

Zusammenfassung der KAN-Geschäftsstelle

Normung und Dienstleistungen. Anforderungen und Handlungsspielräume nach dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)

Gutachten von Herrn Privatdozent Dr. Josef Falke, Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen für die KAN-Geschäftsstelle

Der vollständige Text des Gutachtens (pdf-Datei, 3 MB) kann über www.zerp.uni-bremen.de/deutsch/pdf/dp1_2004.pdf abgerufen werden.

Im Gutachten wird ausführlich die Zielsetzung und Struktur des WTO-GATS-Abkommens¹ dargestellt. Der derzeitige Verhandlungsstand des GATS wird beschrieben. Insbesondere wird auf die hoheitlichen und nicht hoheitlichen Aufgaben eingegangen. Das Gutachten beleuchtet weiterhin die Behandlung des Arbeitsschutzes sowie internationaler Normen im GATS.

Aufgabenstellung des Gutachtens

1. Welche Bedeutung misst das WTO-GATS-Abkommen internationalen Normen zur Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs zu?
2. Inwieweit sind Regelungen der Unterzeichnerstaaten zur Gewährleistung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern, die Dienstleistungen erbringen, vom GATS-Abkommen ausgenommen?
3. Sind Dienstleistungen, die von staatlichen Institutionen oder von Körperschaften des öffentlichen Rechts erbracht werden, vom Abkommen betroffen?

Zielsetzung - Liberalisierung des Marktes

Dienstleistungen stellen weltweit den am schnellsten wachsenden Wirtschaftssektor mit mittlerweile 60 % der gesamten volkswirtschaftlichen Wertschöpfung. Der Handel mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen erreichte im Jahr 2001 einen Anteil von etwa einem Fünftel des gesamten Welthandels.

Daher wurden in der Uruguay-Runde der WTO erstmals Liberalisierungsverhandlungen im Dienstleistungssektor aufgenommen, die zum Abschluss des „Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen“ (GATS) führten. Das 1995 in Kraft getretene Abkommen hat die Zielsetzung, allgemeine Rahmenregelungen für die Liberalisierung des gesamten internationalen Dienstleistungshandels zu schaffen. Dabei kann jedes Land selbst bestimmen, welche Verpflichtungen es im Rahmen des GATS eingehen will. Es erkennt somit das Recht der Mitgliedstaaten an, die „Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln und neue Vorschriften hierfür einzuführen, um ihre nationalen, politischen Ziele zu erreichen.“ Es bietet einen Rechtsrahmen und stellt gleichzeitig ein Verhandlungsforum für weitergehende Liberalisierungsverhandlungen dar, in denen

¹ General Agreement on Trade in Services – Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen.

die Staaten das spezifische Ausmaß der Liberalisierung selbst bestimmen. Das GATS besteht aus drei wesentlichen Elementen:

- dem Vertragstext,
- den länderspezifischen Vereinbarungen, in denen die Unterzeichnerstaaten in Form von sog. Positivlisten für bestimmte Dienstleistungssektoren Liberalisierungsverpflichtungen übernehmen und die in weiteren Verhandlungen zunehmend erweitert werden sollen,
- den Anlagen zum GATS-Vertrag, in denen Bereiche aufgegriffen werden, für die keine allgemeingültigen Regeln gefunden werden konnten und die noch weiter verhandelt werden sollen.

Begriffsdefinition

Innerhalb des GATS wird der Dienstleistungsbegriff nicht eindeutig definiert. Statt dessen wird eine Auflistung vorgenommen, die sich in zwölf Hauptgruppen untergliedert (Tourismus und Reisedienstleistungen, Finanzdienstleistungen, unternehmerische und berufsbezogene Dienstleistungen, Kommunikationsdienstleistungen, Transportdienstleistungen, Bau- und Montagedienstleistungen, Erholung – Kultur – Sport, Umweltdienstleistungen, Vertriebsdienstleistungen, medizinische und soziale Dienstleistungen, Bildungsdienstleistungen und sonstige Dienstleistungen). Diesen Gruppen werden insgesamt 155 Kategorien von Dienstleistungen zugeordnet.

