstaatliche Regulierung beschränkenden „Disziplinen“. Das GATS-Abkommen enthält zwar keinen formalen Mechanismus, der die Staaten zur Liberalisierung zwingt, begünstigt diese aber außerordentlich.

3.2 Liberalisierungsbestrebungen auf EU-Ebene

3.2.1 Einleitung