Weiterhin bedeutend für die Abgrenzung und Definition einer Dienstleistung ist deren Zuordnung zu vier Modalitäten, die sich auf die Herkunft des Erbringers und Empfängers der Dienstleistung beziehen sowie auf den Grad der Anwesenheit:

1. grenzüberschreitende Erbringung: keine gleichzeitige und physische Anwesenheit von Dienstleistungserbringer und Empfänger (z.B. wenn die Dienstleistung über internationale Kommunikationsnetze wie Telefon oder Internet erfolgt);
2. die Nutzung im Ausland: temporäre Wanderung des Empfängers in das Land des Erbringers (z.B. Tourismus);
3. die gewerbliche Niederlassung: häufige und intensive Interaktion zwischen Empfänger und Erbringer (z.B. Bankwesen);
4. die Präsenz natürlicher Personen: kurz- oder langfristige Anwesenheit des Erbringers im Gastland des Empfängers (z.B. Ingenieurdienstleistungen).

Ein Zuordnungskriterium ist weiterhin, ob eine Dienstleistung von privaten oder öffentlichen Stellen erbracht wird. Wichtig ist die Einschränkung, dass im GATS eine Dienstleistung „jede Art von Dienstleistungen in jedem Sektor mit Ausnahme solcher Dienstleistungen einschließt, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden.“

Achtung der Regelungshoheit der Mitgliedstaaten

Das GATS erkennt somit die Regelungshoheit der Mitglieder an. Diese Sichtweise ist nicht unproblematisch, da der Begriff „hoheitlich“ wegen unterschiedlicher Traditionen und Regelungen in den Mitgliedstaaten verschieden interpretiert

wird. Die Handhabung, welche Dienste nur von öffentlichen Stellen erbracht werden dürfen oder aber auch von privaten, ist nicht einheitlich. In vielen Ländern werden zudem ehemals öffentliche Dienstleistungen (teil-) privatisiert, wie z.B. im Post- und Telekommunikationswesen. Der Begriff des hoheitlichen Regelungsbereichs ist daher äußerst schwer zu definieren. Das GATS versucht dennoch, den Begriff zu präzisieren: Eine in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachte Dienstleistung ist „jede Art von Dienstleistung, die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungsanbietern erbracht wird“. Wichtig ist bei dieser Definition also nicht, ob es sich um ein öffentliches oder gemeinsames Gut handelt, sondern dass der Staat in diesen Bereichen nicht gleichzeitig wie ein Anbieter unter anderen auftritt. Auch diese Definition beseitigt nicht die Unklarheit bezüglich der Abgrenzung des Begriffs der „hoheitlichen Gewalt“. Das Problem wird auch weiterhin die Streitbeilegungsgremien des GATS beschäftigen.

Grundsätzlich sind Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (die nicht hoheitlich sein müssen) nicht vom GATS ausgeschlossen. Denn Ziel des GATS ist nicht die Deregulierung von Dienstleistungen, die zu einem erheblichen Teil streng reguliert sind. Stattdessen zielt es darauf ab, einen Rahmen mit Prinzipien und Bestimmungen für den Handel mit Dienstleistungen abzustecken. Die WTO-Mitglieder können ausländischen Dienstleistungserbringern umfassenden Marktzugang gewähren und ihnen gleichzeitig die gleichen Gemeinwohlverpflichtungen auferlegen wie inländischen Anbietern.

Stand der Verhandlungen

Ein wesentliches Merkmal ist die Unvollständigkeit des GATS. Es bietet einen institutionellen Rahmen für weitere Verhandlungen, die im Jahr 2000 aufgenommen wurden und anschließend in regelmäßigen Abständen weitergeführt werden müssen. Es wurde somit ein Liberalisierungsprozess angestoßen, der die nationalen politischen Zielsetzungen sowie die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer berücksichtigen soll. Das gilt zum einen für die Ausweitung der von den einzelnen Mitgliedstaaten individuell übernommenen Verpflichtungen. Zum anderen müssen Regelungsbereiche des GATS weiter beraten werden, für die im Rahmen der Uruguay-Runde keine Einigung erzielt werden konnte. Dazu gehört u.a. die Erarbeitung von Vereinbarungen für technische Normen nach Art. VI Abs. 4 GATS.

Für innerstaatliche Regelungen hat der Rat für den Handel mit Dienstleistungen 1999 die „Working party on Domestic Regulations“ eingesetzt. Allerdings ist es ihr bislang nicht gelungen, für weitere Dienstleistungskategorien oder horizontale Themen erfolgversprechende Regelungsvorschläge vorzulegen.

Trotz dieser langsamen Entwicklung bestehen im GATS bereits Regelungen, die ohne weitere Verhandlungen auf den internationalen Handelsverkehr einwirken. So soll das sogenannte Meistbegünstigungsprinzip verhindern, dass Dienstleistungserbringer in relativ geschlossenen Volkswirtschaften vor Konkurrenz geschützt werden und gleichzeitig vom freien Marktzugang in anderen Ländern profitieren. Weitere Punkte sind z.B. die Transparenz aller Regeln, die den Dienstleistungshandel betreffen, und die verstärkte Einbindung der Entwicklungsländer.

Weite Bereiche allerdings sind noch offen. So gelten im GATS viele Regelungen nur für die Dienstleistungssektoren, für die die WTO-Mitglieder in Länderlisten

spezifische Verpflichtungen („schedule of specific commitments“) eingegangen sind und eingehen werden. Die Mitglieder können autonom bestimmen, in welchen Sektoren sie überhaupt gewillt sind, spezifische Verpflichtungen zu übernehmen. Dabei kann es um horizontale Regelungen gehen, die sich über alle Sektoren erstrecken. Es können aber auch sektorspezifische Verpflichtungen eingegangen werden.

Wenn solche Bindungen nicht für das gesamte Territorium eines Mitglieds gelten sollen, ist dies eindeutig zu spezifizieren. Das ist von großer Bedeutung für die EG, die für alle Mitglieder eine gemeinsame Verpflichtungserklärung abgibt. Innerhalb dieser Verpflichtungen kann sie jedoch die Besonderheiten der in den Listen der einzelnen EG-Mitglieder beschriebenen Verpflichtungen aufgreifen.

Hierdurch bietet das GATS den Mitgliedern einen hohen Grad an Flexibilität hinsichtlich des konkreten Ausmaßes der Öffnung der traditionell von einem dichten Netz nationaler Regelungen überzogenen Dienstleistungsmärkte. Wieder wird deutlich, dass das GATS zwar eine stetige Harmonisierung und Liberalisierung anstrebt, aber gleichzeitig die nationalen Interessen der Mitgliedsländer berücksichtigt.

Verhandlungsangebot der EG

Im April 2003 hat die EG ein umfassendes Angebot für die weitere Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen vorgelegt. Gleichzeitig wurden detaillierte Forderungen an 109 WTO-Mitgliedstaaten gestellt.

Die EG unterstreicht, dass es

- in den Verhandlungen um den Handel mit Dienstleistungen geht und nicht darum, wie Dienstleistungen in den einzelnen Ländern reglementiert werden.
- den Staaten nach wie vor freisteht, nach eigenem Ermessen Regeln festzulegen und öffentliche oder private Unternehmen mit der Erbringung von Dienstleistungen zu beauftragen. Es solle lediglich der Verkehr mit Dienstleistungen erleichtert werden, nicht aber eine Deregulierung oder Privatisierung von Dienstleistungen erreicht werden.
- hoheitliche Dienstleistungen ausgenommen seien, es sei denn, ein Staat entscheide für sich anders.

Die Verpflichtungen, die die EG im Rahmen des GATS eingeht, gelten für alle ihre Mitgliedstaaten. Allerdings gibt es innerhalb der Verpflichtungen viele Einzelregelungen für einzelne Mitgliedstaaten. Die Angebote der EG beinhalten auch Punkte zum Arbeitsschutz. Hierzu wird festgehalten, dass maßgeblich das Recht des Ortes gilt, an dem eine Arbeit erbracht wird. Dies gilt für alle Kategorien von Dienstleistungen und den gesamten Bereich des Arbeitsschutzes. Wegen dieser weitreichenden Erklärung gibt es in den sektorspezifischen Regelungen keine speziellen Erklärungen zum Arbeitsschutz. Die Angebote der EG für Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales sind sehr eingeschränkt und behalten den Mitgliedstaaten das Recht vor, über die für ihre Bildungs- und Gesundheitssysteme am besten geeignete Organisation zu entscheiden.

Die tatsächlichen Liberalisierungen, zu denen sich die EG im Bereich des GATS verpflichtet, stehen noch nicht endgültig fest. Die Angebote bilden die Grundlage für die weiteren Verhandlungen.

GATS und technische Normen

In der o.g. „Working Party on Domestic Regulations“ soll auch über die Anwendung gegebenenfalls vorhandener einschlägiger internationaler Standards verhandelt werden. Allerdings gibt es bislang nur wenige Hinweise bezüglich technischer Normen. Die Diskussion über den Stellenwert internationaler Normen läuft in der Gruppe äußerst zäh und leblos. Wegen der strikteren Verpflichtungen des TBT-Abkommens zur Nutzung von technischen Vorschriften und Normen hat bisher niemand vorgeschlagen, den Geltungsbereich dieses Abkommens auf Dienstleistungen auszuweiten. Allerdings wurde in Hintergrundpapieren des WTO-Sekretariates darauf verwiesen, dass bei der Erfüllung bestimmter, sich aus dem GATS ergebender Pflichten der Mitglieder internationale Normen relevanter Organisationen zu berücksichtigen sind (z.B. in der Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung). Die Anlage des GATS zur Telekommunikation enthält besondere Regelungen für die Beziehungen zu Normenorganisationen. Die Mitglieder erkennen die Bedeutung weltweiter Normen für diesen Bereich an und verpflichten sich zur Unterstützung der Normung. Auf einschlägige internationale Standards, z.B. ISO 14000 für den Bereich Umweltmanagementsystem, wird hingewiesen. Diese Forderungen bleiben deutlich hinter denen zurück, die das TBT-Abkommen² und das SPS-Übereinkommen³ festlegen⁴.

Erst in jüngster Zeit werden zunehmend konzeptionelle Überlegungen zur Dienstleistungsnormung angestellt. Im Jahr 1998 haben die ISO und WTO gemeinsam vier Regionalseminare veranstaltet, um den Bedarf an internationalen Normen zu ermitteln. Das DIN hat im September 2002 Experten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Normung in einer internationalen Konferenz zu „Service Standards for Global Markets“ zusammengeführt. Das vom Bundesministerium für Forschung und Technologie geförderte Projekt „Dienstleistungs-Standards für globale Märkte“ zielt darauf, den Normungsbedarf der deutschen Dienstleistungswirtschaft zu identifizieren.

GATS und Arbeitsschutz

Der Arbeitsschutz wird explizit in Art. XIV lit. b) GATS behandelt. Auf diese Klausel können Maßnahmen gestützt werden, die erforderlich sind, um unmittelbar das Leben und die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu schützen. Dass diese Klausel auch die meisten Arbeitsschutzvorschriften einbezieht, ist un schwer nachzuweisen. Sollte dies nicht direkt nachweisbar sein, kann auch Art. XIV lit. c) GATS zur Unterstützung der Belange des Arbeitsschutzes herangezogen werden. Hier werden staatliche Handlungen der Mitgliedstaaten erlaubt, die internationale Dienstleistungstransaktionen behindern (Maßnahmen), wenn sie für die Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Vorschriften erforderlich sind und nicht im Widerspruch zum GATS stehen.

² Agreement on Technical Barriers to Trade.

³ Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures.

⁴ Siehe dazu KAN-Bericht 29 „Internationale Normen zum Abbau von Handelshemmnissen“ unter <http://www.kan.de/content/germancontent/publikationen-kan-berichte/Inhalt/inha29.htm>

Fazit der KAN-Geschäftsstelle

Derzeit spielen internationale Normen keine große Rolle im Rahmen des GATS. Hinweise gibt es zwar in Hintergrundpapieren, aber die Diskussionen in der „Working Party on Domestic Regulations“ laufen nur langsam. Konzeptionelle Überlegungen zur Dienstleistungsnormung werden erst seit kurzer Zeit beraten.

Bei der Ausfüllung des GATS steht den Mitgliedstaaten ein großer Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Zudem achtet das GATS national hoheitlich geregelte Bereiche. Dies lässt den Schluss zu, dass derzeit bezüglich des nationalen Regelungsbereichs im Arbeitsschutz keine Einschränkungen befürchtet werden müssen.

Dennoch bedürfen die Arbeiten der „Working Party on Domestic Regulations“ und die Verhandlungen über die Ausweitung der spezifischen Verpflichtungen wegen des komplex und dynamisch angelegten Liberalisierungsprozesses und der laufenden Verhandlungen weiterer aufmerksamer Beobachtung, um rechtzeitig mögliche Veränderungen für den Handlungsspielraum beim betrieblichen Arbeitsschutz im Bereich der Dienstleistungen wahrzunehmen.

Demgegenüber gibt es auf EG-Ebene wesentlich weiter gehende Überlegungen, Normen zur Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs heranzuziehen. Als Antwort auf die Ratsentschließung vom 28.10.1999 zur Rolle der Normung in Europa, in der die Kommission aufgefordert wurde, zu prüfen, auf welche neuen Bereiche die Prinzipien des Neuen Ansatzes in der Europäischen Gesetzgebung angewendet werden können, wird in einem Arbeitsdokument der Kommission vom November 2003 der Dienstleistungssektor hervorgehoben. Konkrete Überlegungen gibt es auch im Bereich Verbraucherschutz, für den die Kommission einen Bericht zum Thema „Sicherheit von Verbraucherdienstleistungen“ veröffentlicht hat. Hier sollen Normen zur Unterstützung der Europäischen Verbraucherschutzpolitik herangezogen werden. Des Weiteren hat die Kommission am 13.01.04 einen Vorschlag für eine EG-Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt vorgelegt⁵.

Im Oktober 2003 hat die Kommission den Europäischen Normenorganisationen ein sogenanntes Programmiermandat (M 340) erteilt, mit dem Auftrag, ein umfassendes Programm für mögliche Dienstleistungsnormen aufzustellen.

Auch wenn der Arbeitsschutz in den oben genannten Bereichen nicht unmittelbar angesprochen wird, so zeigen erste Erfahrungen, dass bei solchen Normungsaktivitäten Arbeitsschutzaspekte teilweise mit erfasst werden. Daher sollte der Arbeitsschutz die Entwicklungen von Normen im Dienstleistungssektor aufmerksam verfolgen und seine Position frühzeitig einbringen. Dazu sollte unter Berücksichtigung des Gemeinsamen Deutschen Standpunktes (GDS⁶) eine Handlungsanleitung, ob und inwieweit aus Arbeitsschutzsicht arbeitsschutzrelevante Aspekte in Dienstleistungsnormen behandelt werden sollen, entwickelt werden.

⁵ KOM(2004) 2 endg. vom 25.2.2004.

⁶ Gemeinsamer Standpunkt des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, der obersten Arbeitsschutzbehörden der Länder, der Träger der gesetzlichen Unfallversicherungen, der Sozialpartner sowie des DIN Deutsches Institut für Normung e.V. zur Normung im Bereich der auf Artikel 118a des EWG-Vertrags gestützten Richtlinien. In: Bundesarbeitsblatt 1/1993, S. 37-39.